

# Esclusa la responsabilità delle PP.AA. per la diffusione dell'infezione da xylella fastidiosa che ha colpito alcuni impianti di olivo

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. III 20 marzo 2026, n. 458 - Moro, pres.; Basurto, est. - (*Omissis*) (avv. Bruno) c. Regione Puglia (avv.ti Bucci e Addante) ed a.

**Agricoltura e foreste - Impianti di olivo - Infezione da xylella - Diffusione - Responsabilità delle PP.AA. - Esclusione.**

(*Omissis*)

## FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato alle controparti il 7.06.2023 e depositato in giudizio il 26.06.2023, i ricorrenti: -OMISSIS- (proprietaria dell'apezzamento di terreno esteso Ha 0.45.48, sito in agro di San Vito dei Normanni, censito in Catasto al foglio -OMISSIS-, interamente coltivato ad oliveto con la varietà Cellina di Nardò e sesto di impianto tradizionale), -OMISSIS- (proprietario dei terreni estesi Ha 2.25.54, siti in agro di San Michele Salentino, censiti in Catasto al foglio -OMISSIS- ed al foglio -OMISSIS- interamente coltivati ad oliveto con la varietà Cellina di Nardò e sesto di impianto tradizionale), -OMISSIS- (proprietario del terreno esteso Ha 1.58.12, sito in agro di San Michele Salentino, censito in Catasto al foglio -OMISSIS-, interamente coltivato ad oliveto con la varietà Cellina di Nardò e sesto di impianto tradizionale), -OMISSIS- (proprietaria dei terreni estesi Ha 1.82.81, siti in agro di San Michele Salentino, censiti in Catasto al foglio -OMISSIS-, ed in agro di San Vito dei Normanni, in Catasto al foglio -OMISSIS-, interamente coltivati ad oliveto con la varietà Cellina di Nardò e sesto di impianto tradizionale) e -OMISSIS- (proprietario dei terreni estesi Ha 1.24.86, siti in agro di Ceglie Messapica, censiti in Catasto al foglio -OMISSIS-, ed in agro di San Michele Salentino, censiti in Catasto al foglio -OMISSIS-, interamente coltivati ad oliveto con la varietà Cellina di Nardò e sesto di impianto tradizionale) propongono ricorso in riassunzione, ex art.11 comma 4 c.p.a. del giudizio iniziato nel 2020 (atto di citazione del 27.12.2020) dinanzi al Tribunale Civile di Lecce (a seguito dell'ordinanza della Corte di Cassazione del 13.9-23.11.2022 con la quale la Corte Suprema di Cassazione, in una controversia analoga, ha dichiarato la giurisdizione del Giudice Amministrativo e di sentenza n. -OMISSIS- pubblicata il 10.3.2023, con cui il Tribunale di Lecce ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione in favore del giudice amministrativo), chiedendo l'accertamento della violazione da parte degli enti convenuti della Decisione di Esecuzione della Commissione Europea n. 5082 del 23.7.2014, della Decisione di Esecuzione n. 789 del 18.5.2015 e delle altre disposizioni normative in materia di contrasto alla diffusione degli organismi nocivi da quarantena, nonché il risarcimento del danno subito dai seguenti terreni: - terreno di proprietà di -OMISSIS-, esteso Ha 0.45.48, sito in agro di San Vito dei Normanni, censito in Catasto al foglio -OMISSIS-; - terreno di proprietà di -OMISSIS-, esteso Ha 2.25.54, sito in agro di San Michele Salentino, censiti in Catasto al foglio -OMISSIS- ed al foglio -OMISSIS-; - terreno di proprietà di -OMISSIS-, esteso Ha 1.58.12, sito in agro di San Michele Salentino, censito in Catasto al foglio -OMISSIS-; - terreno di proprietà di -OMISSIS- esteso Ha 1.82.81, sito in agro di San Michele Salentino, censito in Catasto al foglio -OMISSIS-, ed in agro di San Vito dei Normanni, in Catasto al foglio -OMISSIS-; - terreno di proprietà di -OMISSIS-, esteso Ha 1.24.86, sito in agro di Ceglie Messapica, censito in Catasto al foglio -OMISSIS-, ed in agro di San Michele Salentino, in Catasto al foglio -OMISSIS-.

2. I ricorrenti espongono che nell'estate 2018 gli alberi della varietà Cellina di Nardo sui fondi di loro proprietà hanno cominciato a manifestare segni di disseccamento ascrivibili al batterio xylella fastidiosa: diagnosi, questa, confermata dai tecnici agronomi che hanno prontamente ispezionato gli oliveti. Vano, poi, si è rivelato ogni tentativo dei proprietari di rigenerare le piante infette con potature e trattamenti nutrizionali volti a sostenerne la vitalità.

3. A sostegno del ricorso in riassunzione i ricorrenti deducono che:

- Condotta antigiusuridica colposa delle PP.AA. resistenti: spettava alle Autorità nazionali l'adozione delle misure idonee a prevenire l'introduzione nel territorio nazionale di organismi nocivi ai vegetali e contrastarne la diffusione rientra in forza del D. Lgs. n. 214/05 e dell'art. 117 2° comma lett. q) ed s) della Costituzione e, più in generale, in dipendenza degli obblighi, di derivazione costituzionale, di garantire lo svolgimento dell'iniziativa economica privata, anche nel settore agricolo, ed il rispetto dei trattati europei, dando esecuzione alle norme comunitarie, che mirano ad assicurare la libera circolazione delle merci. A tali competenze si affiancherebbero quelle regionali, avendo le regioni competenza legislativa esclusiva in materia di agricoltura, ai sensi dell'art. 117 4° e 6° comma della Costituzione, e competenza regolamentare delegata anche nelle materie di competenza statale. Assumono, altresì, i ricorrenti che solo con nota prot. -OMISSIS- del 15.10.2013, tuttavia, l'Osservatorio Fitosanitario della Regione Puglia ha informato il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali della presenza del batterio da quarantena xylella fastidiosa e che la colpevole inerzia dell'ente regionale, poi, si è protratta anche a seguito della Decisione di esecuzione della Commissione Europea n. 5082 del 23.7.2014, salvo chiedere con Deliberazione della G.R. n. 1842 del 5.9.2014 la dichiarazione dello stato di emergenza



fitosanitario, dando atto che le zone infette precedentemente individuate erano state ampiamente superate dall'avanzare della fitopatia: richiesta accolta dal Ministero delle Politiche Agricole con Decreto del Consiglio dei Ministri del 10.2.2015.

- Sul danno subito dal ricorrente. In definitiva, a seguito delle condotte - omissive e commissive - comunque (asseritamente) contra jus che hanno determinato il propagarsi della Xylella, lo Stato Italiano rappresentato dal Governo nel suo complesso e dal competente Ministero delle Politiche Agricole (oggi dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste) nonchè la Regione Puglia devono ritenersi responsabili dei danni subiti dai ricorrenti per la perdita degli alberi di olivo colpiti dal batterio della xylella fastidiosa: danni che una tempestiva azione amministrativa, nell'ambito delle rispettive sfere di competenza sancite dalla Costituzione, dai trattati comunitari e dalla leggi dello Stato, avrebbe certamente evitato, impedendo la diffusione di un contagio contrastato sempre con estremo ritardo e nella sistematica violazione delle regole comunitarie alle quali l'azione amministrativa avrebbe dovuto uniformarsi.

- In conclusione, i ricorrenti hanno rassegnato le seguenti conclusioni chiedendo a questo Tribunale:

1) di dichiarare e riconoscere che il Governo della Repubblica Italiana, il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali e la Regione Puglia - in quanto autori della violazione della Decisione di Esecuzione della Commissione Europea n. 5082 del 23.7.2014, della Decisione di Esecuzione n. 789 del 18.5.2015 e delle altre disposizioni normative in materia di contrasto alla diffusione degli organismi nocivi da quarantena - sono responsabili dell'infezione da xylella fastidiosa che ha colpito gli impianti di olivo che insistono: - sul terreno di proprietà di -OMISSIS-, esteso Ha 0.45.48, sito in agro di San Vito dei Normanni, censito in Catasto al foglio -OMISSIS-; - sul terreno di proprietà di -OMISSIS-, esteso Ha 2.25.54, sito in agro di San Michele Salentino, censiti in Catasto al foglio -OMISSIS- ed al foglio -OMISSIS-; - sul terreno di proprietà di -OMISSIS-, esteso Ha 1.58.12, sito in agro di San Michele Salentino, censito in Catasto al foglio -OMISSIS-; - sul terreno di proprietà di -OMISSIS- esteso Ha 1.82.81, sito in agro di San Michele Salentino, censito in Catasto al foglio -OMISSIS-, ed in agro di San Vito dei Normanni, in Catasto al foglio -OMISSIS-; - sul terreno di proprietà di -OMISSIS-, esteso Ha 1.24.86, sito in agro di Ceglie Messapica, censito in Catasto al foglio -OMISSIS-, ed in agro di San Michele Salentino, in Catasto al foglio -OMISSIS-.

2) conseguentemente, di condannare gli enti convenuti al risarcimento, in solido, dei danni patrimoniali subiti dai ricorrenti per effetto della patologia che ha colpito gli alberi di loro proprietà: danni da liquidarsi sulla base della quantificazione operata dal C.T.U. dott. agr. Rodolfo Rossi, rispettivamente nella misura complessiva di € 5.457,60 per -OMISSIS-, in € 14.139,60 per --OMISSIS-, € 18.974,40 per -OMISSIS-, in € 17.366,95 per -OMISSIS- ed in € 12.624,60 per -OMISSIS-, ovvero in quella maggiore o minore somma che l'on.le Tribunale Amministrativo adito riterrà di giustizia;

3) di condannare gli enti convenuti a tenere indenni i ricorrenti dal maggior danno riveniente dalla perdita del potere di acquisto della moneta, nonché al pagamento degli interessi legali maturati e maturandi sulla somma rivalutata;

4) di condannare gli enti convenuti alla rifusione delle spese e competenze di lite. In via istruttoria: a) acquisire la relazione di C.T.U. a firma del dott. agr. Rodolfo Rossi in data 3.10.2022, versata nel giudizio vertito dinanzi al Tribunale di Lecce, iscritto sub. n. -OMISSIS-; b) ordinare alla Regione Puglia l'esibizione dei risultati dei campionamenti eseguiti dall'ottobre 2013 ad oggi, delle ordinanze di abbattimento degli alberi risultati infetti, e delle relazioni attestanti gli espianti volontari e quelli eseguiti coattivamente dall'ARIF dall'ottobre 2013;

4. Si sono costituiti in giudizio, rispettivamente in data 27.06.2023 e l'1.08.2023, la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste e la Regione Puglia, chiedendo il rigetto del ricorso.

5. Con memoria depositata il 24.01.2026, l'Avvocatura dello Stato per la Presidenza del Consiglio dei Ministri e per il Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste ha eccepito l'inammissibilità della domanda perché tardiva (in quanto la domanda risarcitoria è stata proposta dinanzi al Giudice Ordinario con atto di citazione notificato in data 8.03.2021, seppure, a detta dello stesso attore, già nell'estate 2018 gli alberi di olivo sui fondi di sua proprietà abbiano cominciato a manifestare segni di disseccamento ascrivibili al batterio xylella fastidiosa, ed avendo, i ricorrenti, agito per il risarcimento di danni prodottisi nel 2018 che imputano all'inadempimento di precetti normativi, anche di matrice eurounitaria, emanati sino al 2017, pertanto avendo instaurato il giudizio innanzi al G.O. con atto di citazione del marzo 2021 quindi oltre il termine di 120 giorni per l'esperimento dell'azione risarcitoria), eccependo la maturata prescrizione quinquennale (atteso che già con delibera del 29.10.13 la Regione Puglia dava atto della presenza del batterio xylella fastidiosa e dei danni che da esso conseguenti. Ne deriva che essendo trascorsi oltre cinque anni da quando i primi danni sono emersi o avrebbero potuto essere rilevati con l'ordinaria diligenza, il diritto creditorio ex adverso vantato è irrimediabilmente prescritto), eccependo il difetto di legittimazione passiva del Ministero delle Politiche Agricole e della Presidenza del Consiglio essendo semmai responsabile in via esclusiva la Regione Puglia pure parte del presente giudizio ed insistendo, nel merito, per l'infondatezza del ricorso.

6. Con memorie depositate il 4.02.2026 ed il 12.02.2026, la Regione Puglia ha eccepito l'inammissibilità del ricorso in riassunzione per tardività/decadenza della domanda, il proprio difetto di legittimazione passiva, in subordine, la prescrizione estintiva della pretesa creditoria di parte attorea per maturata prescrizione quinquennale, l'infondatezza nel merito del ricorso.

7. Alla pubblica udienza del 10 marzo 2026, dopo la discussione, la causa è stata trattenuta per la decisione.



8. Il ricorso in esame, pur essendo tempestivo (almeno) in relazione al termine previsto per la riassunzione dall'art. 11 comma quarto c.p.a. (e che deve pertanto essere esaminato nell'ambito della cognizione spettante a questo G.A. venendo in rilievo il danno lamentato dai privati ricollegabile al mancato e/o ritardato o inadeguato esercizio di un potere autoritativo discrezionale) è sicuramente infondato nel merito e deve essere integralmente respinto; potendo pertanto, per evidenti ragioni di economia processuale, prescindere dall'esaminare tutte le articolate eccezioni di inammissibilità/tardività delle domande azionate, difetto di legittimazione passiva e prescrizione estintiva sollevate dalla difesa delle parti resistenti costituite in giudizio (al riguardo, cfr. ex multis Cons. St., sez. V, sent. 27 maggio 2022, n. 4279).

9. In particolare, questo Tribunale, dando seguito a quanto già affermato in una fattispecie simile, con sentenza n. 1439/2025 ritiene infondate e insussistenti le allegate illegittimità delle condotte e dei poteri discrezionali delle PP.AA. resistenti in subjecta materia, per la denunciata mancata, ritardata o inadeguata attivazione della funzione pubblica in tema di misure di protezione e contenimento della Xylella fastidiosa (previste dalla vigente normativa U.E. e nazionale). Osserva, infatti, il Collegio che la presente questione è simile a quella trattata da questa Sezione con sentenza n. 1439/2025, nonostante la differenza temporale, attesa l'identità dei principi rilevanti.

10. Giova anzitutto ricordare che, con la Direttiva 2000/29/CE dell'8 maggio 2000, concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità, come modificata dalla Direttiva 2002/89/CE del 28 novembre 2002, l'articolo 3, commi 1 e 4, impone agli Stati membri il divieto di introduzione e diffusione degli organismi nocivi da quarantena. Il successivo art. 16 prescrive che: «1. Ciascuno Stato membro notifica immediatamente per iscritto alla Commissione ed agli altri Stati membri la presenza nel suo territorio di organismi nocivi di cui all'allegato I, parte A, sezione I. Esso adotta tutte le misure necessarie per l'eradicazione o, ove non sia possibile, il contenimento degli organismi nocivi in questione. Esso informa la Commissione e gli altri Stati membri delle misure adottate. 2. Ciascuno Stato membro notifica immediatamente per iscritto alla Commissione e agli altri Stati membri la comparsa effettiva o sospetta di organismi nocivi non indicati nell'allegato I o nell'allegato II, di cui sino ad allora non era stata riscontrata la presenza nel suo territorio. 3. Nei casi di cui ai paragrafi 1 e 2 la Commissione esamina la situazione al più presto in seno al comitato fitosanitario permanente. Possono essere effettuate indagini in loco sotto l'autorità della Commissione e in conformità delle pertinenti disposizioni dell'articolo 21. Conformemente alla procedura di cui all'articolo 18, paragrafo 2, possono essere adottate sulla scorta di un'analisi del rischio fitosanitario o di un'analisi preliminare del rischio fitosanitario nei casi di cui al paragrafo 2 le misure necessarie, comprese quelle grazie alle quali si può decidere se le misure prese dagli Stati membri devono essere revocate o emendate. La Commissione segue gli sviluppi della situazione e, conformemente alla stessa procedura, modifica o abroga le summenzionate misure in funzione delle circostanze. Fintantoché una misura non sia adottata in conformità della procedura di cui sopra, lo Stato membro mantiene le misure da esso applicate. 5. La Commissione, qualora non sia stata informata delle misure adottate a norma dei paragrafi 1 oppure 2, o qualora consideri che le misure adottate siano inadeguate, può adottare misure provvisorie di protezione basate su un'analisi preliminare del rischio fitosanitario per debellare l'organismo nocivo in questione o, qualora ciò non fosse possibile, per arginarne la diffusione, in attesa della riunione del comitato fitosanitario permanente».

L'allegato I, parte A, della Direttiva 2000/29 CE elenca gli «organismi nocivi di cui deve essere vietata l'introduzione o la diffusione in tutti gli Stati membri», fra i quali, al punto b), intitolato «Batteri», la «Xylella».

Il Decreto Legislativo n. 214 del 2005 ha poi recepito la Direttiva n. 2000/29/CE e definito, tra l'altro, struttura e funzioni del Servizio fitosanitario nazionale.

Orbene, solo nell'ottobre 2013 è stato ufficialmente rinvenuto in Provincia di Lecce ed in particolare nella zona a sud di Gallipoli il batterio Xylella fastidiosa, parassita da quarantena inserito nella lista A1 dell'EPPO (Organizzazione europea e mediterranea per la protezione delle piante) sino ad allora ritenuto non presente in Europa.

A seguito della nota prot. n. 16/2013 del 15/10/2013 del CRN - Istituto di Virologia vegetale di Bari e l'Università degli Studi di Bari - Dipartimento di Scienze del Suolo della Pianta e degli Alimenti - l'Osservatorio Fitosanitario, con nota prot. -OMISSIS- del 15 ottobre 2013, ha informato il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali del ritrovamento del parassita da quarantena Xylella fastidiosa, informando anche, in data 21.10.2013, la Commissione europea, l'EPPO e gli altri Stati membri nonché il Comitato Nazionale dei Servizi fitosanitari.

La Giunta Regionale Pugliese, in applicazione della Direttiva 2000/29/CE e del D. Lgs. n. 214/2005, con la deliberazione n. 2023 del 29 ottobre 2013, ha poi adottato le "Misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e la eradicazione del batterio da quarantena Xylella fastidiosa associato al "complesso del disseccamento rapido dell'olivo" (B.U.R.P. 153/2013), prescrivendo subito le prime misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione del batterio Xylella fastidiosa.

Ed infatti, con la suddetta deliberazione, l'Amministrazione Regionale:

- ha approvato le misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione degli agenti responsabili del "Complesso del disseccamento rapido dell'olivo" con particolare riferimento al patogeno da quarantena Xylella fastidiosa e la nota informativa del 15.10.2013 sul "Complesso del disseccamento rapido dell'olivo" predisposta dall'Ufficio osservatorio Fitosanitario;

- ha definito lo status fitosanitario delle zone descritte nell'atto;

- ha avviato programmi di ricerca e di indagini al fine di acquisire maggiori conoscenze sulla biologia ed etologia degli agenti causali del “Complesso del disseccamento rapido dell’olivo” al quale è associato la *Xylella fastidiosa*.;

-ha regolamentato l’azione di monitoraggio, l’attuazione dei programmi di ricerca, le analisi di laboratorio, i controlli delle attività vivaistiche relative al materiale di propagazione delle specie sensibili, l’organizzazione e la gestione delle risorse umane e finanziarie necessarie per porre in essere le azioni mirate al contenimento del “Complesso del disseccamento rapido dell’olivo”;

- ha stabilito che le misure d’intervento previste costituissero ordinanza per i proprietari e i gestori dei vegetali e delle superfici interessate ricadenti nelle zone interessate e fossero a carico dei proprietari o dei gestori dei vegetali.

Inoltre, come risulta dalla esibita “Relazione sulla XYLELLA FASTIDIOSA” della Regione Puglia riguardante il periodo ottobre 2013-novembre 2024, “l’Ufficio Osservatorio fitosanitario subito dopo il ritrovamento di *X. fastidiosa* ha avviato una stretta collaborazione con le Istituzioni scientifiche che operano sul territorio regionale e con le quali già il Servizio fitosanitario collaborava per le attività di monitoraggio di parassiti da quarantena e di quelli inseriti nella certificazione vivaistica (Dipartimento di Scienze del Suolo, della Pianta e degli Alimenti, Università degli Studi di Bari Aldo; C.N.R. -"Istituto per la Protezione Sostenibile delle Piante" Unità di Bari; Istituto Agronomico Mediterraneo di Bari, Organo del C.I.H.E.A.M., in Bari - Valenzano, Dipartimento di Scienze Agrarie degli Alimenti e dell’Ambiente dell’Università degli Studi di Foggia; Centro Ricerca Sperimentazione e formazione in Agricoltura "Basile Caramia" di Locorotondo, oltre istituzioni internazionali di elevato riconoscimento scientifico e professionale).

A conclusione della suddetta complessa e laboriosa attività istruttoria, dopo le attività di monitoraggio effettuate sull’intera Regione pugliese, con prelievi vegetali ed analisi per oltre 16.000 campioni, il Servizio Fitosanitario Regionale ha delimitato le aree risultate a tale periodo infette da *Xylella* ufficializzandole con determina con n. 157 del 18 aprile 2014 e comunicandole al Ministero e alla Commissione europea.

Inoltre, sempre come risulta nella citata Relazione Tecnica, la Regione Puglia ha provveduto a divulgare “una nota informativa in data 18 ottobre 2013 al fine di informare i soggetti interessati della situazione fitosanitaria e delle misure da adottare. La stessa nota è stata anche formalizzata con atto della Giunta regionale n. 2023 del 29 ottobre 2013. Le attività di divulgazione e di informazione su tale emergenza fitosanitaria sono state svolte su tutto il territorio della Provincia di Lecce in numerosissimi Comuni interessati dalle infezioni con frequenza settimanale a cui hanno partecipato sia funzionari del Servizio fitosanitario sia ricercatori dell’Università che del C.N.R. con frequenza quasi mensile; anche presso l’Ufficio Provinciale dell’Agricoltura sono effettuati incontri istituzionali con la partecipazione dei funzionari responsabili della Regione Puglia per informare i diversi soggetti e gli Enti presenti sul territorio, i rappresentanti della categoria, i Sindaci dei Comuni, per concordare e confrontarsi sulle misure da adottarsi.

Ancora, “l’Istituto per la Protezione Sostenibile delle Piante, CNR, Unità Organizzativa di Bari (IPSP) e Dipartimento di Scienze del Suolo, della Pianta e degli Alimenti dell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro (DiSSPA) hanno avviato ricerche e sperimentazioni finalizzate allo studio degli aspetti chiave dell’epidemiologia, al fine di poter acquisire gli elementi indispensabili per la corretta pianificazione delle strategie di lotta e contenimento”.

Con nota del 21 Luglio 2014, n. AOO\_030/0069398, il Servizio fitosanitario regionale ha poi evidenziato l’ulteriore aggravamento del disseccamento degli oliveti infetti da *Xylella fastidiosa* nella Provincia di Lecce.

Alla luce di quanto si riscontrava nel territorio, la Regione Puglia ha (ragionevolmente) esposto di essere stata costretta a rimodulare l’intero Piano di Azione per riuscire a contenere la diffusione della *Xylella fastidiosa* in quanto emergeva la convinzione, anche supportata dalle istituzioni scientifiche nazionali e internazionale, che la eradicazione non fosse più percorribile come misura imposta dalla Decisione comunitaria sulla base di diversi fattori (dimensioni del territorio coinvolto a condizionare le probabilità di successo di un programma di eradicazione; l’altissima efficienza di almeno una delle specie d’insetti vettori nella trasmissione del batterio - sputacchina, un vettore indigeno, comune, polifago e ubiquista che, oltretutto, viene facilmente trasportato dall’uomo lungo le vie di grande comunicazione; l’esistenza di specie vegetali sensibili oltre all’olivo; l’alta incidenza delle aree residenziali sul territorio interessato, dove l’abitazione tipo è la casa singola con giardino, con difficoltà a censire la flora presente nei giardini privati).

Successivamente, la Regione Puglia, come previsto nella Direttiva 2000/29/CE del Consiglio dell’8 maggio 2000 e s.m.i., che recita al comma 2 dell’art. 16 “Esso adotta tutte le misure necessarie per l’eradicazione o, ove non sia possibile, il contenimento degli organismi nocivi in questione”, ha approvato, con delibera di Giunta Regionale n. 1842 del 5 settembre 2014, nuove misure da mettere in atto al fine di contrastare la diffusione del batterio di che trattasi.

Pertanto, la Regione Puglia ha provveduto a riprogrammare una nuova strategia da adottare nelle diverse zone delimitate come riportate nella delibera di Giunta Regionale n. 1842 del 5/09/2014 e successivamente nel Decreto Ministeriale n. 2777 del 26/09/2014.

Con delibera di Giunta Regionale n. 1842 del 5 settembre 2014, sono poi state adottate nuove misure da mettere in atto al fine di contrastare la diffusione del batterio e in particolare: ampliare l’originaria “zona infetta” interessando la maggior parte della Provincia di Lecce; individuare una nuova ed unica “zona cuscinetto” posta a nord della zona infetta e costituita da una fascia continua che taglia trasversalmente la penisola salentina dall’Adriatico allo Ionio, avente una larghezza di almeno 2 Km; individuare un “cordone fitosanitario” a Nord della zona cuscinetto e ad opportuna distanza dalla stessa, con larghezza di circa 2 Km, nella quale esercitare un’alta sorveglianza fitosanitaria, allo scopo di costituire una ulteriore

barriera di sicurezza per contrastare l'espansione territoriale dell'organismo da quarantena verso Nord; individuare una fascia di eradicazione a ridosso della zona cuscinetto di una larghezza di 1 Km. ove eliminare tutte le piante infette. Tale ipotesi di lavoro è stata anche confermata con l'approvazione del Decreto Ministeriale n. 2777 del 26 settembre 2014 che tra l'altro ha recepito la Decisione 2014/497/UE del 23 luglio 2014.

Con delibera di Giunta Regionale n. 1842 del 5 settembre 2014 si è approvato, tra l'altro: "Di prendere atto dell'effettiva straordinarietà dell'emergenza fitosanitaria causata dalle infezioni di *Xylella fastidiosa* in una vasta area della Provincia di Lecce e, pertanto, di chiedere: alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la dichiarazione dello stato di emergenza fitosanitaria straordinaria con conseguente richiesta di emanare specifiche norme che tra l'altro individuano un soggetto gestore dell'emergenza fitosanitaria a cui saranno conferire poteri straordinari che consentano l'immediata ed urgente attuazione delle azioni previste dal "Piano di Azione nelle aree interessate all'eradicazione, al contenimento e alla prevenzione della *Xylella fastidiosa*." Come risulta dal "Piano degli interventi" del Commissario Delegato per fronteggiare il rischio fitosanitario connesso alla diffusione della *Xylella fastidiosa* (Well e Raju) nel territorio della Regione Puglia (Ordinanza del CDPC 225/2015) con la definizione delle zone delimitate nel Mese di Aprile, sono state prese misure di estirpazione delle piante di Olivi risultati infetti in 5 focolai puntiformi per un totale di 104 piante, nei Comuni di Trepuzzi n. 62, Lecce n. 9, Copertino n. 5, Galatina n. 23, Sternatia n. 5. L'estirpazione è stata fatta direttamente dalla Regione Puglia per il tramite A.R.I.F. - Agenzia Regionale per le Attività Irrigue e Forestali, il 14 e 15 aprile 2014. L'impatto di tale misura ha determinato un impegno particolarmente gravoso:

- nel riorganizzare il monitoraggio per accertare per ogni singola pianta, con analisi di verifica e di conferma, la presenza del batterio;
- nella identificazione dei proprietari delle piante infette;
- nella predisposizione degli atti ingiuntivi di abbattimento oltre alla loro notifica agli interessati;
- nell'organizzare con A.R.I.F. - Agenzia Regionale per le Attività Irrigue e Forestali tutte le fasi abbattimento delle piante e della loro distruzione negli stessi siti.

Con particolare riferimento al territorio di Gallipoli, l'Amministrazione Regionale, non ha adottato misure di eradicazione, in accordo anche con la Commissione Europea, in quanto l'area risultava oramai già molto estesa e caratterizzata da contagio diffuso e non era, dunque, più possibile eradicare il patogeno (dovendosi intendere per "eradicazione" l'eliminazione del batterio dal territorio e da tutte le possibili piante ospiti presenti). Infatti, con la Decisione di esecuzione 2015/789 della Commissione U.E. è risultato che "Nella provincia di Lecce l'organismo specificato è già ampiamente diffuso. Se è dimostrato che in alcune parti della zona l'organismo specificato è presente da più di due anni e non è più possibile eradicarlo, l'organismo ufficiale responsabile dovrebbe avere la possibilità di attuare misure di contenimento anziché misure di eradicazione, per proteggere almeno i siti di produzione, le piante aventi particolare valore scientifico, sociale o culturale, nonché la frontiera con il restante territorio dell'Unione".

11. Alla luce delle suindicate coordinate fattuali e normative, ritiene, pertanto, questo Tribunale che le domande risarcitorie azionate dagli odierni ricorrenti siano infondate e vadano, pertanto, respinte, in quanto – da un lato - l'efficacia e la legittimità dei suindicati provvedimenti, adottati dalle Amministrazioni resistenti in subiecta materia, non risulta adeguatamente contestata dagli odierni ricorrenti e, - dall'altro lato - comunque, l'exkursus provvedimentale e fattuale ut supra indicato non ha evidenziato - ad avviso di questo Tribunale - alcuna inerzia e/o ritardo o palese e colpevole illegittimità o irragionevolezza della funzione pubblica (discrezionale) in tema di misure di protezione e contenimento della *Xylella fastidiosa*.

12. Inoltre, deve rilevarsi che il risarcimento danni per atti amministrativi e/o comportamenti autoritativi, come quelli inerenti il potere pubblicistico/discrezionale per contrastare un'emergenza (nella specie fitosanitaria), è possibile solo se sussistono tutti i presupposti dell'illecito (condotta illegittima, colpa della P.A., nesso di causalità, evento dannoso). Per giurisprudenza costante, ai fini della valutazione dell'elemento soggettivo dell'Amministrazione pubblica, intesa come apparato, "deve essere fornita la dimostrazione che la pubblica amministrazione abbia agito quanto meno con colpa, in contrasto con i canoni di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, di cui all'art. 97 Costituzione, in quanto la responsabilità della P.A. può, dunque, ritenersi accertata quando, tenuto conto del comportamento complessivo degli organi intervenuti nel procedimento [...], la violazione risulti grave e commessa in un contesto di circostanze di fatto e in un quadro di riferimento normativo e giuridico tale da palesare la negligenza e l'imperizia dell'organo nell'assunzione o nella mancata assunzione di provvedimenti o azioni viziate".

In definitiva, "ai fini dell'accertamento della responsabilità extracontrattuale, perché si configuri la colpa dell'Amministrazione, occorre avere riguardo al carattere ed al contenuto della regola di azione violata: se la stessa è chiara, univoca, cogente, in caso di sua violazione, si dovrà riconoscere la sussistenza dell'elemento psicologico. Al contrario, se il canone della condotta amministrativa è ambiguo, equivoco o, comunque, costruito in modo tale da affidare all'autorità pubblica un elevato grado di discrezionalità, la colpa potrà sussistere solo nelle ipotesi in cui il potere è stato esercitato in palese spregio delle menzionate regole di imparzialità, correttezza e buona fede, proporzionalità e ragionevolezza, con la conseguenza che ogni altra violazione del diritto oggettivo resta assorbita nel perimetro dell'errore scusabile, ai sensi dell'art. 5 c.p." (ex plur., Cons. Stato, sez. V, 2.2.2024, n. 1087 ).

Inoltre, in base al principio generale che trova fonte nell'art. 2697 c.c., ai fini del risarcimento dei danni provocati dall'illegittimo esercizio del potere amministrativo i ricorrenti deve fornire in modo rigoroso anche la prova dell'effettiva esistenza ed entità del danno, e della sua riconducibilità causale all'illecito dedotto.



Al riguardo la giurisprudenza ha difatti costantemente affermato che “L'azione risarcitoria innanzi al G.A. non è retta dal principio dispositivo con metodo acquisitivo, tipica del processo impugnatorio, bensì dal generale principio dell'onere della prova ex art. 2697 c.c., e 115 c.p.c., per cui sulla parte ricorrente grava l'onere di dimostrare la sussistenza di tutti i presupposti della domanda al fine di ottenere il riconoscimento di una responsabilità della P.A. per i danni derivanti dall'illegittimo ed omesso svolgimento dell'attività amministrativa di stampo autoritativo.

Al mancato assolvimento dell'onere probatorio, peraltro, non può porre rimedio il G.A. avvalendosi della C.T.U. che non è un mezzo di prova, ma è rivolto a fornire al giudice un ausilio tecnico per la valutazione di circostanze e fatti già acquisiti e dimostrati dalla parte” (T.A.R. Lazio, sez. III, 17/03/2023, n. 4680).

13. In applicazione dei suindicati principi alla fattispecie concreta dedotta in giudizio, ritiene, il Tribunale che le domande risarcitorie azionate dai ricorrenti risultano del tutto infondate in quanto, in primo luogo, non si ravvisa la denunciata illegittimità dei poteri discrezionali esercitati dalle PP.AA. resistenti in subiecta materia per l'allegato ritardo e/o inadeguatezza con cui sono stati esercitati dalla Regione Puglia e dallo Stato italiano; discrezionalità da valutarsi non ex post (ossia alla luce delle conoscenze tecnico-scientifiche acquisite nel corso degli anni) ma ex ante ossia tra il periodo di insorgenza del drammatico fenomeno (ottobre 2013) e l'estate del 2018 (nel quale i ricorrenti assumono essersi verificati i danni lamentati).

Invero, ai sensi dell'anzidetta Direttiva 2000/29/CE concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità, fino all'anno 2013 per il batterio Xylella era vietata l'importazione di solo di vite e agrumi, non risultando specifici divieti o prescrizioni per l'olivo.

In definitiva, fino all'anno 2013, l'Olea europea era una specie non annoverata tra le specie sensibili alla Xylella fastidiosa.

Come emerge dalla suindicata ricostruzione fattuale, la problematica in esame non solo risulta esplosa nella sua drammaticità e dirompenza nel giro di pochi mesi ma ha anche incontrato la presenza di una serie di ostacoli giuridici e fattuali riguardanti, lo studio e il monitoraggio del fenomeno, l'identificazione e la ricerca dei proprietari delle piante infette e la predisposizione degli atti ingiuntivi di abbattimento: operazioni del tutto laboriose, complesse e notoriamente ostacolate o comunque non eseguite dagli stessi proprietari.

Inoltre, non risulta neppure dimostrata la colpevole mancata/ritardata attivazione di provvedimenti amministrativi adeguati, in tema di misure di protezione e contenimento della Xylella fastidiosa, dalle PP.AA. resistenti.

In proposito, la Corte di Giustizia U.E. Sez. V, con sentenza del 5 settembre 2019 n. 443/2018, emessa a seguito del parere del 14 luglio 2017 della competente Commissione U.E. (con cui si addebitava alla Repubblica italiana molteplici inadempimenti del diritto dell'Unione, per non aver proceduto, in violazione dell'articolo 7, paragrafo 2, lettera c), della decisione di esecuzione 2015/789 modificata, all'abbattimento immediato degli alberi infetti nella zona di contenimento e per essere venuta meno all'obbligo di assicurare, sia nella zona di contenimento che nella zona cuscinetto, il campionamento entro un raggio di 100 m attorno alle piante risultate infette e il monitoraggio della presenza della Xylella fastidiosa tramite ispezioni annuali effettuate al momento opportuno, o comunque per la generale inadempienza dell'obbligo di adottare le misure necessarie per impedire l'ulteriore diffusione della Xylella fastidiosa), non solo non ha riscontrato violazioni in ordine all'attività posta in essere dalla Regione e dallo Stato membro prima dell'anno 2015, ma ha anche riconosciuto che “volendo così dedurre la violazione da parte della Repubblica italiana degli obblighi specifici previsti all'articolo 6, paragrafi 2, 7 e 9, della decisione di esecuzione 2015/789 dalla constatazione secondo cui il batterio Xf non ha cessato di diffondersi dal 2013 in Puglia, la Commissione finisce col presumere l'esistenza di una simile violazione nonché quella di un nesso di causalità tra quest'ultima e la diffusione del batterio Xf. Orbene, in assenza di tali prove concrete della violazione di detti obblighi specifici, non si può escludere che, come ha correttamente rilevato la Repubblica italiana, la diffusione del batterio Xf risulti, almeno in parte, da circostanze diverse dalla violazione di detti obblighi da parte di tale Stato membro. Occorre pertanto, constatare che la Commissione non ha dimostrato che la Repubblica italiana abbia violato ripetutamente gli obblighi specifici di cui all'articolo 6, paragrafi 2, 7 e 9, della decisione di esecuzione 2015/789 modificata.

Ne consegue che la Commissione non può neppure addebitare alla Repubblica italiana di aver commesso una violazione dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2000/29 e dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, dal momento che le censure formulate a tale proposito da detta istituzione si basano, allo stesso modo, sul solo fatto della diffusione del batterio Xf dal 2013 in Puglia. In simili condizioni, risulta che la Commissione non ha dimostrato che la Repubblica italiana sia incorsa in un costante e generale inadempimento dell'obbligo di adottare le misure necessarie per impedire la diffusione del batterio Xf attraverso successive e singole violazioni delle misure previste dalla decisione di esecuzione 2015/789 modificata)”.

14. Quanto alla lamentata mancata - immediata - eradicazione (materiale) degli alberi infetti, tale misura, per quanto non ragionevolmente immediatamente esigibile sin dall'ottobre 2013 o comunque in un breve periodo (per le necessarie preventive attività istruttorie e di studio tecnico - scientifico, effettuate concretamente dalle PP.AA. interessate in un periodo di tempo ragionevole, avuto riguardo alla estensione e all'aggravarsi repentino del fenomeno con conseguente necessità



di continui aggiornamenti e cambi di strategie di contenimento) risultava nell'immediato anche contrastante con il principio di proporzionalità, il quale esige che gli atti delle istituzioni dell'Unione e quelli adottati dalle Amministrazioni nazionali in conseguenza non superino i limiti di ciò che è appropriato e necessario per il conseguimento degli obiettivi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere a quella meno gravosa, e che gli inconvenienti causati non devono essere eccessivi rispetto agli scopi perseguiti (Consiglio di Stato, Sez. III, n. 1692/2020).

15. Sotto altro profilo, rileva, inoltre, il Collegio che i ricorrenti non hanno dimostrato in questo giudizio di aver assunto iniziative personali o volte ad attivare e/o allertare le Autorità competenti per l'adozione di misure dirette al contenimento dell'evento, né hanno chiesto l'eradicazione delle piante interessate e presenti nei terreni vicini o di loro proprietà, come avrebbero avuto l'onere di fare in virtù dei doveri di vigilanza, diligenza e custodia che incombono sui proprietari di beni materiali.

In ogni caso, il Tribunale non può fare a meno di rilevare anche la mancata dimostrazione che la dedotta mancata o ritardata attivazione di provvedimenti adeguati, in tema di misure di protezione e contenimento della Xylella fastidiosa, da parte delle PP.AA. resistenti, avrebbe potuto impedire il verificarsi dei danni lamentati (rectius: nesso causale), avuto riguardo alla dirompente diffusione generalizzata del batterio de quo, notoriamente insediato in un territorio con condizioni climatiche favorevoli e una flora recettiva.

A tanto deve aggiungersi che, quand'anche dovesse ritenersi esigibile da parte dell'Amministrazione l'eradicazione tempestiva delle piante infette, i ricorrenti - che lamentano una generica e generalizzata mancata eradicazione - non hanno neppure evidenziato in maniera circostanziata quali piante infette, quale area viciniora e in quale momento temporale la stessa avrebbe dovuto provvedere in tal senso perché non si propagasse il batterio in questione nei propri fondi, ossia quali specifiche azioni od omissioni possano - anche secondo un metodo prognostico - aver provocato il nesso di causalità nel caso concreto.

In definitiva, non risultano forniti elementi sufficienti per la ricostruzione del c.d. nesso eziologico, necessaria al fine di valutare se la condotta della pubblica amministrazione sia stata idonea a ledere la posizione soggettiva di interesse legittimo anche attraverso un giudizio prognostico corredato da specifiche regole e/o leggi scientifiche.

Inoltre, ai sensi Legge Regionale 29 marzo 2017, n. 4 (Gestione della batteriosi da Xylella fastidiosa nel territorio della regione Puglia) all'art.2, nello stabilire che "chiunque venga a conoscenza della presenza dell'organismo specificato ne informa immediatamente il Servizio fitosanitario regionale e fornisce tutte le informazioni pertinenti", attribuisce tale specifico onere anche ai proprietari dei terreni e, nella specie, non risulta neppure dimostrato che i ricorrenti - pur avendo riscontrato già a far data dal 2018 che gli alberi della varietà Cellina di Nardo sui fondi di loro proprietà avevano cominciato a manifestare segni di disseccamento ascrivibili al batterio xylella fastidiosa" - ne abbiano informato il Servizio fitosanitario regionale.

Le suddette considerazioni non consentono pertanto la dimostrazione neppure del c.c. nesso causale, ossia il legame eziologico tra la condotta (azione od omissione) attribuita nella specie alle PP.AA. resistenti quale condizione dell'evento e l'evento dannoso, senza la quale l'evento stesso non si sarebbe verificato.

16. Infine, dovendosi qualificare la posizione dei ricorrenti in termini di (mero) interesse legittimo pretensivo collegato all'intempestivo/mancato/illegittimo esercizio di un potere autoritativo discrezionale della P.A. in tema di misure di protezione e contenimento della Xylella fastidiosa previste dalla normativa U.E. ed interna vigenti, le domande azionate - che appaiono più tendenti a denunciare la lesione del diritto soggettivo alla conservazione dell'integrità del proprio patrimonio - si appalesano manifestamente infondate.

17. Conclusivamente, per le ragioni sin qui esposte da ritenersi assorbenti di ogni altra questione, il ricorso deve essere respinto.

18. Sussistono nondimeno i presupposti di legge, stante la peculiarità e complessità della controversia, per disporre la compensazione integrale delle spese processuali del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Terza, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese processuali compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

(Omissis)