Caso Xylella: disposta l'estirpazione non solo delle piante infettate dal batterio ma anche di quelle in salute

Corte di giustizia UE, Sez. I 9 giugno 2016, in cause riunite C-78/16 e C-79/16 - Silva de Lapuerta, pres.; Regan, est.; Bot, avv. gen. - Giovanni Pesce ed a. c. Presidenza del Consiglio dei Ministri ed a.

Agricoltura e foreste - Protezione sanitaria dei vegetali - Direttiva 2000/29/CE - Protezione contro l'introduzione e la diffusione nell'Unione europea di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali - Decisione di esecuzione (UE) 2015/789 - Misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della Xylella fastidiosa (Wells et Raju) - Art. 6, par. 2, lett. *a*) - Obbligo di procedere alla rimozione immediata delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette - Validità - Art. 16, par. 3, della direttiva 2000/29 - Principio di proporzionalità - Principio di precauzione - Obbligo di motivazione - Diritto a un indennizzo.

(Omissis)

Sentenza

1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sulla validità dell'articolo 6, paragrafi da 2 a 4, della decisione di esecuzione (UE) 2015/789 della Commissione, del 18 maggio 2015, relativa alle misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) (GU 2015, L 125, pag. 36).

2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di cause nelle quali diversi proprietari di fondi agricoli situati nella provincia di Brindisi, nella Regione Puglia (Italia), dediti alla coltivazione dell'ulivo della specie vegetale *Olea europaea L.*, si contrappongono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (causa C-79/16), alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile (Italia), al Commissario Delegato Per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario Connesso alla Diffusione della *Xylella* nel Territorio della Regione Puglia (Italia) (in prosieguo: il «commissario delegato»), al Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Italia) ed alla Regione Puglia (Italia), in merito alle misure adottate da tali autorità al fine di eradicare il batterio *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju) (in prosieguo: la «*Xylella*») nella suddetta regione e di evitare la diffusione del medesimo.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

La direttiva 2000/29

3 L'articolo 16 della direttiva 2000/29/CE del Consiglio, 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 (GU 2000, L 169, pag. 1), come modificata dalla direttiva 2002/89/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002 (GU 2002, L 355, pag. 45) (in prosieguo: la «direttiva 2000/29»), dispone quanto segue:

«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

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

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. (…)».

4 L'allegato I, parte A, della direttiva 2000/29 elenca, come risulta dal suo stesso titolo, gli «[o]rganismi nocivi di cui deve essere vietata l'introduzione o la diffusione in tutti gli Stati membri». Sotto il titolo «[o]rganismi nocivi di cui non sia nota la presenza in alcuna parte del territorio comunitario, e che rivestono importanza per tutta la Comunità», la sezione I di detta parte A, contiene, al punto b), intitolato «Batteri», un punto 1 formulato come segue: «*Xylella* (...)».

Le decisioni di esecuzione 2014/87/UE e 2014/497/UE

5 La decisione di esecuzione 2014/87/UE della Commissione, del 13 febbraio 2014, relativa alle misure per impedire la diffusione nell'Unione della [*Xylella*] (GU 2014, L 45, pag. 29), che è stata adottata sulla base della direttiva 2000/29, e segnatamente dell'articolo 16, paragrafo 3, quarta frase, di quest'ultima, enuncia, nei suoi considerando 2, 3 e 7, quanto segue:

«(2) Il 21 ottobre 2013 l'Italia ha informato gli altri Stati membri e la Commissione della presenza [della *Xylella* (in prosieguo: l'"organismo specificato")] nel proprio territorio in due aree separate della provincia di Lecce nella regione Puglia. Sono stati successivamente individuati due ulteriori focolai distinti nella stessa provincia. La presenza dell'organismo specificato è stata confermata in relazione a diverse specie vegetali, tra cui *Olea europaea L.*, (…), che manifestano sintomi di bruciatura fogliare e deperimento rapido. (…)

(3) Il 29 ottobre 2013 la regione Puglia ha adottato misure di emergenza per la prevenzione e l'eradicazione dell'organismo specificato (…) in conformità all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2000/29 (…).

(...)

(7) Data la natura dell'organismo specificato, è verosimile che esso si diffonderà rapidamente e su ampi territori. Al fine di garantire che l'organismo specificato non si diffonda al resto dell'Unione è necessario adottare misure immediatamente. Fino a quando non saranno disponibili informazioni più specifiche in merito alla varietà degli ospiti, ai vettori, alle vie di diffusione e alle opzioni di riduzione del rischio, è opportuno proibire gli spostamenti [delle piante destinate alla piantagione] in uscita da zone che potrebbero contenere piante infette».

6 Così, ai sensi di questa prima decisione di esecuzione, la Commissione ha vietato «lo spostamento di piante destinate alla piantagione in uscita dalla provincia di Lecce, regione Puglia, Italia» (articolo 1), ha ordinato la realizzazione di ispezioni annuali ufficiali per accertare la presenza del batterio *Xylella* (articolo 2) ed ha ingiunto agli Stati membri di provvedere affinché chiunque venga a conoscenza della presenza di tale batterio, o abbia motivo di sospettarla, notifichi tale circostanza all'autorità competente entro dieci giorni (articolo 3).

7 Tale decisione è stata abrogata dalla decisione di esecuzione 2014/497/UE della Commissione, del 23 luglio 2014, relativa alle misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella* (…) (GU 2014, L 219 pag. 56).

8 In virtù di questa seconda decisione di esecuzione, che ha la medesima base giuridica della prima, la Commissione ha limitato lo spostamento dei vegetali che sono piante ospiti del batterio *Xylella* ed ha subordinato a varie condizioni la loro introduzione nell'Unione qualora essi siano originari di paesi terzi nei quali è nota la presenza di tale batterio (articoli 2 e 3). Inoltre, al fine di eradicare il batterio *Xylella* e di impedire la sua diffusione, la Commissione ha imposto agli Stati membri, ove ciò fosse necessario, la creazione di «zone delimitate», composte da una «zona infetta» e da una «zona cuscinetto», nelle quali gli Stati membri dovevano, in particolare, rimuovere tutte le piante infettate dal batterio *Xylella*, come pure tutte le piante presentanti sintomi tali da indicare la possibile infezione da parte di tale organismo e tutte le piante individuate come probabilmente contagiate [articolo 7 e allegato III, sezione 2, lettera a)].

La decisione di esecuzione 2015/789

9 La decisione di esecuzione 2014/497 è stata abrogata dalla decisione di esecuzione 2015/789, la quale, adottata sulla scorta della medesima base giuridica delle prime due, contiene i seguenti considerando che qui rilevano:

«(1) Alla luce delle verifiche effettuate dalla Commissione e delle notifiche di nuovi focolai da parte delle autorità italiane, è opportuno rafforzare le misure istituite dalla decisione di esecuzione [2014/87].

(2) Il 6 gennaio 2015 l'Autorità europea per la sicurezza alimentare [EFSA] ha pubblicato un parere scientifico sui rischi per la salute delle piante presentati dalla *Xylella* (…) nel territorio dell'UE, nonché sull'identificazione e sulla valutazione delle possibilità di ridurre tali rischi. (…) Inoltre, il 20 marzo 2015, l'[EFSA] ha pubblicato una relazione scientifica sulla categorizzazione di tali piante da impianto, escluse le sementi, in base al rischio di introduzione dell'organismo specificato. Nella relazione è operata una suddivisione in categorie delle specie vegetali per le quali è stata finora confermata la sensibilità agli isolati europei e non europei dell'organismo specificato tramite infezione naturale, infezione sperimentale tramite vettore o infezione di tipo sconosciuto (di seguito "le piante specificate"). Tale elenco è più lungo di quello riportato nella decisione di esecuzione [2014/497]. Di conseguenza è opportuno che la presente decisione si applichi ad un elenco di specie più lungo di quello della decisione di esecuzione [2014/497]. Tuttavia, per garantire la proporzionalità, alcune misure dovrebbero applicarsi solo alle specie vegetali sensibili agli isolati europei dell'organismo specificato (di seguito "le piante ospiti"). A questo proposito, mentre il parere dell'EFSA del 6 gennaio 2015 sottolinea l'incertezza per quanto riguarda la gamma di specie vegetali, dal momento che la ricerca è ancora in corso, i risultati delle indagini condotte dalle autorità italiane hanno confermato la capacità di determinate piante specificate di fungere da "piante ospiti".

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

(...)
(4) Al fine di eradicare l'organismo specificato e impedirne l'ulteriore diffusione nel resto dell'Unione, gli Stati membri dovrebbero istituire zone delimitate costituite da una zona infetta e una zona cuscinetto e applicare misure di eradicazione.
(...)
(...)
(7) 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. Le misure di contenimento dovrebbero puntare a ridurre al minimo la quantità di inoculo batterico in tale zona e a mantenere la popolazione vettore al livello più basso possibile.
(8) Al fine di garantire un'efficace protezione del restante territorio dell'Unione dall'organismo specificato, tenendo conto della possibile diffusione dell'organismo specificato tramite mezzi naturali e artificiali diversi dallo spostamento delle piante da impianto specificate, è opportuno stabilire una zona di sorveglianza immediatamente al di fuori della zona cuscinetto che circonda la zona infetta della provincia di Lecce.
(...)
(17) Le misure di cui alla presente decisione sono conformi al parere del comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi».

10 L'articolo 1 della decisione di esecuzione 2015/789, intitolato «Definizioni», stabilisce quanto segue:
«Ai fini della presente decisione si intende per:
a) "organismo specificato": isolati europei e non europei di [*Xylella*];
b) "piante specificate": tutte le piante destinate all'impianto, ad eccezione delle sementi, appartenenti ai generi o alle specie enumerate nell'allegato I;
c) "piante ospiti": tutte le piante specificate appartenenti ai generi o alle specie enumerate nell'allegato II;
(…)».

11 L'articolo 4 di detta decisione, intitolato «Definizione delle zone delimitate», dispone quanto segue:
«1. Se la presenza dell'organismo specificato è confermata, lo Stato membro interessato definisce senza indugio una zona delimitata in conformità al paragrafo 2 (di seguito "zona delimitata").
2. La zona delimitata è costituita da una zona infetta e una zona cuscinetto.
(…)».

12 L'articolo 6 di detta decisione, intitolato «Misure di eradicazione», recita:
«1. Lo Stato membro che ha stabilito la zona delimitata di cui all'articolo 4 adotta in tale zona le misure di cui ai paragrafi da 2 a 11.
2. Lo Stato membro interessato, entro un raggio di 100 m attorno alle piante che sono state esaminate e sono risultate infette dall'organismo specificato, rimuove immediatamente:
a) le piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute;
b) le piante notoriamente infette dall'organismo specificato;
c) le piante che presentano sintomi indicativi della possibile infezione da parte di tale organismo o sospettate di essere infette da tale organismo.
3. Lo Stato membro interessato provvede a campionare ed esaminare le piante specificate nel raggio di 100 m attorno a ciascuna delle piante infette, conformemente alla norma internazionale per le misure fitosanitarie ISPM n. 31 (…).
4. Lo Stato membro interessato, prima di rimuovere le piante di cui al paragrafo 2, deve eseguire opportuni trattamenti fitosanitari contro i vettori dell'organismo specificato e le piante che possono ospitare i vettori. Tali trattamenti possono includere, se del caso, la rimozione di piante.
5. Lo Stato membro interessato, in situ o in un luogo vicino designato a tal fine all'interno della zona infetta, distrugge le piante e parti di piante di cui al paragrafo 2, in modo da garantire che l'organismo specificato non si diffonda.
(...)».

13 L'articolo 7 della decisione di esecuzione 2015/789, intitolato «Misure di contenimento», prevede quanto segue:
«1. In deroga all'articolo 6, solo nella provincia di Lecce, l'organismo ufficiale responsabile dello Stato membro interessato può decidere di applicare misure di contenimento, come indicato nei paragrafi da 2 a 6 (…).
2. Lo Stato membro interessato rimuove immediatamente almeno tutte le piante che sono risultate infette dall'organismo specificato se si trovano in una delle seguenti ubicazioni:
(...)».

14 L'articolo 8 della citata decisione, intitolato «Definizione di una zona di sorveglianza in Italia», prevede, al paragrafo 1, che gli Stati membri devono istituire una zona di sorveglianza con un raggio di almeno 30 km, adiacente alla zona delimitata che copre la zona infetta della provincia di Lecce.

15 Gli allegati I e II della decisione di esecuzione 2015/789, i quali contengono, rispettivamente, secondo quanto recita il loro titolo, l'«[e]lenco delle piante notoriamente sensibili agli isolati europei e non europei dell'organismo specificato

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

(“piante specificate”)» e l’«[e]lenco delle piante notoriamente sensibili agli isolati europei dell’organismo specificato (“piante ospiti”)», menzionano la *Olea europaea L.*

Diritto italiano

16 Il decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali n. 2180, del 19 giugno 2015, con cui sono state disposte nuove misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l’eradicazione di *Xylella fastidiosa* (GURI n. 78, del 3 aprile 2015; in prosieguo: il «decreto del 19 giugno 2015»), ha attuato la decisione di esecuzione 2015/789. Gli articoli 8 e 9 di tale decreto corrispondono, in sostanza, agli articoli 6 e 7 di detta decisione.

17 Il 30 settembre 2015 il commissario delegato ha adottato un piano di intervento, che impone anch’esso le misure previste da tale decreto.

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

18 Mediante una serie di decisioni notificate nel corso dei mesi di luglio e ottobre 2015, il Servizio Agricoltura della Regione Puglia ha ingiunto ai ricorrenti nei procedimenti principali di abbattere gli ulivi situati nei fondi agricoli di loro proprietà considerati infettati dal batterio *Xylella*, nonché tutte le piante ospiti in un raggio di 100 metri intorno alle piante infette. Queste decisioni prevedevano altresì che, in caso di rifiuto di ottemperanza, i costi connessi all’eradicazione di tale batterio effettuata dall’autorità competente sarebbero stati posti a carico dei predetti, salva l’irrogazione di una sanzione amministrativa.

19 I ricorrenti nei procedimenti principali hanno adito il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia) con un ricorso inteso all’annullamento di dette decisioni, nonché degli atti adottati dalle competenti autorità pubbliche della Regione Puglia e dal commissario delegato ai fini della lotta contro la diffusione del batterio *Xylella* nel territorio di tale Regione, tra cui, in particolare, il decreto del 19 giugno 2015 e il piano di intervento del 30 settembre 2015.

20 Secondo detti ricorrenti, le varie misure nazionali di cui sopra sono illegittime, in quanto la decisione di esecuzione 2015/789, sulla quale tali misure sono fondate, è essa stessa contraria ai principi di proporzionalità e di precauzione ed è viziata da un difetto di motivazione.

21 Nutrendo dubbi quanto alla validità della decisione di esecuzione 2015/789, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, dopo aver sospeso l’esecuzione delle misure nazionali in questione là dove queste impongono la rimozione di tutte le piante ospiti in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la direttiva 2000/29 (…), in particolare quanto in essa previsto dagli articoli 11, paragrafo 3, 13 quater, paragrafo 7, 16, paragrafi 1, 2, 3 e 5, nonché i principi di proporzionalità, logicità e ragionevolezza ostino all’applicazione dell’articolo 6, paragrafi 2 e 4, della decisione di esecuzione [2015/789], come implementata nell’ordinamento italiano dall’articolo 8, commi 2 e 4, del decreto del [19 giugno 2015], nella parte in cui impone di rimuovere immediatamente, entro un raggio di 100 metri attorno alle piante che sono state esaminate e sono risultate infette dall’organismo specificato, le piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, e contestualmente prevede che lo Stato membro, prima di rimuovere le piante di cui al paragrafo 2, deve eseguire opportuni trattamenti fitosanitari contro i vettori dell’organismo specificato e le piante che possono ospitare i vettori, trattamenti che possono includere, se del caso, la rimozione di piante.

2) Se la direttiva 2000/29 (…), in particolare quanto in essa previsto all’articolo 16, paragrafo 1, con la locuzione “misure necessarie per l’eradicazione o, ove non sia possibile, il contenimento degli organismi nocivi”, osti all’applicazione dell’articolo 6, paragrafo 2, della decisione [di esecuzione 2015/789], come implementato nell’ordinamento italiano dall’articolo 8, comma 2, del decreto del [19 giugno 2015], laddove prevede la rimozione immediata delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, nel raggio di 100 metri attorno alle piante esaminate e risultate infette.

3) Se l’articolo 16, paragrafi 1, 2, 3 e 5, della direttiva 2000/29 (…) e i principi di proporzionalità, logicità e giusto procedimento ostino ad un’interpretazione dell’articolo 6, paragrafi 2 e 4, della decisione di esecuzione [2015/789] – come implementato nell’ordinamento italiano dall’articolo 8, commi 2 e 4, del decreto del [19 giugno 2015] – nel senso che la misura di eradicazione di cui al paragrafo 2 possa essere imposta prima e indipendentemente dalla preventiva applicazione di quanto previsto dai paragrafi 3 e 4 del medesimo articolo 6.

4) Se i principi di precauzione, adeguatezza e proporzionalità ostino all’applicazione dell’articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4, della decisione di esecuzione [2015/789], come implementato nell’ordinamento italiano dall’articolo 8, commi 2 e 4, del decreto del [19 giugno 2015], laddove impone misure di eradicazione delle piante ospiti, nel raggio di 100 metri attorno alle piante risultate infette dall’organismo [*Xylella*], senza adeguato supporto scientifico che attesti con certezza il rapporto causale tra la presenza dell’organismo e il disseccamento delle piante ritenute infette.

5) Se l’articolo 296, comma 2, TFUE e l’articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea [in prosieguo: la “Carta”] ostino all’applicazione dell’articolo 6, paragrafi 2 e 4, della decisione di esecuzione [2015/789], laddove prevede la rimozione immediata delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, nel raggio di 100 metri attorno alle piante esaminate e risultate infette, in quanto è privo di idonea motivazione.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

6) Se i principi di adeguatezza e proporzionalità ostino all'applicazione della decisione di esecuzione [2015/789] – come implementata nell'ordinamento italiano dal decreto del [19 giugno 2015] – che prevede misure di rimozione di piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, di piante notoriamente infette dall'organismo specificato e di piante che presentano sintomi indicativi della possibile infezione da parte dell'organismo [*Xylella*] o sospettate di essere infette da tale organismo, senza prevedere alcuna forma di indennizzo a favore dei proprietari incolpevoli della diffusione dell'organismo in questione».

22 Con la sua ordinanza in data 13 aprile 2016, Pesce e a. (C-78/16 e C-79/16, EU:C:2016:251), il presidente della Corte ha deciso di accogliere la domanda del giudice del rinvio intesa ad ottenere che tali cause vengano trattate con la procedura accelerata prevista dall'articolo 23 bis dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e dall'articolo 105, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte.

Sulla domanda di riapertura della fase orale del procedimento

23 A seguito della presentazione delle conclusioni dell'avvocato generale, il sig. Pesce e a. hanno chiesto, con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 13 maggio 2016, che venga disposta la riapertura della fase orale del procedimento. A sostegno di tale richiesta, il sig. Pesce e a. fanno valere, in sostanza, che l'avvocato generale adduce nelle sue conclusioni argomenti erronei nonché elementi nuovi che non hanno costituito l'oggetto di una discussione in contraddittorio.

24 Occorre ricordare che lo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea ed il regolamento di procedura non prevedono la facoltà, per gli interessati contemplati dall'articolo 23 di detto Statuto, di formulare osservazioni in risposta alle conclusioni presentate dall'avvocato generale (v., in particolare, sentenza del 4 settembre 2014, Vnuk, C-162/13, EU:C:2014:2146, punto 30).

25 A norma dell'articolo 252, secondo comma, TFUE, l'avvocato generale ha l'ufficio di presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause che, conformemente allo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, richiedono il suo intervento. La Corte non è vincolata né alle conclusioni dell'avvocato generale, né alle motivazioni attraverso le quali quest'ultimo giunge a formulare tali conclusioni (sentenza del 3 dicembre 2015, Banif Plus Bank, C-312/14, EU:C:2015:794, punto 33).

26 Di conseguenza, il disaccordo di un interessato con le conclusioni dell'avvocato generale, indipendentemente dalle questioni che quest'ultimo esamina nelle conclusioni stesse, non può costituire di per sé un motivo idoneo a giustificare la riapertura della fase orale del procedimento (v., in tal senso, sentenza del 17 settembre 2015, Mory e a./Commissione, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punto 26).

27 Ciò premesso, la Corte può, in qualsiasi momento, sentito l'avvocato generale, disporre la riapertura della fase orale del procedimento, a norma dell'articolo 83 del suo regolamento di procedura, in particolare qualora essa non si ritenga sufficientemente edotta o anche quando la causa debba essere decisa in base a un argomento che non è stato oggetto di discussione tra gli interessati (v., in tal senso, sentenza del 7 aprile 2016, Marchon Germany, C-315/14, EU:C:2016:211, punto 19).

28 Tale situazione non sussiste nel caso di specie. Infatti, sia i ricorrenti nei procedimenti principali sia i governi italiano e greco nonché la Commissione hanno esposto, durante la fase scritta del procedimento e, ad eccezione del governo greco, durante quella orale, l'insieme dei loro argomenti in fatto e in diritto riguardanti la validità della decisione di esecuzione 2015/789. Pertanto, la Corte reputa, sentito l'avvocato generale, di essere in possesso di tutti gli elementi necessari per statuire e che tali elementi siano stati l'oggetto delle discussioni svolte dinanzi ad essa.

29 Alla luce delle considerazioni che precedono, la Corte ritiene che non si debba ordinare la riapertura della fase orale del procedimento.

Sulle questioni pregiudiziali

30 Con le sue questioni, che in parte si sovrappongono, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'obbligo, imposto allo Stato membro in questione dall'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789, di procedere alla rimozione immediata delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, in un raggio di 100 metri attorno alle piante sottoposte ad analisi che abbiano rivelato un'infezione cagionata dall'organismo specificato, nella fattispecie il batterio *Xylella*, senza che tale obbligo fosse accompagnato da un regime di indennizzazione, sia invalido in quanto contrario al diritto dell'Unione, e segnatamente alla direttiva 2000/29 (questioni pregiudiziali prima, seconda, terza e sesta), letta alla luce dei principi di precauzione (quarta questione pregiudiziale) e di proporzionalità (questioni pregiudiziali prima, terza, quarta e sesta), nonché alle prescrizioni derivanti dal rispetto dell'obbligo di motivazione enunciato all'articolo 296 TFUE e all'articolo 41 della Carta (quinta questione pregiudiziale).

31 In tale contesto, il giudice del rinvio si interroga altresì in merito alla coerenza interna delle disposizioni contenute nei paragrafi da 2 a 4 dell'articolo 6 della decisione sopra citata, in quanto queste impongono simultaneamente, da un lato, l'obbligo di procedere «immediatamente» alla rimozione di piante ospiti nel raggio indicato e, dall'altro, l'obbligo

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

di effettuare prelievi di campioni nonché di eseguire trattamenti fitosanitari che possono includere, «se del caso», la rimozione di piante (questioni pregiudiziali prima e terza).

32 Al fine di rispondere alle questioni vertenti sulla validità dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789 occorre, preliminarmente, esaminare quest'ultimo interrogativo, stante che esso riguarda la portata stessa dei diversi obblighi enunciati in tale articolo.

Sulla portata degli obblighi enunciati nei paragrafi da 2 a 4 dell'articolo 6 della decisione di esecuzione 2015/789

33 Il sig. Pesce e a. fanno valere che le disposizioni dell'articolo 6 della decisione di esecuzione 2015/789 sono viziate da una contraddizione interna. Infatti, mentre dal paragrafo 2, lettera a), di tale articolo risulterebbe che gli Stati membri devono procedere «immediatamente» alla rimozione di tutte le piante ospiti situate in prossimità delle piante infette, indipendentemente dal loro stato di salute, i paragrafi 3 e 4 del medesimo articolo imporrebbero agli Stati interessati di effettuare determinati interventi prima di tale rimozione. Date tali circostanze, occorrerebbe interpretare l'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione summenzionata nel senso che questa norma impone la rimozione di tali piante ospiti unicamente dopo la verifica del loro stato di salute e dopo l'esecuzione degli opportuni trattamenti fitosanitari.

34 Occorre ricordare che, a norma dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789, lo Stato membro interessato ha l'obbligo di procedere alla rimozione immediata delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, in un raggio di 100 metri attorno alle piante infettate dal batterio *Xylella*, il quale rientra, a mente dell'allegato I, parte A, sezione I, lettera b), della direttiva 2000/29, tra gli organismi nocivi di cui non è nota la presenza nell'Unione, l'introduzione e la diffusione dei quali devono essere vietate in tutti gli Stati membri.

35 Come rilevato anche dalla Commissione, occorre constatare che tale obbligo non è affatto in contraddizione con quelli previsti dai paragrafi 3 e 4 del medesimo articolo 6. Infatti, come risulta dalla formulazione stessa del paragrafo 4 di tale articolo 6, lo Stato membro interessato deve, «prima» di procedere alla rimozione delle piante ospiti prevista dal paragrafo 2, lettera a), del medesimo articolo, eseguire un opportuno trattamento fitosanitario, il quale, contrariamente a quanto suppongono i ricorrenti nei procedimenti principali, non riguarda le piante stesse, bensì i «vettori» del batterio, ossia gli insetti portatori dell'infezione, al fine di lottare contro questi ultimi eradicandoli o, «se del caso», rimuovendo le piante che li ospitano.

36 Come illustrato dall'EFSA nel suo parere del 6 gennaio 2015, intitolato «Scientific Opinion on the risk to plant health posed by *Xylella* (...) in the EU territory, with the identification and evaluation of risk reduction options» («Parere scientifico in merito al rischio fitosanitario costituito dalla *Xylella* (...) nel territorio dell'Unione, con l'identificazione e la valutazione delle opzioni per la riduzione dei rischi») (in prosieguo: il «parere dell'EFSA del 6 gennaio 2015»), al quale la Commissione fa riferimento nel considerando 2 della decisione di esecuzione 2015/789, la misura preliminare sopra indicata si impone in quanto gli insetti vettori possono spostarsi dai vegetali infetti su altri vegetali (pag. 109). La misura in questione permette dunque, come chiarito dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, di limitare il rischio di diffusione dei suddetti vettori e, dunque, del batterio stesso, al momento della rimozione, in virtù del paragrafo 2, lettera a), dell'articolo 6 della decisione summenzionata, di piante ospiti costituenti un potenziale rifugio dei vettori di cui sopra.

37 Inoltre, in virtù del paragrafo 3 di tale articolo 6, lo Stato membro interessato deve, in un momento non precisato, procedere al prelievo di campioni e ad analisi sulle «piante specificate» in un raggio di 100 metri attorno a ciascuna delle piante infette, il che include non soltanto le piante «ospiti» contemplate dal paragrafo 2, lettera a), del citato articolo, ossia le piante sensibili agli isolati europei del batterio *Xylella*, ma anche le piante sensibili agli isolati non europei di tale batterio.

38 Ne consegue che gli obblighi enunciati ai paragrafi da 2 a 4 dell'articolo 6 della decisione di esecuzione 2015/789 non prevedono obblighi autonomi che si escludono a vicenda, bensì un insieme di misure intrinsecamente connesse aventi natura e portata differenti e che, per quanto riguarda quelle previste dai paragrafi 2, lettera a), e 4 del medesimo articolo 6, devono applicarsi in successione. Pertanto, gli obblighi enunciati dai citati paragrafi 3 e 4 non possono essere intesi come incidenti sul carattere imperativo dell'obbligo di procedere «immediatamente» alla rimozione delle piante ospiti nel raggio previsto intorno alle piante infette.

39 È alla luce di tali precisazioni preliminari che occorre esaminare la validità dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789.

Sulla validità dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789 in rapporto alla direttiva 2000/29, letta alla luce dei principi di precauzione e di proporzionalità

40 Occorre rilevare che la maggior parte delle disposizioni della direttiva 2000/29 cui il giudice del rinvio fa riferimento nella sua prima questione pregiudiziale non sono pertinenti ai fini dell'esame della validità dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789.

41 Anzitutto, gli articoli 11, paragrafo 3, e 13 quater, paragrafo 7, della direttiva 2000/29 non riguardano l'ipotesi contemplata dal citato articolo 6, paragrafo 2, lettera a), in quanto tali disposizioni vertono, rispettivamente, sulla circolazione dei vegetali tra gli Stati membri e sull'importazione nell'Unione di vegetali provenienti da paesi terzi.

42 Poi, i paragrafi 1 e 2 dell'articolo 16 della citata direttiva, presi separatamente, concernono le misure che devono essere adottate non già dalla Commissione, bensì dagli Stati membri, tenendo presente che il paragrafo 2 di tale articolo riguarda inoltre gli organismi nocivi non compresi, a differenza del batterio *Xylella*, negli allegati della suddetta direttiva.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

43 Infine, il paragrafo 5 di questo medesimo articolo 16 ha come scopo di consentire alla Commissione di adottare misure conservative intese a debellare ovvero, ove ciò non sia possibile, ad arginare la diffusione dell'organismo nocivo in questione sulla base di un'analisi preliminare del rischio fitosanitario «in attesa della riunione del comitato fitosanitario permanente». Orbene, nel caso di specie, è pacifico che la decisione di esecuzione 2015/789, come risulta dal suo considerando 17, è stata preceduta da un parere favorevole del comitato fitosanitario competente.

44 Per contro, occorre ricordare che l'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789 è stato adottato sul fondamento dell'articolo 16, paragrafo 3, quarta frase, della direttiva 2000/29, il quale autorizza la Commissione, in funzione degli sviluppi della situazione concernente il rischio fitosanitario, a modificare o ad abrogare le «misure necessarie» adottate dagli Stati membri sulla scorta, in particolare, del paragrafo 1 del medesimo articolo 16 ai fini dell'eradicazione dell'organismo nocivo in questione.

45 Di conseguenza, l'esame della validità dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789 deve essere effettuato in rapporto all'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2000/29.

46 A questo proposito, risulta da una costante giurisprudenza che, nell'ambito del suo potere di esecuzione, i cui limiti vanno valutati, segnatamente, con riferimento agli obiettivi generali essenziali dell'atto legislativo di cui trattasi, la Commissione è autorizzata ad adottare tutti i provvedimenti esecutivi necessari o utili per l'attuazione dell'atto medesimo, purché essi non siano contrastanti con quest'ultimo. Inoltre, risulta dal combinato disposto degli articoli 290, paragrafo 1, TFUE e 291, paragrafo 2, TFUE che la Commissione, quando esercita un potere di esecuzione, non può né modificare né integrare l'atto legislativo, neppure nei suoi elementi non essenziali (sentenza del 15 ottobre 2014, Parlamento/Commissione, C-65/13, EU:C:2014:2289, punti 44 e 45).

47 Inoltre, occorre ricordare che il legislatore dell'Unione deve tenere conto del principio di precauzione, in virtù del quale, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi. Qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito, a causa della natura non concludente dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute pubblica nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive (v., in particolare, sentenza del 17 dicembre 2015, Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, punti 81 e 82).

48 Il suddetto principio deve, inoltre, essere applicato tenendo conto del principio di proporzionalità, il quale esige che gli atti delle istituzioni dell'Unione 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 (v., in particolare, sentenza del 17 ottobre 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punto 29).

49 Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale del rispetto dei suddetti principi, la Corte ha già statuito che occorre riconoscere alla Commissione un ampio potere discrezionale quando questa adotta misure di gestione dei rischi. Infatti, tale settore implica da parte sua, in particolare, scelte politiche nonché valutazioni complesse. Solo il carattere manifestamente inappropriato di una misura adottata in tale settore può inficiare la legittimità della misura stessa (v., in particolare, sentenza del 22 dicembre 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, punto 82).

50 A questo proposito, occorre altresì ricordare che la validità di un atto dell'Unione deve essere valutata in base agli elementi di fatto e di diritto esistenti alla data in cui tale atto è stato adottato e non può dunque dipendere da valutazioni retrospettive riguardanti il suo grado di efficacia. Quando il legislatore dell'Unione è chiamato a valutare gli effetti futuri di una normativa da adottare, sebbene questi effetti non possano essere previsti con certezza, la sua valutazione può essere oggetto di censura solo qualora appaia manifestamente erronea alla luce degli elementi di cui esso disponeva al momento dell'adozione della normativa stessa (v., in particolare, sentenza del 17 ottobre 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punto 50 e la giurisprudenza ivi citata).

51 Ciò premesso, risulta dalla giurisprudenza che, nel caso in cui nuovi elementi modifichino la percezione di un rischio o mostrino che tale rischio può essere circoscritto mediante misure meno gravose di quelle esistenti, spetta alle istituzioni, e in particolare alla Commissione, che ha il potere d'iniziativa, provvedere all'adeguamento della normativa ai nuovi dati (sentenza del 12 gennaio 2006, Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, EU:C:2006:30, punto 40). Così, nel caso di specie, spetta alla Commissione, a norma dell'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2000/29, verificare in maniera periodica, come si è già indicato al punto 44 della presente sentenza, se le misure adottate al fine di trattare il rischio fitosanitario in questione debbano essere modificate o abrogate.

52 È alla luce delle disposizioni e dei principi suddetti che occorre esaminare la validità dell'obbligo, enunciato all'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789, di procedere alla rimozione immediata, in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette, delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute (prime quattro questioni pregiudiziali), prima di valutare l'incidenza in proposito della mancanza di un regime di indennizzazione nella decisione suddetta (sesta questione pregiudiziale).

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Sull'esame della validità dell'obbligo enunciato all'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789

53 Occorre ricordare che la direttiva 2000/29 ha come obiettivo di garantire un elevato livello di protezione fitosanitaria contro l'introduzione nell'Unione di organismi nocivi nei prodotti importati da paesi terzi (v., in tal senso, sentenza del 30 settembre 2003, Anastasiou e a., C-140/02, EU:C:2003:520, punto 45).

54 Nel caso di specie, conformemente a detto obiettivo, l'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789 è inteso, come risulta dal considerando 4 di quest'ultima, a eradicare il batterio *Xylella* e a impedirne così l'ulteriore diffusione all'infuori della Regione Puglia, mediante il rafforzamento delle misure imposte con le decisioni di esecuzione 2014/87 e 2014/497, a seguito della notifica, da parte delle autorità italiane, della presenza di tale batterio nella provincia di Lecce.

55 Orbene, è pacifico che la protezione sanitaria nonché l'attuazione, nel settore considerato, del mercato interno agricolo costituiscono legittimi obiettivi di interesse generale della normativa dell'Unione (v., in particolare, sentenza del 17 ottobre 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punto 35 e la giurisprudenza ivi citata).

56 Date tali circostanze, occorre esaminare se la Commissione abbia potuto legittimamente affermare, tenuto conto dell'ampio potere discrezionale di cui dispone nel settore in questione ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2000/29, nonché del principio di precauzione, che l'obbligo di rimozione immediata delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette, previsto dall'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789, era, alla luce dei dati scientifici disponibili alla data di adozione di tale decisione e delle misure alternative ipotizzabili a questa medesima data, appropriato e necessario per raggiungere l'obiettivo suddetto nonché rigorosamente proporzionato a quest'ultimo.

57 In primo luogo, e in via preliminare, i ricorrenti nei procedimenti principali negano che la rimozione delle piante infette sia di per sé idonea a debellare l'infezione. Infatti, non sarebbe stato dimostrato il nesso di causalità tra il batterio *Xylella* e il disseccamento rapido degli ulivi osservato nella Regione Puglia. Ne risulterebbe che, a fortiori, neppure la rimozione di tutte le piante ospiti ubicate in prossimità delle piante infette sarebbe idonea a eradicare l'infezione.

58 A questo proposito, occorre constatare come risulti chiaramente dal parere dell'EFSA del 6 gennaio 2015 – senza che i ricorrenti nei procedimenti principali abbiano contestato tale circostanza – che gli ulivi rientrano, al pari di un numero relativamente elevato di altre piante, tra le piante ospiti del batterio *Xylella*.

59 Orbene, se è pur vero che l'EFSA non ha dimostrato nel suddetto parere l'esistenza di un sicuro nesso di causalità tra il batterio *Xylella* e il disseccamento rapido degli ulivi nella Regione Puglia, il citato parere ha nondimeno messo in evidenza (pag. 3) – come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 116 delle sue conclusioni – una correlazione significativa tra tale batterio e il manifestarsi di detta patologia.

60 A questo proposito, occorre sottolineare che, a differenza di quanto suggerito dai ricorrenti nei procedimenti principali, il principio di precauzione, lungi dal vietare l'adozione di qualsiasi misura in mancanza di certezza scientifica quanto all'esistenza o alla portata di un rischio sanitario, può, del tutto all'opposto, giustificare – come si è ricordato ai punti 46 e 47 della presente sentenza – l'adozione, da parte del legislatore dell'Unione, di misure di protezione quand'anche permangano in proposito incertezze scientifiche.

61 Inoltre, occorre osservare che i ricorrenti nei procedimenti principali, pur contestando l'effettiva esistenza di un nesso di causalità tra il batterio *Xylella* e il disseccamento rapido degli ulivi nella Regione Puglia, non forniscono alcun elemento di prova idoneo a suffragare le loro affermazioni.

62 Occorre pertanto constatare che la Commissione ha potuto legittimamente considerare che l'obbligo di rimozione immediata delle piante infette era una misura appropriata e necessaria per impedire la diffusione del batterio *Xylella*. Inoltre, per quanto riguarda il carattere rigorosamente proporzionato di tale obbligo, non è stata prospettata alcuna misura alternativa meno gravosa, per quanto riguarda le piante infette, che sarebbe idonea a raggiungere questo stesso obiettivo.

63 Date tali circostanze, occorre esaminare, in secondo luogo, se l'obbligo di procedere alla rimozione immediata delle piante ospiti ubicate «entro un raggio di 100 m» attorno alle piante infette, «indipendentemente dal loro stato di salute», costituisca una misura adeguata, alla luce dei principi di precauzione e di proporzionalità, ai fini del raggiungimento dell'obiettivo perseguito.

64 Per quanto riguarda, *in primis*, l'obbligo di procedere a tale rimozione «entro un raggio di 100 m» attorno alle piante infette, è necessario, al fine di stabilire se tale obbligo sia appropriato e necessario per il raggiungimento dell'obiettivo perseguito, esaminare i dati di cui la Commissione disponeva, al momento dell'adozione della sua decisione, in merito al rischio di diffusione dell'infezione a partire dalle piante infette.

65 A questo proposito, occorre rilevare che l'EFSA, dopo aver constatato nel suo parere del 6 gennaio 2015 che «[i] vettori infettivi possono diffondersi localmente volando o facendosi trasportare passivamente dal vento su distanze più lunghe» (pag. 4), precisa – pur riconoscendo che «i contributi alla propagazione derivanti dal fattore umano e dal vento sono ancora incerti e vi è una mancanza di dati riguardo alla distanza che gli insetti vettori possono coprire volando» (pag. 4) – che «[t]aluni dati disponibili suggeriscono che una distanza di 100 metri costituisce una distanza di diffusione che pare appropriata» (pag. 62). Inoltre, risulta da questo parere che «[l]a diffusione è essenzialmente limitata a delle

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

cicaline, che possono volare, in media, per un centinaio di metri, ma che possono anche essere sospinte dal vento su distanze più lunghe» (pag. 94).

66 Occorre constatare che, alla luce di tali dati scientifici, la Commissione ha potuto legittimamente considerare, tenuto conto dell'ampio margine di discrezionalità di cui essa dispone in materia, che l'obbligo di rimozione immediata delle piante ospiti in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette costituiva una misura appropriata e necessaria per impedire la diffusione del batterio *Xylella* a partire da tali piante ad opera degli insetti vettori di tale agente infettivo.

67 Per quanto riguarda il carattere rigorosamente proporzionato di tale obbligo, il sig. Pesce e a. fanno valere che, quando la Commissione ha adottato la decisione 2015/789, sussisteva in qualche misura un'incertezza scientifica in merito alle modalità di diffusione del batterio *Xylella*. In particolare, non sarebbe escluso che i vettori all'origine di tale diffusione possano arrivare ad estendere l'infezione molto al di là del raggio di 100 metri attorno alle piante infette.

68 Tuttavia, lungi dal mettere in discussione il carattere proporzionato dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789, il fatto che la Commissione abbia circoscritto l'obbligo di rimozione ad un raggio di 100 metri, malgrado che i vettori siano capaci di diffondere il batterio al di là di questo limite, dimostra, al contrario, che l'obbligo di cui sopra è stato limitato a quanto è necessario per il raggiungimento dell'obiettivo perseguito (v., per analogia, sentenza del 12 luglio 2001, Jippes e a., C-189/01, EU:C:2001:420, punto 120).

69 Per quanto concerne, *in secundis*, l'obbligo di procedere alla rimozione immediata, entro il raggio considerato, delle piante ospiti «indipendentemente dal loro stato di salute», vale a dire anche se non presentano alcun sintomo di infezione del batterio *Xylella* e non sono sospettate di essere infettate da quest'ultimo, i ricorrenti nei procedimenti principali hanno fatto valere, tanto nelle loro osservazioni scritte quanto all'udienza, che la nozione di «eradicazione» contemplata all'articolo 16 della direttiva 2000/29 si riferisce esclusivamente agli organismi nocivi. Pertanto, la Commissione sarebbe autorizzata soltanto ad imporre la rimozione delle piante infettate da tali organismi.

70 Tuttavia, come evidenziato dall'avvocato generale al paragrafo 92 delle sue conclusioni, le disposizioni dell'articolo 16 della direttiva 2000/29, essendo formulate in termini generali, non consentono di desumere una siffatta limitazione dell'ambito di applicazione delle misure che possono essere adottate dalla Commissione. Al contrario, tenendo conto del principio di precauzione, il paragrafo 3 del citato articolo 16, letto in combinato disposto con il paragrafo 1 del medesimo, deve essere inteso nel senso che autorizza la Commissione ad adottare qualsiasi misura necessaria, ai sensi della giurisprudenza citata ai punti 46 e 47 della presente sentenza, al fine di eradicare o contenere gli organismi nocivi, di modo che, se la realizzazione di tale obiettivo esige la rimozione non soltanto delle piante infette, ma anche di tutte le piante ospiti situate in prossimità, quand'anche esse non presentino alcun sintomo di infezione causata dal batterio *Xylella* e non siano sospettate di essere infettate da quest'ultimo, la suddetta istituzione è autorizzata ad imporre una misura di tal genere.

71 Nel caso di specie, al fine di stabilire se tale misura sia appropriata e necessaria per raggiungere l'obiettivo perseguito, occorre verificare se la Commissione disponesse, al momento dell'adozione della sua decisione, di dati concordanti idonei a mostrare che, quand'anche fossero state rimosse le piante infette, le piante ospiti vicine, seppur non presentanti alcun sintomo di infezione da parte del batterio *Xylella* e non sospettate di essere infettate da quest'ultimo, potevano nondimeno esserne portatrici e contribuire alla sua diffusione.

72 A questo proposito, occorre constatare che, secondo i termini del parere dell'EFSA del 6 gennaio 2015, «[g]li ospiti asintomatici e le infezioni asintomatiche o leggere possono sfuggire ad esami basati esclusivamente su un'ispezione visiva, o persino basati su test di laboratorio, a motivo dell'eventuale precocità dell'infezione o di una ripartizione eterogenea del batterio nella pianta» (pag. 6). Ne consegue, secondo detto parere, che la presenza del batterio *Xylella* è difficile da scoprire in piante esenti da sintomi o recentemente contaminate (pag. 97). Il suddetto parere conclude pertanto che, «dato che la malattia si propaga da una pianta all'altra mediante insetti vettori e che esiste un periodo di latenza tra l'inoculazione del batterio ad opera dei vettori e la comparsa dei sintomi, e persino la possibilità di individuare il batterio nella pianta, è essenziale, allorché vengono eradicate piante riconosciute infette, distruggere altresì tutte le altre piante situate nelle loro vicinanze» (pag. 100).

73 Alla luce di tali dati scientifici, risulta che la Commissione ha potuto legittimamente considerare, tenuto conto dell'ampio potere discrezionale di cui dispone in materia, che l'obbligo di rimozione immediata di tutte le piante ospiti situate in prossimità delle piante infette costituiva – diversamente dalla rimozione delle sole piante infettate da tale batterio o dalla rimozione delle piante in via di disseccamento, quali prospettate dal sig. Pesce e a. – una misura appropriata e necessaria per evitare la propagazione del batterio *Xylella* a partire da tali piante ad opera degli insetti vettori del batterio stesso.

74 Per quanto riguarda il carattere rigorosamente proporzionato di tale obbligo, occorre rilevare che il legislatore dell'Unione doveva bilanciare i diversi interessi in gioco, vale a dire, da un lato, in particolare, il diritto di proprietà dei proprietari di ulivi nella Regione Puglia nonché le conseguenze economiche, sociali e ambientali per tale Regione derivanti dalla rimozione delle piante in questione e, dall'altro, l'importanza della produzione vegetale nell'Unione e l'interesse generale ad assicurare una protezione efficace del territorio dell'Unione, compresa la parte di Italia ulteriore rispetto alla provincia di Lecce, contro la diffusione del batterio *Xylella* nell'insieme di detto territorio.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

75 A questo proposito occorre, anzitutto, osservare che l'obbligo di procedere alla rimozione immediata di tutte le piante ospiti nel raggio considerato è stato imposto dalla Commissione a motivo della diffusione rapida del batterio nella parte settentrionale della provincia di Lecce, dopo che detta istituzione si era limitata a vietare, con la decisione di esecuzione 2014/87, lo spostamento di vegetali destinati all'impianto al di fuori di tale provincia, e successivamente ad imporre, con la decisione di esecuzione 2014/497, l'estirpazione delle sole piante infette, facendo così emergere una certa gradazione delle misure adottate.

76 Poi, occorre rilevare che la Commissione non ha imposto l'obbligo di rimozione in questione in qualsiasi caso. Infatti, in deroga all'articolo 6 della decisione di esecuzione 2015/789, l'articolo 7 di quest'ultima autorizza le autorità nazionali competenti, per la sola provincia di Lecce, non essendo più possibile l'eradicazione, ad adottare misure di contenimento non comportanti la rimozione di tutte le piante ospiti situate in prossimità delle piante infette.

77 All'udienza, i ricorrenti nei procedimenti principali hanno tuttavia sostenuto che tale deroga dimostra, al contrario, il carattere sproporzionato dell'obbligo di procedere alla rimozione di tali piante, in quanto esso non è stato per l'appunto imposto nella zona geografica più contaminata dal batterio.

78 È però pacifico che, come risulta dal considerando 7 della decisione di esecuzione 2015/789, nella provincia di Lecce, la Commissione mira non più a eradicare il batterio *Xylella*, essendo ciò divenuto impossibile, bensì a contenere la diffusione di tale batterio permettendo agli Stati membri di imporre la rimozione delle piante infette unicamente in certe particolari zone al fine di proteggere i siti di produzione, le piante presentanti un particolare valore culturale, sociale o scientifico, nonché la frontiera con il restante territorio dell'Unione. A tal fine, l'articolo 8 della citata decisione impone l'istituzione di una zona di sorveglianza immediatamente al di fuori della zona cuscinetto che circonda la zona infetta della provincia di Lecce. Come illustrato dal governo italiano all'udienza, tali misure si propongono dunque, essendo detta provincia circondata dal mare, di confinare il batterio *Xylella* per quanto possibile dentro questa provincia al fine di evitare la sua diffusione nelle zone situate a nord della stessa.

79 Per contro, al di fuori della provincia di Lecce, la Commissione intende, attraverso le misure previste dall'articolo 6 della decisione di esecuzione 2015/789, eradicare il batterio *Xylella*, essendo tale eradicazione ancora possibile, al fine di evitare la sua propagazione all'intera Unione. Orbene, per i motivi già illustrati ai punti da 69 a 73 della presente sentenza, la realizzazione di detti obiettivi esige la rimozione non soltanto delle piante infette, ma anche di tutte le piante ospiti situate in prossimità di queste ultime.

80 Infine, per quanto riguarda la questione se le piante ospiti di cui trattasi non potrebbero costituire l'oggetto di misure meno gravose, come la sfrondatura o la capitozzatura degli ulivi e l'applicazione di un trattamento a base di pesticidi, misure evocate dal sig. Pesce e a., non solo occorre rilevare che costoro non basano le loro allegazioni in proposito su alcun dato scientifico, ma risulta altresì dal parere dell'EFSA del 6 gennaio 2015 che «[n]on esiste attualmente alcun trattamento che consenta di guarire le piante malate in campo aperto e, il più delle volte, quelle che sono contaminate rimangono infettate per tutta la loro vita o collassano rapidamente. È possibile che dei cambiamenti apportati ai sistemi di coltura (ad esempio potatura, fertilizzazione e irrigazione) abbiano un certo impatto sulla malattia, ma ciò in genere non è sufficiente per curare le piante» (pag. 97). Per giunta, il suddetto parere constata che, «nella Regione Puglia, una potatura radicale degli ulivi infettati ha portato alla nascita di nuovi germogli alla base degli alberi, ma non è stato dimostrato che tale metodo sia efficace per guarire le piante e impedirne la morte» (pag. 97).

81 Date tali circostanze, se è pur vero che, come rilevano il sig. Pesce e a., l'obbligo di rimozione di tutte le piante ospiti situate in prossimità delle piante infette è idoneo a pregiudicare sia il diritto di proprietà di detti interessati, sia l'ambiente nella Regione Puglia, la Commissione era nondimeno legittimata, nell'ambito dell'ampio potere discrezionale di cui dispone al riguardo, e previo bilanciamento dei diversi interessi in gioco, ad imporre l'obbligo in questione.

82 Tuttavia, occorre ricordare che, come si è indicato al punto 51 della presente sentenza, se la situazione dovesse evolvere nel senso che l'eradicazione del batterio *Xylella* non impone più, sulla scorta di nuovi dati scientifici pertinenti, di procedere alla rimozione immediata di tutte le piante ospiti in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette, spetterebbe alla Commissione, a norma dell'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2000/29, modificare la decisione di esecuzione 2015/789 ovvero adottare una nuova decisione, al fine di tener conto, nel rispetto dei principi di precauzione e di proporzionalità, dell'evoluzione sopraindicata.

Sull'assenza di un regime di indennizzazione nella decisione di esecuzione 2015/789

83 Secondo il sig. Pesce e a., poiché la decisione di esecuzione 2015/789 si traduce in una vera e propria espropriazione in danno dei proprietari delle aziende agricole interessate dal provvedimento, la Commissione avrebbe dovuto prevedere espressamente, in tale decisione, un indennizzo proporzionato al valore effettivo delle piante non infettate delle quali essa prescrive la rimozione.

84 A questo proposito, occorre ricordare che la Corte ha già statuito che il legislatore dell'Unione può considerare, nell'ambito dell'ampio potere discrezionale di cui dispone in materia di politica agricola, che sia opportuno indennizzare, parzialmente o totalmente, i proprietari delle aziende in cui sono stati abbattuti e distrutti animali. Tuttavia, la Corte ha giudicato che da questa constatazione non può dedursi l'esistenza, nel diritto dell'Unione, di un principio generale che imponga la concessione di un indennizzo in ogni caso (v. sentenza del 10 luglio 2003, Booker Aquaculture e Hydro Seafood, C-20/00 e C-64/00, EU:C:2003:397, punto 85).

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

85 Ciò premesso, occorre rilevare che l'articolo 17 della Carta, relativo al diritto di proprietà, prevede ormai, al paragrafo 1, in particolare, che «[n]essuna persona può essere privata della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa», e che «[l]'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale».

86 Orbene, nella misura in cui il diritto a un indennizzo discende direttamente dall'articolo 17 della Carta, il semplice fatto che né la direttiva 2000/29 né la decisione di esecuzione 2015/789 prevedano, di per sé stesse, un regime di indennizzazione o che esse non impongano l'obbligo esplicito di prevedere un regime siffatto, non può essere interpretato nel senso che tale diritto sia escluso. Ne consegue che la decisione summenzionata non può essere considerata invalida per tale ragione.

87 Risulta dalle suesposte considerazioni che l'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789 non è contrario né alla direttiva 2000/29, né ai principi di proporzionalità e di precauzione.

Sulla validità dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789 alla luce delle prescrizioni derivanti dal rispetto dell'obbligo di motivazione

88 Occorre ricordare che, sebbene la motivazione richiesta dall'articolo 296 TFUE debba far apparire in maniera chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione dell'Unione da cui promana l'atto in questione, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e alla Corte di esercitare il proprio controllo, non è però necessario che detta motivazione specifichi tutti gli elementi di diritto o di fatto pertinenti (v. sentenza del 18 giugno 2015, Estonia/Parlamento e Consiglio, C-508/13, EU:C:2015:403, punto 58). Ciò vale a maggior ragione nei casi in cui gli Stati membri siano stati fortemente coinvolti nell'iter di elaborazione dell'atto in questione e conoscano dunque le ragioni che stanno alla base di quest'ultimo (v., in particolare, sentenza del 9 settembre 2004, Spagna/Commissione, C-304/01, EU:C:2004:495, punto 50).

89 Inoltre, nel caso di atti di portata generale, la motivazione può limitarsi a indicare, da un lato, la situazione complessiva che ha condotto all'adozione dell'atto in questione e, dall'altro, gli obiettivi generali che quest'ultimo si propone di raggiungere (v., in particolare, sentenza del 9 settembre 2004, Spagna/Commissione, C-304/01, EU:C:2004:495, punto 51).

90 Di conseguenza, se l'atto contestato fa emergere, nell'essenziale, l'obiettivo perseguito dall'istituzione, sarebbe inutile esigere una motivazione specifica per ciascuna delle scelte tecniche da essa operate (v., in particolare, sentenza del 18 giugno 2015, Estonia/Parlamento e Consiglio, C-508/13, EU:C:2015:403, punto 60).

91 Nel caso di specie, occorre constatare che i considerando da 1 a 4 della decisione di esecuzione 2015/789 espongono chiaramente le ragioni per le quali la Commissione ha deciso di estendere le misure di eradicazione alla totalità delle piante ospiti situate in prossimità delle piante infette. Infatti, risulta dai suddetti considerando che tale misura ampliativa mira a rispondere all'obiettivo generale consistente nel rafforzare, a seguito della scoperta di nuovi focolai del batterio *Xylella*, le misure di eradicazione precedentemente adottate e a evitare la propagazione di tale batterio all'intera Unione, tenendo conto dei nuovi pareri scientifici dell'EFSA, che hanno ampliato l'elenco delle piante sensibili al batterio, limitando al contempo alcune di queste misure alle sole piante ospiti «per garantire la proporzionalità». Inoltre, a mente del considerando 1 della citata decisione, le autorità italiane sono state coinvolte nell'adozione di quest'ultima, sicché esse dovevano conoscere tanto le ragioni all'origine di tale provvedimento, quanto le misure preventivate dalla Commissione per eradicare il batterio *Xylella*.

92 Date tali premesse, la Commissione non era in alcun modo tenuta ad esplicitare, nei considerando della propria decisione, le motivazioni atte a giustificare ciascuna delle misure particolari imposte da quest'ultima.

93 Ne consegue che la decisione di esecuzione 2015/789 soddisfa l'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296 TFUE.

94 Risulta dalle suesposte considerazioni che l'esame delle questioni sollevate non ha rivelato alcun elemento idoneo ad inficiare la validità dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789 in rapporto alla direttiva 2000/29 letta alla luce dei principi di precauzione e di proporzionalità, nonché in rapporto all'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296 TFUE e dall'articolo 41 della Carta.

Sulle spese

95 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

L'esame delle questioni sollevate non ha rivelato alcun elemento idoneo ad inficiare la validità dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione (UE) 2015/789 della Commissione, del 18 maggio 2015, relativa alle misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa* (Wells et al.), in rapporto alla direttiva 2000/29/CE del Consiglio, 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

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Comunità, come modificata dalla direttiva 2002/89/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, letta alla luce dei principi di precauzione e di proporzionalità, nonché in rapporto all'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296 TFUE e dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it