

AMMINISTRATIVO ▪ 31 agosto 2026

Xylella e ulivi perduti: al giudice amministrativo i risarcimenti agli agricoltori

Due recenti sentenze del Tribunale di Lecce confermano l'orientamento ormai consolidato

di **Vincenzo Candido Renna, Thomas Invidia***

Da quando, nel 2013, il batterio **Xylella fastidiosa** fu individuato per la prima volta tra gli ulivi del Salento, il paesaggio pugliese è cambiato in modo forse irreversibile: milioni di piante secolari sono morte, interi comprensori agricoli hanno perso valore, un pezzo dell'economia regionale si è fermato. Di fronte a un danno di queste proporzioni, molte aziende agricole si sono domandate se Stato, Regione Puglia e Ministero delle Politiche Agricole avessero fatto **tutto il possibile, e in tempo, per arginare il contagio, ed inevitabilmente hanno chiesto risarcimenti.**

Ma prima ancora di stabilire se quella colpa ci sia stata, il diritto pone una domanda preliminare, e decisiva: se la **giurisdizione spetti al giudice civile, a cui normalmente ci si rivolge per un risarcimento, oppure al Tribunale Amministrativo Regionale.** Da questa risposta dipende molto: i tempi del processo, le regole con cui si prova il danno, e in ultima analisi le probabilità concrete di ottenere ragione.

Perché la sede del giudizio non è un dettaglio

La giurisdizione è esattamente il nodo affrontato da due sentenze gemelle del **Tribunale civile di Lecce, la n. 1269 e la n. 1270, pubblicate il 30 marzo 2026** dal giudice in composizione monocratica. Diverse aziende agricole avevano citato in giudizio Regione Puglia e Ministero delle Politiche Agricole, sostenendo che **gli enti avessero colposamente ritardato o omesso l'adozione delle misure di contenimento** previste, all'epoca dei fatti, dalla **direttiva comunitaria n. 2000/29/CE e dal D.Lgs. n. 214 del 2005** - norme corrette per l'inizio dell'emergenza, ma oggi superate dal nuovo regime fitosanitario europeo, il **Regolamento (UE) 2016/2031**. In gioco, dunque, non un singolo episodio ma **l'intera gestione pubblica dell'emergenza fitosanitaria negli anni cruciali dell'epidemia.**

Il giudice leccese, accogliendo le eccezioni preliminari sollevate dalle Amministrazioni convenute, ha dichiarato il **proprio difetto di giurisdizione**: la causa, per essere decisa nel merito, deve essere **riassunta davanti al Giudice Amministrativo.** Non è un episodio isolato.

Le due pronunce di fine marzo si aggiungono a una serie ormai lunga e costante di decisioni dello stesso segno, che confermano un **orientamento giurisprudenziale maturo** e, va detto, poco incline a ripensamenti. La Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, aveva già tracciato questa linea con l'ordinanza n. 34555 del 23 novembre 2022 - secondo cui è **devoluta al giudice amministrativo, e non a quello ordinario**, la controversia **risarcitoria** promossa dal proprietario del fondo agricolo che lamenti **l'omessa o tardiva adozione delle misure previste dalla direttiva 2000/29/CE e dal D.Lgs. 214/2005** - e l'ha confermata con l'ordinanza n. 28950 del 18 ottobre 2023, non ravvisando ragioni per discostarsene. Nel merito, la stessa impostazione è stata applicata dal Tar Puglia, sezione di Lecce, con la sentenza n. 1439 del 30 ottobre 2025, che ha definito in sede di riassunzione uno dei primi giudizi così incardinati.

Diritto soggettivo o interesse legittimo? La differenza che decide tutto

Presupposto della decisione del giudice civile è la distinzione che il diritto amministrativo italiano porta con sé da oltre un secolo: **la distinzione tra diritto soggettivo e interesse legittimo**, il cui nucleo

dogmatico - specie nella **declinazione «pretensiva»** qui rilevante, che rileva cioè **l'aspettativa a un bene della vita non ancora conseguito** - è stato ricostruito, tra gli altri, da *L. Ferrara, L'incompiuta civilizzazione del processo amministrativo dieci anni dopo l'approvazione del nuovo codice*, in *Munus*, 2020. Quando un cittadino, o un'impresa, vanta un diritto che la legge gli riconosce senza condizioni - la proprietà di un terreno, per esempio - si tratta di un **«diritto soggettivo»** e a giudicare è il **giudice ordinario**. Ma quando la sua pretesa dipende da **come la Pubblica Amministrazione decide di esercitare un potere discrezionale** - per esempio se, quando e come intervenire per arginare un'epidemia vegetale - la sua posizione si identifica in un **«interesse legittimo»**, e a giudicarlo è il **giudice amministrativo**.

È esattamente il caso della **Xylella**. Decidere dove e quando estirpare le piante infette, come tracciare le zone cuscinetto, quali risorse impiegare, significa **ponderare un rischio scientifico ancora in parte incerto**: un esercizio di **«discrezionalità tecnica»** che lo stesso diritto europeo, attraverso il principio di precauzione **dell'articolo 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea**, riconosce come proprio della **funzione pubblica, non del privato**. Le aziende agricole, per quanto abbiano subito un danno reale e ingente, non potevano dunque vantare un diritto soggettivo a una tempestività d'intervento definita a priori: avevano - hanno - **un interesse legittimo pretensivo**, cioè l'aspettativa che l'Amministrazione esercitasse correttamente e senza ritardo colpevole un potere che restava, comunque, discrezionale. Gli **articoli 7 e 30 del Codice del processo amministrativo** affidano proprio questo tipo di controversie **al Tar come giudice naturale**, anche quando - come nel caso di specie - la contestazione riguarda **un'omissione, un comportamento mancato, più che un atto formale**.

La **cornice costituzionale** conferma la tenuta di questo impianto. **L'articolo 97** della Costituzione impone alla Pubblica Amministrazione di agire secondo i canoni di **buon andamento, imparzialità e trasparenza**; **l'articolo 113** garantisce che ogni atto e comportamento della P.A. sia **sempre sindacabile in giudizio**, senza zone franche. Ma è proprio l'articolo 113, letto insieme all'articolo 42 sulla proprietà privata, a spiegare perché il controllo su scelte così cariche di **discrezionalità tecnica non possa essere affidato al giudice ordinario** - chiamato di norma a tutelare diritti già definiti nel loro contenuto - e debba restare nel perimetro, costruito apposta per questo, della **Giustizia Amministrativa**.

Cosa cambia, in pratica, per le imprese

Per le aziende agricole colpite e per chi le assiste, l'indicazione pratica è netta: **agire fin dall'inizio davanti al Tar**, senza passare - con perdita di tempo, di risorse e talvolta anche di termini di decadenza - dal giudice civile. È la lezione che le sentenze di fine marzo consegnano a un contenzioso destinato a durare ancora a lungo: **la battaglia sui risarcimenti da Xylella si vince, o si perde, già sulla scelta del terreno di gioco**.

Dietro la disputa sulla giurisdizione, però, si intravede una questione più ampia, quella che da sempre attraversa il diritto amministrativo: *fin dove può spingersi la tutela della proprietà e dell'impresa di fronte a un potere pubblico chiamato, in condizioni di incertezza scientifica, a decidere in fretta e per il bene di tutti?* Le aule dei tribunali di Lecce, con la loro ostinata ripetizione dello stesso principio, sembrano aver trovato una risposta stabile sul piano processuale. Resta da vedere se, sul terreno sostanziale - quello della **responsabilità effettiva delle amministrazioni per i ritardi accumulati** - la stessa chiarezza si affermerà altrettanto in fretta.

**Vincenzo Candido Renna, Partner 24 ORE e Thomas Invidia, Cultore di Diritto Amministrativo e di Istituzioni di Diritto Privato, Dipartimento di Scienze Giuridiche Unisalento*