

Publicato il 21/03/2023

N. 00514/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 00176/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 176 del 2023, proposto da  
Grazia Casulli, rappresentata e difesa dall'avvocato Giacomo Sgobba, con  
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata  
e difesa dall'avvocato Anna Bucci, con domicilio digitale come da PEC da  
Registri di Giustizia e domicilio eletto presso gli uffici in Bari, lungomare  
Nazario Sauro n. 31-33;

*nei confronti*

Nicola Labate, non costituito in giudizio;

A.R.I.F. Puglia - Agenzia regionale per le attività irrigue e forestali, in persona  
del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato  
Vittorio Fiume, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

“- nei limiti di interesse della ricorrente, dell'Atto Dirigenziale n° 00005 del  
31/01/2023 adottato dalla Sezione Osservatorio Fitosanitario - Dipartimento

Agricoltura Sviluppo Rurale e Ambientale della Regione Puglia, mai notificato alla ricorrente, pubblicato sull'Albo Pretorio del Comune di Castellana Grotte in data 02/02/2023, avente ad oggetto "Prescrizione di misure di eradicazione ai sensi dell'art. 7 del Reg. (UE) 2020/1201 in agro Castellana Grotte - Area delimitata Valle D'Itria - Zona cuscinetto";

- nei limiti di interesse della ricorrente, della D.G.R. n° 1866 del 12/12/2022, pubblicata sul BURP in data 27/12/2022, con cui la Giunta della Regione Puglia ha approvato il "*Piano d'azione per contrastare la diffusione di Xylella fastidiosa (Well et al.) in Puglia*" biennio 2023-2024, richiamata nell'atto dirigenziale impugnato e non allegata;

- del rapporto di prova n° 50 del 15/01/2023 dell'Istituto Agronomico Mediterraneo di Bari (IAMB), citato nell'atto dirigenziale impugnato e non allegato, con cui sono stati comunicati al Responsabile del Servizio Fitosanitario della Regione Puglia gli esiti positivi delle analisi molecolari per Xylella fastidiosa eseguiti su n° 6 piante infette di olivo ricadenti in agro di Castellana Grotte;

- di tutti gli atti non allegati emessi dalla Regione Puglia richiamati *per relationem* nell'atto dirigenziale impugnato e, in particolare, quelli in cui si fa riferimento in via esclusiva all'applicazione di misure di eradicazione delle piante risultate infette al batterio della Xylella Fastidiosa, ed anche di ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o comunque connesso a quello impugnato, ancorché non conosciuto, con espressa riserva di proporre motivi aggiunti,

nonché

- per l'accertamento del diritto della ricorrente ad ottenere un nuovo esame di materiale biologico prelevato sugli alberi di sua proprietà, nel rispetto dei parametri e della tipologia di esami prescritta dal Regolamento comunitario n° 1201/2020;

nonché ancora

- per il risarcimento di tutti i danni subiti e subendi conseguenti all'applicazione ed esecuzione dell'eradicazione degli alberi di proprietà della sig.ra Casulli”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Puglia e di A.R.I.F. Puglia  
- Agenzia regionale per le attività irrigue e forestali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 marzo 2023 il dott. Carlo Dibello e uditi per le parti i difensori Giacomo Sgobba per la ricorrente, Anna Bucci per la Regione resistente e Vittorio Fiume per l'Agenzia ARIF;

Comunicata alle parti in forma diretta ed esplicita la possibilità di adottare una sentenza semplificata, ricorrendone le condizioni previste;

Sentite le stesse ai sensi dell'articolo 60 del codice del processo amministrativo;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue.

.

1.1. La ricorrente, quale proprietaria di un immobile sito in agro di Castellana Grotte, censito in catasto al foglio n° 8, particelle n° 772, e adibito a struttura ricettiva alberghiera denominata “Trulleteo Castiglione” ha impugnato l’Atto Dirigenziale n° 00005 del 31/01/2023 adottato dalla Sezione Osservatorio fitosanitario - Dipartimento agricoltura sviluppo rurale e ambientale della Regione Puglia, non notificato, pubblicato sull’Albo Pretorio del Comune di Castellana Grotte in data 2/2/2023, avente ad oggetto “Prescrizione di misure di eradicazione ai sensi dell’art. 7 del Reg. (UE) 2020/1201 in agro Castellana Grotte - Area delimitata Valle D’Itria - Zona cuscinetto”.

La domanda di annullamento riguarda anche la deliberazione n. 1866 del 12/12/2022, pubblicata sul BURP in data 27/12/2022, con cui la Giunta della Regione Puglia ha approvato il “Piano d’azione per contrastare la diffusione di *Xylella fastidiosa* (Well et al.) in Puglia” biennio 2023-2024,

richiamata nell'atto dirigenziale impugnato e non allegata; il rapporto di prova n. 50 del 15/1/2023 dell'Istituto agronomico mediterraneo di Bari (IAMB), citato nell'atto dirigenziale impugnato e non allegato, con cui sono stati comunicati al Responsabile del Servizio fitosanitario della Regione Puglia gli esiti positivi delle analisi molecolari per *Xylella fastidiosa* eseguiti su 6 piante infette di olivo ricadenti nell'agro di Castellana Grotte.

La deducibile evidenza, in fatto, che la struttura ricettiva è collocata nella Valle d'Itria e che il provvedimento principale impugnato, comportando l'abbattimento di alcuni ulivi secolari presenti nel terreno circostante, si traduce in un consistente pregiudizio economico, del quale la Casuli domanda il risarcimento.

1.2. A sostegno del ricorso, sono state dedotte le seguenti censure:

“-1. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 21 - BIS DELLA LEGGE N° 241/90 -ECESSO DI POTERE PER DIFETTO D'ISTRUTTORIA, ILLOGICITÀ, CONTRADDITTORIETÀ ED INGIUSTIZIA MANIFESTA - SVIAMENTO DI POTERE - ECESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE - VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI EFFICIENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA E DI BUON ANDAMENTO”:

l'Osservatorio fitosanitario della Regione Puglia avrebbe palesemente violato e travisato quanto dispone l'art. 21-*bis* della legge n. 241/1990, atteso che il provvedimento impugnato, malgrado sia munito di effetti pregiudizievoli per la sfera giuridica della ricorrente, non è stato notificato personalmente alla stessa.

-2. “VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE REGOLAMENTO U.E. N° 1201/2020 DEL 14/08/2020 - VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 10, 11, 97 E 117 DELLA COSTITUZIONE - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. N° 19/2021 - SOTTO DIVERSO PROFILO, VIOLAZIONE DELL'ART. 42 DELLA COSTITUZIONE - ECESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE E DI

ISTRUTTORIA - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ DELL’AZIONE AMMINISTRATIVA”: la misura di eradicazione di 6 alberi risultati positivi alla *Xylella Fastidiosa* avrebbe di fatto determinato l’adozione di una procedura d’urgenza e le connesse misure previste per la gestione e per il controllo della diffusione dell’infezione senza una preventiva e/o adeguata istruttoria. Tanto deve dirsi, secondo la difesa della ricorrente, perché non vi è prova, negli atti richiamati nella determina impugnata, della delimitazione prevista *ex art.* 15, comma 2, lett. b), del nuovo Regolamento UE n° 1201/2020 con riferimento all’area nella quale verranno eseguite le eradicazioni. E ancora, lamenta la ricorrente che la procedura di emergenza invocata dalla Regione sia stata posta in essere in falsa ed erronea applicazione dei poteri e delle procedure speciali previsti per la gestione delle ipotesi di emergenza fitosanitaria, così come definite dal comma 5 dell’art. 3 del d.lgs. n. 19/2021. Non sono stati osservati gli adempimenti procedurali previsti dall’art. 31 del richiamato decreto legislativo. Tutto ciò si è risolto non solo nella violazione della disciplina comunitaria, ma anche di alcune disposizioni costituzionali da individuare negli articoli 10, 11, 97 e 117 della Costituzione. Sarebbe pure rintracciabile l’illegittima compressione del diritto di proprietà della ricorrente che, in assenza di una previsione programmatica e di indirizzo, viene sottoposta ad una sorta di “espropriazione” di un bene di sua proprietà, quali gli alberi ornamentali della sua attività recettiva di elevato valore culturale, sociale ed economico. Andrebbe poi considerato che nell’atto impugnato non vengono minimamente citati e messi a disposizione della ricorrente i criteri e i metodi di analisi presumibilmente utilizzati (nel caso di specie) per accertare la presenza del batterio nelle piante così come individuate nella cartografia allegata, specificatamente in contestazione. La ricorrente chiede, in proposito, in via istruttoria l’accertamento del suo diritto ad ottenere un nuovo esame del materiale biologico prelevato dagli alberi presumibilmente ritenuti infetti,

nel rispetto dei parametri e della tipologia di esami prescritta dal Regolamento comunitario n. 1201/2020.

3. – “VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI PROPORZIONALITÀ E BUON ANDAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - VIOLAZIONE PRINCIPIO DI PRECAUZIONE - VIOLAZIONE DELL’ART. 97 DELLA COSTITUZIONE - VIOLAZIONE ART. 17 CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL’UE - VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 41, 42 E 44 DELLA COSTITUZIONE”: l’azione amministrativa posta in essere dalla Regione viola il principio di proporzionalità perché la drastica misura dell’abbattimento delle piante della ricorrente non è idonea a contrastare la diffusione della *Xylella fastidiosa*. Né sono previste misure alternative all’eradicazione degli alberi di ulivo. La ricorrente non manca di ricordare che da più parti si è sottolineato come l’impiego di “buone pratiche agronomiche” possa determinare una rinascita vegetativa degli olivi, tale da rendere l’estirpazione un’opzione sproporzionata e inutile. Senza contare che al privato è preclusa la possibilità di avviare studi di carattere sperimentale intesi alla individuazione di misure fitosanitarie alternative.

1.3. La Regione Puglia si è costituita in giudizio per resistere al ricorso del quale ha chiesto il respingimento siccome infondato nel merito, depositando articolata memoria difensiva.

-l’A.R.I.F. si è costituita in giudizio dopo l’autorizzazione ad accedere al fascicolo telematico;

Alla camera di consiglio del 15 marzo 2023, il collegio si è riservato di pronunciarsi ai sensi dell’articolo 60 del codice del processo amministrativo, sussistendone i presupposti e avendo avvertito e sentito le parti.

2.1. Va preliminarmente disposta l’estromissione dal presente giudizio dell’Agenzia per le attività irrigue e forestali (ARIF), posto che si tratta di un ente strumentale della Regione Puglia, cui la legge regionale 25 febbraio 2010, n. 3 e s.m.i. assegna una funzione di mero supporto all’Osservatorio

fitosanitario regionale “nell’attuazione delle misure di monitoraggio, prevenzione, estirpazione e comunicazione finalizzate alla gestione dell’emergenza fitosanitaria”.

2.2. Passando alla disamina delle censure prospettate dalla ricorrente, la mancata notifica individuale del provvedimento impugnato non ha impedito alla stessa l’esercizio del diritto di difesa, atteso che la Casuli ha acquisito conoscenza dello stato di infezione in atto nel territorio interessato dalle misure di eradicazione, ed è stata posta concretamente in condizione di conoscere l’atto di ingiunzione pubblicato in forma collettiva, che la riguarda, come si desume dalla celerità con cui ne ha proposto l’impugnazione ( il provvedimento, pubblicato sull’Albo pretorio del Comune di Castellana Grotte a partire dal 2 febbraio risulta impugnato con ricorso notificato il 9 febbraio 2023).

La pubblicazione del provvedimento principale nell’Albo pretorio del Comune per 15 giorni peraltro costituisce forma adeguata di pubblicità dello stesso. tenuto conto sia del numero elevato dei destinatari dell’ingiunzione di eradicazione delle piante, sia della natura urgente della misura decisa dall’amministrazione regionale, perfettamente in linea con quanto previsto dall’art. 21-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Il provvedimento adottato dall’Amministrazione regionale ha, infatti, natura di ordinanza di emergenza fitosanitaria che, in quanto tale, è stata regolarmente pubblicata anche sul BURP e sul sito dedicato “[www.emergenzaxylella.it](http://www.emergenzaxylella.it)”, con possibilità di cliccare l’apposito link “Atti di estirpazione” visualizzato sul margine sinistro della Home page, accessibile da chiunque, in ossequio a quanto previsto dall’art. 33, comma 2, del d.lgs. 19 del 2021.

2.3. Anche la censura di mancato svolgimento di una adeguata istruttoria non è fondata.

In particolare, la censura relativa alla mancata delimitazione prevista dall’art. 15, comma 2, lettera b), del Regolamento 1201/2020 risulta generica poiché la

ricorrente non descrive quale sarebbe la conseguenza pregiudizievole derivante dalla dedotta carenza istruttoria. La citata disposizione, infatti, riguarda le misure di contenimento applicabili solo ed esclusivamente nelle aree di cui all'Allegato III, fra le quali – come si è visto - non rientra il territorio del Comune di Castellana Grotte, né l'Area delimitata Valle d'Itria.

Il suolo della ricorrente si trova in *zona cuscinetto* dell'Area Valle d'Itria, nuova area delimitata – cioè area costituita da una zona infetta e da una zona cuscinetto - istituita dall'Amministrazione regionale con la determina del Dirigente del Servizio n.127 del 17/11/2022, pubblicata sul BURP n. 128 del 24/11/2022, con cui sono state aggiornate le aree delimitate alla *Xylella fastidiosa sub specie Pauca* ST53, sottospecie individuata nella Regione Puglia. Tale determinazione, espressamente richiamata nella DGR n.1866/2022, recante “Piano d'azione per contrastare la diffusione di *Xylella fastidiosa* (Well et al.) in Puglia” biennio 2023-2024, non risulta oggetto di impugnazione.

In conclusione,

- 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 dell'art. 7 del Regolamento (UE) 2020/1201;
- 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. 19/2021;
- non sono stati evocati da parte ricorrente specifici profili di contrarietà della regolamentazione nazionale e regionale rispetto alla disciplina adottata in sede di Unione Europea;
- 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 articoli da 7 a 11 del Reg. UE 2020/1201.

A ciò consegue che i rilievi *sub* 2 e 3 sono infondati.

2.4. Di riflesso, non convince neppure la tesi della ricorrente secondo cui non avrebbe utilità l'attività di rimozione delle piante infette e di quelle specificate in un'area che sarebbe stata "etichettata come infetta ed esclusa dalla delimitazione delle aree ad alto rischio e dall'applicazione delle relative misure".

Contrariamente a quanto opinato dalla ricorrente, come emerge dalla Tabella 3 "Livelli di rischio attribuiti alle aree oggetto di sorveglianza" del Piano allegato alla delibera GR n. 1866/2022, che in tale punto non è stata impugnata, la Valle D'Itria è classificata come zona ad alto rischio e soggetta a sorveglianza totale.

A tal fine sono state compiute le analisi di tipo molecolare per accertare la presenza del batterio sugli alberi della ricorrente, come risulta dalla trasmissione del rapporto di prova n. 50, concernente "elenco dei campioni raccolti nelle date fra il 17 e 20 gennaio 2023 provenienti dall'area indenne nord Puglia (agro di Castellana grotte) risultati positivi alle analisi *real-time* PCR eseguite con protocollo Harper et al (2010)".

Quanto alla mancata idoneità della misura di eradicazione a costituire efficace azione di contrasto alla diffusione della *Xylella*, così come lamentato dalla ricorrente, si osserva che, allo stato delle conoscenze di settore, la normativa unionale continua ad essere incentrata prioritariamente sulle misure di rimozione/distruzione delle piante infette, rispetto alle quali la possibilità di adottare misure alternative di contenimento presuppone la sussistenza di particolari circostanze, non rintracciabili nel caso posto al vaglio del Collegio.

Discende da quanto ora osservato che, allo stato delle conoscenze scientifiche in materia, l'impiego delle "buone pratiche agronomiche", richiamate dalla ricorrente che, tuttavia, non ne specifica in concreto il contenuto, non costituisce efficace rimedio al fine di contrastare la diffusione del batterio della *Xylella fastidiosa*; e, in ogni caso, è cedevole rispetto alla doverosa adozione di misure immediate di rimozione di piante infette collocate in aree

delimitate, secondo le chiare indicazioni desumibili da tutte le fonti normative fin qui esaminate.

2.5. Alla stregua delle argomentazioni che precedono il ricorso è infondato, anche avuto riguardo alla domanda istruttoria formulata dalla ricorrente, atteso il livello di validazione delle analisi molecolari effettuate nella fattispecie concreta, così come infondata è la domanda risarcitoria, in difetto di una illegittimità provvedimentoale conclamata.

Può procedersi alla compensazione delle spese processuali, in ragione della peculiarità della controversia.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (sezione terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 15 marzo 2023 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppina Adamo, Presidente

Carlo Dibello, Consigliere, Estensore

Francesco Cocomile, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Carlo Dibello**

**IL PRESIDENTE**  
**Giuseppina Adamo**

IL SEGRETARIO