

**La Corte di giustizia UE ritiene conforme ai principi di precauzione e di proporzionalità la decisione della Commissione europea che dispone l'abbattimento degli ulivi nell'arco di 100 metri dalle piante infette da Xylella**

[Corte giust. comm. ue, sex. I, 9 giugno 2016, n. C-78/16 e C-79/16](#)

**Unione europea – principio di precauzione – principio di proporzionalità – presupposti.**

**Unione europea – gestione dei rischi – poteri della Commissione – ampia discrezionalità.**

**Unione europea – validità degli atti – sopravvenienze di fatto e di diritto – irrilevanza.**

**Unione europea – obbligo di motivazione – requisiti.**

Il principio di precauzione prevede che quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi (1).

Il principio di proporzionalità esige che gli atti delle istituzioni dell'Unione non superino i limiti di ciò che è appropriato e necessario per il conseguimento degli obiettivi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere a quella meno gravosa, e che gli inconvenienti causati non devono essere eccessivi rispetto agli scopi perseguiti (2).

Va riconosciuto alla Commissione un ampio potere discrezionale quando questa adotta misure di gestione dei rischi, poiché queste implicano scelte politiche nonché valutazioni complesse. Solo il carattere manifestamente inappropriato di una misura adottata in tale settore può inficiare la legittimità della misura stessa (3).

La validità di un atto dell'Unione deve essere valutata in base agli elementi di fatto e di diritto esistenti alla data in cui tale atto è stato adottato. Nel caso in cui nuovi elementi modifichino la percezione di un rischio o mostrino che tale rischio può essere circoscritto mediante misure meno gravose di quelle esistenti, spetta alle istituzioni, e in particolare alla Commissione, provvedere all'adeguamento della normativa ai nuovi dati (4).

La motivazione richiesta dall'articolo 296 TFUE deve far apparire in maniera chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione dell'Unione da cui promana l'atto in

questione, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e alla Corte di esercitare il proprio controllo; non è però necessario che detta motivazione specifichi tutti gli elementi di diritto o di fatto pertinenti, soprattutto se gli Stati membri siano stati coinvolti nell'iter di elaborazione dell'atto in questione. (5).

L'esame delle questioni sollevate non ha rivelato alcun elemento idoneo ad inficiare la validità dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione (UE) 2015/789 della Commissione, del 18 maggio 2015, relativa alle misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della Xylella fastidiosa (Wells et al.), in rapporto alla direttiva 2000/29/CE del Consiglio, dell'8 maggio 2000, concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità, come modificata dalla direttiva 2002/89/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, letta alla luce dei principi di precauzione e di proporzionalità, nonché in rapporto all'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296 TFUE e dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

---

Sulla prima massima, v. Corte di giustizia UE, sentenza del 17 dicembre 2015, Neptune Distribution, C 157/14, punti 81 e 82. Sulla seconda massima v. Corte di giustizia UE, sentenza del 17 ottobre 2013, Schaible, C 101/12, punto 29. Sulla terza massima, v. Corte di giustizia UE, sentenza del 22 dicembre 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, punto 82. Sulla quarta massima, v. Corte di giustizia UE, sentenza del 12 gennaio 2006, Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, punto 40. Cfr. sulla quinta massima: Corte di giustizia UE, sentenza del 18 giugno 2015, Estonia/Parlamento e Consiglio, C-508/13, punto 58, e sentenza del 9 settembre 2004, Spagna/Commissione, C-304/01, punto 50.

Le pronunce dei giudici amministrativi che si sono occupate della vicenda Xylella, sia in sede cautelare che di merito, sono le seguenti: Cons. Stato; sezione III; ordinanza, 11-02-2016, n. 478; Cons. Stato; sezione III; ordinanza, 21-01-2016, n. 195; TAR Lazio, sezione I; ordinanza, 22-01-2016, n. 780; TAR Lazio, sezione I; sentenza, 22-01-2016, n. 778, in *Foro italiano* 2016, III, 129, con nota di commento di P.Laghezza e A.Palmieri.

V. inoltre, Tar Lazio, sez. I, ord. caut. 7 maggio 2015, n. 1918, confermata in appello da Cons. Stato, sez. III, ord. caut. 5 giugno 2015, n. 2418; Tar Lazio, sez. I, ord. 15 gennaio 2016, n. 393 e da ultimo, in materia di accesso ai documenti, Tar Lazio, sez. II ter, 4 gennaio 2016, n. 7.

Sul principio di precauzione v. ex multis De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano 2005.

Con la decisione in epigrafe, la Corte di giustizia UE ha ritenuto conforme ai principi di precauzione e di proporzionalità, nonché alla direttiva 2000/29/CE del Consiglio, dell'8 maggio 2000, (concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità), la decisione della Commissione n. 789 del 18 maggio 2015, con la quale è stato ordinato, in Puglia, l'abbattimento degli ulivi siti nell'arco di 100 metri di distanza dalle piante infette dal batterio *Xylella*, ancorché non presentino sintomi di infezione da tale batterio.

La questione era stata rimessa alla Corte di giustizia, con una articolata e ampia ordinanza, dal [TAR Lazio, sez. I, 22.1.2016, n. 780](#).

In particolare, la Corte ha affermato che la decisione, fondata sul parere del 6 gennaio 2015 dell'EFSA, non contrasta con il **principio di precauzione** perché:

- gli ulivi rientrano, al pari di un numero relativamente elevato di altre piante, tra le piante ospiti del batterio *Xylella*.

- se è pur vero che l'EFSA non ha dimostrato nel suddetto parere l'esistenza di un sicuro nesso di causalità tra il batterio *Xylella* e il disseccamento rapido degli ulivi nella Regione Puglia, il citato parere ha nondimeno messo in evidenza (pag. 3) una correlazione significativa tra tale batterio e il manifestarsi di detta patologia;

- «[i] vettori infettivi possono diffondersi localmente volando o facendosi trasportare passivamente dal vento su distanze più lunghe» (pag. 4) (..) e «[t]aluni dati disponibili suggeriscono che una distanza di 100 metri costituisce una distanza di diffusione che pare appropriata» (pag. 62), in quanto «[l]a diffusione è essenzialmente limitata a delle cicaline, che possono volare, in media, per un centinaio di metri, ma che possono anche essere sospinte dal vento su distanze più lunghe» (pag. 94).

Essa inoltre, sempre in base al citato parere EFSA, non contrasta con il **principio di necessità ed adeguatezza** della misura perché:

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

Infine, la decisione risulta conforme al **principio di proporzionalità** perché:

- Non è stata provata la possibilità di adottare misure alternative meno gravose, come la sfrondata o la capitozzatura degli ulivi e l'applicazione di un trattamento a base di pesticidi ed inoltre – in base a quanto affermato nel parere EFSA - «[n]on esiste attualmente alcun trattamento che consenta di guarire le piante malate in campo aperto e, il più delle volte, quelle che sono contaminate rimangono infettate per tutta la loro vita o collassano rapidamente.»

- il legislatore dell'Unione deve bilanciare i diversi interessi in gioco, vale a dire, da un lato, il diritto di proprietà dei proprietari di ulivi nella Regione Puglia nonché le conseguenze economiche, sociali e ambientali per tale Regione derivanti dalla rimozione delle piante in questione e, dall'altro, l'importanza della produzione vegetale nell'Unione e l'interesse generale ad assicurare una protezione efficace del territorio dell'Unione contro la diffusione del batterio Xylella nell'insieme di detto territorio.

- la Commissione aveva in precedenza adottato misure meno drastiche, rivelatesi però inefficaci;

- la misura non è stata imposta nella provincia di Lecce, in quanto in quell'area ormai non è più possibile l'eradicamento del batterio, ma solo il suo contenimento;

La Corte ha tuttavia sottolineato che tale valutazione di validità della misura è stata effettuata sulla base dei **dati scientifici a disposizione della Commissione all'epoca di adozione della decisione**, sottolineando che *“nel caso in cui nuovi elementi modifichino la percezione di un rischio o mostrino che tale rischio può essere circoscritto mediante misure meno gravose di quelle esistenti, spetta alle istituzioni, e in particolare alla Commissione, che ha il potere d'iniziativa, provvedere all'adeguamento della normativa ai nuovi dati. Così, nel caso di specie, spetta alla Commissione, a norma dell'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2000/29, verificare in maniera periodica, come si è già indicato al punto 44 della presente sentenza, se le misure adottate al fine di trattare il rischio fitosanitario in questione debbano essere modificate o abrogate.”*

Per quanto attiene alla mancata previsione di un **indennizzo** per i proprietari degli ulivi soggetti ad abbattimento, la Corte ha, da un lato, ricordato che non esiste, nel diritto dell'Unione, un principio generale che imponga la concessione di un indennizzo in ogni caso in cui sia imposta la distruzione di animali o piante (v. sentenza del 10 luglio 2003, Booker Aquaculture e Hydro Seafood, C 20/00 e C 64/00, punto 85), e dall'altro che, ciò nonostante, l'articolo 17 della Carta, relativo al diritto di proprietà, prevede che *«[n]essuna persona può essere privata della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa»*, e che *«[l]’uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall’interesse generale»*.

La Corte ha dunque concluso nel senso che: *“nella misura in cui il diritto a un indennizzo discende direttamente dall'articolo 17 della Carta, il semplice fatto che né la direttiva 2000/29 né la decisione di esecuzione 2015/789 prevedano, di per sé stesse, un regime di indennizzazione o che esse non impongano l'obbligo esplicito di prevedere un regime siffatto, non può essere interpretato nel*

*senso che tale diritto sia escluso. Ne consegue che la decisione summenzionata non può essere considerata invalida per tale ragione.”*

Infine, in relazione all'**obbligo di motivazione**, la Corte ha ritenuto la decisione della Commissione adeguatamente motivata, soprattutto considerando che le autorità italiane sono state coinvolte nell'adozione di quest'ultima, sicché esse dovevano conoscere tanto le ragioni all'origine di tale provvedimento, quanto le misure preventivate dalla Commissione per eradicare il batterio *Xylella*.