

Aggiornamento delle aree delimitate alla «*Xylella fastidiosa* sottospecie *Pauca ST53*»

Cons. Stato, Sez. III 9 marzo 2020, n. 1692 - Frattini, pres.; Noccelli, est. - Vivai Capitanio Stefano, Soc. Agricola di Capitanio Leonardo & C. s.a.s. ed a. (avv. Manelli) c. Regione Puglia (avv. Bucci) ed a.

Agricoltura e foreste - Aggiornamento delle aree delimitate alla «*Xylella fastidiosa* sottospecie *Pauca ST53*».

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Le odierne appellanti, vivaisti delle province di Taranto e Bari, sono titolari di azienda interessate dalla determinazione n. 674 del 9 agosto 2018, rubricata «*Recepimento Decisione di esecuzione UE/2018/927 di modifica della Decisione UE/2015/789. Aggiornamento delle aree delimitate alla “Xylella fastidiosa sottospecie Pauca ST53”*», la quale ha individuato la nuova zona infetta per fronteggiare il rischio fitosanitario connesso alla diffusione della *Xylella fastidiosa* (Well e Rayu) nel territorio della Regione Puglia, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia del 23 agosto 2018.

1.1. Le aziende vivaistiche sono situate nella zona cuscinetto, ma ad una distanza superiore a 5 km dal limite della zona infetta.

2. Con il ricorso depositato il 23 ottobre 2018 avanti al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede di Bari, le odierne appellanti hanno impugnato tale determina e hanno assunto che essa fosse illegittima e gravemente lesiva nella parte in cui, nel delineare la nuova perimetrazione della zona infetta per come rinveniente dalla Decisione di esecuzione n. UE/789/2015, è stata reiterata – di modo e di fatto – la misura di contenimento di cui all’art. 7 della Decisione di esecuzione n. UE/2015/789 anziché la misura di eradicazione di cui all’art. 6 della stessa Decisione.

2.1. Con il successivo atto per motivi aggiunti, depositato il 26 marzo 2019, le aziende appellanti hanno impugnato poi la successiva determinazione dirigenziale n. 3 del 16 gennaio 2019, recante un ulteriore aggiornamento delle aree delimitate sul presupposto che sarebbe stato rilevato un nuovo focolaio puntiforme nel territorio comunale di Monopoli.

2.2. Nel primo grado del giudizio si è costituita la Regione Puglia per resistere al ricorso, di cui ha chiesto la reiezione.

2.3. Con la sentenza n. 726, pubblicata il 20 maggio 2019, il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede di Bari, ha respinto il ricorso e i motivi aggiunti.

3. Avverso tale sentenza hanno proposto le odierne appellanti e, nell’articolare due motivi di ricorso che di seguito saranno esaminati, ne hanno chiesto, previa sospensione dell’esecutività, la riforma.

3.1. Si è costituita la Regione Puglia, con un’articolata memoria difensiva, per chiedere la reiezione dell’appello.

3.2. Nella camera di consiglio del 5 settembre 2019 il Collegio, sull’accordo delle parti, ha rinviato la causa, per la sollecita trattazione del merito, all’udienza pubblica del 13 febbraio 2020.

3.3. Nell’udienza pubblica del 13 febbraio 2020 il Collegio, sentiti i difensori delle parti, ha trattenuto la causa in decisione.

4. L’appello è infondato, prescindendosi, per il principio della ragion più liquida, da tutte le eccezioni di inammissibilità e di improcedibilità sollevate dalla Regione Puglia.

5. Con un primo motivo (pp. 7-17 del ricorso), anzitutto, le odierne appellanti sostengono che la sentenza impugnata sarebbe erronea nella parte in cui ha ritenuto legittima la scelta, da parte della Regione Puglia, di optare per il contenimento dell’infezione da *Xylella fastidiosa* (art. 7 della Decisione di esecuzione n. UE/789/2015) e non per la sua eradicazione (art. 6 della stessa Decisione di esecuzione n. UE/789/2015).

5.1. Si tratterebbe però, ad avviso delle appellanti, di una scelta reiterata, di modo e di fatto, senza alcuna valutazione scientifica e soprattutto senza spiegare le ragioni in base alle quali si è voluto proseguire una strategia di intervento anziché adottarne un’altra.

5.2. L’unica misura legittimamente ammissibile, per espressa previsione normativa, era e resterebbe quella dell’eradicazione, di cui all’art. 6 della Decisione di esecuzione n. UE/789/2015, senza alcuna possibilità di applicare la deroga di cui all’art. 7 della Decisione di esecuzione n. UE/789/2015, con la conseguenza che la correlativa individuazione di una fascia cuscinetto di ampiezza pari a 10 Km lineari, ammissibile soltanto in ipotesi di applicazione della misura di contenimento, sarebbe priva di supporto normativo e palesemente illegittima e ingiustificata.

5.3. La censura è priva di pregio.

5.4. La *Xylella fastidiosa* si localizza nei vasi legnosi (tracheidi) delle piante infette ed è trasmessa da insetti vettori appartenenti a diverse specie di cicaline, le quali si alimentano dallo xylema delle piante ospiti, da cui acquisiscono il batterio per poi trasferirlo ad altre piante sensibili.



5.5. Sul territorio pugliese sono stati individuati tre insetti vettori, tra i quali il più efficace è il *Philaenus spumarius*, comunemente noto come *sputacchina*.

5.6. Con la Decisione di esecuzione n. UE/789/2015 del 18 maggio 2015, contenente prescrizioni di esecuzione delle misure fitosanitarie finalizzate a contenere ed eliminare il rischio di diffusione della *Xylella fastidiosa*, la Commissione europea ha imposto allo Stato membro di definire una zona delimitata da una zona infetta, che comprenda tutte le piante contagiate dall'organismo, quelle che presentino sintomi tali da indicare la possibile infezione e tutte quelle che per la vicinanza a piante infette potrebbero essere contagiate, da una zona cuscinetto della larghezza di almeno 10 km intorno alla zona infetta.

5.7. Con l'art. 6 sono state statuite le misure di eradicazione del patogeno, che comportano la rimozione immediata, entro un raggio di 100 mt attorno alle piante risultate infette, di tutte:

- 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.

5.8. L'art. 7, invece, ha previsto che *in deroga* al suddetto art. 6, solo nelle zone infette delimitate come innanzi, si possono applicare le misure di contenimento, come in dettaglio indicate nei paragrafi da 2 a 7, il che comporta la rimozione immediata di tutte le piante che sono risultate infette dall'organismo specificato in base alle ispezioni ufficiali di cui al paragrafo 7, che indica le seguenti ubicazioni:

- a) in prossimità dei siti di cui all'art. 9, par. 2;
- b) in prossimità dei siti in parte che presentano particolare valore sociale, culturale e scientifico;
- c) all'interno della zona infetta di cui all'art. 4, par. 2, terzo comma, entro una distanza di 20 km dal confine di tale zona con il resto del territorio dell'Unione (c.d. "zona di contenimento").

5.9. Con la L.R. n 4 del 2017, recante «*Gestione della batteriosi da Xylella fastidiosa nel territorio della Regione Puglia*», si è inteso attuare le opportune misure fitosanitarie per prevenire e contenere la diffusione dell'organismo nocivo, nel perseguimento del fine di tutelare il paesaggio, l'ambiente, la salute, l'identità e l'economia delle aree colpite.

6. In attuazione di tale legge, con i provvedimenti dell'Osservatorio Fitosanitario regionale, sulla base degli esiti del monitoraggio effettuato e del differente *status* fitosanitario, sono state individuate le seguenti aree:

- a) la zona infetta, dove il batterio si è ormai insediato, corrispondente alle intere province di Lecce e di Brindisi e a parte delle province di Taranto e di Bari;
- b) la zona di contenimento, parte della zona infetta, larga 20 km a confine con la zona cuscinetto che si estende senza soluzione di continuità dallo Ionio all'Adriatico, nella quale si applicano le misure di contenimento;
- c) la zona cuscinetto, fascia *buffer* larga 10 km posta a confine della zona infetta, che si estende senza soluzione di continuità dallo Ionio all'Adriatico.

6.1. Come disposto dalla citata Decisione di esecuzione n. UE/789/2015, quando viene individuata una pianta infetta, in zona indenne o in zona cuscinetto si applicano le misure di eradicazione di cui all'art. 6, procedendo ad estirpare, oltre alla pianta infetta, tutte le piante ospiti presenti nel raggio di 100 mt attorno a quella infetta.

6.2. Nella zona di contenimento si applicano le misure di contenimento, consistenti in una attività di continua sorveglianza, nell'estirpazione delle sole piante infette e nelle forme di lotta al vettore, come individuate dall'art. 7 della Decisione di esecuzione UE/789/2015.

6.3. Con la Decisione di esecuzione n. UE/2532/2017 del 14 dicembre 2017, ancora, è stato modificato l'art. 4, part. 2, comma 4, della Decisione di esecuzione UE/789/2015, nel punto in cui si è previsto che, in caso di attuazione delle misure di eradicazione, la larghezza della zona cuscinetto deve essere almeno di 5 km, mentre nel caso di definizione della zona infetta, ai fini dell'attuazione delle misure di contenimento, come è avvenuto nel caso di specie, la zona cuscinetto mantiene la larghezza di almeno 10 km.

6.4. Si controverte nel presente giudizio sulle misure da adottare contro la *Xylella fastidiosa* e sull'ampiezza geografica della c.d. zona cuscinetto.

6.5. Le odierne appellanti sostengono, con il motivo in esame, che la determinazione regionale n. 674 del 2018 sarebbe affetta da difetti istruttori e motivazionali perché, a loro dire, gli uffici regionali avrebbero optato per l'adozione delle misure di contenimento della batteriosi da *Xylella fastidiosa* anziché applicare le misure di eradicazione, ciò che avrebbe consentito di ridurre la fascia cuscinetto a soli 5 km dal confine esterno dell'area infetta, senza svolgere una adeguata istruttoria tecnico-scientifica che confermasse la sussistenza del presupposto per tale scelta e, cioè, che il batterio è ormai insediato e non può più essere eradicato.

6.6. Le censure delle odierne appellanti non tengono in considerazione, però, le considerazioni efficaci e vincolanti adottate dalla Commissione europea.

6.7. Questa, nel secondo *considerando* della Decisione n. UE/927/2018, dopo avere esaminato i risultati del rilevamento dei focolai del batterio, ha ritenuto che «*l'elevato numero dei focolai ha portato alla conclusione che non è più possibile eradicare l'organismo specificato nell'attuale zona cuscinetto*» e che «*alla luce di tali considerazioni è opportuno*

estendere la zona delimitata oggetto di misure di contenimento invece di applicare misure di eradicazione in determinate parti del territorio interessato».

6.8. Fondamentale è, poi, il settimo *considerando* della Decisione n. UE/789/2015, secondo cui, se è dimostrato che il batterio si è insediato da più di due anni e non è più possibile eradicarlo, è inevitabile il ricorso alle misure di contenimento, le uniche adottabili sul piano scientifico in un ragionevole e proporzionato contenimento con l'esigenza di *«proteggere almeno i siti di produzione, le piante aventi particolare valore scientifico, sociale o culturale, nonché la frontiera con il restante territorio dell'Unione».*

6.9. La fattibilità dell'eradicazione del batterio mediante la rimozione completa delle piante infette è molto bassa quanto la malattia è diffusa su ampie superfici e quando sono infettate numerose specie ospiti appartenenti sia alla flora spontanea che a specie coltivate o presenti in aree urbane, considerando peraltro che, come era già emerso dal monitoraggio avviato dal novembre 2013 al novembre 2014, non era solo la diffusione del batterio ad essere il dato più allarmante, ma anche l'elenco sempre più folto delle specie interessate, coltivate e spontanee, sintomatiche e asintomatiche, e il rilievo che il vettore accertato, il *Philenus spumarius*, fosse insetto ubiquitario e polifago.

7. A distanza di sei anni dal rilevamento dei primi focolai, dunque, in considerazione dell'ampiezza delle zone interessate dalle misure di contenimento qui contestate, risulterebbe alquanto incongruo, sul piano scientifico, ritenere che il batterio sia "eradicabile", fermo restando che, peraltro, applicare l'eradicazione all'intera zona delimitata vorrebbe ridurla ad una *tabula rasa* dal punto di vista vegetazionale.

7.1. Ne segue, pertanto, che il provvedimento regionale in questa sede impugnato non è illegittimo né affetto da qualsivoglia difetto di motivazione laddove, nel ragionevole contenimento tra il principio della massima precauzione, teso a preservare il territorio dalla diffusione della *Xylella fastidiosa*, e il principio di proporzionalità, ha ritenuto di adottare, in ossequio peraltro alle chiare indicazioni della Decisione di esecuzione n. UE/789/2015 e in particolare dell'art. 7, e sulla base delle complesse attività di monitoraggio, di analisi e di studi condotti, richiamati nella premessa dell'atto gravato – come del resto in tutte le pregresse delibere regionali, che hanno approvato i vari piani di azione di contrasto al batterio, e nei decreti ministeriali che contengono le misure di emergenza, di adottare le misure di contenimento – le misure di contenimento nelle zone infette delimitate ai sensi dello stesso art. 7 della stessa Decisione, con la conseguente, necessaria, vincolata delimitazione della zona cuscinetto per un'estensione di 10 km.

7.2. A ragione, pertanto, la sentenza impugnata ha ritenuto che siano stati rispettati i principi di adeguatezza e proporzionalità nei provvedimenti di contrasto, attesa la particolare natura dei luoghi e l'inefficacia delle più radicali misure di eradicazione, con la conseguente reiezione del motivo in esame, stante il quadro eurolunitario e nazionale in materia e le risultanze dei monitoraggi e degli studi effettuati, richiamati nell'atto della delibera in questo giudizio contestata.

7.3. Al riguardo, si deve qui aggiungere, la Corte di Giustizia UE ha rilevato che, come risulta dal considerando 7 della decisione di esecuzione UE/789/2015, 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»* e che *«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 [...] e 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»* (Corte di Giustizia UE, sez. I, 9 giugno 2016, in C-78/16, § 79).

7.4. Per contro, al di fuori della provincia di Lecce, la Commissione ha inteso, attraverso le misure previste dall'art. 6 della Decisione di esecuzione n. UE/789/2015 (su cui v. l'ordinanza n. 3324 del 21 giugno 2019 di questa Sezione), eradicare il batterio *Xylella fastidiosa*, essendo tale eradicazione ancora possibile in dette aree, al fine di evitare la sua propagazione all'intera Unione, e, per le ragioni illustrate dalla stessa sentenza ai punti da 69 a 73 della stessa sentenza della Corte di Giustizia, sez. I, 9 giugno 2016, in C-78/16, 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.

7.5. Occorre quindi distinguere, come ha fatto correttamente la Regione Puglia, tra le aree non delimitate, per le quali l'unica misura necessaria e proporzionata è l'eradicazione di cui all'art. 6 della Decisione di esecuzione n. UE/789/2015, dalle aree delimitate ai sensi dell'art. 7, nelle quali la migliore misura precauzionale, allo stato delle evidenze scientifiche, è quella del contenimento secondo il principio di proporzionalità, come detto, in deroga all'art. 6, stante ormai la enorme diffusività del batterio, non più eradicabile.

8. Con il secondo motivo (pp. 18-27 del ricorso), ancora, le odierne appellanti, nello stigmatizzare l'erroneità della sentenza qui gravata, espongono una serie di articolate censure, che si possono così raggruppare e sintetizzare:

1) la illegittimità dei provvedimenti contestati (pp. 18-19 del ricorso), perché essi, in assenza di qualsivoglia studio condotto sul territorio o di analisi scientifica, avrebbero ribadito la necessità di ricorrere alle misure di contenimento anziché adottare quelle di eradicazione quando le prime misure, adottate fin dal 2015, si sarebbero rivelate fallimentari e non avrebbero impedito il diffondersi dell'agente patogeno;

2) la carenza di istruttoria (pp. 19-20 del ricorso), in ordine al punto appena menzionato *sub* 1), anche in relazione all'art. 4, par. 2, della Decisione di esecuzione n. UE/789/2015, a mente del quale «*la delimitazione esatta delle zone si basa su validi principi scientifici, sulla biologia dell'organismo specificato e dei suoi vettori, sul livello di infezione, sulla presenza di vettori e sulla distribuzione delle piante specificate nell'area interessata*»;

3) il difetto di motivazione (pp. 20-22 del ricorso), sempre in ordine al punto *sub* 1), anche in rapporto all'art. 3-bis, par. 3, della stessa Decisione di esecuzione n. UE/789/2015, laddove sancisce che «*gli Stati membri valutano e sottopongono a revisione i rispettivi piani di emergenza secondo necessità*», mentre il provvedimento regionale avrebbe continuato ad adottare, nel 2018, le misure di contenimento senza avere valutato l'eventuale efficacia del Piano sino a quel momento attuato, il cui progressivo avanzamento non contemplava più le aree già monitorate in precedenza, precludendo così il raffronto necessario in ordine allo stato di avanzamento dell'infezione sulla stessa porzione di territorio, condizione, questa, indispensabile per la valutazione dell'efficacia delle azioni intraprese;

4) la carenza del provvedimento (p. 22 del ricorso) anche nella definizione della zona cuscinetto per un'area di 10 km, senza esporre gli elementi necessari all'esatta delimitazione;

5) la violazione degli stessi artt. 6 e 7 della Decisione n. UE/789/2015 (pp. 23-24 del ricorso), sotto altro profilo, in considerazione del fatto che la strategia di contenimento sinora adottata si sarebbe rilevata inefficace, stante il propagarsi della *Xylella fastidiosa* in aree del territorio pugliese in precedenza non infestate, e della conseguente necessità, nella nuova zona delimitata, di attuare una strategia di eradicazione, ai sensi dell'art. 6 della Decisione stessa, senza poter pensare di applicare le misure in deroga di cui all'art. 7;

6) l'illegittimità e, comunque, l'insostenibilità tecnica ed economica, per le aziende vivaistiche comprese nella zona cuscinetto, delle restrizioni e dei divieti adottati (pp. 24-28 del ricorso), laddove prescrivono l'obbligo di protezione fisica contro l'introduzione dell'organismo specificato da parte dei suoi vettori, il monitoraggio della zona di 100 mt attorno al sito, con una serie di effetti, definiti devastanti, tra i quali l'impossibilità di proseguire con la commercializzazione già in essere o programmata, il mancato rispetto degli impegni commerciali con il rischio di contenziosi gravosi, l'aggravio spropositato di costi e i mancati ricavi, anche e soprattutto per la perdita di investimenti per la produzione già avviata senza previsioni di ricavi e la inesorabile perdita di quote di mercato.

8.2. La sentenza impugnata ha tuttavia correttamente respinto tutte queste censure, con argomentazioni esenti da censura, in quanto, occorre osservare qui sinteticamente e rispettivamente a ciascuna di esse, come riportate nello stesso ordine del § 8.1.:

1) la censura è priva di fondamento perché la stessa Autorità Europea di Sicurezza Alimentare, l'EFSA, organo di consulenza tecnico-scientifica della Commissione europea, in un parere scientifico sulla *Xylella fastidiosa*, prodotta dalla Regione Puglia in primo grado e richiamata in molti *considerando* delle Decisioni europee adottate per contrastare la diffusione dell'agente patogeno, ha rilevato che la fattibilità dell'eradicazione del batterio, mediante la rimozione completa delle piante infette, è molto bassa quando la malattia è diffusa su ampie superfici e quando sono infestate numerose specie ospiti appartenenti sia alla flora spontanea che a specie coltivate o presenti in aree urbane, con la conseguente legittimità e ragionevolezza delle misure sinora adottate in Puglia, confortate da valutazioni scientifiche e analisi del territorio, che dimostrano come la misura dell'eradicazione totale, oltre che impossibile, sia inefficace a contrastare la diffusione della *Xylella fastidiosa* nelle zone in cui il batterio è diffuso su molto estese superfici, non più circoscrivibili;

2) anche tale censura è priva di fondamento perché non vi è alcuna violazione dell'art. 4, par. 2, della Decisione di esecuzione nella delimitazione delle zone, che corrisponde alla incrementata diffusione del patogeno in Puglia, la quale ha imposto un aggiornamento di detta delimitazione con la Decisione n. UE/927/2018 per l'estensione verso nord dell'area infetta;

3) nemmeno sussiste la lamentata violazione dell'art. 3-bis, par. 3, della stessa Decisione di esecuzione n. UE/789/2015, laddove sancisce che «*gli Stati membri valutano e sottopongono a revisione i rispettivi piani di emergenza secondo necessità*» perché è del tutto infondato l'assunto delle appellanti, secondo cui le misure di contenimento si sarebbe rivelate inefficaci rispetto a quelle di eradicazione che, al contrario, risultano di pressoché impossibile attuazione e di alquanto dubbia efficacia risolutiva per il diffondersi del patogeno in una situazione di ormai diffusa estensione, non più circoscrivibile, purtroppo, a determinate aree, con la conseguenza che occorrerebbe estirpare la vegetazione di interi territori senza avere la ragionevole certezza che ciò possa davvero arginare la diffusione dell'agente, anche in considerazione del fatto che l'elenco delle specie ospiti individuate nel 2015 comprendeva, e comprende, specie sintomatiche e non sintomatiche;

4) anche la censura in ordine alla delimitazione della zona cuscinetto è infondata, perché la lunghezza minima di 10 km della fascia *buffer* è strettamente consequenziale, senza alcun margine di apprezzamento, all'adozione della strategia prescelta per combattere il batterio e nel caso di specie all'adozione, come detto legittima, delle misure di contenimento ai sensi dell'art. 4, par. 2, comma 6;

5) è priva di fondamento, conseguentemente, anche la censura in ordine al legittimo ricorso alle misure di contenimento in deroga alle più rigorose misure di eradicazione, previste al più volte citato art. 6, in quanto la scelta di contenere anziché eradicare – peraltro irrealisticamente ormai – la batteriosi nelle cc.dd. zone infette delimitate ai sensi dell'art. 7 della

Decisione è giustificata, oltre che dalla sproporzione del mezzo rispetto alla certezza del risultato e quindi dallo squilibrio tra la gravità del mezzo e il raggiungimento del fine, anche dalla necessità, ben valorizzata dal settimo considerando della Decisione n. UE/789/2015, di proteggere i siti di produzione, gli esemplari di particolare valore storico, culturale, ambientale e paesaggistico (si pensi, ad esempio, agli uliveti monumentali);

6) la censura sulle restrizioni e i limiti nei confronti delle aziende vivaistiche, anzitutto inammissibile per la sua novità, è comunque infondata anche nel merito perché le misure per ottenere lo spostamento delle piante sono già previste con efficacia vincolante dall'art. 9, par. 2, della Decisione n. UE/789/2015 e, più in generale, da numerose disposizioni normative e decreti ministeriali per la lotta contro gli agenti patogeni trasmessi da insetti, mentre le contestazioni relative alla necessità di ispezionare l'area circostante il vivaio, per un raggio di 100 mt, anche allorquando essa sia di altrui proprietà, non tengono conto che l'attività di monitoraggio è svolta dagli uffici regionali a ciò preposti, mentre per i costi delle analisi va rilevato che essi non appaiono così elevati, come ha ben rappresentato la Regione appellata esemplificativamente nella propria iniziale memoria difensiva (p. 30), e possono essere comunque ben sostenuti anche con le sovvenzioni regionali di cui al bando PSR Puglia 2014-2020, la cui procedura è ormai in fase avanzata (v., sul punto, la memoria difensiva depositata il 16 gennaio 2020 dalla Regione Puglia, pp. 7-8), al fine dell'attribuzione di aiuti finanziari ai vivaisti pugliesi, da destinare a investimenti per la messa in sicurezza delle strutture produttive ed interventi protettivi della produzione vivaistica nelle aree delimitate per la *Xylella fastidiosa*, necessari per il riconoscimento del sito indenne e per la possibilità di produrre e commercializzare piante specificate, sicché anche le censure delle appellanti in ordine alla impossibilità tecnica e alla insostenibilità economica delle misure previste per ottenere il passaporto in deroga, prima ancora che inammissibili, non hanno fondamento.

9. Per tutte le ragioni esposte, conclusivamente, l'appello deve essere respinto, con la conseguente conferma, anche per dette ragioni, della sentenza impugnata, in quanto le misure regionali sono da considerarsi legittime, necessarie e proporzionate, sul piano scientifico, al fine di contenere la diffusione della *Xylella fastidiosa* sul territorio pugliese nelle zone delimitate ai sensi dell'art. 7 della Decisione di esecuzione n. UE/879/2015, ferme, per le altre zone, le misure di cui all'art. 6.

9.1. Occorre ricordare, come del resto ha fatto la Corte di Giustizia UE, proprio per il caso della *Xylella fastidiosa*, nella già citata sentenza del 9 giugno 2016, in C-78/16 (§§ 47-48), che il legislatore dell'Unione, come del resto il legislatore nazionale, 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.

9.2. 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, Corte di Giustizia UE, 17 dicembre 2015, in C-157/14, §§ 81-82).

9.3. Il suddetto principio deve, inoltre, essere applicato tenendo conto del principio di proporzionalità, il quale esige che gli atti delle istituzioni dell'Unione e quelli adottati dalle amministrazioni nazionali in conseguenza 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.

10. Le spese del presente grado del giudizio, attesa, comunque, la novità delle questioni esaminate e il delicato bilanciamento tra i due principi, quello di precauzione e quello di proporzionalità, a fronte della gravissima minaccia costituita dalla *Xylella fastidiosa* in Puglia e per tutto il territorio dell'Unione, possono essere interamente compensate tra le parti.

10.1. Rimane definitivamente a carico di Vivai Capitanio Stefano, Soc. Agricola di Capitanio Leonardo & C. s.a.s. e da Vivai Buemi s.r.l. il contributo unificato richiesto per la proposizione dell'appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, proposto da Vivai Capitanio Stefano, Soc. Agricola di Capitanio Leonardo & C. s.a.s. e da Vivai Buemi s.r.l., lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Compensa interamente tra le parti le spese del presente grado del giudizio.

Pone definitivamente a carico di Vivai Capitanio Stefano, Soc. Agricola di Capitanio Leonardo & C. s.a.s. e di Vivai Buemi s.r.l. il contributo unificato richiesto per la proposizione dell'appello.

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

(Omissis)