



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

YVES BOT

presentate il 12 maggio 2016¹

Cause riunite C-78/16 e C-79/16

Giovanni Pesce e altri (C-78/16),

Cesare Serinelli e altri (C-79/16)

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-79/16),

**Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile,
Commissario Delegato per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario connesso alla Diffusione della
Xylella nel Territorio della Regione Puglia,
Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali,
Regione Puglia**

[domande di pronuncia pregiudiziale proposte dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio
(Italia)]

«Rinvio pregiudiziale — Direttiva 2000/29/CE — Protezione sanitaria dei vegetali contro l'introduzione nell'Unione europea di organismi nocivi — Decisione di esecuzione 2015/789/UE volta ad impedire l'introduzione e la diffusione della *Xylella fastidiosa* — Rimozione delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute — Proporzionalità — Diritto a un indennizzo»

I – Introduzione

1. La *Xylella fastidiosa* è un batterio fitopatogeno che colpisce i vasi xilematici² di numerose piante coltivate o selvatiche, delle quali può provocare la morte per disseccamento³.

2. Endemico nell'America del Nord e in quella del Sud⁴, questo agente patogeno è stato osservato per la prima volta in Europa nel mese di ottobre 2013, nella regione delle Puglie (Italia), su alberi di olivo, prima che la sua presenza venisse segnalata, nel luglio 2015, in Corsica (Francia) su arbusti ornamentali esotici, nonché in Spagna su piante di ginestra, e poi, nell'ottobre di quello stesso anno, nel dipartimento Alpes-Maritimes (Francia), sugli stessi arbusti che in Corsica.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — Il batterio si sviluppa nello xilema delle piante, dove forma degli aggregati che finiscono per ostruire i vasi e per limitare la circolazione della linfa.

3 — In questa fase non affronterò la questione del nesso di causalità tra il batterio e il disseccamento, sulla quale tornerò più avanti.

4 — Il batterio, che ha fortemente colpito i vigneti californiani alla fine del XIX secolo, è stato descritto per la prima volta nel 1892 dal fitopatologo Newton B. Pierce (v. Pierce, N.B., «The California vine disease», U.S. Department of Agriculture, Division of Vegetable Pathology, Bulletin n. 2), da cui il nome di «malattia di Pierce» attribuito al complesso del disseccamento rapido della vigna.

3. Geneticamente variabile, il batterio comprende varie sottospecie che colpiscono ciascuna piante differenti⁵. La sua modalità di diffusione naturale è il trasporto mediante piccoli insetti che si nutrono della linfa delle piante infettate.

4. In Italia, la *Xylella fastidiosa* ha colpito principalmente l'ulivo, un albero che riveste una notevole importanza economica⁶, culturale⁷ e ambientale nei paesi affacciati sul Mediterraneo. Mentre le misure profilattiche, comprendenti l'abbattimento degli alberi, hanno destato sconcerto nelle regioni in cui il batterio ha già colpito, il rischio di proliferazione ha provocato una forte inquietudine in quelle sino ad oggi risparmiate.

5. Al fine di eradicare il batterio, la Commissione europea ha adottato una strategia che si caratterizza per un inasprimento progressivo del dispositivo messo in atto.

6. Tra il febbraio 2014 e il dicembre 2015, sono state adottate in successione quattro decisioni di esecuzione sulla base 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 Comunità⁸, e segnatamente sulla base dell'articolo 16, paragrafo 3, terza frase, di quest'ultima, che autorizza la Commissione a prendere le «misure necessarie» qualora, in particolare, venga constatata la presenza di organismi nocivi compresi nell'allegato I, parte A, sezione I, della medesima direttiva, tra i quali figura il batterio *Xylella fastidiosa* (Well e Raju).

7. Mediante la sua prima decisione di esecuzione 2014/87/UE, del 13 febbraio 2014⁹, la Commissione ha vietato lo spostamento al di fuori della provincia di Lecce (Italia) di vegetali destinati alla piantagione, ha prescritto la realizzazione di ispezioni annuali ufficiali volte ad accertare la presenza della *Xylella fastidiosa*, ed ha ingiunto agli Stati membri di provvedere affinché chiunque venga a conoscenza della presenza del batterio in questione, ovvero abbia motivo di sospettarla, comunichi tale circostanza all'autorità competente entro dieci giorni.

8. Con la sua seconda decisione di esecuzione 2014/497/UE, del 23 luglio 2014¹⁰, la Commissione ha limitato lo spostamento dei vegetali che sono le piante ospiti di *Xylella fastidiosa* ed ha subordinato a varie condizioni la loro introduzione nell'Unione quando esse siano originarie di paesi terzi nei quali il batterio è notoriamente presente. Al fine di eradicare il batterio e di impedirne la diffusione, la Commissione ha inoltre imposto agli Stati membri di fissare, ove ciò sia necessario, delle «zone delimitate» composte da una «zona infetta» e da una «zona cuscinetto», nelle quali gli Stati membri devono, in particolare, rimuovere tutte le piante infette o presentanti i sintomi di una possibile infezione, nonché tutte le piante suscettibili di essere contagiate.

5 — L'elenco aggiornato a cura dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) annovera 359 specie di piante sensibili al batterio (v. aggiornamento della banca dati delle piante ospiti di *Xylella fastidiosa*, del 20 novembre 2015, disponibile alla data di stesura delle presenti conclusioni sul sito dell'EFSA all'indirizzo <http://www.efsa.europa.eu/fr/efsajournal/pub/4378>).

6 — Ciò in considerazione dell'importanza della produzione oleicola nelle regioni interessate. L'Unione europea produce infatti più del 75% della produzione mondiale di olio d'oliva, ed il Regno di Spagna, primo produttore mondiale, rappresenta da solo il 45% di tale produzione. La Repubblica italiana è il secondo produttore mondiale.

7 — L'ulivo è tradizionalmente considerato, nei paesi mediterranei, come un albero altamente simbolico, dalle numerose virtù. Come scrisse Gabriele D'Annunzio (D'Annunzio, G., «Agli olivi»):

«Olivi, alberi sacri, o voi che intenti nel terribile ardor meridiano udite il mare (...),
(...) versate la pace che v'irradia, l'inclita pace, nel cuor mio, benigni,
(...) o voi, (...), ne l'azzurro immenso gravi di tale maestà ch'io penso l'antichissima dea Pallade Atena!».

8 — GU 2000, L 169, pag. 1. Direttiva 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»).

9 — Decisione di esecuzione relativa alle misure per impedire la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa* (Well e Raju) (GU 2014, L 45, pag. 29).

10 — Decisione di esecuzione relativa alle misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa* (Well e Raju) (GU 2014, L 219, pag. 56).

9. Con la sua terza decisione di esecuzione (UE) 2015/789, del 18 maggio 2015¹¹, la Commissione, fondandosi sul parere scientifico sui rischi per la salute delle piante presentati dalla *Xylella fastidiosa* (Wells et al.), pubblicato il 6 gennaio 2015 dall'EFSA, ha, anzitutto, esteso l'elenco delle specie vegetali sensibili e, alla luce della situazione nel sud dell'Italia, ha prescritto che la zona infetta comprenda la totalità della provincia di Lecce, disponendo che la zona cuscinetto si estenda per almeno 10 km attorno alla zona infetta. La Commissione ha poi precisato la natura delle «misure di eradicazione» da prendere nella zona delimitata, imponendo allo Stato membro in questione di procedere, in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette, alla rimozione immediata non soltanto delle piante notoriamente infette e di quelle che presentano sintomi indicativi della possibile infezione o sospettate di essere infette, ma anche, indipendentemente dal loro stato di salute, delle «piante ospiti», che vengono definite come i vegetali sensibili agli isolati europei del batterio¹².

10. Constatando che l'eradicazione del batterio nella provincia di Lecce non era più possibile, la Commissione ha stabilito che l'organismo ufficiale responsabile poteva decidere di applicare semplici «misure di contenimento», e non misure di eradicazione, al fine di «ridurre al minimo la quantità di inoculo batterico (...) e [di] mantenere la popolazione vettore al livello più basso possibile»¹³. Tali misure consistevano principalmente nella rimozione immediata di almeno tutte le piante risultate infettate dal batterio, ove le stesse fossero situate in prossimità di siti indenni da qualsiasi infezione, oppure di siti di piante che presentano particolare valore sociale, culturale o scientifico, ovvero entro una distanza di 20 chilometri dal confine della zona di contenimento con il resto del territorio dell'Unione.

11. Infine, con la sua quarta decisione di esecuzione (UE) 2015/2417, del 17 dicembre 2015¹⁴, la Commissione ha modificato la decisione di esecuzione 2015/789 al fine di tener conto dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche ed ha messo in atto piani di emergenza a livello di ciascuno Stato membro al fine di migliorare la lotta contro il batterio.

12. In esecuzione delle decisioni della Commissione, le autorità italiane hanno adottato varie misure.

13. Mediante la deliberazione della Giunta Regionale della Regione Puglia n. 2023, del 29 ottobre 2013, recante misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e la eradicazione del batterio da quarantena *Xylella fastidiosa* associato al «Complesso del disseccamento rapido dell'olivo», la Regione Puglia ha adottato misure di emergenza intese a prevenire e ad eradicare il batterio, in conformità dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2000/29.

14. Il decreto del Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali del 26 settembre 2014¹⁵ ha dato attuazione alle misure previste dalla decisione di esecuzione 2014/497.

15. Il 10 febbraio 2015, a seguito della deliberazione della Giunta Regionale della Regione Puglia n. 1842, del 5 settembre 2014, recante richiesta di dichiarazione dello stato di emergenza fitosanitaria straordinaria, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha adottato una decisione che dichiara lo stato di emergenza in conseguenza della diffusione nel territorio della Regione Puglia del batterio patogeno da quarantena *Xylella fastidiosa*.

16. Mediante l'ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile n. 225, dell'11 febbraio 2015, il Comandante regionale del Corpo Forestale dello Stato della Regione Puglia è stato nominato commissario delegato.

11 — Decisione di esecuzione relativa alle misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) (GU 2015, L 125, pag. 36).

12 — V. articolo 1, lettera c), della decisione di esecuzione 2015/789.

13 — Considerando 7 della decisione di esecuzione 2015/789.

14 — Decisione di esecuzione che modifica la decisione di esecuzione 2015/789 (GU 2015, L 333, pag. 143).

15 — GURI n. 239, del 14 ottobre 2014.

17. Il 16 marzo 2015 il commissario delegato ha adottato un piano per l'attuazione più rapida delle misure previste dal decreto del Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali del 26 settembre 2014. Tale piano mirava a creare una zona di protezione per impedire al batterio di diffondersi verso il nord della provincia di Lecce e a gestire la zona più colpita, al fine di salvaguardare la coltivazione dell'ulivo nel Salento (Italia).

18. Il decreto del Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali del 19 giugno 2015, recante misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di *Xylella fastidiosa* (Wells e Raju) nel territorio della Repubblica italiana¹⁶, ha dato attuazione alla decisione di esecuzione 2015/789.

19. In sostanza, gli articoli 8 e 9 di tale decreto riprendono il contenuto, rispettivamente, dell'articolo 6 di detta decisione di esecuzione, relativo alle misure di eradicazione, e dell'articolo 7 della stessa, relativo alle misure di contenimento.

20. Inoltre, il citato decreto pone a carico dei proprietari dei fondi interessati l'esecuzione delle misure di eradicazione, mentre l'Agenzia regionale per le Attività Irriguo e Forestali è autorizzata a sostituirsi, se del caso, a quelli tra tali proprietari che rifiutassero di ottemperare e ad intervenire a spese dei medesimi.

21. Mediante una decisione in data 31 luglio 2015, il Consiglio dei ministri ha prolungato la durata dello stato di emergenza di ulteriori 180 giorni.

22. Il 30 settembre 2015, il commissario delegato, il quale il 3 luglio 2015 aveva presentato un piano provvisorio riguardante interventi di emergenza da effettuare nel comune di Oria (Italia), ha adottato un nuovo piano di intervento che riprende, in sostanza, le misure previste dal decreto del 19 giugno 2015.

23. Il 1° ottobre 2015, il dirigente del Servizio Agricoltura della Regione Puglia ha ingiunto ai proprietari di fondi agricoli sui quali si trovano ulivi infetti di abbattere gli alberi colpiti nonché tutte le piante ospiti ubicate in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette. Tali decisioni di rimozione, notificate ai ricorrenti dei procedimenti principali in data 3 e 4 ottobre 2015, prevedevano altresì che, in caso di rifiuto di ottemperanza da parte loro, avrebbero potuto essere irrogate sanzioni supplementari, consistenti nel far sopportare ai predetti i costi connessi all'eradicazione della *Xylella fastidiosa* e nell'imporre loro una sanzione amministrativa.

24. Mediante un ricorso presentato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia) contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri (causa C-79/16), nonché contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile, il Commissario Delegato per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario connesso alla Diffusione della *Xylella* nel Territorio della Regione Puglia, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, nonché contro la Regione Puglia, il sig. Giovanni Pesce (causa C-78/16) e il sig. Cesare Serinelli (causa C-79/16), nonché altri ricorrenti in ciascuna di queste cause, tutti proprietari di fondi agricoli situati nel territorio del comune di Torchiarolo (Italia), hanno chiesto l'annullamento delle decisioni di rimozione nonché di ogni atto presupposto, connesso o conseguente.

16 — GURI n. 148, del 29 giugno 2015 (in prosieguo: il «decreto del 19 giugno 2015»).

25. Nutrendo dei dubbi quanto alla validità della decisione di esecuzione 2015/789, sul cui fondamento sono state adottate le misure nazionali contestate dai ricorrenti nei procedimenti principali, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se la direttiva 2000/29/CE, (...) 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 fastidiosa*], 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, secondo comma, TFUE e l'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [¹⁷] 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.
- 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 fastidiosa*] 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».

17 — In prosieguo: la «Carta».

26. Mettendo in discussione la validità della decisione di esecuzione 2015/789, la presente domanda di pronuncia pregiudiziale invita a interrogarsi sul punto se, adottando tale decisione, la Commissione sia riuscita a creare un giusto equilibrio tra, da un lato, le esigenze di protezione delle zone non ancora colpite dal batterio e, dall'altro, la salvaguardia degli interessi dei proprietari o dei coltivatori di fondi situati nelle zone già infette.

27. Nelle presenti conclusioni, sosterrò che la misura della rimozione delle piante prescritta dall'articolo 6, paragrafo 2, della decisione di esecuzione 2015/789 deve essere attuata dallo Stato membro in questione dopo l'esecuzione dei trattamenti fitosanitari previsti dall'articolo 6, paragrafo 4, della medesima decisione e che non sussiste contraddizione tra le diverse misure previste da tale norma, la quale soddisfa l'obbligo di motivazione.

28. Sosterrò inoltre che la Commissione non ha oltrepassato i poteri di esecuzione ad essa conferiti dall'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2000/29, né ha violato il principio di precauzione o quello di proporzionalità prevedendo la rimozione immediata delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, entro un raggio di 100 metri attorno alle piante infette.

29. Farò presente che dall'articolo 17 della Carta deriva un diritto, per i proprietari delle piante distrutte, a ricevere un indennizzo ragionevolmente commisurato al valore di tali beni e che il silenzio serbato sul punto dalla direttiva 2000/29 e dalla decisione di esecuzione 2015/789 non può essere interpretato nel senso che escluda tale diritto. Ne consegue, a mio avviso, che gli Stati membri, i quali, allorché adottano misure in applicazione della decisione di esecuzione 2015/789, attuano il diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, sono tenuti ad istituire un regime di indennizzi.

30. Concluderò nel senso che l'esame delle questioni sollevate non ha rivelato alcun elemento idoneo ad inficiare la validità della decisione di esecuzione 2015/789.

II – Contesto normativo

A – *La direttiva 2000/29*

31. L'8 maggio 2000, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la direttiva 2000/29, la quale codifica la direttiva 77/93/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1976, 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 Comunità¹⁸, la quale era stata modificata a più riprese¹⁹.

32. L'articolo 16 della 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, o all'allegato II, parte A, sezione I, oppure la comparsa in una parte del suo territorio, in cui sino ad allora non ne era stata riscontrata la presenza, di organismi nocivi di cui all'allegato I, parte A, sezione II, o parte B, oppure all'allegato II, parte A, sezione II, o parte B.

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.

18 — GU 1977, L 26, pag. 20.

19 — Direttiva come modificata da ultimo dalla direttiva 1999/53/CE della Commissione, del 26 maggio 1999 (GU 1999, L 142, pag. 29).

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. Esso informa altresì la Commissione e gli altri Stati membri delle misure di protezione adottate o previste al riguardo. Tra l'altro, queste misure debbono essere tali da prevenire i rischi di diffusione dell'organismo nocivo in questione nel territorio degli altri Stati membri.

Nei confronti di spedizioni di vegetali, prodotti vegetali o altre voci provenienti da paesi terzi, che si ritenga possano costituire un rischio imminente di introduzione o di diffusione degli organismi nocivi di cui al paragrafo 1 e al primo comma del presente paragrafo, lo Stato membro interessato adotta immediatamente le misure necessarie per proteggere il territorio della Comunità da tale rischio e ne informa la Commissione e gli altri Stati membri.

Qualora uno Stato membro ritenga che esista un rischio imminente, diverso da quello di cui al secondo comma, esso notifica immediatamente per iscritto alla Commissione e agli altri Stati membri le misure di cui auspica l'adozione. Qualora ritenga che dette misure non siano adottate entro un termine adeguato per evitare l'introduzione o la diffusione nel suo territorio di un organismo nocivo, può adottare provvisoriamente le disposizioni complementari che ritiene necessarie, fintantoché la Commissione non abbia adottato misure in applicazione del paragrafo 3.

La Commissione presenta entro il 31 dicembre 1992 una relazione, corredata da eventuali proposte, sull'attuazione della presente disposizione.

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.

4. Le modalità di applicazione dei paragrafi 1 e 2 sono adottate, se del caso, secondo la procedura di cui all'articolo 18, paragrafo 2.

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 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. Tali misure vengono presentate quanto prima al comitato fitosanitario permanente ai fini della loro conferma, modifica o revoca secondo la procedura di cui all'articolo 18, paragrafo 2».

33. L'articolo 18 della direttiva 2000/29 è così formulato:

«1. La Commissione è assistita dal comitato [fitosanitario] permanente, istituito con decisione 76/894/CEE del Consiglio [20] (...).

20 — Decisione del 23 novembre 1976, che istituisce un comitato fitosanitario permanente (GU 1976, L 340, pag. 25).

2. Nei casi in cui si fa riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 5 e 7 della decisione 1999/468/CE [21].

Il periodo di cui all'articolo 5, paragrafo 6, della decisione 1999/468(...) è fissato a tre mesi.

(...)».

34. L'allegato I, parte A, sezione I, lettera b), della direttiva 2000/29 menziona il batterio *Xylella fastidiosa* (Well et Raju) tra gli organismi nocivi la cui introduzione e diffusione devono essere vietate in tutti gli Stati membri.

B – La decisione di esecuzione 2015/789

35. L'articolo 1 della decisione di esecuzione 2015/789 definisce la nozione di «organismo specificato» come comprendente tutti gli isolati europei e non europei di *Xylella fastidiosa* (Wells et al.). L'articolo sopra citato distingue inoltre tra le «piante specificate» elencate nell'allegato I di detta decisione e le «piante ospiti» enumerate nell'allegato II della stessa, tenendo presente che le prime sono tutte quelle piante notoriamente sensibili agli isolati europei e non europei dell'organismo specificato, mentre le piante ospiti sono quelle notoriamente sensibili soltanto agli isolati europei dell'organismo specificato.

36. L'articolo 4 della decisione di esecuzione 2015/789, 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 (...).

2. La zona delimitata è costituita da una zona infetta e una zona cuscinetto.

La zona infetta comprende tutte le piante notoriamente contagiate dall'organismo specificato, tutte le piante che presentano sintomi tali da indicare la possibile infezione da parte dell'organismo specificato e tutte le altre piante che possono essere contagiate da tale organismo a causa della loro vicinanza alle piante contagiate o perché provenienti da un luogo di produzione comune, se noto, a quello delle piante contagiate, o perché trattasi di piante ottenute da queste ultime.

Per quanto riguarda la presenza dell'organismo specificato nel territorio della provincia di Lecce, la zona infetta comprende almeno l'intera provincia.

La zona cuscinetto ha una larghezza di almeno 10 km, intorno alla zona infetta.

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 dei vettori e sulla distribuzione delle piante specificate nell'area interessata.

3. Se la presenza dell'organismo specificato è confermata nella zona cuscinetto, la delimitazione della zona infetta e della zona cuscinetto è immediatamente riveduta e modificata di conseguenza.

21 — Decisione del Consiglio del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU 1999, L 184, pag. 23).

4. Sulla base delle notifiche da parte degli Stati membri in conformità alla decisione di esecuzione 2014/917/UE [22], la Commissione compila e tiene aggiornato un elenco delle zone delimitate e lo trasmette agli Stati membri.

5. Se, in base alle ispezioni di cui all'articolo 3 e al monitoraggio di cui all'articolo 6, paragrafo 7, in una zona delimitata non viene rilevata la presenza dell'organismo specificato per un periodo di cinque anni, è possibile revocare la delimitazione della zona. In tali casi lo Stato membro interessato trasmette una notifica alla Commissione e agli altri Stati membri.

(...).

37. L'articolo 6 della decisione di esecuzione 2015/789, 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.

(...)

9. Se necessario, lo Stato membro adotta misure tese ad affrontare qualsiasi specificità o complicazione che possano ragionevolmente impedire, ostacolare o ritardare l'eradicazione, in particolare misure relative all'accessibilità e [alla distruzione] adeguata di tutte le piante contagiate o sospette di esserlo, indipendentemente dalla loro ubicazione, dal fatto che siano di proprietà pubblica o privata o dalla persona o ente che ne è responsabile.

10. Lo Stato membro interessato adotta qualsiasi altra misura in grado di contribuire all'eradicazione dell'organismo specificato, tenendo conto della norma ISPM n. 9 (...) e applicando un approccio integrato secondo i principi stabiliti nella norma ISPM n. 14 (...).

22 — Decisione di esecuzione del 15 dicembre 2014, che stabilisce norme dettagliate per l'attuazione della direttiva 2000/29/CE del Consiglio per quanto concerne la notifica della presenza di organismi nocivi e delle misure adottate o di cui è prevista l'adozione da parte degli Stati membri (GU 2014, L 360, pag. 59).

(...)).

38. L'articolo 7 della decisione di esecuzione 2015/789, intitolato «Misure di contenimento», dispone 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:

- a) in prossimità dei siti di cui all'articolo 9, paragrafo 2;
- b) in prossimità dei siti di piante che presentano particolare valore sociale, culturale o scientifico;
- c) entro una distanza di 20 km dal confine della zona di contenimento con il resto del territorio dell'Unione.

Sono prese tutte le precauzioni necessarie per evitare la diffusione dell'organismo specificato durante e dopo la rimozione.

3. Lo Stato membro interessato, entro un raggio di 100 m attorno alle piante di cui al paragrafo 2 e che risultano essere state colpite dall'organismo specificato, effettua un campionamento e analisi sulle piante ospiti, in conformità della norma internazionale per le misure fitosanitarie ISPM n. 31. Le analisi sono effettuate a intervalli regolari e almeno due volte l'anno.

4. Lo Stato membro interessato, prima di rimuovere le piante di cui al paragrafo 2, effettua 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 di contenimento, distrugge le piante e parti di piante di cui al paragrafo 2, in modo da garantire che l'organismo specificato non si diffonda.

6. Lo Stato membro interessato applica adeguate pratiche agricole per la gestione dell'organismo specificato e dei suoi vettori».

39. L'articolo 8 della decisione di esecuzione 2015/789 prevede l'istituzione di una zona di sorveglianza in Italia, di una larghezza di almeno 30 chilometri.

III – La mia analisi

A – Sulla ricevibilità delle questioni

40. Mediante le sei questioni da esso sollevate, il giudice del rinvio chiede se la decisione di esecuzione 2015/789 violi, per diversi motivi, l'articolo 296, secondo comma, TFUE, l'articolo 41 della Carta, nonché gli articoli 11, paragrafo 3, 13 quater, paragrafo 7, e 16, paragrafi da 1 a 3 e 5, della direttiva 2000/29, nonché i principi di adeguatezza e di proporzionalità.

41. Poiché la validità della decisione di esecuzione 2015/789 viene contestata in via incidentale dai ricorrenti nei procedimenti principali nell'ambito di un ricorso proposto dinanzi al giudice nazionale contro, in particolare, il decreto del 19 giugno 2015 emanato in diretta applicazione della suddetta decisione di esecuzione, della quale esso, in sostanza, riprende i termini, occorre verificare, preliminarmente, la ricevibilità delle questioni sollevate in tale particolare configurazione.

42. Risulta infatti da una consolidata giurisprudenza che la Corte subordina la legittimazione di una parte a far valere in via di eccezione l'invalidità di un atto dell'Unione alla condizione che tale parte non avesse diritto di chiedere direttamente l'annullamento dell'atto al giudice dell'Unione, a norma dell'articolo 263 TFUE²³.

43. Tuttavia, dato che la soluzione suddetta è fondata sul rischio che venga eluso il carattere definitivo di un atto dell'Unione, essa si applica soltanto nei confronti di una parte che faccia valere l'illegittimità di un atto dell'Unione dinanzi ad un giudice nazionale malgrado che essa avrebbe potuto, senza alcun dubbio, proporre un ricorso di annullamento contro tale atto, ed abbia però omesso di farlo entro i termini previsti²⁴. Pertanto, la parte della quale non consti, all'evidenza, la pregressa legittimazione a presentare un ricorso diretto di annullamento avverso la decisione mantiene la facoltà di contestare indirettamente la legittimità di quest'ultima.

44. Ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, «[q]ualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione».

45. Nel caso di specie, essendo pacifico che i ricorrenti nei procedimenti principali non sono i destinatari della decisione di esecuzione 2015/789, essendo quest'ultima rivolta agli Stati membri, occorre esaminare se i suddetti ricorrenti siano direttamente e individualmente riguardati dalla decisione stessa, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, ovvero se detta decisione di esecuzione possa essere qualificata come atto regolamentare non necessitante di misure di esecuzione, ai sensi della disposizione citata, e riguardante direttamente i ricorrenti nei procedimenti principali, aggiungendo peraltro, a titolo di precisazione, che la verifica della natura regolamentare o meno dell'atto mi sembra che debba essere effettuata preliminarmente a quella dell'eventuale pregiudizio diretto e individuale.

46. In primo luogo, consta che la decisione di esecuzione 2015/789 costituisce un atto regolamentare comportante misure di esecuzione.

47. A questo proposito, occorre anzitutto osservare che la nozione di «atti regolamentari», contemplata dall'articolo 263, quarto comma, TFUE, comprende gli atti di portata generale, ad esclusione degli atti legislativi²⁵.

23 — V., in particolare, sentenza del 9 marzo 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, punto 17).

24 — V., in particolare, sentenza del 5 marzo 2015, Banco Privado Português e Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, punto 30).

25 — V., in tal senso, sentenza del 3 ottobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punti 58, 60 e 61).

48. Se la «decisione» viene generalmente definita come un atto di portata individuale che obbliga unicamente le persone alle quali esso è rivolto²⁶, essa può però presentare carattere normativo qualora sia applicabile non già ad un numero limitato di destinatari, bensì a categorie di soggetti contemplate in maniera generale e astratta²⁷. Del resto, successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la potenzialità normativa di una decisione può tanto più essere riconosciuta per il fatto che l'articolo 288 TFUE stabilisce espressamente che un atto può costituire una decisione quand'anche esso non designi alcun destinatario.

49. Pertanto, la nozione di «decisione di natura regolamentare» non costituisce un ossimoro giuridico e, per giunta, la valutazione della natura giuridica di un atto emanato dal Consiglio o dalla Commissione non dipende unicamente dalla sua denominazione ufficiale, bensì deve tener conto, in primo luogo, dell'oggetto e del contenuto dell'atto stesso²⁸. Occorre dunque, al fine di qualificare la decisione di esecuzione 2015/789, verificare se essa abbia portata generale.

50. In base alla giurisprudenza della Corte, un atto ha portata generale qualora esso si applichi a situazioni oggettivamente determinate e produca effetti giuridici nei confronti di categorie di soggetti contemplate in maniera generale ed astratta²⁹.

51. In virtù di una giurisprudenza del pari consolidata, la portata generale e, quindi, la natura normativa di un atto non vengono inficiate dalla possibilità di determinare con maggiore o minor precisione il numero o addirittura l'identità dei soggetti di diritto ai quali esso si applica in un determinato momento, purché sia certo che tale applicazione viene effettuata in forza di una oggettiva situazione di diritto o di fatto, definita dall'atto in questione in relazione alla propria finalità³⁰.

52. Nel caso di specie occorre constatare, da un lato, che la decisione di esecuzione 2015/789 non è stata adottata secondo la procedura legislativa e, dall'altro, che gli obblighi imposti mediante tale decisione di esecuzione sono formulati in termini generali e astratti e si rivolgono all'insieme degli Stati membri, come esplicitamente prevede l'articolo 21 di detta decisione. Malgrado il fatto che la Repubblica italiana risulti maggiormente riguardata dall'atto rispetto ad altri Stati membri e che l'articolo 7 della decisione di esecuzione 2015/789 riguardi una sola regione geografica determinata, ossia la provincia di Lecce, tale decisione di esecuzione non si rivolge ad un numero limitato di destinatari, designati o identificabili, bensì si applica astrattamente a zone geografiche delimitate in modo oggettivo in funzione della presenza del batterio³¹. Inoltre, la citata decisione di esecuzione produce effetti giuridici immediati, in tutti gli Stati membri, nei confronti di categorie di soggetti contemplate in maniera generale e astratta.

53. Occorre poi rilevare come la decisione di esecuzione 2015/789 comporti misure di esecuzione.

26 — V. la consolidata giurisprudenza secondo cui «[i]l criterio distintivo fra un regolamento e una decisione va ricercato nella portata generale o meno dell'atto di cui trattasi» (v., in particolare, sentenza del 17 marzo 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, punto 51 e la giurisprudenza ivi citata).

27 — V., in tal senso, Kovar, R., «L'identification des actes normatifs en droit communautaire», in Dony, M., e de Walsche, A., *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Bruylant, Bruxelles, 1999, pag. 387, il quale osserva che «l'applicazione del principio del "superamento dell'apparenza" vale anche per le decisioni indirizzate agli Stati membri che siano suscettibili di avere portata normativa (...), qualora esse si applichino ad un insieme di persone per correlazione ad una oggettiva situazione di fatto o di diritto definita in rapporto alla finalità di tali atti» (pag. 395).

28 — V., in tal senso, sentenza del 14 dicembre 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e a./Consiglio (16/62 e 17/62, EU:C:1962:47, pag. 930).

29 — V. sentenze del 18 gennaio 2007, PKK e KNK/Consiglio (C-229/05 P, EU:C:2007:32, punto 51 e la giurisprudenza ivi citata), nonché del 17 marzo 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punto 51).

30 — V., in particolare, ordinanza del 28 giugno 2001, Eridania e a./Consiglio (C-352/99 P, EU:C:2001:364, punto 19 e la giurisprudenza ivi citata).

31 — Risulta dalla giurisprudenza che le limitazioni o le deroghe di natura temporanea o di portata territoriale previste in un testo normativo formano parte integrante delle disposizioni d'insieme che le contengono, e condividono – salvo un eventuale sviamento di potere – il carattere generale di queste ultime (v., in tal senso, sentenza del 29 giugno 1993, Gibraltar/Consiglio, C-298/89, EU:C:1993:267, punto 18).

54. Al fine di valutare se un atto regolamentare comporti misure di esecuzione, occorre prendere in esame la posizione del soggetto che fa valere il diritto di ricorso ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte, TFUE³² e riferirsi esclusivamente all'oggetto del ricorso³³.

55. Inoltre, nell'ambito di tale valutazione, è irrilevante sapere se le suddette misure debbano o no tradursi in un atto di meccanica applicazione³⁴.

56. Nella fattispecie, al fine di stabilire se la decisione di esecuzione 2015/789 comporti misure di esecuzione, occorre verificare se tale decisione stabilisca essa stessa le misure profilattiche necessarie per lottare contro il batterio o se sia invece necessaria a tal fine una decisione delle autorità nazionali.

57. È sufficiente constatare che la decisione di esecuzione 2015/789 obbliga gli Stati membri ad adottare delle misure consistenti, in particolare, nella delimitazione sul loro territorio, conformemente alle prescrizioni dell'articolo 4 di detta decisione, delle zone infette e delle zone cuscinetto, nonché nell'eradicazione ovvero, per la sola provincia di Lecce, nell'eventuale contenimento delle piante infette e delle piante ospiti. Tale decisione di esecuzione deve dunque essere attuata mediante misure nazionali che sono impugnabili con un ricorso da parte dei loro destinatari.

58. In secondo luogo, occorre constatare che i ricorrenti nei procedimenti principali non sono individualmente riguardati dalla decisione di esecuzione 2015/789.

59. L'assenza di pregiudizio individuale mi pare che derivi necessariamente dalla constatazione della natura non solo formalmente, ma anche sostanzialmente regolamentare di tale decisione, in quanto il criterio assunto per stabilire l'idoneità di tale atto ad avere valore normativo – attinente alla sua dimensione astratta e all'oggettività delle situazioni che esso è chiamato a disciplinare – esclude, a mio avviso, che tale atto possa colpire i ricorrenti dei giudizi a quibus a motivo di qualità che sono loro proprie o di una situazione di fatto che li contraddistingue rispetto a qualsiasi altro soggetto e, dunque, li individualizza alla stregua di un destinatario.

60. Stante il carattere cumulativo delle condizioni relative al fatto di essere sia direttamente che individualmente riguardato dall'atto dell'Unione, non è necessario verificare se, nel caso di specie, i ricorrenti nei giudizi principali siano o no direttamente riguardati dalla decisione di esecuzione 2015/789.

61. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono non consta che i ricorrenti di cui ai procedimenti principali sarebbero stati legittimati a presentare un ricorso di annullamento contro la decisione di esecuzione 2015/789. Occorre da ciò concludere che i predetti hanno il diritto di eccepire l'invalidità di tale decisione di esecuzione dinanzi al giudice del rinvio, sicché le questioni sollevate sono ricevibili.

32 — V. sentenze del 19 dicembre 2013, Telefónica/Commissione (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punto 30), e del 10 dicembre 2015, Kyocera Mita Europe/Commissione (C-553/14 P, EU:C:2015:805, punto 44).

33 — V. sentenze del 19 dicembre 2013, Telefónica/Commissione (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punto 31), e del 10 dicembre 2015, Kyocera Mita Europe/Commissione (C-553/14 P, EU:C:2015:805, punto 45).

34 — V. sentenze del 28 aprile 2015, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punti 41 e 42), nonché del 10 dicembre 2015, Kyocera Mita Europe/Commissione (C-553/14 P, EU:C:2015:805, punto 46).

B – *Sulla validità della decisione di esecuzione 2015/789*

1. Sulla prima e sulla terza questione

62. Mediante le sue questioni prima e terza, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, da un lato, se l'articolo 6, paragrafi 2 e 4, della decisione di esecuzione 2015/789 sia invalido perché lesivo degli articoli 13, paragrafo 3, 13 quater, paragrafo 7, e 16, paragrafi da 1 a 3 e 5, della direttiva 2000/29, in quanto esso impone la rimozione immediata delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, entro un raggio di 100 metri attorno alle piante risultate infette, prevedendo contestualmente che lo Stato membro interessato, prima di rimuovere le piante, esegua opportuni trattamenti fitosanitari contro i vettori dell'organismo specificato e le piante che possono ospitare tali vettori, trattamenti che possono includere, se del caso, la rimozione di piante, e dall'altro lato, se – nei limiti in cui il citato articolo 6, paragrafi 2 e 4 dovesse essere interpretato nel senso che la misura di eradicazione di cui al paragrafo 2 può essere imposta prima e indipendentemente dalla preventiva applicazione delle misure previste dai paragrafi 3 e 4 del medesimo articolo – detta norma sia invalida in rapporto all'articolo 16, paragrafi da 1 a 3 e 5, della direttiva 2000/29, ai principi di proporzionalità e di logicità, nonché al principio del giusto procedimento.

63. Risulta dalle motivazioni della decisione di rinvio (C-79/16) e dalla formulazione delle questioni sollevate che il giudice del rinvio si interroga in merito alla correlazione tra le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 2, della decisione di esecuzione 2015/789, il quale impone la rimozione «immediata» delle piante infette e delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, e quelle dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4, della medesima decisione, le quali prevedono il prelievo di campioni e la previa esecuzione di opportuni trattamenti fitosanitari contro i vettori del batterio.

64. Il giudice del rinvio si chiede, più precisamente, se le misure di eradicazione possano essere ordinate senza la previa esecuzione di trattamenti fitosanitari e se le due suddette serie di disposizioni non siano inficiate da una contraddizione interna che ne pregiudica la validità.

65. Non trovo alcuna incertezza nell'interpretare le disposizioni in questione, né alcuna contraddizione che le renda inapplicabili.

66. I paragrafi 2, 3 e 4 dell'articolo 6 della decisione di esecuzione 2015/789 enunciano rispettivamente che lo Stato membro interessato «rimuove immediatamente» le piante ospiti, le piante infette, nonché le piante che presentino sintomi indicativi di una possibile infezione o sospettate di essere infette, e «provvede a campionare ed esaminare le piante specificate nel raggio di 100 m attorno a ciascuna delle piante infette», e che «[l]o Stato membro interessato, prima di rimuovere le piante di cui al paragrafo 2, deve eseguire opportuni trattamenti fitosanitari contro i vettori [di *Xylella fastidiosa*] e le piante che possono ospitare i vettori», trattamenti che possono includere, eventualmente, «la rimozione di piante».

67. La lettura di tali disposizioni mostra che lo Stato membro interessato deve, prima di procedere alla rimozione delle piante ospiti e delle piante infette, eseguire un trattamento fitosanitario destinato a lottare contro i vettori della malattia, vale a dire contro gli insetti fitomizi che si nutrono dei liquidi dello xilema delle piante, eradicando tali insetti o estirpando le piante che li ospitano. Tale previo trattamento fitosanitario risponde alla logica delle procedure di eradicazione suggerite dal parere

dell'EFSA adottato il 30 dicembre 2014³⁵, il quale indica che, se la prima misura da adottare nelle zone delimitate è la rimozione quanto più rapida possibile delle piante infette, occorre nondimeno previamente applicare un trattamento insetticida dal momento che gli insetti vettori possono spostarsi dalle piante infette verso altre piante³⁶.

68. A norma dell'articolo 6, paragrafo 3, della decisione di esecuzione 2015/789, lo Stato membro interessato deve inoltre procedere, in un momento non precisato, al prelievo di campioni e ad analisi sull'insieme delle piante specificate, tenendo presente che tale categoria di piante è più ampia di quella delle piante ospiti, in quanto essa corrisponde a tutte le piante sensibili agli isolati europei e non europei del batterio.

69. La previa esecuzione dei trattamenti fitosanitari destinati a lottare contro i vettori della malattia, la quale può includere la rimozione delle piante che li ospitano, e la realizzazione di prelievi di campioni e di analisi sull'insieme delle piante specificate non si pongono affatto in contraddizione con la rimozione delle piante ospiti e delle piante infette, sospettate di essere tali o presentanti sintomi di infezione. In definitiva, le misure previste dall'articolo 6, paragrafi da 2 a 4, della decisione di esecuzione 2015/789 hanno natura e portata differenti e, per quanto riguarda quelle previste dall'articolo 6, paragrafi 2 e 4, di tale decisione, esse si applicano in successione. Esse non sono dunque affatto inconciliabili tra loro.

70. Risulta dalle considerazioni che precedono, da un lato, che l'articolo 6 della decisione di esecuzione 2015/789 deve essere interpretato nel senso che la misura della rimozione delle piante prescritta dal paragrafo 2 di tale articolo deve essere applicata dallo Stato membro interessato dopo l'esecuzione dei trattamenti fitosanitari previsti dal paragrafo 4 del medesimo articolo e, dall'altro lato, che l'esame delle questioni pregiudiziali prima e terza non ha rivelato alcun elemento idoneo ad inficiare la validità dell'articolo 6, paragrafi da 2 a 4, della decisione di esecuzione 2015/789.

2. Sulla quinta questione

71. Mediante la sua quinta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 6, paragrafo 2, della decisione di esecuzione 2015/789 sia invalido per il fatto che la misura della rimozione immediata delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette non soddisferebbe l'obbligo di motivazione.

72. Secondo il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, la motivazione della decisione di esecuzione 2015/789 si presenta lacunosa, non contenendo alcuna indicazione quanto all'avvenuta verifica, da parte della Commissione, della proporzionalità delle misure imposte agli Stati membri.

73. Occorre ricordare che, se certo la motivazione prescritta dall'articolo 296 TFUE deve essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e deve far apparire in maniera chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione dell'Unione da cui l'atto promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice competente di esercitare il proprio controllo, non è però richiesto che essa specifichi tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti³⁷.

74. Inoltre, il rispetto dell'obbligo di motivazione deve essere valutato in riferimento non soltanto al tenore letterale dell'atto, ma anche al contesto di quest'ultimo e all'insieme delle norme giuridiche che disciplinano la materia. Qualora si tratti, come nei procedimenti principali, di un atto destinato ad un'applicazione generale, la motivazione può limitarsi ad indicare, da un lato, la situazione

35 — V. «Scientific Opinion on the risk to plant health posed by *Xylella fastidiosa* in the EU territory, with the identification and evaluation of risk reduction options», disponibile sul sito Internet dell'EFSA.

36 — V. punto 4.6.8. di tale parere.

37 — V., in tal senso, sentenza del 18 giugno 2015, Estonia/Parlamento e Consiglio (C-508/13, EU:C:2015:403, punto 58 e la giurisprudenza ivi citata).

complessiva che ha condotto alla sua adozione e, dall'altro, gli obiettivi generali che tale atto si propone di raggiungere. Se l'atto contestato fa emergere nelle sue linee essenziali l'obiettivo perseguito dall'istituzione, sarebbe inutile esigere una motivazione specifica per ciascuna delle scelte tecniche da essa operate³⁸.

75. Nel caso di specie, i considerando da 1 a 3 della decisione di esecuzione 2015/789 permettono di comprendere per quale motivo le misure di eradicazione adottate sono state estese all'insieme delle piante ospiti situate in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette. Tali misure rispondono infatti all'obiettivo generale, espresso nei considerando 1 e 3 di detta decisione, di rafforzare le misure di eradicazione a seguito della scoperta di nuovi focolai e di evitare la diffusione della *Xylella fastidiosa* nel resto dell'Unione, nonché all'esigenza di tener conto dei nuovi pareri scientifici adottati dall'EFSA il 30 dicembre 2014 e il 20 marzo 2015, che hanno ampliato l'elenco delle specie vegetali sensibili al batterio, pur limitando talune misure alle sole piante ospiti «per garantire la proporzionalità».

76. Dalle considerazioni cui sopra risulta che la decisione di esecuzione 2015/789 soddisfa l'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296 TFUE.

3. Sulla seconda questione

77. Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 6, paragrafo 2, della decisione di esecuzione 2015/789 sia invalido perché lesivo delle disposizioni della direttiva 2000/29, e segnatamente dell'articolo 16, paragrafo 1, di quest'ultima, prevedendo la rimozione immediata delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, in un raggio di 100 metri attorno alle piante risultate infette.

78. All'esito di un esame dei considerando 11 e 37, degli articoli 1, paragrafo 2, 11, paragrafo 3, 16, paragrafi 1 e 5, 22 e 23, paragrafo 2, nonché dell'allegato IV, parte A, sezione I, punti 17, 20, 23.1 e 37, della direttiva 2000/29, il giudice del rinvio ritiene che tale direttiva non contenga disposizioni che consentono la distruzione di piante sane, neppure a scopi preventivi per evitare una possibile diffusione di un organismo patogeno riconosciuto e classificato, e che, al contrario, detta direttiva miri, nel suo insieme, alla protezione degli organismi non ancora infetti. Secondo il sistema istituito da detta direttiva, potrebbero essere distrutte o estirpate soltanto le piante che, dopo essere state ispezionate, siano risultate già infette o, almeno, che manifestino sintomi obiettivi e percepibili tali da far sospettare, non arbitrariamente, che esse possano essere infette. Orbene, la decisione di esecuzione 2015/789 impone l'eliminazione di piante che non presentano sintomi di infezione.

79. Nelle loro osservazioni scritte e all'udienza, le parti ricorrenti nei procedimenti principali hanno sostenuto nel medesimo senso che la nozione di eradicazione non è sinonimo di abbattimento e che l'eradicazione prevista dall'articolo 16 della direttiva 2000/29 si riferisce esclusivamente agli organismi nocivi, sicché soltanto le piante infette potrebbero essere abbattute.

80. Poiché nel preambolo della decisione di esecuzione 2015/789 viene richiamata soltanto la direttiva 2000/29, e segnatamente l'articolo 16, paragrafo 3, quarta frase, della stessa, la questione sollevata dal giudice del rinvio si risolve nel quesito se tale direttiva legittimi la Commissione ad imporre agli Stati membri l'adozione di misure di eradicazione riguardanti piante sane, oppure se, al contrario, adottando misure siffatte, detta istituzione abbia oltrepassato i poteri che la direttiva di cui sopra le ha conferito per l'attuazione delle norme da essa fissate.

38 — V., in tal senso, sentenza del 18 giugno 2015, Estonia/Parlamento e Consiglio (C-508/13, EU:C:2015:403, punto 60 e la giurisprudenza ivi citata).

81. Tale questione verte dunque non sulla legittimità della decisione del legislatore dell'Unione di conferire, a norma dell'articolo 202, terzo trattino, CE, un potere di esecuzione alla Commissione, bensì sulla legittimità dell'atto di esecuzione, vale a dire la decisione di esecuzione 2015/789, fondata sull'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2000/29, in quanto tale istituzione avrebbe oltrepassato i poteri di esecuzione ad essa spettanti.

82. Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'espressione «competenze di esecuzione» contenuta nell'articolo 202, terzo trattino, CE comprendeva la competenza ad attuare, a livello dell'Unione, un atto legislativo di quest'ultima o talune sue disposizioni, nonché, in determinate circostanze, la competenza ad adottare atti normativi che integravano o modificavano elementi non essenziali di un atto legislativo.

83. Il Trattato di Lisbona ha introdotto una distinzione tra il potere di esecuzione e il potere delegato. Quando un potere di esecuzione viene conferito alla Commissione sulla base dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE, tale istituzione è chiamata a precisare il contenuto dell'atto legislativo, al fine di garantirne l'esecuzione secondo condizioni uniformi in tutti gli Stati membri. Quando un potere delegato viene conferito alla Commissione a norma dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE, tale istituzione ha il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano taluni elementi non essenziali dell'atto legislativo.

84. Mi sembra chiaro che la competenza conferita alla Commissione dall'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2000/29 ai fini dell'adozione delle «misure necessarie» nei casi contemplati dai paragrafi 1 e 2 di tale articolo configura un potere di esecuzione, ai sensi della nuova distinzione di cui sopra. Constato peraltro che, conformemente alle prescrizioni dell'articolo 291, paragrafo 4, TFUE, l'atto è stato qualificato come decisione di «esecuzione».

85. 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 essenziali³⁹.

86. Risulta inoltre da una costante giurisprudenza che il potere di esecuzione della Commissione è caratterizzato dall'ampio margine di discrezionalità lasciato a tale istituzione, la quale è libera di decidere – salvo successiva verifica dell'esistenza di un errore manifesto di valutazione o di uno sviamento di potere – ciò che è necessario ed appropriato in relazione agli obiettivi perseguiti dalla normativa di base. Secondo la formula regolarmente adoperata dalla Corte, sia prima che dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, «la Commissione, 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, è autorizzata ad adottare tutti i provvedimenti esecutivi necessari o utili per l'attuazione [di tale atto], purché essi non siano contrastanti con quest'ultim[o]»⁴⁰.

87. Oltre a ciò, occorre rilevare che il potere di esecuzione della Commissione è stato esercitato, nella fattispecie, nel particolare settore della valutazione delle misure da adottare al fine di contrastare un rischio fitosanitario. Orbene, secondo una giurisprudenza del pari consolidata, trattandosi di un settore in cui il legislatore dell'Unione è chiamato ad effettuare valutazioni complesse sulla base di elementi tecnici e scientifici suscettibili di rapida evoluzione, il controllo giurisdizionale riguardo all'esercizio della competenza di detta istituzione non può che essere circoscritto. Esso deve limitarsi alla verifica dell'esistenza di un eventuale errore manifesto di valutazione o di uno sviamento di potere

39 — V. sentenza del 15 ottobre 2014, Parlamento/Commissione (C-65/13, EU:C:2014:2289, punto 45).

40 — V., segnatamente, sentenza del 15 ottobre 2014, Parlamento/Commissione (C-65/13, EU:C:2014:2289, punto 44 e la giurisprudenza ivi citata).

ovvero di un eventuale manifesto travalicamento, da parte del legislatore dell'Unione, dei limiti del proprio potere discrezionale⁴¹. La Corte ne ha dedotto che solo il carattere manifestamente inappropriato di un provvedimento adottato in questo tipo di settore, in rapporto all'obiettivo che l'istituzione intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale provvedimento⁴².

88. Esaminerò dunque la legittimità della decisione di esecuzione 2015/789 in rapporto ai poteri conferiti alla Commissione tenendo conto del suddetto margine di discrezionalità e del limitato controllo giurisdizionale che ne è la conseguenza.

89. Risulta dai considerando da 4 a 6 e dall'articolo 1 della direttiva 2000/29 che quest'ultima mira principalmente a garantire un elevato livello di protezione fitosanitaria contro l'introduzione nell'Unione di organismi nocivi nei prodotti importati da paesi terzi⁴³.

90. Oltre alle norme relative all'introduzione di piante provenienti da paesi terzi e alla circolazione dei vegetali all'interno dell'Unione, varie misure sono destinate a lottare contro la presenza e la diffusione degli organismi nocivi penetrati nel territorio dell'Unione stessa. Infatti, l'articolo 16, paragrafo 1, di detta direttiva stabilisce, tra l'altro, che ciascuno Stato membro deve notificare alla Commissione e agli altri Stati membri la presenza nel suo territorio degli organismi nocivi elencati, come il batterio *Xylella fastidiosa*, nell'allegato I, parte A, sezione I, della direttiva stessa.

91. Una volta effettuata tale notifica, la direttiva 2000/29 pone a carico congiuntamente degli Stati membri e della Commissione l'onere di adottare le misure che si impongono. Agli Stati membri, l'articolo 16, paragrafo 1, di detta direttiva impone di adottare le misure necessarie per l'eradicazione o il contenimento degli organismi nocivi, mentre, alla Commissione, l'articolo 16, paragrafo 3, della medesima direttiva attribuisce il potere di assumere tutte le «misure necessarie», includendo esplicitamente in tale potere – che costituisce altresì un obbligo – quello di revocare o di modificare le decisioni prese dagli Stati membri.

92. Il testo dell'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2000/29 è formulato in termini generali, i quali non consentono di desumere un'eventuale limitazione dell'ambito di applicazione delle misure che possono essere adottate alle sole misure riguardanti le piante già infettate. Al contrario, detta disposizione autorizza indistintamente tutte le misure necessarie per eradicare o contenere gli organismi nocivi, di modo che se l'eradicazione o il contenimento di siffatti organismi presuppone non soltanto la distruzione delle piante infette ma altresì quella delle piante sane situate nelle vicinanze, anche tale misura rientra nei poteri conferiti alla Commissione.

93. La lettura restrittiva suggerita dai ricorrenti dei procedimenti principali non trova dunque alcun conforto nella lettera dell'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2000/29. Né essa può essere corroborata dagli articoli 11, paragrafo 3, e 13 quater, paragrafo 7, di detta direttiva, che non sono pertinenti per valutare l'estensione del potere di esecuzione della Commissione, essendo quest'ultimo fondato esclusivamente sull'articolo 16, paragrafo 3, della citata direttiva. In ogni caso, non risulta dalla lettura delle due norme sopra citate che esse introducano una qualsivoglia limitazione riguardo alle piante che possono essere interessate da misure di distruzione.

94. Ne consegue che, adottando la decisione di esecuzione 2015/789, la Commissione non ha oltrepassato i poteri che le sono conferiti dalla direttiva 2000/29 ai fini dell'eradicazione o del contenimento degli organismi nocivi.

41 — V. sentenza del 22 maggio 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punto 52 e la giurisprudenza ivi citata).

42 — V., per analogia, sentenza del 1° marzo 2016, National Iranian Oil Company/Consiglio (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punto 77 e la giurisprudenza ivi citata).

43 — Questo era già l'oggetto della direttiva 77/93, che è stata sostituita dalla direttiva 2000/29 (v., in tal senso, sentenza del 30 settembre 2003, Anastasiou e a., C-140/02, EU:C:2003:520, punto 45).

4. Sulla quarta questione

95. Con la sua quarta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 6, paragrafi da 2 a 4, della decisione di esecuzione 2015/789 sia invalido in quanto lesivo dei principi di precauzione, adeguatezza e proporzionalità.

96. I dubbi espressi in proposito dal giudice del rinvio scaturiscono dal fatto che la decisione di esecuzione 2015/789 ha imposto misure di eradicazione riguardanti non soltanto le piante infette, ma anche tutte le piante sane situate in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette, anche se non vi sarebbe alcuna certezza scientifica quanto al nesso di causalità tra il batterio e il disseccamento rapido degli ulivi e quanto al carattere patogeno di tale organismo per le piante ospiti.

97. Per di più, nessun elemento oggettivo permetterebbe di ritenere che proprio un raggio di 100 metri – e non invece uno minore – sia sufficiente per raggiungere l'obiettivo ricercato, dal momento che, anche se questa distanza sembra essere stata presa a riferimento per il fatto che gli insetti vettori del batterio non sarebbero capaci di volare da una pianta all'altra su una distanza maggiore, l'EFSA ha nondimeno rilevato, nel suo parere del 26 novembre 2013, che gli insetti vettori possono essere trasportati dal vento su lunghe distanze e, nel suo parere del 6 gennaio 2015, che i dati che consentono di stabilire fino a quale distanza gli insetti vettori possono volare sono insufficienti.

98. Pertanto, secondo il giudice del rinvio, la decisione di esecuzione 2015/789 non si baserebbe su dati scientifici aventi carattere certo e idonei a suffragare le scelte effettuate dalla Commissione e non conterrebbe una valutazione del rischio e delle conseguenze potenziali di una mancanza di azione. Essa non spiegherebbe in che modo le misure adottate sono appropriate e non valuterebbe l'esistenza di misure alternative meno radicali.

a) Osservazioni preliminari

99. Occorre, in limine, ben valutare i dati di fatto sulla base dei quali va verificata la legittimità delle misure controverse nei procedimenti principali, che sono state adottate sul fondamento dei dati scientifici al momento disponibili.

100. Ricordo che, in linea di principio, la legittimità di un atto dell'Unione dev'essere valutata in base agli elementi di fatto e di diritto che esistevano al momento in cui esso è stato adottato⁴⁴. Tuttavia, mi sembra di cogliere, in varie sentenze recenti della Corte, una linea giurisprudenziale che attenua il rigore del suddetto principio ammettendo, in certe particolari circostanze, la presa in considerazione di elementi di fatto successivi.

101. La sentenza del 6 ottobre 2015, Schrems⁴⁵, fornisce un esempio recente e particolarmente calzante di tale giurisprudenza, avendo la Corte affermato che, nell'esaminare la validità di una decisione della Commissione che constata che un paese terzo assicura un livello di protezione adeguato ai dati personali trasferiti, «occorre anche tenere conto delle circostanze intervenute successivamente all'adozione di tale decisione»⁴⁶. Tale soluzione è giustificata dalla natura particolare della decisione di adeguatezza del livello di protezione, la quale deve costituire l'oggetto di un riesame regolare da parte della Commissione in funzione del contesto fattuale e giuridico esistente nei paesi terzi.

44 — V. segnatamente, in tal senso, sentenza del 23 dicembre 2015, Parlamento/Consiglio (C-595/14, EU:C:2015:847, punto 41 e la giurisprudenza ivi citata).

45 — C-362/14, EU:C:2015:650.

46 — Punto 77.

102. Nel medesimo ordine di idee, la Corte ha affermato, nella sentenza del 23 dicembre 2015, *Scotch Whisky Association e a.*⁴⁷, che, in sede di controllo della legittimità di una normativa nazionale non ancora entrata in vigore, il giudice nazionale, tenuto a valutare la conformità della normativa stessa con il diritto dell'Unione alla data in cui esso statuisce⁴⁸, deve prendere in considerazione ogni elemento di cui abbia conoscenza, «a maggior ragione in una situazione (...) in cui sembrano sussistere dubbi scientifici quanto ai reali effetti delle misure previste dalla normativa nazionale [in questione]»⁴⁹. La Corte ha fondato tale soluzione sul principio, enunciato nella sua sentenza del 9 febbraio 1999, *Seymour-Smith e Perez*⁵⁰, secondo cui le prescrizioni del diritto dell'Unione devono essere rispettate «in qualsiasi momento rilevante, sia esso quello dell'adozione di un provvedimento, della sua attuazione o della sua applicazione al caso concreto»⁵¹.

103. In precedenza la Corte aveva statuito che uno Stato membro, quando adotta una normativa nazionale che si inserisce nell'ambito di una politica di protezione della salute umana ed animale, è tenuto a rivedere tale normativa ove accerti che i motivi che hanno portato alla sua adozione sono stati modificati a seguito, segnatamente, dell'evoluzione dei dati disponibili risultanti dalla ricerca scientifica⁵².

104. Per quanto riguarda l'applicazione del principio di precauzione, la Corte ha statuito che, ove vi siano nuovi elementi che modificano la percezione di un rischio o mostrano che tale rischio può essere circoscritto mediante misure meno severe di quelle esistenti, spetta alle istituzioni dell'Unione, e in particolare alla Commissione che dispone del potere d'iniziativa, provvedere ad un adeguamento della normativa ai nuovi dati⁵³.

105. Infine, è interessante rilevare che, nella sua sentenza dell'8 settembre 2011, *Monsanto e a.*⁵⁴, la Corte ha statuito che, se certo i giudici nazionali chiamati a decidere su ricorsi proposti contro misure d'emergenza adottate dagli Stati membri a norma dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati⁵⁵, sono competenti a valutare la legittimità di queste misure alla luce, in particolare, delle condizioni di merito enunciate da detto regolamento fintantoché non sia stata adottata una decisione a livello dell'Unione, per contro, quando una decisione sia intervenuta in un caso particolare, le valutazioni di fatto e di diritto contenute in quest'ultima si impongono ai giudici chiamati a valutare la legittimità delle misure provvisorie adottate a livello nazionale⁵⁶. Giustificata dalle esigenze di primato e di uniformità del diritto dell'Unione, tale sentenza impone dunque di prendere in considerazione valutazioni di fatto e di diritto contenute in decisioni adottate a livello dell'Unione, quand'anche queste fossero successive alle misure nazionali delle quali viene contestata la legittimità.

106. Propongo di adottare una soluzione che si collochi nel punto di confluenza della corrente giurisprudenziale tradizionale e di questo nuovo orientamento favorevole alla presa in considerazione di elementi successivi. Questa soluzione consiste nel considerare che le circostanze nuove successive all'adozione di un atto possono non già giustificare la sua invalidazione retroattiva, bensì, se del caso, ostare a che le misure prese in applicazione di tale atto vengano legalmente eseguite.

47 — C-333/14, EU:C:2015:845.

48 — Punto 63.

49 — Punto 64.

50 — C-167/97, EU:C:1999:60.

51 — Punto 45.

52 — V., in tal senso, sentenze del 19 settembre 1984, *Heijn* (94/83, EU:C:1984:285, punto 18), e del 13 marzo 1986, *Mirepoix* (54/85, EU:C:1986:123, punto 16).

53 — V. sentenza dell'11 luglio 2013, *Francia/Commissione* (C-601/11 P, EU:C:2013:465, punto 110 e la giurisprudenza ivi citata).

54 — Da C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553.

55 — GU 2003, L 268, pag. 1.

56 — Sentenza dell'8 settembre 2011, *Monsanto e a.* (da C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553, punti da 78 a 80).

107. Se, a mio avviso, nuovi dati scientifici che venissero ad escludere l'esistenza di un qualsivoglia rischio fitosanitario connesso alla *Xylella fastidiosa* possono giustificare che la decisione di esecuzione 2015/789 e le decisioni nazionali susseguenti non siano più eseguibili, ritengo che si possa altresì tener conto, per suffragare a posteriori le scelte operate dalla Commissione, del miglioramento delle conoscenze scientifiche che dovesse, al contrario, intervenire a rendere certo il rischio che era stato identificato come potenziale al momento dell'adozione delle misure di eradicazione.

108. Sulla scorta delle considerazioni sopra esposte, nel rispondere alle questioni sollevate dal giudice del rinvio non mi limiterò ai soli dati scientifici noti alla data di adozione della decisione di esecuzione 2015/789.

b) Il rispetto del principio di precauzione

109. Risulta da una costante giurisprudenza che il legislatore dell'Unione deve tenere conto del principio di precauzione, secondo il quale, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di eventuali rischi, possono essere adottate misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi⁵⁷.

110. Inoltre, 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 avverasse, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive⁵⁸.

111. Il principio di precauzione conforta dunque l'azione del legislatore dell'Unione in caso di incertezza riguardo all'esistenza di un rischio per l'ambiente o per la salute umana, animale o vegetale, dal momento che tale incertezza deriva non già da una mancanza totale di conoscenza, bensì da elementi circostanziati che sono il frutto di una valutazione scientifica.

112. Si pone dunque la questione se la Commissione abbia violato tale principio imponendo agli Stati membri l'adozione di misure di eradicazione delle piante ospiti in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette.

113. Ritengo di no.

114. I ricorrenti dei procedimenti principali contestano essenzialmente il fatto che una misura di tale gravità sia stata ordinata senza che esistesse una certezza scientifica quanto al nesso di causalità tra il batterio e il disseccamento degli ulivi.

115. Occorre constatare come tale motivo sia fondato su un'interpretazione inesatta del principio di precauzione, il quale, lungi dal vietare l'adozione di qualsivoglia provvedimento in assenza di certezza scientifica, legittima, al contrario, l'azione delle istituzioni dell'Unione quand'anche esse si trovino confrontate ad una situazione di incertezza scientifica. Tale principio è, secondo la formula classica, non un principio di astensione, ma un principio di azione in situazione di incertezza.

116. Orbene, se è pur vero che l'esistenza di un nesso di causa ad effetto tra la *Xylella fastidiosa* ed il complesso del disseccamento rapido degli ulivi non era stata dimostrata nel parere del 6 gennaio 2015, tale parere aveva però messo in evidenza una correlazione significativa tra il batterio e il ricorrere di tale patologia. L'esistenza di un rischio potenziale risultante dalla propagazione del batterio poteva dunque essere considerata sufficientemente provata, allo stato delle conoscenze scientifiche, per giustificare l'applicazione del principio di precauzione.

57 — V., in particolare, sentenza del 17 dicembre 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, punto 81 e la giurisprudenza ivi citata).

58 — V., in particolare, sentenza del 17 dicembre 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, punto 82 e la giurisprudenza ivi citata).

117. Per di più, da semplicemente potenziale il rischio è divenuto certo dopo il parere dell'EFSA adottato il 17 marzo 2016⁵⁹, nel quale viene indicato che i risultati di recenti esperimenti dimostrano che l'isolato «De Donno» di *Xylella fastidiosa* provoca i sintomi del complesso del disseccamento rapido degli ulivi e che si tratta dunque dell'agente responsabile della malattia⁶⁰.

118. Resta da stabilire se le misure assunte nella decisione di esecuzione 2015/789 siano proporzionate.

c) Il rispetto del principio di proporzionalità

119. Per verificare se la Commissione abbia rispettato il principio di proporzionalità nell'esercizio dei poteri che le sono riconosciuti dall'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2000/29, occorre stabilire se i mezzi da essa messi in campo nella sua decisione di esecuzione 2015/789 fossero idonei a realizzare l'obiettivo previsto e non andassero oltre quanto era necessario per raggiungerlo.

120. Per quanto riguarda, in primo luogo, l'idoneità della misura controversa nei procedimenti principali a raggiungere l'obiettivo perseguito, occorre rilevare come l'EFSA abbia indicato, nel suo parere del 6 gennaio 2015, che era possibile che non venissero individuate piante ospiti asintomatiche e infezioni asintomatiche o leggere eseguendo esami basati esclusivamente su un'ispezione visiva, o persino su test di laboratorio, a motivo dell'eventuale precocità dell'infezione o di una ripartizione eterogenea del batterio nella pianta. Partendo dalla constatazione che la malattia viene propagata da una pianta all'altra mediante insetti vettori e che esiste un periodo di latenza tra l'inoculazione del batterio ad opera di questi vettori e l'apparizione dei sintomi, o addirittura la possibilità di individuare il batterio nella pianta, l'EFSA ha ritenuto essenziale, al momento dell'eradicazione delle piante riconosciute infette, distruggere anche tutte le altre piante situate nelle loro vicinanze.

121. Quanto alla scelta di fissare a 100 metri il raggio attorno alle piante infette, occorre rilevare che l'EFSA, pur menzionando le persistenti incertezze quanto al ruolo della contaminazione risultante dagli interventi umani e ai meccanismi di diffusione tramite il vento, nonché l'insufficienza dei dati relativi alla distanza di volo degli insetti vettori, che sono l'unica via naturale del batterio, ha nondimeno constatato che tali insetti volano generalmente su brevi distanze, fino a 100 metri, anche se probabilmente possono essere trasportati dal vento su distanze più lunghe.

122. Questa duplice constatazione dell'EFSA mi sembra che giustifichi la scelta compiuta dalla Commissione di eradicare non soltanto le piante infette, ma anche le piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, situate nella zona in cui massimamente elevata è la probabilità di diffusione della malattia da un albero infetto ad un albero sano. Anche se evidentemente non è certo che possa arrestare definitivamente e completamente la dispersione del batterio, la misura decisa dalla Commissione appare però idonea a limitare efficacemente i rischi di propagazione.

123. Per rispondere all'obiezione sollevata all'udienza dai ricorrenti dei giudizi principali, relativa al paradosso risultante dal fatto che sarebbero da prevedersi misure di eradicazione nelle zone meno infette, mentre sarebbe risparmiata la provincia di Lecce, la più colpita, nella quale possono essere realizzate semplici misure di contenimento, desidero aggiungere che tale differenza di trattamento risulta, in realtà, giustificata. Infatti, come rilevato dalla Commissione al considerando 7 della decisione di esecuzione 2015/789, l'eradicazione del batterio nella provincia di Lecce non risulta più possibile, tanto esso ormai è ivi già presente. Per giunta, come fatto valere dal governo italiano all'udienza, detta diversità di trattamento si spiega con la situazione geografica della provincia di Lecce, situata all'estremo sud dell'Italia e circondata dal mare, fatta eccezione per la sua frontiera settentrionale.

59 — V. «Scientific opinion on four statements questioning the EU control strategy against *Xylella fastidiosa*», disponibile sul sito Internet dell'EFSA.

60 — V. pagg. 10 e 11 di tale parere.

124. Per quanto riguarda, in secondo luogo, la questione se la misura controversa nei giudizi principali non vada oltre quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito, occorre rilevare che, alla data di adozione della decisione di esecuzione 2015/789, non constava l'esistenza di misure meno restrittive idonee a consentire di eradicare il batterio. Infatti, nel suo parere del 6 gennaio 2015, l'EFSA ha indicato che non esisteva alcun trattamento che permettesse di guarire le piante malate in campo aperto e che, se pure era possibile che dei cambiamenti apportati ai sistemi di coltivazione, come la sfrondata, la fertilizzazione o l'irrigazione, avessero un certo influsso sulla malattia, essi non potevano bastare per guarire le piante. Poi, esaminando più in particolare l'efficacia del taglio degli ulivi, l'EFSA ha rilevato che, «in Puglia, una potatura radicale degli ulivi infetti ha portato alla nascita di nuovi germogli alla base dell'albero (...), ma non è stato sino ad oggi dimostrato che tale metodo sia efficace per guarire le piante e per impedirne la morte»⁶¹.

125. Date tali circostanze, non è dimostrato che la Commissione abbia commesso un errore manifesto di valutazione imponendo l'eradicazione delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, situate in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette.

C – Sulla sesta questione

126. Con la sua sesta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la decisione di esecuzione 2015/789 sia invalida in quanto lesiva dei principi di adeguatezza e proporzionalità, a motivo del fatto che essa prevede misure di rimozione di piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, di piante notoriamente infettate da *Xylella fastidiosa* e di piante presentanti sintomi di una possibile infezione o sospettate di essere infette, senza prevedere alcuna forma di indennizzo a favore dei proprietari incolpevoli della diffusione del batterio.

127. La Corte ha già avuto modo di pronunciarsi in più occasioni in merito all'indennizzo dei danni causati a dei proprietari da misure nazionali adottate in esecuzione del diritto dell'Unione.

128. Secondo la sentenza del 6 aprile 1995, *Flip e Verdegem*⁶², avente ad oggetto la normativa dell'Unione in materia di peste suina classica, il legislatore dell'Unione, adottando misure di lotta contro tale malattia, non ha inteso disciplinare gli aspetti finanziari inerenti all'esecuzione di tali misure da parte dei proprietari degli animali in questione e, in particolare, imporre misure di indennizzo a favore di tali proprietari⁶³. In mancanza di disposizioni del diritto dell'Unione su questo punto, l'indennizzazione dei proprietari dei suini abbattuti per ordine delle autorità nazionali nell'ambito di misure di lotta contro la suddetta malattia rientra nella competenza di ciascuno Stato membro⁶⁴.

129. La Corte ha confermato la propria giurisprudenza nella sentenza del 10 luglio 2003, *Booker Aquaculture e Hydro Seafood*⁶⁵, avente ad oggetto la normativa dell'Unione che istituisce misure minime di lotta contro alcune malattie dei pesci. Dopo aver dichiarato che il legislatore dell'Unione, nell'ambito dell'ampio potere discrezionale di cui dispone in materia di politica agricola, può ritenere opportuno indennizzare, parzialmente o totalmente, i proprietari delle aziende in cui sono stati distrutti e abbattuti animali, la Corte ha concluso che da tale constatazione non poteva desumersi l'esistenza, nel diritto dell'Unione, di un principio generale che impone la concessione di un indennizzo in ogni caso⁶⁶.

61 — V. pag. 97 di tale parere.

62 — C-315/93, EU:C:1995:102.

63 — Punto 25.

64 — Punto 30.

65 — C-20/00 e C-64/00, EU:C:2003:397.

66 — Punto 85.

130. La Corte ha ripreso tale giurisprudenza nella sentenza del 22 maggio 2014, *Érsekcsanádi Mezőgazdasági*⁶⁷, avente ad oggetto la normativa dell'Unione recante misura di lotta contro l'influenza aviaria, precisando al contempo che detta giurisprudenza era applicabile anche in quella causa, «tenuto conto in particolare del fatto che le misure nazionali [in questione] sono meno gravose rispetto alle misure di distruzione e di abbattimento [prese in esame] nella causa che ha dato origine alla sentenza [del 10 luglio 2003,] *Booker Aquaculture e Hydro Seafood* [68]»⁶⁹.

131. Tuttavia, la situazione giuridica generale è profondamente cambiata successivamente alle citate sentenze del 6 aprile 1995, *Flip e Verdegem* (C-315/93, EU:C:1995:102), nonché del 10 luglio 2003, *Booker Aquaculture e Hydro Seafood* (C-20/00 e C-64/00, EU:C:2003:397).

132. A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona occorre, in materia di diritti fondamentali, applicare la Carta, la quale sancisce il diritto di proprietà nonché il diritto a un giusto indennizzo in caso di privazione della proprietà stessa. Ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, della Carta, «[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. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale».

133. Secondo le Spiegazioni relative all'articolo 17 della Carta⁷⁰ – che a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, terzo comma, TUE e dell'articolo 52, paragrafo 7, della Carta stessa, devono essere prese in considerazione ai fini dell'interpretazione di quest'ultima –, il citato articolo 17 corrisponde all'articolo 1 del Primo protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950.

134. Secondo una consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, l'articolo 1 del Primo protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali contiene tre norme «distinte», ma «complementari». La prima, che trova espressione nella prima frase del primo comma, enuncia il principio del rispetto della proprietà, il quale riveste carattere generale, mentre le altre due norme contemplano ipotesi specifiche di lesione del diritto di proprietà. La seconda norma, contenuta nella seconda frase del medesimo comma, riguarda la privazione della proprietà, che viene subordinata a determinate condizioni. Infine, la terza norma, enunciata nel secondo comma, riconosce agli Stati contraenti il potere di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni⁷¹.

135. In ogni caso, la Corte europea dei diritti dell'uomo impone il rispetto di un requisito di proporzionalità concretizzantesi nel principio del «giusto equilibrio» che occorre raggiungere tra le esigenze dell'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia del diritto di proprietà⁷².

136. Nel caso di una misura che privi una persona della sua proprietà, il giusto equilibrio implica necessariamente, salvo «circostanze eccezionali», il pagamento di un indennizzo fissato ad un livello «ragionevole». Nelle situazioni che rientrano nella disciplina dell'uso dei beni ovvero nelle situazioni che non possono essere inquadrare in una categoria precisa, la necessità di assicurare un «giusto equilibrio» tra le esigenze dell'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo trova una diversa soluzione, in quanto in tal caso l'indennizzazione del proprietario costituisce soltanto uno degli elementi che devono essere presi in considerazione ai fini

67 — C-56/13, EU:C:2014:352.

68 — C-20/00 e C-64/00, EU:C:2003:397.

69 — Sentenza del 22 maggio 2014, *Érsekcsanádi Mezőgazdasági* (C-56/13, EU:C:2014:352, punto 49).

70 — V. Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (GU 2007, C 303, pag. 17).

71 — Corte EDU, 23 settembre 1982, *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 61.

72 — Corte EDU, 23 settembre 1982, *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, ECHR:1982:0923JUD000715175, § 69.

dell'esame globale del «giusto equilibrio» tra gli interessi in gioco. Il «giusto equilibrio» viene meno allorché una persona subisce un onere «speciale ed esorbitante»⁷³, sproporzionato rispetto all'obiettivo di interesse pubblico perseguito, senza che tale onere sia compensato da un adeguato indennizzo.

137. Senza che sia necessario accertare se la rimozione delle piante, indipendentemente dal loro stato di salute, situate in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette comporti privazione di proprietà in quanto detta misura sarebbe assimilabile ad una vera e propria misura di espropriazione di fatto, è sufficiente constatare come tale misura costituisca, con tutta evidenza, un'ingerenza nel diritto di proprietà dei ricorrenti dei giudizi principali. Tenuto conto delle conseguenze particolarmente dannose che ne derivano per i proprietari interessati, la misura suddetta non risulta idonea a realizzare un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e quelle della salvaguardia del diritto di proprietà se non a condizione che il proprietario del fondo in questione possa percepire un indennizzo. Risulta dunque dall'articolo 17 della Carta che, al fine di assicurare un giusto equilibrio tra gli interessi in gioco, i proprietari delle piante abbattute hanno diritto a percepire un indennizzo ragionevolmente commisurato al valore di tali beni.

138. Posto che il diritto a indennizzo scaturisce direttamente dall'articolo 17 della Carta, il silenzio serbato sul punto dalla direttiva 2000/29 e dalla decisione di esecuzione 2015/789 non può essere interpretato nel senso che escluda un diritto siffatto. Di conseguenza, i ricorrenti dei giudizi principali non possono addebitare al legislatore dell'Unione di aver violato i principi di adeguatezza e proporzionalità per non aver previsto un regime di indennizzo.

139. Conformemente all'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, le disposizioni di quest'ultima si applicano agli Stati membri allorché questi attuano il diritto dell'Unione. Orbene, occorre rilevare che gli Stati membri attuano il diritto dell'Unione, ai sensi di tale disposizione, quando adottano misure di eradicazione o di contenimento in applicazione della decisione di esecuzione 2015/789, a sua volta adottata in applicazione della direttiva 2000/29⁷⁴. Essi sono pertanto tenuti, a norma dell'articolo 17 della Carta, ad istituire un regime che conceda ai proprietari dei fondi interessati un indennizzo ragionevolmente commisurato al valore delle piante distrutte.

140. Constatato d'altronde che, come sottolineato dalla Commissione, i regimi di indennizzo previsti dagli Stati membri al fine di ristorare il pregiudizio al diritto di proprietà sopportato nell'interesse generale potrebbero beneficiare di un cofinanziamento da parte dell'Unione nel quadro del regolamento (UE) n. 652/2014⁷⁵.

141. Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che l'esame delle questioni sollevate non ha rivelato alcun elemento idoneo ad inficiare la validità dell'articolo 6 della decisione di esecuzione 2015/789.

73 — Corte EDU, 23 settembre 1982, *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 73.

74 — Su questo punto mi trovo in disaccordo con la soluzione accolta al punto 55 della sentenza del 22 maggio 2014, *Érsekcsanádi Mezőgazdasági* (C-56/13, EU:C:2014:352).

75 — Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale, che modifica le direttive 98/56/CE, 2000/29 e 2008/90/CE del Consiglio, i regolamenti (CE) n. 178/2002, (CE) n. 882/2004 e (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché il regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, e che abroga le decisioni 66/399/CEE, 76/894/CEE e 2009/470/CE del Consiglio (GU 2014, L 189, pag. 1).

IV – Conclusione

142. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di rispondere come segue alle questioni sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia):

L'articolo 6 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.), deve essere interpretato nel senso che la misura della rimozione delle piante prescritta al paragrafo 2 di detto articolo deve essere applicata dallo Stato membro in questione dopo l'esecuzione dei trattamenti fitosanitari contro i vettori del batterio previsti dal paragrafo 4 del medesimo articolo.

L'esame delle questioni sollevate non ha rivelato alcun elemento idoneo ad inficiare la validità dell'articolo 6 della decisione di esecuzione 2015/789.