

## ***Xylella fastidiosa*: risarcimento, indennizzo, o niente?**

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. III 21 marzo 2023, n. 514 - Adamo, pres.; Dibello, est. - Casulli (avv. Sgobba) c. Regione Puglia (avv. Bucci) ed a.

**Agricoltura e foreste - Ordinanza di emergenza fitosanitaria - Piano d'azione per contrastare la diffusione di *xylella fastidiosa* (Well et al.) in Puglia - Prescrizione di misure di eradicazione - Esiti positivi delle analisi molecolari per *xylella fastidiosa* eseguiti su alcune piante infette di olivo - Impiego delle «buone pratiche agronomiche» - Risarcimento del danno - Esclusione.**

*Allo stato delle conoscenze scientifiche in materia, l'impiego delle «buone pratiche agronomiche», non costituisce efficace rimedio al fine di contrastare la diffusione del batterio xylella fastidiosa; è in ogni caso infondata la domanda di risarcimento del danno della ricorrente in quanto essa è cedevole rispetto alla doverosa adozione di misure immediate di rimozione di piante infette collocate in aree delimitate, secondo le chiare indicazioni desumibili dalle fonti normative europee ed italiane.*

**Il testo della sentenza è pubblicato in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it)**

1. - *La vicenda.* Il fatto riprende una fattispecie già commentata<sup>1</sup> e riguarda il risarcimento del danno a seguito dell'abbattimento di ulivi secolari colpiti dal batterio *xylella fastidiosa*<sup>2</sup>, in applicazione di un provvedimento di eradicazione emanato dalla Pubblica Amministrazione (Regione Puglia), per la profilassi da infezioni «in agro Castellana-Grotte - Area delimitata Valle d'Itria - Zona cuscinetto».

Solo per cenno, secondo le attuali previsioni del dipartimento di prevenzione del cibo in seno all'Unione Europea, il batterio *xylella fastidiosa* è stato individuato o isolato in più di 300 specie vegetali nel mondo, anche se non tutte sono sensibili alla malattia e non tutte le specie di piante sono colpite da tutte le sottospecie di *xylella fastidiosa*.

Nel territorio dell'Unione europea, varie piante coltivate di elevato valore economico (ad esempio ulivi, alberi da frutta a nocciolo, come prugne, mandorle e ciliegie) o piante ornamentali a larga diffusione (ad esempio poligala a foglie di mirto, oleandro) sono state identificate come ospiti. Numerose specie di insetti succhiatori di linfa *xilematica* sono noti per essere vettori del batterio. Di conseguenza, il rischio di un'ulteriore diffusione di questo organismo nocivo in altre parti dell'UE è estremamente elevato, a meno che non siano adottate misure rigorose di controllo immediatamente dopo il rilevamento di un nuovo focolaio<sup>3</sup>.

Nella sentenza in commento, la deducente, proprietaria di una struttura ricettiva e alberghiera, con pertinente terreno di ulivi secolari, ha agito innanzi al T.A.R. Puglia per ottenere il risarcimento del danno a seguito del provvedimento di eradicazione della Giunta regionale pugliese.

Il fatto è significativo, e può essere studiato in parallelo con Cass. Sez. Un. Civ. 23 novembre 2022, n. 34555, laddove il mancato presupposto del risarcimento era stato giustificato sulla base del difetto di giurisdizione<sup>4</sup>.

In questo caso, il T.A.R. Puglia, sulla base di un più alto potere in capo alla Pubblica Amministrazione

<sup>1</sup> Cass. Sez. Un. Civ. 23 novembre 2022, n. 34555, in questa Riv., 2022, 6.

<sup>2</sup> *Xylella fastidiosa* è un batterio che vive e si riproduce all'interno dell'apparato conduttore della linfa grezza e attacca i vasi interni della pianta, portatori di acqua e sali minerali.

<sup>3</sup> *Xylella fastidiosa* - IT ([europa.eu](http://europa.eu)) - Food Safety.

<sup>4</sup> Tuttavia, in questa fattispecie, a ricorrere non sono due coltivatori che, in quanto tali, avrebbero potuto, almeno in ipotesi, possedere adeguate conoscenze per prevenire l'infezione, ma un'albergatrice, soggetto del tutto estraneo al «mondo della prevenzione e profilassi batteriologica».

che, per asserite ragioni di tutela ambientale e sanitaria, e, anche, in applicazione dell'art. 7 del regolamento (UE) n. 2020/1201, ha imposto l'abbattimento integrale delle piante di ulivo, ha integralmente respinto la domanda di risarcimento del danno; in sostanza, non è stato riconosciuto alla proprietaria del terreno né un risarcimento, né un indennizzo (equo).

A seguito della presente ricostruzione, come meglio si specificherà, si aprono scenari differenti in punto di richiesta di risarcimento del danno e/o equo indennizzo.

**2. - La sentenza.** La deducente ha evidenziato il fatto che la struttura ricettiva era stata edificata nella Valle d'Itria e, sostanzialmente, il motivo di impugnazione della deliberazione della Giunta della Regione Puglia n. 1866 del 12 dicembre 2022, si radicava sulla base di un consistente pregiudizio economico, sul quale introdurre una legittima domanda di risarcimento del danno<sup>5</sup>.

Il T.A.R. Puglia ha sostanzialmente motivato il rigetto del ricorso nel solco delle seguenti affermazioni:

- 1) le piante infette ricadono appunto nella zona cuscinetto dell'area delimitata «Valle d'Itria», in cui si applicano le misure di eradicazione di cui al comma 1 del regolamento (UE) n. 2020/1201;
- 2) le misure di eradicazione sono state adottate conformemente alle indicazioni del servizio fitosanitario regionale, organo dotato di competenze specifiche in base all'art. 31 del d.lgs. n. 19/2021;
- 3) non sono stati evocati da parte ricorrente specifici profili di contrarietà alla regolamentazione nazionale e regionale rispetto alla disciplina adottata in sede di Unione europea;
- 4) il piano di azione varato con la delibera g.r. n. 1866/2022 prevede che «a seguito del rinvenimento di piante positive a *xylella fastidiosa* nelle zone cuscinetto o nelle aree indenni o nell'area infetta «Valle d'Itria», si applicano le misure di eradicazione di cui agli artt. da 7 a 11 del reg. (UE) n. 2020/1201».

**3. - Il regolamento (UE) n. 2020/1201.** Il commento alla sentenza obbliga, in primo luogo, a svolgere un ragionamento in chiave europea, in riferimento al più volte citato regolamento (UE) n. 2020/1201.

Il regolamento, che include chiare e dettagliate prescrizioni per la preservazione dei luoghi infetti da batteri nocivi per le piantagioni, si pone nel solco di una serie di misure adottate a tutela dell'ambiente; ad esempio, nel preambolo, sono citati il regolamento (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, relativo alle misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante, che modifica i regolamenti (UE) n. 228/2013, (UE) n. 652/2014 e (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga le direttive 69/464/CEE, 74/647/CEE, 93/85/CEE, 98/57/CE, 2000/29/CE, 2006/91/CE e 2007/33/CE con particolare riferimento all'art. 28, paragrafi 1 e 2.

Come è noto, il regolamento è entrato in vigore anche nell'ordinamento italiano, che ha aderito all'Unione europea, ma, in quanto atto di carattere generale, lascia spazio ad alcune considerazioni.

In applicazione del regolamento *de quo*, è evidente che l'insorgenza del batterio infetto per le piantagioni di ulivo, obbliga l'adozione, da parte degli organi istituzionali degli Stati membri, di particolari misure per l'eradicazione e la profilassi.

Naturalmente, non si tratta di un caso singolo: si pensi, ad esempio, a ciò che è stato fatto per contenere il dilagare della «peste suina» in alcune Regioni italiane; sul punto, la Regione Sardegna, tra le prime Regioni italiane, si è vista coinvolta nella «battaglia» per il contenimento della peste suina ed ha adottato misure significative che, da alcuni anni a questa parte, sembrano aver, per buona parte, arginato il problema<sup>6</sup>.

Data tale parentesi, alla luce delle richiamate norme, la ragionevolezza e la conseguente liceità dei provvedimenti di eradicazione per il contenimento di *xylella fastidiosa* non è in discussione; se così non

<sup>5</sup> In realtà, l'albergatrice avrebbe anche potuto rivolgersi al giudice ordinario per la tutela dei propri diritti soggettivi di risarcimento, tuttavia a seguito della sentenza Cass. Sez. Un. 22 luglio 1999, n. 500, in *Foro amm.*, 2000, 2062, il giudice amministrativo può anche essere investito di pretese risarcitorie riguardanti, appunto, anche diritti soggettivi conseguenti all'emanazione di provvedimenti amministrativi.

<sup>6</sup> Secondo un recente «PSA obiettivo eradicazione», il problema della peste suina sembra ora essere relegato, per quanto riguarda la Regione Sardegna, alla sola Provincia di Nuoro (NU).

fosse, verrebbe a crearsi, per conseguenza, allarme sociale<sup>7</sup>, prima ancora che nocumento integrale alle piantagioni. Anche per tali motivi, la possibilità per gli Stati membri di adottare misure di eradicazione delle piante infette, come sancito dal regolamento, pare una conseguenza logica e inevitabile.

Purtuttavia, ciò che non è stato considerato dal regolamento, è la possibilità, per i proprietari degli ulivi infetti, di avanzare una legittima domanda di risarcimento del danno ovvero, come meglio si cercherà di argomentare, di equo indennizzo, come ristoro-conseguenza del provvedimento di eradicazione. Solo per cenno, in questa parte, l'istituto giuridico che viene in mente alla luce di tale ricostruzione, a livello di sistema, è quello della «espropriazione per pubblico interesse» di cui all'art. 834, comma 1, del codice civile italiano: «nessuno può essere privato in tutto o in parte dei beni di sua proprietà se non per causa di pubblico interesse, legalmente dichiarata, e contro il pagamento di una giusta indennità».

**4. - Risarcimento del danno o equo indennizzo?** Sulla base della precedente ricostruzione, occorre quindi considerare se sia ipotizzabile, per i destinatari del provvedimento di eradicazione, la possibilità di agire in giudizio per il risarcimento del danno, ovvero di agire in giudizio per richiedere un equo indennizzo, in quanto il mancato ristoro patrimoniale chiesto dalla ricorrente lascia aperti alcuni spazi argomentativi. Il punto è controverso, poiché il risarcimento del danno, almeno in linea teorica, presuppone la lesione di un diritto soggettivo e, per altra parte, presuppone altresì quantomeno un atteggiamento colposo del «danneggiante»; in altre parole, mancando una norma che preveda il diritto soggettivo al risarcimento del danno a seguito di eradicazione di piante infette, occorrerebbe argomentare in favore di un danno riscontrato quale lesione di un diritto soggettivo perfetto consacrato anche a livello costituzionale.

Ciononostante, è anche vero che un limite che incontra la tutela della proprietà privata è rinvenibile nel principio, più alto, che garantisce la salute pubblica (vedi, ad es., art. 32 Cost.).

In punto di risarcimento del danno, vi è dunque un conflitto apparente di norme di pari grado, conflitto che il T.A.R. ha deciso di risolvere cercando di argomentare sulla base della priorità delle misure amministrative, contingenti ed urgenti, in luogo di una tutela personalistica al risarcimento.

Date tali premesse, si comprende meglio il rigetto della domanda di risarcimento del danno.

Più in discussione, invece, è il punto relativo al fatto che, in luogo della domanda di risarcimento del danno, la ricorrente avrebbe potuto avanzare una richiesta di “equo indennizzo” per l'abbattimento degli ulivi secolari e ciò in quanto l'equo indennizzo è, invece, una misura sovente garantita in caso di lesione di un interesse legittimo e, dunque, come tale, erogabile direttamente dal giudice amministrativo.

In altre parole, alla luce del richiamato regolamento (UE) n. 2020/1201, che, preme ribadire, nulla dice in punto risarcimento del danno ovvero equo indennizzo, si ritiene ragionevole argomentare nel senso che la deducente ben avrebbe potuto agire in giudizio per chiedere un equo indennizzo, ma non il risarcimento del danno che, come tale, presuppone la lesione di un diritto soggettivo e non la lesione di un interesse legittimo adeguatamente considerato dalla giustizia amministrativa.

Ciò vale, naturalmente, per le cause future, in quanto il pregiudizio anche di tipo economico cagionato all'albergatrice che, naturalmente, dovrà adoperarsi sia per ripiantare nuovi alberi di olivo sia per ripristinare il decoro della propria struttura ricettizia, pare, a parer dello scrivente, giuridicamente fondato, in quanto l'albergatrice è portatrice di un legittimo interesse, sia in forza della preservazione dello spazio adiacente l'albergo, sia in quanto impossibilitata e non adeguatamente strutturata per contenere la diffusione del batterio.

In altre parole, la domanda di risarcimento del danno *ex artt.* 2043 c.c. può essere introdotta con atto di citazione avanti al giudice ordinario: purtroppo, nel caso in commento, il ragionamento è più complesso, in quanto il risarcimento presuppone la lesione di un diritto soggettivo, ma data la vasta diffusione del batterio *xylella*, non si può argomentare in tal senso poiché, in definitiva, ragioni di salute pubblica e agronomica prevalgono senza dubbio su meri diritti individuali.

---

<sup>7</sup> Aggiornamento su *Xylella*: ancora nessuna cura, essenziali le misure di controllo, EFSA ([europa.eu](http://europa.eu)), 2019.

Ciò posto, è anche vero il fatto che la domanda della ricorrente era volta ad ottenere il risarcimento del danno; pertanto, trattando la causa avanti al giudice amministrativo, in una fattispecie simile pare meno configurabile un diritto al risarcimento del danno, non tanto perché, dato per scontato il fatto che dopo la nota sentenza Cass. Sez. Un. n. 500/1999 il giudice amministrativo risarcisce anche la lesione dell'interesse legittimo – pretesa che però, nella fattispecie, non è stata adeguatamente rivendicata nelle richieste della parte ricorrente – quanto piuttosto perché la Pubblica Amministrazione, in caso di lesione di un interesse legittimo, pur potendo agire in via di autotutela e nell'esercizio di poteri discrezionali, non va mai comunque totalmente esente da responsabilità risarcitoria quale che sia il piano sul quale agisce, autoritativo o privatistico che sia.

Ma vi è di più.

*De jure condendo*, occorrerebbe, poi, anche operare una distinzione in merito ai destinatari del provvedimento; in altre parole, per chi dispone di adeguata conoscenza scientifica e batteriologica – ad es. agricoltori abituali, laureati in scienze agrarie e/o forestali – è più impegnativo giustificare la richiesta di un ristoro patrimoniale, in quanto la loro comune esperienza professionale contiene in *re ipsa* la conoscenza di tutte le misure idonee che si possono adottare per la preservazione della diffusione del batterio.

Per altra parte, il problema si pone per la «gente comune», quali ad es., l'albergatrice, il proprietario di un terreno che «pratica l'agricoltura domestica», e, quindi, per tutte quelle persone fisiche che, anche utilizzando il criterio civilistico dell'ordinaria diligenza, non dispongono di sufficienti conoscenze per prevenire episodi da infestazione batteriologica.

Per tale motivo, per costoro, si ritiene plausibile poter agire in giudizio, avanti la magistratura amministrativa, in quanto portatrici di un legittimo interesse ad un equo indennizzo a seguito dell'eradicazione delle piante.

**5. - Osservazioni conclusive.** Da alcuni anni, l'abbattimento degli alberi secolari per via della nocività causata dal batterio *xylella* è diffusa e problematica<sup>8</sup>.

Senza cercare di essere ripetitivi, è importante segnalare che è naturale che quando le piantagioni di olivo sono attaccate da una malattia batteriologica contagiosa, che può creare nocimento ad altre piantagioni sane, la Pubblica Amministrazione debba prendere provvedimenti, tanto più in un territorio, quello italiano, che, per morfologia, dedica ampio spazio all'agricoltura ed alla preservazione dello stato dei luoghi.

Ciò posto, però, la discrezionalità amministrativa, che può sempre agire anche in via di autotutela, dovrebbe confrontarsi in modo più costante anche con le regole del diritto civile e, in particolare, sia con le regole del risarcimento del danno, sia con le regole della garanzia di un equo indennizzo per coloro che introducono, in giudizio, una legittima domanda di «ristoro patrimoniale».

Solo per cenno, insorge in questa fattispecie anche la questione del «diritto costituzionalmente garantito», ragion per cui anche la proprietà privata è un diritto costituzionalmente garantito<sup>9</sup>. Tuttavia, sul conflitto di norme si è già detto in precedenza.

Ciò che qui rileva è che, conformemente alle motivazioni della sentenza in commento, il risarcimento del danno attiene, sostanzialmente, a un fatto «doloso» o «colposo», ed è comunque sempre legato ad una obbligazione (v. art. 1174 c.c.). Pertanto, nella fattispecie, ciò non rileva; tra l'altro, ciò non rileva neppure in punto di nesso di causalità (requisito oggettivo del danno ingiusto *ex art.* 2043 c.c.); e questo perché la diffusione del batterio non è cagionata dall'autorità emanate il provvedimento di eradicazione, ma è fatto imprevedibile ed incerto, come tale non riconducibile alla responsabilità della Regione Puglia.

Purtuttavia, se venisse meno anche la possibilità di riconoscimento di un equo indennizzo, debitamente

---

<sup>8</sup> Se ne è occupata, a titolo esemplificativo, la Regione Toscana, la Regione Puglia, la Regione Friuli-Venezia Giulia e la Regione Sardegna.

<sup>9</sup> *Ex multis*, Cass. Sez. Un. 11 novembre 2008, n. 26972, in *Giust. civ.*, 2009, 4-5, I, 913.

motivata, ne risentirebbe, e di molto, anche l'equità sociale e, sostanzialmente, l'autorità avrebbe sempre un potere incondizionato sulla persona fisica. Si pensi, ad esempio, a quanto tempo ci vorrà per far rinascere l'oliveto e a quante risorse occorrerà impiegare per ripristinare lo stato dei luoghi. Il tutto, a carico della proprietaria della struttura alberghiera o, almeno, così sembrerebbe.

In conclusione, se si tendesse l'orecchio esclusivamente sul piano del diritto amministrativo, il rischio di un «deviatano» sarebbe molto più concreto<sup>10</sup>.

Per tutte le ragioni sino ad ora esposte, dato il rigetto della domanda di risarcimento del danno, alla luce del silenzio del regolamento in punto di «ristoro patrimoniale», rimane viva, per la ricorrente, e, si auspica, per le future controversie con simile fattispecie, la facoltà di impugnare il provvedimento amministrativo chiedendo il riconoscimento di un diritto ad un equo indennizzo<sup>11</sup>.

In conclusione, nella sentenza in commento, nulla si imputa alla decisione del T.A.R., poiché la domanda attorea era rivolta al riconoscimento di un risarcimento. Pur consapevoli della gravità e della vasta diffusione del batterio *xylella*, ci si auspica, tuttavia, l'introduzione di una miglioria nel regolamento *de quo*, anche sotto il profilo del «risarcimento/indennizzo», a tutela di coloro che, senza adeguate conoscenze tecniche e scientifiche, devono rimanere sostanzialmente inerti e privi di qualsivoglia ristoro patrimoniale a seguito dell'eradicazione delle piante infette.

*Nicola Enrichens*

---

<sup>10</sup> In grande sintesi, il Leviatano fu descritto negli scritti di Hobbes, che vedeva in esso le radici di uno stato forte e autoritario. Per altra parte, gli scritti di Locke, quali ad esempio, «*I due trattati sul governo*», evidenziavano invece la necessità di un costituzionalismo sociale, più equo e solidale; siamo nel '600.

<sup>11</sup> Tra l'altro, non si verterebbe in una fattispecie di *ne bis in idem*, in quanto la domanda di indennizzo, costituisce domanda nuova e, come tale, lecita, sia per l'albergatrice, sia per i futuri contenziosi.