

Ordina di estirpare piante di olivo risultate infette da *Xylella fastidiosa*

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II 16 marzo 2022, n. 388 - Tricarico, pres. f.f.; Allegretta, est. - Macripò ed a. (avv. Macri) c. (avv. Persichella) ed a.

Agricoltura e foreste - Ordina di estirpare piante di olivo risultate infette da *Xylella fastidiosa*.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato in data 8.9.2017 e depositato in Segreteria in data 9.10.2017, Michele Macripò e Grazio Antonio Rochira adivano il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sede di Bari, al fine di ottenere le pronunce meglio indicate in oggetto.

Esponevano in fatto di essere proprietari di taluni fondi nel Comune di Francavilla Fontana sui quali insistevano piante di ulivo che, a seguito delle analisi effettuate dall'Osservatorio Fitosanitario regionale, risultavano infette dalla *Xylella fastidiosa*.

Tali piante non presentavano sintomi dell'infezione ma, alcune di esse, si connotavano del carattere della monumentalità. I ricorrenti evidenziavano la mancanza di conoscenza circa le modalità, le procedure e i tempi (accesso ai fondi, effettuazione del prelievo dei campioni delle piante, catalogazione, trasporto, stoccaggio e conservazione, analisi) con cui gli ispettori fitosanitari avevano accertato la suddetta infezione, nonché circa le modalità di individuazione delle piante mediante georeferenziazione e i relativi strumenti utilizzati.

In particolare, rilevavano che nessuna delle operazioni di cui sopra è stata "in alcun modo verbalizzata, registrata o relazionata".

Infine, i ricorrenti lamentavano che la Regione Puglia aveva effettuato la notifica delle ordinanze di abbattimento "dopo più di due mesi dalla comunicazione del SELGE (29 marzo/6 giugno)" quella del Macripò, mentre quella del Rochira "addirittura a distanza di quasi 5 mesi dalla comunicazione del SELGE (4 aprile/29 agosto)".

Premessa tale ricostruzione in fatto, i ricorrenti insorgevano avverso i provvedimenti in oggetto, formulando avverso i medesimi plurimi motivi di gravame, ed in particolare:

I. "Violazione di legge (Artt. 2 e 10 L.R. 14/2007 e 8 L.R. 4/2017). Eccesso di potere per erronea presupposizione, difetto assoluto di istruttoria e di motivazione.";

II. "Violazione dei principi di efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa e di partecipazione al procedimento amministrativo. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Sviamento.";

III. "Violazione di legge (Regolamento UE n. 2016/2031, D.Lgs. 214/2005, Decisione di esecuzione Commissione Europea n. 2015/789/UE, D.M. 7.12.2016, L.R. 4/2017). Eccesso di potere per abuso. Ingiustizia manifesta.".

In data 11.10.2017, la Regione Puglia si costituiva in giudizio e con memoria depositata in vista della camera di consiglio del 7.11.2017 chiedeva il rigetto del ricorso in quanto infondato.

Con ordinanza cautelare n. 411 del 2017 pubblicata il 8.11.2017, a seguito della camera di consiglio sopra ricordata, l'istanza cautelare veniva respinta.

All'udienza pubblica del 22.2.2022, il Collegio, sentiti i difensori delle parti, introitava il ricorso in decisione.

Tutto ciò premesso il ricorso è infondato e, pertanto, non può essere accolto.

Con il primo motivo di ricorso concernente la violazione dell'art. 8 L.R. n. 4/2017, i ricorrenti da un lato evidenziano come i fondi di loro proprietà siano ricompresi nella c.d. zona di contenimento "entro la distanza di 20 km dal confine con la zona cuscinetto" in ordine alla quale è prevista, ai sensi dell'art. 6, comma 2, L.R. n. 4/2017, la rimozione immediata di tutte le piante che sono risultate infette, dall'altro rilevano l'esistenza del regime derogatorio ex art. 8, comma 5, L.R. n. 4/2017, rispetto al generale obbligo di estirpare le piante di ulivo infette, volto a tutelare "l'inestimabile pregio culturale e paesaggistico dei propri ulivi monumentali".

In altri termini, il Servizio fitosanitario regionale avrebbe ordinato l'estirpazione degli ulivi colpiti da *Xylella fastidiosa* in difetto del previo accertamento della sussistenza del carattere della monumentalità e, ad avviso dei ricorrenti, avrebbe dovuto attendere che la Regione Puglia aggiornasse l'elenco degli ulivi monumentali.

Di conseguenza tali interventi di estirpazione violerebbero il divieto di "danneggiamento, abbattimento, espianto" di ulivi monumentali ai sensi dell'art. 10 L.R. n. 14/2007.

La tesi non merita condivisione.

Occorre preliminarmente chiarire che in data 20 settembre 2017 è sopravvenuta la Legge Regionale n. 37, la quale all'art. 3, comma 2, stabilisce che "Il comma 5 dell'articolo 8 della l.r. 4/2017, riguardante la volontà della Regione Puglia di proteggere l'inestimabile pregio culturale e paesaggistico dei propri ulivi monumentali, in deroga a quanto disposto nella stessa legge, non procedendo alla rimozione degli alberi di cui all'articolo 2 della legge regionale 4 giugno 2007, n.

14 (Tutela e valorizzazione del paesaggio degli ulivi monumentali della Puglia), bensì adottando misure di isolamento degli stessi dal relativo contesto, è da interpretare per le piante monumentali non infette ricadenti nel raggio di 100 m, intorno a una pianta infetta, in zona delimitata soggetta a misure di eradicazione.”.

Dunque, il regime derogatorio ex art. 8 L.R. n. 4/2017 - attinente all'adozione di misure di isolamento delle piante monumentali dal relativo contesto, in alternativa alla regola generale della rimozione delle stesse - si applica esclusivamente alle piante monumentali non infette.

Attesa la dettagliata documentazione agli atti di causa, è possibile constatare che tutte le piante oggetto dei provvedimenti ivi impugnati sono risultate affette dalla Xylella fastidiosa e pertanto, non potendo essere assoggettate alla deroga legislativamente prevista, risulta legittimo il comportamento dell'Amministrazione regionale sfociato nell'ordine di estirpazione delle medesime.

Quanto sopra delineato, dunque, non consente di effettuare un contemperamento degli interessi tutelati, vale a dire quello relativo alla tutela del pregio culturale e paesaggistico degli ulivi monumentali e il diritto alla salute e alla salubrità dell'ambiente mediante il contrasto alla diffusione del batterio in questione.

Tuttavia, va all'uopo rimarcato che stante la modalità di diffusione del patogeno più volte menzionato si è ritenuto di adottare una serie di interventi, sicuramente molto invasivi, ma ritenuti necessari per il superiore fine di isolamento del batterio e per porre un argine all'epidemia in atto nel territorio della Regione Puglia, e, in definitiva, per il superiore interesse di tutela della pubblica igiene fitosanitaria, che la normativa europea e nazionale si prefiggono di preservare.

Di conseguenza non sussiste un'illegittima compressione dell'interesse dei ricorrenti a non essere soggetti ai provvedimenti di estirpazione, vista l'eventuale connotazione monumentale dei propri ulivi, seppur degni di ogni considerazione e tutela, in quanto anche tale qualità di rilevante pregio si pone in posizione subalterna rispetto agli altri interessi fondamentali sopra evidenziati.

Con la seconda doglianza, i ricorrenti lamentano la violazione dei principi di buon andamento dell'attività amministrativa, con particolare riferimento alla trasparenza, efficienza e partecipazione al procedimento.

Nello specifico, viene censurato il comportamento dell'Amministrazione in quanto il Servizio fitosanitario non avrebbe verbalizzato alcuna delle attività della filiera di monitoraggio “a partire dall'accesso ai fondi dei privati, al prelievo dei campioni dalle piante, al trasporto, stoccaggio e conservazione dei campioni, fino alla geolocalizzazione delle piante”, sì da non consentire di verificare chi siano i soggetti “che accedono ai fondi monitorati ed effettuano la raccolta dei campioni dalle piante né le tecniche e gli strumenti utilizzati per tali operazioni”, le modalità di raccolta dei campioni e il rispetto degli standard operativi precisi e rigorosi, nonché il trasporto, lo stoccaggio e la conservazione.

Detta censura non merita accoglimento.

Difatti, nei provvedimenti di estirpazione viene esposto che “nel mese di marzo 2017 è stato effettuato il monitoraggio in agro di Francavilla Fontana da parte degli agenti fitosanitari con prelievo di campioni dalle piante di ulivo che mostravano sintomi riconducibili alla Xylella fastidiosa, georeferenziazione delle piante campionate e redazione informatica di una specifica scheda descrittiva per ogni pianta campionata” e che “a garanzia dell'individuazione certa di piante infette da Xylella, i campioni vegetali prelevati durante il monitoraggio sono dapprima sottoposti a saggi sierologici di tipo massale presso i laboratori autorizzati e, successivamente, in caso di positivi e/o campioni con esito incerto sono sottoposti a saggio molecolare di conferma presso il CNR UOS Bari - istituto per la Protezione sostenibile delle piante – Unità di Ricerca n.9 della Rete Regionale dei Laboratori Pubblici – SELGE”.

Se da un lato la riportata descrizione delle varie fasi del procedimento compiute ai fini dell'identificazione di alberi infetti da Xylella fastidiosa appare sintetica, dall'altro è possibile constatare, dalla documentazione prodotta in sede di giudizio dall'Amministrazione, che gli accertamenti sulle piante dei ricorrenti per verificare la presenza del batterio sono stati effettivamente eseguiti e che tale verifica ha avuto esito positivo.

In primo luogo, è necessario evidenziare, come riportato nella memoria dell'Amministrazione, che il procedimento seguito è quello “definito analiticamente nelle proprie fasi dalla DDS n. 289 del 12 agosto 2016 dell'Osservatorio fitosanitario [...] con la quale è stato approvato il protocollo di monitoraggio, sulla base delle “Linee guida sul monitoraggio e campionamento di specie vegetali ai fini dell'identificazione di Xylella fastidiosa in zone indenni” predisposte dal Comitato tecnico scientifico per la Xylella fastidiosa”.

Inoltre, nella relazione del Dipartimento agricoltura, sviluppo rurale e ambientale, Servizio produzioni vivaistiche e controllo organismo nocivi, Sezione Osservatorio fitosanitario della Regione Puglia viene illustrata dettagliatamente ogni fase del monitoraggio dal prelievo del campione al risultato.

Risulta, pertanto, soddisfatto il principio di trasparenza nell'ambito del procedimento in esame per come svolto dall'Amministrazione.

Sempre con il secondo motivo, i ricorrenti censurano il comportamento dell'Amministrazione nella misura in cui ha comunicato i risultati delle analisi ricevuti dal SELGE a distanza di diversi mesi (due mesi nel caso del Macripò; cinque mesi nel caso del Rochira), risultando, pertanto, “in aperta contraddizione con la dichiarata emergenza Xylella” sì da concretizzare “una violazione dei principi di correttezza ed efficienza dell'azione amministrativa”.

Non si comprende come quanto sopra delineato possa pregiudicare la legittimità dei provvedimenti impugnati, ovvero possa ledere gli interessi dei ricorrenti.

Difatti a nulla rileva il momento in cui veniva notificata la prescrizione di estirpazione delle piante infette dal batterio, attesi il presupposto fattuale (l'infezione della pianta) e l'esigenza da tutelare (il contrasto alla diffusione del batterio), ai fini della legittimità dei provvedimenti aventi ad oggetto l'ordine di estirpazione.

Peraltro, i ricorrenti censurano la presunta irregolarità del procedimento amministrativo alla quale conseguirebbe l'illegittimità dei provvedimenti gravati, senza considerare che l'annullamento degli atti ivi gravati metterebbe la Regione Puglia nelle condizioni di reiterare gli atti medesimi, dal momento che resterebbero intatti e insuperati i presupposti dell'ordine di estirpazione della pianta, vale a dire l'infezione del batterio e la necessità di impedire la diffusione del medesimo.

Si tratterebbe, cioè, di una misura che, nella sostanza non potrebbe essere elusa, pertanto da ritenersi non annullabile, ai sensi dell'art. 21-octies della legge n. 241/1990 e ss.mm.ii. (cfr., ex multis: Cons. Stato III, 15.10.2019 n. 7018; idem VI, 4.10.2019 n. 6720; idem V, 10.6.2019 n. 3882).

Infine, per quanto concerne il terzo ed ultimo motivo di ricorso, i ricorrenti censurano gli ordini di estirpazione nella misura in cui pongono a carico dei privati le spese da sostenere ai fini dell'eradicazione della pianta infetta, sì da configurare un "vero e proprio abuso", a fronte del quale non sarebbe "prevista alcuna forma di rimborso o indennizzo". La tesi non coglie nel segno.

Preliminarmente occorre rilevare che l'art. 56 del d.lgs. 214/2005 prevede espressamente al 2° comma che "1. Nessun indennizzo è dovuto per la distruzione di vegetali, prodotti vegetali ed altri materiali in genere eseguita in applicazione delle disposizioni contenute nel presente decreto. 2. Le spese per gli adempimenti prescritti come misure ufficiali in applicazione del presente decreto sono a carico dei soggetti interessati. 3. Dall'applicazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri, né minori entrate, a carico della finanza pubblica".

Tuttavia, con il D.M. dell'1 dicembre 2015, n. 4363, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali ha disciplinato i criteri da adottare per l'erogazione di contributi finanziari a favore dei proprietari o conduttori che eseguono le misure fitosanitarie rivolte a fronteggiare l'infezione di *Xylella fastidiosa*, stabilendo all'articolo 2 un indennizzo del danno subito ed all'articolo 3 un indennizzo dei costi sostenuti per l'estirpazione degli alberi di olivo.

A seguito dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 318 del 5.2.2016 di revoca dello stato di emergenza, la Regione Puglia - Osservatorio fitosanitario ha assunto la piena ed esclusiva responsabilità della gestione ordinaria della lotta alla *Xylella fastidiosa* e, per quanto qui di interesse, il compito di indennizzare gli agricoltori dei danni conseguenti all'abbattimento, in seguito a prescrizione del Servizio fitosanitario, delle piante infette dal batterio.

Con deliberazione della Giunta Regionale n. 940 del 13.6.2017 è stato istituito un regime di aiuto per le imprese che hanno adempiuto alla distruzione delle piante infette, in seguito ad ingiunzione di abbattimento, consistente nella concessione di un contributo.

In base a tale assetto normativo è da ritenersi ragionevole e legittimo il comportamento dell'Amministrazione, in relazione alle spese da sostenere per l'estirpazione delle piante per le quali è previsto un indennizzo, in quanto si pone in linea con la normativa di settore, con la straordinarietà che connota l'epidemia da *Xylella fastidiosa* e con l'interesse generale, comune anche ai ricorrenti, al contenimento e alla eradicazione del più volte menzionato patogeno.

In conseguenza di quanto finora esposto anche tale doglianza deve essere respinta.

Ne deriva la reiezione del ricorso per infondatezza nel merito.

Da ultimo, tenuto conto della peculiarità del caso di specie, dell'andamento processuale della controversia e del suo sostanziale abbandono successivamente alla conclusione della fase cautelare, le spese di lite possono integralmente compensarsi.

(Omissis)