

## Emergenza *Xylella*: le c.d. misure di contenimento per la salvaguardia degli ulivi secolari in agro pugliese

**T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II 20 maggio 2019, n. 726 - Adamo, pres.; Ieva, est. - Vivai Capitanio Stefano, Soc. agricola di Capitanio Leonardo & C. s.a.s. ed a. (avv. Manelli) c. Regione Puglia - Dipartimento agricoltura, sviluppo rurale ed ambientale - Sezione Osservatorio fitosanitario (avv. Bucci).**

*In applicazione delle disposizioni dettate rispettivamente dalle decisioni di esecuzione della Commissione dell'Unione europea n. 2015/789/UE e n. 2018/927/UE, al fine di fronteggiare l'ulteriore diffusione della nota Xylella fastidiosa le c.d. misure di contenimento ivi previste e tipizzate risultano essere agli organi tecnico-specialistici nella materia agronomica - tra cui alla Sezione dell'Osservatorio fitosanitario del Dipartimento agricoltura della Regione Puglia - le uniche invero adottabili, considerata la necessità di contemperare il contrasto della propagazione del batterio con la salvaguardia della natura dei luoghi di notevole interesse pubblico.*

(Omissis)

### FATTO

Con ricorso depositato in data 23 ottobre 2018 le imprese e società vivaistiche in epigrafe impugnavano il provvedimento dell'Amministrazione regionale 9 agosto 2018, n. 674, contenente il recepimento della decisione di esecuzione UE/2018/927 di modifica della decisione UE/2015/789 -aggiornamento delle aree delimitate alla «*Xylella fastidiosa* sottospecie pauca ST53». I ricorrenti sono tutti vivaisti delle province pugliesi di Taranto e Bari, le cui aziende sono interessate dalla determinazione dell'Osservatorio fitosanitario della Regione Puglia n. 674 del 9 agosto 2018 di individuazione della nuova zona infetta per fronteggiare il rischio fitosanitario connesso alla diffusione della *Xylella fastidiosa* (Well e Raju) nel territorio della Regione Puglia.

Tutte le aziende vivaistiche ricorrenti sono situate nella *zona cuscinetto*, ma ad una distanza superiore a 5 km dal limite della *zona infetta*.

Si costituiva la Regione Puglia resistendo e contestando il gravame proposto.

Con ordinanza del 21 novembre 2018 n. 451, l'istanza cautelare veniva rigettata.

Successivamente, con ricorso per motivi aggiunti depositato in data 26 marzo 2019, le predette imprese e società vivaistiche impugnavano il successivo connesso provvedimento n. 3 del 16 gennaio 2019 recante ulteriore aggiornamento delle aree delimitate alla «*Xylella fastidiosa* sottospecie Pauca ST53», di cui alla precedente determina dirigenziale n. 674 del 2018.

In particolare, le imprese vivaistiche lamentavano profili di violazione di legge ed eccesso di potere, connessi all'interesse a non subire paventati danni economici, in ragione delle misure di contenimento della diffusione del batterio adottate dalla Regione Puglia.

La Regione Puglia, al contrario, sosteneva la piena legittimità degli atti adottati, sulla scorta delle decisioni già assunte in sede di Unione europea, nell'interesse regionale e nazionale a impedire la diffusione irrimediabile del batterio, dovendosi provvedere all'attuazione tempestiva delle cautele e misure di contenimento, come stabilite *funditus* nell'esercizio della discrezionalità tecnica, frutto di analisi e verifiche ponderate, dell'Amministrazione.

Le parti nel corso della trattazione si scambiavano documenti, memorie e repliche.

Alle udienze camerale e pubblica del 16 aprile 2019, il ricorso, dopo ampia discussione, rinunciata la seconda istanza cautelare formulata con i motivi aggiunti, veniva indi trattenuto in decisione.

### DIRITTO

Il ricorso è infondato.

1. - Preliminarmente, va chiarito che, per quanto risulta agli atti, la diffusione in Puglia del batterio denominato «*Xylella fastidiosa* sottospecie Pauca ST53» ha origine nell'anno 2013, quando veniva riscontrata per la prima volta nella Provincia di Lecce la presenza del batterio su piante di olivo, di oleandro, drupacee e su altre piante spontanee.

Le ricerche effettuate dal Centro nazionale di ricerca (C.N.R.) di Bari hanno consentito d'identificare il genotipo del batterio presente nella Provincia di Lecce, come *Xylella fastidiosa*, sub-specie *pauca*, riscontrata prima di tale momento in Costa Rica, e oggi nominato dal C.N.R. «*Xylella fastidiosa* sottospecie Pauca ST53» in conformità alla classificazione adottata a livello internazionale.

L'insetto vettore del batterio che conduce alla malattia la pianta infestata è il *Philaenus spumarius*, comunemente conosciuto come «Sputacchina».

Al fine di fronteggiare il fenomeno, con determinazione del Dirigente di Sezione dell'Osservatorio fitosanitario della Regione Puglia n. 157 del 18 aprile 2014 - in attuazione della decisione di esecuzione 2015/789/UE del 18 maggio 2015 - sono state

individuare e perimetrare le aree interessate dal batterio, c.d. «zone delimitate», con divisione delle stesse in «zone infette» (o «zone contaminate») e «zone cuscinetto» (o «zone tampone»).

Con la successiva determinazione dirigenziale n. 3 del 16 gennaio 2015, sono state poi ridefinite le «zone delimitate».

Con delibera del Consiglio dei ministri del 10 febbraio 2015 (G.U. n. 42 del 20 febbraio 2015) è stato dichiarato lo stato di emergenza fitosanitaria per la diffusione del batterio «*Xylella fastidiosa*» in Puglia.

Il Tribunale dell'Unione europea (T-437/15), con ordinanza n. 711319 datata 11 marzo 2016, ha dichiarato la legittimità della decisione di esecuzione 2015/789/UE del 18 maggio 2015.

Alla decisione di esecuzione 2015/789/UE del 18 maggio 2015 hanno poi fatto seguito le decisioni di esecuzione 2015/2417/UE, 2016/764/UE e 2017/2352/UE, che hanno modificato e integrato la prima.

Dalle decisioni di esecuzione veniva demandato alla Regione Puglia il compito d'individuare la corrispondenza *in situ* di tale delimitazione, riportandola sulla cartografia, nonché l'attuazione delle misure di contrasto della diffusione del batterio, secondo quanto stabilito dagli artt. 7 e 8 della decisione di esecuzione 2015/789/UE.

La situazione si era cristallizzata; senonché, in data 27 giugno 2018, è stata adottata la decisione di esecuzione n. UE/2018/927, modificativa della precedente decisione di esecuzione n. UE/2015/789 e integrazioni, con cui la Commissione europea ha esteso la *zona infetta*.

In data 9 agosto 2018, il Dirigente dell'Osservatorio fitosanitario della Regione Puglia ha adottato la determinazione n. 674, con cui, prendendo atto della nuova indicazione della *zona infetta*, ha proceduto alla nuova riparametrazione delle zone delimitate.

2. - Con un unico e articolato motivo di doglianza, i ricorrenti hanno impugnato la determina dell'Osservatorio fitosanitario regionale n. 674 del 9 agosto 2018. Con successivo ricorso per motivi aggiunti i ricorrenti hanno analogamente impugnato la successiva determina del medesimo Organo n. 3 del 16 gennaio 2019. Con riferimento ad entrambi i detti impugnati atti, le aziende vivaistiche hanno lamentato la violazione di legge e della decisione di esecuzione UE, l'eccesso di potere per difetto di motivazione, d'istruttoria e per illogicità - irrazionalità.

In via preliminare, va evidenziato che la zona delimitata è costituita da una *zona infetta* e da una *zona cuscinetto* (art. 4, comma 2, della decisione di esecuzione UE/2015/789). Ai sensi dell'art. 4, paragrafo 2, della medesima decisione, la zona cuscinetto ha una larghezza di 5 km (e circonda la zona infetta). Tuttavia, nel solo caso di applicazione delle *misure di contenimento*, di cui all'art. 7, paragrafo 1, della decisione, la zona cuscinetto ha una larghezza di maggiore estensione pari ad almeno 10 km.

La decisione di esecuzione in questione stabilisce due tipologie di misure di contrasto d'applicare per impedire la diffusione del batterio in discussione: 1) la *misura di eradicazione* (art. 6); 2) la *misura del contenimento* (art. 7), rimettendo però allo Stato membro (e per esso alla Regione competente) l'individuazione della misura ritenuta più idonea al perseguimento dello scopo. L'interesse delle ricorrenti ad impugnare concerne la parte dell'atto gravato, nel quale la Regione Puglia ha ritenuto di delimitare la *zona cuscinetto* in una fascia di ben 10 km lineari dalla *zona infetta*.

Tanto, in quanto la Regione Puglia ha ritenuto di applicare le *misure di contenimento* (art. 7 della decisione), dando così luogo alla circoscrizione di una zona di contenimento, nella quale vengono rimosse in via immediata solo tutte le piante infette.

Mentre, entro un raggio di 100 m dalla pianta infetta, viene effettuato un monitoraggio sulle piante ospiti, nonché controllata la situazione perlomeno in prossimità di siti specifici registrati con adeguati trattamenti fitosanitari ai sensi dell'art. 9, par. 2, o in prossimità di siti che presentano particolare valore sociale, culturale o scientifico, o comunque entro una distanza di 20 km dal confine della zona infetta.

L'alternativa costituita dalle *misure di eradicazione* (art. 6 della decisione) è stata scartata in quanto avrebbe invece comportato oltre alla rimozione di tutte le piante infette, anche, entro il raggio di 100 m attorno alle piante malate, la rimozione di tutte le piante ospiti del batterio e delle piante che presentassero sintomi indicativi di possibile infezione, salvo deroga per le piante di valore storico, in presenza di particolari condizioni difficili d'attuare (campionamento e analisi, isolamento fisico dei vettori, applicazione di pratiche agricole appropriate), con ispezioni di controllo per singola pianta, per la quale venga concessa la deroga alla eradicazione.

3. - Tuttavia, il motivo-vizio d'illegittimità rappresentato in entrambe le impugnazioni non sussiste, in quanto in realtà non si rinviene né la violazione di legge, essendo i provvedimenti della Regione Puglia aderenti alle decisioni di esecuzione UE (ritenute peraltro legittime dal Tribunale UE), né l'eccesso di potere.

Il ricorrente insiste sul difetto di motivazione posto alla base della scelta fatta tra le due alternative di misure (eradicazione o contenimento) e sul correlativo difetto di adeguata istruttoria.

Tuttavia, va osservato che i provvedimenti impugnati della Regione Puglia si collocano nella logica dell'adozione delle misure di contenimento, quale unica opzione possibile, per attuare un efficace contrasto della diffusione della *Xylella fastidiosa*, nel rispetto della particolarità del territorio pugliese, che annovera, specie nella parte meridionale del Salento, colture olivicole secolari e di particolare pregio, con rilevanza storica e paesaggistico-culturale territoriale.

Le c.d. *misure di contenimento* indi sono apparse agli organi tecnico-specialistici nella materia agronomica, tra cui la Sezione dell'Osservatorio fitosanitario del Dipartimento agricoltura della Regione - deputati ad assumere le decisioni contro la diffusione della *Xylella fastidiosa* opportune e indispensabili - le uniche invero adottabili, considerata la necessità di contemperare il contrasto della diffusione del batterio con la natura dei luoghi, di notevole interesse pubblico, dei quali va quantomeno tentata la salvaguardia.

Di tale valutazione l'atto impugnato, unitamente agli atti propedeutici, ha dato invero conto, anche *per relationem*. Inoltre, la Regione Puglia ha legiferato in materia con la l. 29 marzo 2017, n. 4 (*Gestione della batteriosi da Xylella fastidiosa nel territorio della regione Puglia*), riproducendo con disposizioni di maggiore dettaglio la normativa europea e adottando una strategia composita di contrasto, ispirata però al fine pubblico prevalente della tutela del paesaggio, dell'ambiente, della salute, dell'identità e dell'economia delle aree colpite.

Peraltro, poiché è documentato come il batterio *Xylella fastidiosa* non sia autoctono, tant'è che l'origine della presenza e della diffusione nel territorio pugliese e in altri dell'Europa meridionale rimane ignota, le attività di ricerca e d'indagine scientifica (tuttora in corso) non hanno ottenuto risultati definitivi; sicché, *rebus sic stantibus*, è stata presa la decisione di contrasto ritenuta, nella discrezionalità tecnica dell'amministrazione, più utile, attesi gli interessi pubblici in gioco.

È infatti parso, nell'interesse generale, preferibile optare per le misure (più miti) di contenimento, piuttosto che per le misure (più radicali) di c.d. eradicazione, poiché, ferma restando, comunque sia, in entrambi i casi, lo sradicamento e la distruzione delle piante infette, le prime misure (contenimento) prevedono l'adozione, nei 100 m circostanti, di soli interventi selettivi di monitoraggio; mentre le seconde misure (eradicazione) obbligano all'assunzione, nei 100 m circostanti, di azioni più invasive di distruzione non solo delle piante infette, ma anche delle piante meramente indiziate d'infezione e delle piante semplici portatrici potenziali dei vettori.

La prima misura (contenimento), di minore impatto, ha comportato la necessità di prevedere una zona cuscinetto più ampia di 10 km. Mentre, la seconda misura (eradicazione), di maggiore impatto, avrebbe consentito d'individuare una zona cuscinetto della minore ampiezza di 5 km. Tanto, in quanto la minore gravosità delle azioni di contrasto implica l'esigenza di prevedere una più ampia cautelativa zona di cuscinetto, rispetto alla maggiore gravosità delle azioni di contrasto, che invece rende sufficiente una più piccola cautelativa zona cuscinetto.

Pertanto, il Collegio ritiene che sia stato rispettato il principio di adeguatezza e proporzionalità dei provvedimenti di contrasto, attesa la particolare natura dei luoghi. Né il Tribunale può sostituirsi all'apprezzamento tecnico-discrezionale e di merito-opportunità effettuato, con piena cognizione dei dati scientifici, dalla competente Autorità amministrativa, qualora questa valutazione non sia invero trasmodata nell'eccesso di potere.

Al contrario, l'interesse delle ricorrenti aziende vivaistiche è determinato dal fatto di non voler essere incluse nella *zona cuscinetto*, come in concreto accade, data la sua estensione di 10 km, delegata alla scelta di adottare le misure di contenimento, anziché di soli 5 km (che sarebbe conseguita all'opzione per le misure di eradicazione).

Tanto, in quanto il rientrare in una zona cuscinetto comporta particolari (e costosi) oneri di controllo e attenzione sulle piante oggetto di coltivazione vivaistica e di successiva commercializzazione.

A ben vedere, però, non è detto che i costi lamentati nel ricorso e nei motivi aggiunti possano essere del tutto esclusi dall'adozione di diverse (e maggiormente favorevoli all'interesse particolare) misure di contrasto della diffusione del batterio *Xylella fastidiosa*, atteso che purtroppo l'ingresso dello stesso nell'ambiente pugliese-salentino comunque ha comportato e *ex se* comporterà nei prossimi anni un adeguamento delle coltivazioni con altre maggiormente adatte, con la necessità di sopportare costi di analisi e di ristrutturazione della realtà aziendale condotta.

4. - In conclusione, il ricorso e i motivi aggiunti vanno respinti, in quanto le aziende vivaistiche ricorrenti hanno in realtà rappresentato un interesse particolare, che, pur non trascurabile, a giusta ragione, deve necessariamente inserirsi nella complessa valutazione dell'interesse generale, curato dall'Amministrazione regionale, che ha inteso scegliere - nel rispetto delle indicazioni euro-unitarie e nell'ampia discrezionalità che connotano le scelte di adozione delle misure di contrasto di fenomeni consimili - la soluzione adeguata che è apparsa più rispettosa dell'interesse pubblico alla salvaguardia del contesto ambientale, per quanto possibile.

5. - Considerata la peculiarità delle questioni poste, la complessità delle stesse e la novità, le spese vanno compensate, ai sensi dell'art. 26, comma 1, del codice del processo amministrativo, come inciso dalla sentenza della Corte costituzionale 19 aprile 2018, n. 77, salvo l'onere del pagamento del contributo unificato che, ai sensi dell'art. 13, comma 6 *bis*, del d.p.r. 30 maggio 2002, n. 115, rimane posto a carico delle parti ricorrenti soccombenti nel giudizio.

(*Omissis*)

## **Emergenza *Xylella*: le c.d. misure di contenimento per la salvaguardia degli ulivi secolari in agro pugliese**

Il delicato tema afferente al novero delle misure di emergenza tese alla prevenzione, al controllo e all'eradicazione del noto fenomeno della *Xylella fastidiosa*, causato dalla «*sottospecie di genotipo Pauca ST53*», sta assumendo delle dimensioni di portata sempre più ampia tali da provocare delle dirette conseguenze, sia dal punto di vista economico-sociale che ambientale, sul tessuto nazionale ed europeo.

In vero, è proprio il patogeno batterico trasmesso attraverso il «*Phileinus spumarius*», c.d. «*Sputacchina*» (ossia l'insetto vettore che si nutre della linfa xilematica, acquisendo le cellule batteriche dalle piante infette e inoculandole in quelle sane), all'origine del c.d. «Complesso del disseccamento rapido dell'olivo» (Co.Di.R.O.), che ancora una volta catalizza l'attenzione degli organi giudicanti, come si evince dalla sentenza in commento emessa dal Tribunale amministrativo della Regione Puglia, Sez. II, lo scorso 20 maggio 2019. Difatti, per gli esperti del settore, è pacifico che il processo esaminato, si manifesta nelle vesti di una gravissima fitopatologia, responsabile della morte per disseccamento di numerosi ulivi secolari e monumentali, in specie, nel territorio Pugliese e soprattutto Salentino, ove come da taluni<sup>1</sup> sostenuto, sembra che il metodo dell'eradicazione «*stia annientando l'anima anche del patrimonio storico-culturale*».

All'uopo si rammenta che lo stato di emergenza nella Regione Puglia correlato alla propagazione estesa ed intensa nel territorio del batterio patogeno da quarantena in esame, è stato esplicitamente dichiarato con la delibera del Consiglio dei ministri del 10 febbraio 2015<sup>2</sup>. Quest'ultima, rilevando che la situazione di criticità ormai acclarata nelle zone pugliesi coinvolge aree sia pubbliche che private, tale da compromettere, conseguentemente le attività produttive agricole, vivaistiche e turistiche, nonché da determinare un grave pregiudizio allo stesso patrimonio paesaggistico legato alla presenza di ulivi monumentali, ha ravvisato l'esigenza di un intervento tempestivo, al fine di porre in essere tutte le iniziative di carattere straordinario ed urgenti necessarie per impedire la diffusione del predetto batterio e salvaguardare l'olivicoltura della Regione Puglia.

Va altresì evidenziato che recentemente la XIII Commissione Agricoltura della Camera il 21 febbraio 2019, ha concluso un'indagine conoscitiva sulle dimensioni<sup>3</sup> del fenomeno *de quo*, dalla quale è emersa da un canto, la drammaticità della situazione in cui versano gli olivicoltori pugliesi – per l'appunto a causa del diffondersi dell'area infetta dal batterio – e dall'altro, la conseguente necessità di procedere con estrema urgenza, di modo da attivare ogni misura utile sia al contenimento del batterio stesso sia alla ripresa produttiva dei territori colpiti.

<sup>1</sup> In tal senso v. P. TATEO, *La Puglia degli ulivi dopo la Xylella*, Castellana Grotte (BA), 2019.

<sup>2</sup> In G.U. del 20 febbraio 2015, n. 42.

<sup>3</sup> Cfr. Camera dei deputati, Servizi studi, XVIII Legislatura, XIII Commissione agricoltura e biodiversità, «Gli interventi per il contrasto del batterio della *Xylella fastidiosa*», un'indagine conoscitiva del fenomeno espletata il 21 febbraio 2019 e resa nota il 7 settembre 2019, in <https://temi.camera.it>, ove si legge testualmente che: «l'area complessivamente interessata ha, ormai, un'estensione di circa 750 mila ettari di superficie, a fronte degli 8.000 originariamente interessati dal fenomeno. Peraltro, la cosiddetta zona cuscinetto insiste sulle Province di Bari e Barletta-Andria-Trani (BAT) che, con i loro circa 132 mila ettari, rappresentano il 12 per cento della superficie agricola utilizzabile olivata italiana e, con oltre 120 mila tonnellate complessive di olio prodotto, rappresentano il 28 per cento della produzione nazionale (dati della campagna 2017/2018). Il contagio partito dalla Provincia di Lecce, copre gran parte della Provincia di Brindisi, essendosi esteso, dapprima a quella di Taranto ed avendo, poi, raggiunto all'inizio del 2018, i confini della Provincia di Bari. Il rilevamento di focolai di *Xylella fastidiosa* in punti diversi della zona cuscinetto ha, quindi, reso necessaria una nuova demarcazione della zona infetta e una nuova delimitazione delle aree oggetto di misure di contenimento, con uno spostamento di circa 20 chilometri verso nord dei confini della zona infetta, della zona di contenimento (che comprende i primi 20 chilometri della zona infetta adiacente alla zona cuscinetto) e della zona cuscinetto. Recente è la notizia del ritrovamento di una pianta infetta in un'area ricadente nel Comune di Monopoli (Bari)».



Difatti, al fine di fronteggiare gli allarmismi che derivano dallo stato dell'arte sopra richiamato, le Autorità locali e nazionali, supportate da interventi mirati da parte delle Istituzioni dell'Unione europea, sono intervenute con una serie di numerosi provvedimenti funzionalizzati a prevenire e debellare la fitopatologia causata dal batterio in oggetto.

In particolare, nell'ottica ispirata a garantire *tout court* il principio della prevenzione, si segnalano due recentissimi interventi legislativi, che evidenziano la sensibilità e l'interesse avvertito dal legislatore nazionale sulla tematica in argomento.

Trattasi del decreto legge n. 27 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2019, recante disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli, ove in specifiche disposizioni di cui agli artt. 8<sup>4</sup>, 8 *bis*, 8 *ter* e 8 *quater* ha regolamentato le procedure, nonché i protocolli di contrasto della *Xylella fastidiosa*, di altre fitopatie e di sostegno per la rigenerazione olivicola della Puglia; del d.m. 6 giugno 2019<sup>5</sup>, rubricato «Definizione delle aree indenni dall'organismo nocivo *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) nel territorio della Repubblica italiana», il quale indica le aree indenni del batterio nel territorio, individuate in ossequio alle indagini espletate dai servizi fitosanitari regionali all'uopo preposti.

Inoltre, sempre tra i provvedimenti di rilievo nella predetta disciplina di settore, è opportuno menzionare, tra gli altri, il decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e del turismo del 5 ottobre 2018<sup>6</sup>, di modifica del decreto ministeriale 13 febbraio 2018, concernente le misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione della *Xylella fastidiosa* nel territorio della Repubblica italiana; nonché alla delibera della Giunta della Regione Puglia del 24 ottobre 2018, n. 1890, rubricata «azioni di contrasto alla diffusione della *Xylella fastidiosa* per il 2018-2019, in applicazione della decisione di esecuzione (UE) 789/2015 e s.m.i.<sup>7</sup>».

In riferimento alla citata decisione di esecuzione, tra l'altro, come opportunamente evidenziato dal Collegio del T.A.R. Puglia, nella soprarichiamata pronuncia, il Tribunale dell'Unione europea (T-437/15)<sup>8</sup>,

---

<sup>4</sup> L'art. 8 cit. del suddetto decreto legge, al comma 1, ha introdotto l'art. 18 *bis* al d.lgs. 19 agosto 2005, n. 214, recante l'attuazione della direttiva 2002/89/CE sulle misure di protezione contro l'individuazione e la diffusione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali, il quale al primo comma, statuisce espressamente che: «le misure fitosanitarie ufficiali e ogni altra attività connessa, compresa la distruzione delle piante contaminate, incluse quelle aventi carattere monumentale, sono attuate in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e secondo i criteri indicati nei provvedimenti di emergenza fitosanitaria». La disposizione prosegue prevedendo che, «in presenza di misure di emergenza fitosanitaria che prevedono la rimozione delle piante in un dato areale, può essere consentito di non rimuovere le piante monumentali o di interesse storico, se non è accertata la presenza dell'infezione».

<sup>5</sup> In G.U. 7 settembre 2019, n. 210.

<sup>6</sup> In G.U. del 21 novembre 2018, n. 271, ove all'Allegato II, contenente le «Linee guida per il contenimento degli insetti vettori nelle zone delimitate per *Xylella fastidiosa*» (che sostituisce l'Allegato IV del d.m. 13 febbraio 2018 che recava le misure fitosanitarie da adottare per il contenimento della diffusione del batterio) delinea una strategia di lotta al vettore che si articola in una pluralità di interventi tra loro integrati, riprendendo le principali misure già previste nel precedente decreto. In particolare, come si legge dal documento conclusivo dell'indagine conoscitiva menzionata (cfr. Camera dei deputati, Servizi studi, XVIII Legislatura, XIII Commissione agricoltura e biodiversità, «Gli interventi per il contrasto del batterio della *Xylella fastidiosa*» cit.), «il d.m. 5 ottobre 2018 - seguendo un approccio che, nel contrasto al vettore, privilegia misure fitosanitarie di natura agronomica e fitoiatrica a basso impatto ambientale - prevede che la gestione del suolo debba avvenire principalmente attraverso le lavorazioni superficiali del terreno, al fine di ridurre la popolazione degli stadi giovanili del vettore nel periodo primaverile, o mediante la trinciatura delle erbe infestanti, oppure con l'utilizzo del pirodiserbo nelle aree di difficile accesso ai mezzi meccanici o, infine, con appropriati trattamenti a base di diserbanti, laddove sia impossibile intervenire con i mezzi indicati. In aggiunta alle misure agronomiche, il decreto prevede che siano effettuati almeno due trattamenti insetticidi contro gli stadi adulti del vettore, da eseguire sulle piante ospiti arboree con insetticidi autorizzati per il controllo di *Philaenus spumarius*, secondo le indicazioni fornite dal Servizio fitosanitario regionale».

<sup>7</sup> La cit. decisione di esecuzione (UE) n. 789/2015 della Commissione dell'Unione europea, del 18 maggio 2015, relativa alle misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa* (Wells et al.), pubblicata in G.U.U.E. 21 maggio 2015, n. 215, prende le mosse dal parere scientifico dell'EFSA - European Food Safety Authority, divulgato dalla menzionata Autorità a gennaio 2015, ove non solo è riportata una valutazione completa del rischio fitosanitario e delle opzioni di riduzione del rischio per *Xylella fastidiosa* nell'UE, ma è anche annoverato un elenco di specie di piante sensibili agli isolati europei e non europei dell'organismo specificato.

<sup>8</sup> Trib. primo grado UE, Sez. VIII 11 marzo 2016, in causa T-437/15 ord., reperibile nel sito <http://curia.europa.eu>.

con ordinanza dell'11 marzo 2016, ne ha dichiarato la legittimità, al fine di sopire eventuali dubbi maturati sulla fondatezza del ridetto provvedimento.

Ciò posto, ad ogni modo, si rileva che in virtù della citata decisione UE, la Commissione europea, considerando la situazione esistente nell'Italia meridionale, invita le Autorità nazionali ad includere tra le zone delimitate o meglio infette, almeno l'intera Provincia di Lecce, statuendo che per ridurre al minimo il rischio di diffusione dell'organismo specificato al di fuori della zona delimitata (zona infetta), è opportuno individuare la zona cuscinetto con una larghezza di maggiore estensione pari ad almeno 10 km.

In riferimento alla riparametrazione delle aree interessate la ridetta decisione UE precisa, peraltro che la zona delimitata è costituita da una zona infetta e da una zona cuscinetto (cfr. art. 4, comma 2,) e prescrive in seno a quest'ultima, una larghezza di 5 km dalla zona infetta (cfr. art. 4, par. 2).

Invece, relativamente alle misure di contrasto finalizzate ad impedire la diffusione del batterio in discussione, la più volte menzionata decisione UE n. 789/2015, individua rispettivamente due tipologie: da una parte, quella di eradicazione (art. 6); dall'altra, di contenimento (art. 7), rimettendo in ogni caso allo Stato membro interessato e indirettamente alla Regione competente, l'individuazione della misura ritenuta più idonea al perseguimento dello scopo.

Di contro, però all'art. 9, par. 2 (cit. decisione UE n. 789/2015) dispone, che entro un raggio di 100 m dalla pianta infetta, è opportuno eseguire un monitoraggio sulle piante ospiti, nonché un controllo della situazione in prossimità di siti specifici registrati con adeguati trattamenti fitosanitari, o nei pressi di siti che presentano particolare valore sociale, culturale o scientifico, o comunque entro una distanza di 20 km dal confine della zona infetta.

Orbene la Regione Puglia, dal suo canto, al fine di uniformare il proprio impianto normativo alle decisioni emanate dall'Unione europea, è intervenuta sul punto, con un recente provvedimento: si tratta della determinazione del Dirigente del Servizio «Produzioni vivaistiche e controllo organismi nocivi» - Sezione Osservatorio fitosanitario - Dipartimento dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e ambientale, del 9 agosto 2018, n. 674<sup>9</sup>, contenente il recepimento della decisione di esecuzione UE/2018/927<sup>10</sup>, di modifica della decisione di esecuzione UE/2015/789<sup>11</sup>, avente ad oggetto l'aggiornamento delle aree delimitate alla «*Xylella fastidiosa* - sottospecie genotipo *Pauca ST53*».

Il provvedimento *ut supra* menzionato, nello stabilire la delimitazione della zona cuscinetto in una fascia di ben 10 km lineari dall'area infetta e prevedendo tra le misure di contrasto al batterio della *Xylella*

---

<sup>9</sup> Pubblicata in *Bollettino Ufficiale della Regione Puglia (B.U.R.P.)* del 23 agosto 2018, n. 110.

<sup>10</sup> Con la decisione di esecuzione UE 2018/927 del 27 giugno 2018, pubblicata in *G.U.U.E. L 164/49*, la Commissione dell'Unione europea, a seguito della notifica pervenuta dalle Autorità italiane di individuazione di nuovi focolai in zona «cuscinetto» e di numerosi focolai in zona «contenimento», ha esteso la zona infetta all'intera Provincia di Lecce, all'intera Provincia di Brindisi, nonché ai seguenti comuni della Provincia di Taranto: Taranto, Avetrana, Carosino, Crispiano, Faggiano, Fragagnano, Grottaglie, Leporano, Lizzano, Manduria, Martina Franca, Maruggio, Monteiasi, Montemesola, Monteparano, Pulsano, Roccaforzata, San Giorgio jonico, San Marzano di San Giuseppe, Sava, Statte, Torricella, e al comune di Locorotondo della Provincia di Bari.

<sup>11</sup> *Ibidem*, si legge testualmente che: «(...) il 12 marzo 2018 le autorità italiane hanno notificato il rilevamento di focolai di *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) (di seguito "l'organismo specificato") in diverse parti della zona cuscinetto e, in particolare, di numerosi focolai nella striscia che corrisponde agli ultimi 20 km della zona infetta, adiacente alla zona cuscinetto, nel sud della Puglia (Italia). L'elevato numero di tali focolai ha portato alla conclusione che non è più possibile eradicare l'organismo specificato nell'attuale zona cuscinetto. Inoltre, a causa dei notevoli ritardi avvenuti nella rimozione delle piante infette dall'organismo specificato, il rischio di una ulteriore diffusione verso il nord della Puglia è considerevole, in quanto le attuali zone cuscinetto e di contenimento non adempiono più le loro funzioni. (3) Alla luce di tali sviluppi è opportuno estendere la zona delimitata oggetto di misure di contenimento invece di applicare misure di eradicazione in determinate parti del territorio interessato. Tale estensione dovrebbe avvenire al più presto, visto che il rischio di ulteriore diffusione dell'organismo specificato nel resto del territorio dell'Unione è aumentato con l'inizio della stagione di volo degli insetti vettori, che coincide con l'inizio della primavera. È pertanto opportuno estendere la zona infetta ai Comuni delle Province di Brindisi e Taranto dove sono stati rilevati focolai dell'organismo specificato. Tale zona dovrebbe coprire anche quella parte della Provincia di Bari in cui è probabile che tale organismo si sia già diffuso e insediato (...).»

*fastidiosa*, quella di contenimento prescritta dal cit. art. 7 della decisione UE, piuttosto che quella di eradicazione, tuttavia ha suscitato molte perplessità, tanto da essere oggetto di gravame da parte di talune imprese e società vivaistiche pugliesi, come nel caso oggetto della sentenza in epigrafe.

La *ratio iuris* che regge la citata determinazione nell'individuare come unica e possibile opzione l'adozione della misura di contenimento – quest'ultima assunta, tra l'altro, come principio applicativo dal Consesso nella fattispecie giuridica oggetto della citata sentenza – al fine di tutelare il settore olivicolo-oleario fortemente colpito della Regione Puglia e del Salento in particolare, appare oltremodo chiara, in quanto ispirata sostanzialmente alla necessità di garantire il temperamento di due interessi diversi ma complementari: assicurare il contrasto della diffusione del batterio, da una parte; e dall'altra preservare l'unicità del territorio pugliese, dotato di rilevanza storica e paesaggistico-culturale-territoriale, nonché caratterizzato dalla biodiversità costituita, in specie, dalle varietà di *cultivar* olivicole.

Pertanto, alla luce di quanto sopra esaminato si rileva che di certo l'attuazione di procedure di controllo, monitoraggio e aggiornamento periodico<sup>12</sup> delle aree interessate dalla c.d. Sputacchina, dovrebbe indurre all'adozione sia di pratiche agronomiche consigliate che di misure fitosanitarie di contenimento e cuscinetto di necessaria applicabilità per le zone infette, al fine da frenare e prevenire la diffusione per alcuni versi inesorabile del fenomeno causato dal genotipo del batterio *Pauca* ST53, comunemente noto come caso della *Xylella fastidiosa*.

In altri termini, può desumersi che nel caso *de quo*, sottoposto al vaglio del Tribunale amministrativo regionale pugliese, l'indirizzo ermeneutico formulato diviene, quindi, il punto di approdo nell'alveo dei differenti interessi in gioco che emergono prepotentemente nella *quaestio iuris* esaminata.

Gloria Giuseppina Giammarelli

---

<sup>12</sup> Si veda da ultimo la Determinazione del Dirigente - Sezione Osservatorio fitosanitario - Dipartimento dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e ambientale della Regione Puglia, 21 maggio 2019, n. 59 - avente ad oggetto l'aggiornamento delle aree delimitate alla *Xylella fastidiosa* sottospecie *Pauca* ST53, in forza della quale: «a seguito della nuova delimitazione della "zona infetta" è stata ridefinita esternamente a tale area la "zona cuscinetto" posta a nord della zona infetta, che si estende dal mar Ionio al mar Adriatico, con una larghezza non inferiore a 10 km». L'atto dirigenziale stabilisce, inoltre che all'interno della zona infetta è individuata la «zona contenimento» ai sensi dell'art. 7, par. 2, lett. c) della decisione (UE) 2015/789 come modificata dalla decisione (UE) 2018/927, che si estende su un'area adiacente al limite sud della zona cuscinetto, dal mar Ionio al mar Adriatico, con una larghezza di 20 km.