DOCUMENTO DI RICERCA

(*versione semplificata per la comunicazione al pubblico)* *

EMERGENZA *XYLELLA FASTIDIOSA*: PERCHÉ L'OBBLIGO DI ESTIRPAZIONE DI TUTTI GLI ULIVI NON INFETTI (PRIVI DI SINTOMI INDICATIVI DI POSSIBILE INFEZIONE E NON SOSPETTI DI ESSERE INFETTI) NEL RAGGIO DI 100 METRI DA QUELLI INFETTI È UNA MISURA CONTESTABILE SUL PIANO GIURIDICO E SCIENTIFICO

*****

PREMESSE: 1. – Composizione del gruppo di studio. 2. – Natura, obiettivi e metodologia del documento. 3. – Delimitazione dell'oggetto del documento.

PREMESSE

1. Composizione del gruppo di studio

• La **Parte I** di questo documento riguarda gli **aspetti giuridici**. Essa è stata redatta dal **gruppo di ricerca L.A.I.R.** (acronimo per "*Law and Agroecology – Ius et Rus*"), cui partecipano professori e ricercatori dell'Università del Salento coadiuvati da giovani studiosi.
Ai fini di questo studio, il gruppo L.A.I.R. è stato coordinato dal Prof. **Massimo MONTEDURO** e composto dai professori **Marco BROCCA, Pierangelo BUONGIORNO, Antonello DENUZZO, Saverio DI BENEDETTO, Alessandro ISONI, Serenella Sabina LUCHENA, Maurizia PIERRI, Sara TOMMASI e Michele TROISI**, nonché dai dottori **Giuseppina BUIA, Roberto Franco GRECO, Antonio GUSMAI, Dalila QUARTA, Federica STRADIOTTI e Virginia TASCAGNI**.
Costituito nel 2012, il gruppo L.A.I.R. unisce giuristi di varie discipline[1] e professori e dottorandi di ricerca in discipline non giuridiche (in particolare nelle scienze sociali): i componenti del gruppo appartengono a diversi Dipartimenti dell'Università del Salento[2]. Il gruppo L.A.I.R. si occupa delle relazioni tra ambiente, agricoltura e alimentazione ed in

---

* **Gli autori del presente documento** (destinato ad essere pubblicato su differenti piattaforme telematiche e siti internet con modalità *open access*) **consentono a terzi di utilizzarne i contenuti**, in tutto o in parte, **esclusivamente a condizione che i terzi si impegnino a citarlo espressamente come fonte, con la seguente modalità di citazione** accompagnata dall'indicazione dell'indirizzo URL presso cui il documento è stato reperito**:**
MONTEDURO M. – DE BELLIS L. – BROCCA M. – BUONGIORNO P. – DI BENEDETTO S. – ISONI A. – LUCHENA S.S. – PIERRI M. – TOMMASI S. – TROISI M. – DENUZZO A. – BUIA G. – GRECO R.F. – GUSMAI A. – QUARTA D. – STRADIOTTI S. – TASCAGNI V., ***Emergenza Xylella fastidiosa: perché l'obbligo di estirpazione di tutti gli ulivi non infetti (privi di sintomi indicativi di possibile infezione e non sospetti di essere infetti) nel raggio di 100 metri da quelli infetti è una misura contestabile sul piano giuridico e scientifico,*** **Documento di ricerca (versione semplificata per la comunicazione al pubblico), 12 novembre 2015.**

questo ambito ha organizzato numerosi convegni e incontri di studio internazionali[3]; ha pubblicato nel 2015 con l'editore internazionale SPRINGER (Heidelberg-Dordrecht-London-New York) il libro collettaneo "*Law and Agroecology: A Transdisciplinary Dialogue*"[4]; è attualmente responsabile della direzione della Collana "*Legal Issues in Transdisciplinary Environmental Studies*" (LITES) edita da SPRINGER[5].

• La **Parte II** di questo documento riguarda **alcuni aspetti scientifici** relativi all'epidemia *Xylella fastidiosa* ceppo CoDiRO. Essa è stata redatta dal Prof. **Luigi DE BELLIS**, Dottore di ricerca in Ortoflorofrutticoltura, Ordinario di Fisiologia Vegetale presso l'Università del Salento.

2. Natura, obiettivi e metodologia del documento

• Questo documento rappresenta la sintesi dei risultati di uno studio interdisciplinare condotto, in forma indipendente, da un gruppo di professori e ricercatori operanti presso l'Università del Salento.
Le opinioni riferite nel documento esprimono le posizioni personali degli autori: esse non rappresentano ufficialmente né impegnano in alcun modo la posizione istituzionale dell'ente pubblico di appartenenza (Università del Salento) o dei suoi organi (i relativi Dipartimenti).

• Le questioni affrontate nel documento, correlate all'inquadramento dell'emergenza *Xylella fastidiosa* dal punto di vista giuridico e scientifico, sono altamente complesse e per ognuna di esse non vi è una soluzione unica. Varie ipotesi e strategie sono prospettabili, in alternativa e spesso in opposizione reciproca. Gli autori dello studio sono consapevoli di ciò ed intendono proporre questo documento solo come uno dei punti di vista tra quelli possibili, sorretto da una riflessione informata, svolta con i metodi di indagine propri della ricerca universitaria.
Il contesto attuale, nel momento in cui si scrive (novembre 2015), appare caratterizzato da una forte polarizzazione delle posizioni: da un lato, coloro che affermano che l'estirpazione degli ulivi non infetti nel raggio di 100 metri da quelli infetti sarebbe una misura del tutto legittima ed, anzi, l'unica possibile per fronteggiare l'emergenza, dunque una strada inevitabile in termini scientifici ed assistita dall'inesorabilità della forza del diritto, tanto da richiedere l'intervento della forza pubblica e l'applicazione severa di sanzioni in caso di impedimenti o resistenze agli sradicamenti; dall'altro lato, coloro che si oppongono a qualsiasi intervento di estirpazione – a volte anche rispetto agli stessi ulivi già infetti – e con manifestazioni di protesta tentano di ostacolare le operazioni di distruzione delle piante. Questa polarizzazione delle posizioni si va trasformando progressivamente in un conflitto che, se giungesse fino ad incrinare la fiducia reciproca tra gli esponenti delle parti in contesa o ad alimentare opposti oltranzismi, potrebbe far sorgere alcune preoccupazioni anche sul piano sociale e dell'ordine pubblico.
In questo contesto gli autori del presente studio, nella loro veste di ricercatori, a livello personale, hanno ritenuto doveroso non sottrarsi a un intervento nel dibattito in corso.

• Il documento utilizza un linguaggio non eccessivamente tecnico ed espone le questioni in forma semplificata: ciò al fine di adempiere all'impegno di informazione del pubblico e di comprensibilità anche per i non specialisti, stabilito dalla Carta Europea dei Ricercatori nella sezione "*Impegno verso l'opinione pubblica*"[6].

3. Delimitazione dell'oggetto del documento

● La vicenda che è scaturita dal manifestarsi e dal diffondersi, nella Puglia meridionale, dell'infezione attribuita sinora al patogeno *Xylella fastidiosa* ha già dato luogo, nell'arco di due anni (da ottobre 2013 ad ottobre 2015), ad **oltre sessanta** atti normativi e amministrativi generali[7].
Si tratta di una produzione ipertrofica che si è stratificata su se stessa, spesso con scarsa coerenza, con un intreccio di rinvii interni, sovrapposizioni e abrogazioni e seguendo un ritmo impressionante, pari, in media, a due/tre provvedimenti al mese. Già questo solo dato rende difficile un'analisi organica e sistematica. La difficoltà di lettura di un quadro normativo così affollato e la sua estrema instabilità – fattori che di per sé minano la certezza del diritto ai fini dell'orientamento delle condotte degli operatori pubblici e privati – sembrano denotare che la regolazione abbia, più che governato, "inseguito" affannosamente l'emergenza senza riuscire a collocarla in un binario di norme saldo ed efficace.

● Gli atti adottati sono di varia natura e forza giuridica:
- decisioni di esecuzione della Commissione Europea[8] (cui si sono accompagnati anche alcuni pareri scientifici dell'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare – EFSA[9]);
- leggi statali[10];
- deliberazioni del Consiglio dei Ministri e ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, relative alla dichiarazione dello stato di emergenza e all'attribuzione di poteri emergenziali al Commissario delegato[11];
- decreti del Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (MIPAAF)[12];
- leggi, deliberazioni e determinazioni della Regione Puglia[13];
- piani e ordinanze adottati dal Commissario delegato per l'emergenza, Dott. Silletti[14].

● Questo documento si concentra su **una specifica questione, di estrema rilevanza per il territorio pugliese** nell'ambito della complessa vicenda legata all'infezione da *Xylella fastidiosa*.
Viene in particolare esaminata **la contestabilità, sul piano giuridico e scientifico, dell'obbligo inderogabile di distruggere nella cd. "*zona delimitata*", per la parte esterna alla Provincia di Lecce** (si tratta, in pratica, di una fascia di territorio che comprende sia la cd. "*zona cuscinetto*" – la quale si estende almeno per 10 km intorno alla "*zona infetta*" –, sia la stessa "*zona infetta*" ma solo limitatamente a quelle parti di essa che si collochino geograficamente al di fuori della Provincia di Lecce, essendo quest'ultima stata individuata *ex lege*, in deroga, come cd. "*zona di contenimento*"), **tutti gli ulivi non infetti, senza sintomi indicativi di possibile infezione e non sospettati di essere infetti, per il solo fatto che essi si trovino fisicamente nel raggio di 100 metri da un ulivo infetto da *Xylella fastidiosa*.**
Questo obbligo è stato imposto di recente (dal maggio del 2015) da alcune norme adottate a livello europeo (UE) e nazionale[15].
Il documento esamina tali norme, che sono contenute:
- a livello europeo, nella **Decisione di esecuzione della Commissione 18 maggio 2015, n. 2015/789/UE**, all'**art. 6, par. 2, lett. a)**;
- a livello nazionale, nel **Decreto del Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (MIPAAF) del 19 giugno 2015**, all'**art. 8, comma 2, lett. a)**, e, in sede attuativa, nel **Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza (Dott. Silletti) firmato in data 30 settembre 2015**, nella "***Misura A1*", lett. a)**[16].

● Non formano oggetto di esame, in questo documento, le pronunce giurisdizionali sinora intervenute sia da parte del TAR del Lazio e del Consiglio di Stato[17] che da parte del

Tribunale di I grado dell'Unione Europea[18], e ciò perché si tratta, ad oggi, solo di pronunce provvisorie in sede cautelare (o istruttoria), non di sentenze che abbiano affrontato la vicenda nel merito e con cognizione piena.

● Il documento, come si è detto, si focalizza essenzialmente sulla questione legata all'obbligo di estirpare tutte le piante ospiti, a prescindere dallo stato di salute delle stesse, che si trovino nel raggio di 100 metri dalla pianta infetta.
Altre questioni, pur di notevole rilievo e delicatezza, non formano oggetto di analisi in questa sede. Tra di esse, ad esempio:
- il ruolo del principio di precauzione in relazione alla situazione di incertezza scientifica perdurante, almeno su alcuni profili, rispetto alla precisa definizione dell'eziologia del Complesso del disseccamento rapido dell'olivo – CoDiRO in Puglia, ove si consideri che sono tuttora in corso ricerche per accertare se la *Xylella fastidiosa* sia causa primaria *ex se* sufficiente, o piuttosto concausa insieme ad altri agenti, ed in tal caso con quale misura di incidenza eziologica, del complesso del disseccamento rapido dell'olivo[19];
- i criteri e le scelte relativi alla delimitazione territoriale della "*zona infetta*" (con particolare riguardo alla sua iniziale coincidenza *ex lege*, in forza di una presunzione automatica ed assoluta, "*almeno*" con l'intera Provincia di Lecce) e della "*zona cuscinetto*";
- i problemi derivanti dalla congiunzione dell'obbligo di distruzione delle piante infette con l'obbligo di utilizzo massiccio (preventivo rispetto all'estirpazione) di insetticidi contro l'insetto vettore, rispetto alle interferenze di questi due obblighi con il regime di tutela delle aree naturali protette (tra cui parchi e riserve e le altre aree che compongono la rete europea "Natura 2000"), delle produzioni di agricoltura biologica e, in generale, degli equilibri agroecologici, del paesaggio e della salute nei siti colpiti[20];
- il problema – connesso al precedente – della tutela della salute umana a fronte di misure specifiche quali l'obbligo di bruciatura della ramaglia e di distribuzione delle ceneri nello stesso luogo dell'abbattimento degli ulivi o in luogo vicino, qualora le operazioni di bruciatura, eseguite su terreni già massicciamente trattati con insetticidi contro l'insetto vettore, siano suscettibili di dare luogo a loro volta ad emissioni nocive o comunque impattanti sulla salute delle persone insediate nelle aree contigue[21];
- il "*divieto di impianto delle piante ospiti nelle zone infette*" (che trova una deroga solo "*per i siti che sono protetti fisicamente contro l'introduzione dell'organismo specificato da parte dei suoi vettori*")[22], divieto assoluto che pure potrebbe suscitare alcune perplessità, anche perché imposto senza limiti temporali massimi prestabiliti.
Il gruppo di studio si riserva, eventualmente, di esaminare e di approfondire alcune di tali questioni in fasi successive della ricerca.

● Il documento si concentra sugli aspetti giuridici legati al diritto di fonte sovranazionale (con particolare riguardo al diritto internazionale e al diritto sostanziale e processuale dell'Unione Europea) e al diritto pubblico nazionale (con particolare riguardo agli ambiti agroambientale, del paesaggio, della giustizia amministrativa).
Gli aspetti giuridici legati ad eventuali profili di diritto penale o di diritto processuale civile non formano oggetto del presente documento.

● Gli autori del documento hanno attentamente valutato, in via preliminare, la rilevanza delle disposizioni legislative statali di tutela degli ulivi dall'abbattimento che furono stabilite, agli albori del secondo dopoguerra, dal D.Lgs. Lgt. 27 luglio 1945, n. 475, intitolato "*Divieto di abbattimento di alberi di olivo*": ciò perché tali disposizioni (sebbene a seguito di una vicenda normativa tutt'altro che lineare) sono, a distanza di settanta anni, ancora in vigore[23].

La questione è di estrema complessità e si rinvia, per gli opportuni approfondimenti, alla nota 23 di questo documento.
In sintesi basti qui dire che, a giudizio degli autori, le disposizioni di cui al D.Lgs. Lgt. 27 luglio 1945, n. 475, nel testo vigente, non sono allo stato invocabili come argomento dirimente per contestare l'obbligo di estirpazione degli ulivi nel quadro dell'emergenza *Xylella fastidiosa*.
Ciò in quanto l'obbligo di estirpazione degli ulivi non infetti (senza sintomi indicativi di infezione e non sospetti di essere infetti, per il solo fatto che essi si trovino nel raggio di 100 metri da un ulivo infetto) è oggi direttamente stabilito da una decisione UE, ossia la citata Decisione di esecuzione della Commissione Europea 2015/789/UE.
Da questo punto di vista, il primato del diritto comunitario sul diritto nazionale dovrebbe comportare la disapplicazione dell'atto normativo italiano (le disposizioni di cui al D.Lgs. Lgt. 27 luglio 1945, n. 475) contrastante con l'atto normativo UE (la Decisione 2015/789/UE) quando quest'ultimo, come avviene nel caso di specie, contenga prescrizioni dettagliate inconciliabili con quelle della legge nazionale.
Tuttavia, la situazione potrebbe cambiare se in futuro si pervenisse, in ipotesi (v. la Sezione 1 della Parte I di questo documento), ad un eventuale giudizio di invalidità, da parte della Corte di Giustizia UE, dell'art. 6, par. 2, lett. a) della Decisione di esecuzione della Commissione Europea 2015/789/UE.
Se ciò avvenisse, nel frattempo sarebbe con ogni probabilità cessato, in relazione alla vicenda *Xylella fastidiosa*, anche lo stato di emergenza dichiarato nel febbraio del 2015, ai sensi dell'art. 5 della L. 225/1992, con attribuzione di poteri derogatori alla normativa vigente in favore del Commissario delegato Dott. Silletti (v. su questo punto la successiva Sezione 3 del presente documento e la nota 11). Ai sensi del comma 1-*bis* dell'art. 5 della L. 225/1992, infatti, "*la durata della dichiarazione dello stato di emergenza non può superare i 180 giorni prorogabile per non più di ulteriori 180 giorni*". Ciò significa che la dichiarazione dello stato di emergenza non può superare la durata massima di un anno e che, dunque, a partire dal febbraio del 2016, le competenze ritorneranno in via ordinaria in capo alla Regione Puglia.
A questo punto, dal febbraio del 2016, la Regione nell'esercizio delle sue competenze amministrative ordinarie non potrebbe disapplicare una legge statale quale il D.Lgs. Lgt. 27 luglio 1945, n. 475, né quest'ultimo sarebbe disapplicabile per contrasto con il diritto comunitario se, nelle more, la Corte di Giustizia UE avesse formulato un giudizio di invalidità dell'art. 6, par. 2, della Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE.
Si noti che il D.Lgs. Lgt. 27 luglio 1945, n. 475, nel testo sostituito dalla L. 14 febbraio 1951, n. 144, **consentirebbe esclusivamente l'abbattimento di ulivi resi improduttivi dall'infezione (e dunque infetti), ma non di ulivi sani e produttivi** (fatta eccezione per i casi, che qui non rilevano, di espianti motivati da ragioni di eccessiva fittezza degli uliveti, di esecuzione di opere di miglioramento fondiario, di costruzione di opere di pubblica utilità o di fabbricati destinati ad uso di abitazione): il D.Lgs. Lgt. 27 luglio 1945, n. 475 stabilisce infatti che l'abbattimento degli ulivi può essere autorizzato, in deroga, "*quando sia accertata la morte fisiologica della pianta e la permanente improduttività o scarsa produttività dovuta a cause non rimovibili*" (art. 2 del D.Lgs. Lgt. 27 luglio 1945, n. 475)[24].

● Il documento non affronta il problema della compatibilità (che pure, almeno in astratto, sembrerebbe dubbia) tra la radicale misura dettata dall'art. 6, par. 2, lett. a) della Decisione di esecuzione della Commissione Europea 2015/789/UE e l'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS), allegato all'Accordo che ha istituito l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)[25].
La ragione per cui tale problema non è stato ricompreso nell'oggetto del documento è rappresentata dal fatto che, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, gli accordi

OMC (e dunque anche l'Accordo SPS) non figurerebbero, almeno in linea di principio, tra le normative alla luce delle quali la stessa Corte di Giustizia può controllare la legittimità degli atti delle istituzioni dell'Unione[26].
Sarebbe perciò difficile contestare, innanzi agli organi di giustizia UE, la validità della Decisione di esecuzione della Commissione Europea 2015/789/UE invocando direttamente una violazione delle disposizioni di cui all'Accordo SPS.
Il gruppo di studio si riserva, tuttavia, di valutare tale questione in fasi successive della ricerca.

● Il documento non affronta, infine, il problema della compatibilità tra le misure dettate dall'art. 6, par. 2, lett. a) della Decisione di esecuzione della Commissione Europea 2015/789/UE e gli *International Standards for Phytosanitary Measures* (ISPMs), norme tecniche adottate nel corso del tempo dalla Commissione sulle misure fitosanitarie (CPM), l'organismo direttivo della Convenzione Internazionale per la Protezione dei Vegetali (CIPV, IPPC in sigla inglese) del 6 dicembre 1951, in seno alla FAO (sulla CIPV si ritornerà nella Sezione 1 della Parte I di questo documento).
Il documento non esamina questo problema a causa del fatto che, come si chiarisce negli stessi siti istituzionali della FAO e della CIPV, gli ISPMs non hanno natura cogente ed inderogabile sul piano propriamente giuridico/normativo, trattandosi di standard tecnici[27].
Anche da questo punto di vista, non sarebbe agevole contestare, innanzi agli organi di giustizia UE, la validità della Decisione di esecuzione della Commissione Europea 2015/789/UE come atto normativo invocando semplicemente la violazione degli standard tecnici ISPMs (alcuni dei quali, peraltro, sono specificamente richiamati dalla stessa Decisione 2015/789/UE[28]).

*****

PARTE PRIMA – ASPETTI GIURIDICI: 1. – Ragioni per cui sarebbe contestabile la legittimità (sul piano del diritto dell'Unione Europea) dell'art. 6, par. 2, lett. a) della Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE. **2. –** Ragioni per cui sarebbe contestabile la legittimità dell'art. 8, comma 2, lett. a) del Decreto MIPAAF del 19 giugno 2015. **3. –** Ragioni per cui sarebbe contestabile la legittimità della Misura A1, lett. a), del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015. **4. –** Gli strumenti e le modalità processuali attraverso cui un'eventuale contestazione potrebbe essere sollevata in sede giurisdizionale.

PARTE I

- ASPETTI GIURIDICI -

1. Ragioni per cui sarebbe contestabile la legittimità (sul piano del diritto dell'Unione Europea) dell'art. 6, par. 2, lett. a) della Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE

A) La Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE appartiene alla categoria delle "*Decisioni di esecuzione*" adottate dalla Commissione Europea.

Si tratta di un particolare tipo di atto normativo dell'ordinamento UE, previsto dall'art. 291, comma 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)[29].
Le Decisioni di esecuzione incontrano precisi limiti di validità: tali limiti sono oggi ribaditi anche dal Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011[30].
Innanzitutto, vi deve essere a monte un **atto di base**, di forza giuridica superiore e prevalente rispetto alla decisione di esecuzione, che attribuisca espressamente alla Commissione il potere di adottare misure di "*esecuzione*" di quell'atto di base.
La Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE, nelle sue premesse, individua univocamente ed esplicitamente il suo unico atto di base nella "***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, in particolare l'articolo 16, paragrafo 3, quarta frase*"[31].
La suddetta Direttiva 2000/29/CE prevede, in casi limitati, la possibilità di "*distruzione*" del vegetale (art. 11, par. 3; art. 13-*quater*, par. 7), ma consente la distruzione esclusivamente per quei vegetali che, all'esito di un'ispezione minuziosa, appaiano "*contaminati dagli organismi nocivi*" (art. 6, par. 1, richiamato dall'art. 11, parr. 1 e 3; art. 13, par. 1, richiamato dall'art. 13-quater, par. 7).
La Direttiva 2000/29/CE prevede poi l'ipotesi di "*operazioni di distruzione*", ma solo per vegetali "*riconosciuti come contaminati, o che possono essere stati contaminati dall'organismo nocivo*" (art. 23, par. 2).
Anche negli Allegati alla Direttiva 2000/29/CE (cfr. Allegato IV, Parte A, Sezione I, punti 17, 20, 23.1 e 37; Sezione II, punti 9, 13 e 16), quando si fa riferimento alla "*estirpazione*" di vegetali, questa possibilità è limitata solo ai casi di vegetali "*che presentavano sintomi*" di infezione o "*che hanno mostrato sintomi tali da far sospettare un'infezione*" o "*che hanno mostrato sintomi tali da far sospettare una contaminazione dai patogeni*"[32].
In sintesi: la Direttiva 2000/29/CE, ossia l'atto di base su cui si fonda la Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE, non prevede la distruzione o l'estirpazione di una pianta che non sia risultata infetta, non presenti sintomi indicativi di infezione, e neppure sia sospettata di essere infetta, per il solo fatto che tale pianta (che appare sotto tutti i profili sana) si trovi nel raggio di 100 metri da una pianta infetta.
Nel sistema delle disposizioni della Direttiva 2000/29/CE, invece, possono essere distrutte o estirpate 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.
Ciò chiarito, occorre porsi una domanda: può una Decisione di esecuzione stabilire misure che non si pongono in mera esecuzione, con regole di dettaglio, di regole di principio già contenute nell'atto di base, ma che invece vadano al di là del perimetro delle tipologie di misure prefigurate dall'atto di base?
La risposta a questa domanda è negativa.
La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha infatti affermato le decisioni di esecuzione non possono:
- entrare in contrasto con l'atto base che sono destinate ad attuare;
- integrare o modificare l'atto base, neppure rispetto ai suoi elementi non essenziali[33].

Il contrasto (o comunque **l'esorbitanza rispetto alla mera esecuzione, trattandosi piuttosto di modifica o integrazione**) **tra la Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE** (laddove essa impone l'obbligo di distruzione di piante senza infezione né sintomi o sospetti ragionevoli di infezione) **e il suo atto base, ossia la Direttiva 2000/29/CE** (che consente solo la distruzione di piante infette o con sintomi di infezione), **se si accetta**

questa tesi, si tradurrebbe nell'invalidità dell'art. 6, par. 2, lett. a) della Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE, alla luce del diritto europeo[34].

B) L'atto base della Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE, ossia la Direttiva 2000/29/CE, inoltre, richiama espressamente[35] la **Convenzione Internazionale per la Protezione dei Vegetali (CIPV)** del 6 dicembre 1951, conclusa in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO)[36].
Si tratta di un **accordo internazionale al quale, a seguito della sua revisione nel 1997, ha aderito direttamente la Comunità Europea**, che dunque ne è parte[37].
Secondo un costante orientamento della Corte di Giustizia UE, alla luce dell'art. 300, paragrafo 7, del Trattato CE (oggi divenuto articolo 216, paragrafo 2, TFUE), gli accordi internazionali conclusi dalla Comunità Europea (oggi Unione Europea) vincolano tutte le istituzioni della stessa (compresa ovviamente la Commissione): conseguentemente, tali accordi internazionali sono fonti del diritto UE e prevalgono su tutti gli atti (direttive, regolamenti, decisioni) emanati dalle singole istituzioni UE**. Ne deriva che le disposizioni di un accordo internazionale di cui la CE (oggi UE) è parte possono essere invocate a sostegno di un ricorso di annullamento di un atto di diritto derivato dell'Unione, o di un'eccezione relativa all'illegittimità di tale atto, purché le disposizioni dell'accordo internazionale risultino, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise**[38].
La Convenzione Internazionale per la Protezione dei Vegetali (CIPV) del 6 dicembre 1951, nel testo revisionato nel 1997, contiene alcune disposizioni che sembrano incondizionate e sufficientemente precise, quali le seguenti:
- "*tra le responsabilità dell'organizzazione nazionale per la protezione dei vegetali rientrano le seguenti ...* ***l'effettuazione di analisi del rischio fitosanitario***"[39]**;**
- "*le parti contraenti* ***sono tenute ad adottare esclusivamente misure fitosanitarie che siano tecnicamente giustificate e commisurate al rischio fitosanitario in questione, che rappresentino il provvedimento meno restrittivo possibile*** *e che comportino i minori ostacoli al movimento internazionale di persone, merci e mezzi di trasporto*"[40].
La Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE non sembra pienamente rispettosa delle citate disposizioni della CIPV.
L'analisi di rischio fitosanitario richiamata, sul piano scientifico, dalla Decisione di esecuzione 2015/789/UE è, infatti, quella contenuta nel parere pubblicato dall'EFSA in data 6 gennaio 2015[41]**: tuttavia, nessuno dei pareri resi dall'EFSA ha mai contemplato né avallato una misura di distruzione obbligatoria "in massa" di tutte le piante non infette (e non sospette di infezione o con sintomi di infezione) che si trovino nel raggio di 100 metri da quelle infette**[42]. L'EFSA, invece, nel citato parere pubblicato il 6 gennaio 2015, ha considerato semmai l'opzione del "*removal of <u>infected</u> plants*" (pagg. 6, 65, 95) o, in termini equivalenti, del "*removal of the <u>attacked</u> plants*" facendo peraltro presente che "*the effectiveness of suppression methods decreases with the size of the infected area*" (pag. 96). Il par. 4.3.2.1. dello stesso parere EFSA, intitolato "*Eradication of X. fastidiosa by the complete removal of <u>infected</u> plants*", ha affermato: "*Eradication would consist here in removing <u>all infected plants</u>, including crops, unmanaged plants and ornamentals. Such eradication, as described in the EU implementing Decision 2014/497/UE, to be effective, should be applied to all plants showing symptoms, asymptomatic plants found infected based on sensitive laboratory tests and neighbouring plants and should include all host plants of X. fastidiosa.* ***This is practically difficult*** *due to the wide host range including species for crops, ornamentals, plants from the environment and weeds.* ***The significant role of asymptomatic infection and problems with low detection effectiveness in many hosts further contributes to the impracticality of eradication***". Non solo. Sempre nel par. 4.3.2.1., l'EFSA, nel valutare

sul piano del rischio la misura della rimozione delle piante infette, ha rilevato che la "***technical feasibility***" di questa misura "*is considered as moderate to high for localised and small outbreaks at the appearance of the first infections, particularly in protected cultivations, but* ***it is very low when the disease becomes widespread. An additional difficulty stems from the high social and cultural value of the plants (e.g. olive trees in the Apulia region)****, which generates high public resistance*". L'EFSA ha aggiunto che "***the uncertainty is high as plants may be symptomless or infected too recently for detection and as many species other than crops can host the bacterium, with or without symptoms***". Più avanti (pag. 99), il parere EFSA sottolinea che "*the effectiveness of the removal of infected plants is correlated with the proportion of infected plants that are destroyed and to the rapidity of effective destruction after a positive diagnosis.* ***Nevertheless, no scientific data are available to assess removal effectiveness as a single measure***".
A fronte di una posizione perplessa e dubitativa espressa dall'EFSA persino sulla distruzione delle piante infette (misura meno drastica, che la stessa Commissione Europea aveva scelto appena pochi mesi prima, nella propria precedente Decisione di esecuzione 23 luglio 2014, n. 2014/497/UE[43]), la Commissione avrebbe dovuto ragionevolmente astenersi dall'adottare misure più gravi, drastiche e restrittive.
Ed invece, senza fornire un'adeguata e puntuale motivazione di questo "cambio di rotta" rispetto alla propria precedente Decisione di esecuzione 2014/497/UE, e in assenza di un esplicito avallo scientifico da parte dell'EFSA in questa direzione, la Commissione ha scelto, con la Decisione di esecuzione 2015/789/UE, di inasprire in maniera eclatante le misure di eradicazione, stabilendo l'obbligo inderogabile e indiscriminato di distruzione anche di tutte le piante non infette né con sintomi di infezione né sospettate di infezione, nel raggio di 100 metri da quelle infette.
La scelta di questa misura è stata compiuta, dunque, senza il sostegno di un'analisi di rischio fitosanitario di segno conforme (analisi espressamente richiesta, oltre che dall'art. IV, par. 2, lett. f] della CIPV, dalla stessa Direttiva 2000/29/CE, all'art. 16, parr. 3 e 5, nel testo modificato dalla Direttiva 2002/89/CE[44]), o meglio, richiamando un'analisi di rischio fitosanitario di segno non conforme (il citato parere EFSA pubblicato il 6 gennaio 2015): il parere EFSA, infatti, in difformità dalla decisione poi assunta dalla Commissione, non conteneva indicazioni positive nel senso della giustificabilità tecnica, o della commisurazione al rischio, di una così radicale e inedita misura.
Alla luce di quanto sopra emerge che la Commissione, con la Decisione di esecuzione 2015/789/UE, sembra aver violato l'obbligo discendente dalla CIPV di "***adottare esclusivamente misure fitosanitarie che siano tecnicamente giustificate e commisurate al rischio fitosanitario in questione, che rappresentino il provvedimento meno restrittivo possibile***".
In particolare, l'estirpazione di tutti gli ulivi non infetti nel raggio di 100 metri da quelli infetti non appare affatto "*il provvedimento meno restrittivo possibile*" in relazione all'analisi di rischio fitosanitario precedentemente compiuta da EFSA.
Se si concorda con quanto fin qui illustrato, si configura un'ulteriore ragione di invalidità dell'art. 6, par. 2, lett. a) della Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE, alla luce del diritto europeo.

C) Una misura drastica quale è l'obbligo di estirpare tutte le piante ospiti non infette (prive di sintomi di infezione e non sospette di essere infette) nei 100 metri da una pianta infetta (con un rapporto distruttivo stimabile, in base all'estrapolazione dei dati forniti dai documenti del Commissario delegato per l'emergenza, fino a 250 piante non infette da estirpare per 1 pianta infetta[45]) appare in contrasto anche con il **principio di proporzionalità**.

Si tratta, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, di un principio fondamentale dell'ordinamento europeo, che se violato da un atto comunitario ne comporta l'invalidità.
● Il principio di proporzionalità esige, innanzitutto, di verificare se la misura sia **idonea a** (ossia in grado di) **realizzare effettivamente lo scopo** che si prefigge[46].
Nel caso di specie, la Commissione si è prefissa chiaramente lo scopo di arrestare la diffusione del contagio da *Xylella fastidiosa*. Occorre però porsi due interrogativi. È certo, o almeno è altamente probabile, che estirpare tutte le piante non infette (e senza sintomi né sospetti di infezione) nell'arco di 100 metri da quelle infette sia una misura (per quanto abnorme in termini di impatto sul territorio) quanto meno idonea a fermare l'avanzata del batterio? E perché proprio in un raggio di 100 metri?
Una possibile risposta a questi interrogativi viene dalla lettura del parere pubblicato da EFSA in data 26 novembre 2013 ("*Host plants, entry and spread pathways and risk reduction options for Xylella fastidiosa Wells et al.*")[47], in cui, a pag. 17, si legge: "*The only route for natural spread of X. fastidiosa is by insect vectors that generally fly short distances up to 100 metres*".
Dunque, se gli insetti vettori non fossero in grado di volare da una pianta all'altra per più di 100 metri, "desertificare" tramite estirpazioni massicce l'intera area attorno a una pianta infetta per un raggio di 100 metri potrebbe apparire una soluzione, per quanto enormemente impattante sull'ambiente e sul paesaggio, comunque idonea a raggiungere lo scopo.
Tuttavia non è così. Il problema, infatti, è che la Commissione ha probabilmente letto in maniera solo parziale il parere EFSA. Basta leggere per intero il brano, infatti, per capire l'errore in cui potrebbe essere incorsa la Commissione. Afferma l'EFSA (pag. 17 e pag. 25): "*The only route for natural spread of X. fastidiosa is by insect vectors that generally fly short distances up to 100 metres, <u>but can be transported by wind over long distance</u>*". E più nel dettaglio (sempre a pag. 17): "*leafhoppers can be transported by wind over long distances, for example the aster leafhopper is carried from the Gulf Coast states of Texas, Louisiana, Arkansas, and Oklahoma to Ohio, Wisconsin, and the Northern Great Plains (Hoy et al., 1992) and thus wind contributes to long distance dissemination*".
Le stesse considerazioni sono state ribadite, in maniera ancor più esplicita, dall'EFSA nel parere pubblicato in data 6 gennaio 2015 ed intitolato "*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*": su quest'ultimo parere, come si è già detto, la Decisione di esecuzione 2015/789/UE della Commissione Europea si è espressamente basata, richiamandolo (sia nel Considerando n. 2 che nella nota 3) quale documento scientifico di analisi di rischio fitosanitario (v. il precedente punto B).
Il parere del 6 gennaio 2015 sottolinea quanto segue: "*the probability of spread from established infestations of X. fastidiosa is rated as very likely because of the large number of confirmed or potential host plants and the abundance and widespread distribution of known (P. spumarius) or potential vectors. <u>Spread over short to long distances by human assistance is very likely: this may occur via infected plants for planting or by passive transport of infectious insects in vehicles. Infectious vectors may spread locally by flying or be passively transported longer distances by wind</u>. Concerning the spread, uncertainty is rated as medium. The contributions of human- and wind-mediated spread mechanisms are still uncertain. <u>**There is a lack of data on how far the insect vectors can fly**</u>*" (pag. 4); "*some data are available from literature to suggest a scale of 100 metres is an appropriate mean dispersal distance. <u>However, the role of longer-distance wind-mediated dispersal and human movement (both into and within Apulia) needs to be better understood as it will be key to establishing new foci and driving spread</u>*" (pag. 62); "*the only route for natural spread of X. fastidiosa is by insect vectors that generally fly short distances, up to 100 metres, <u>but it can **probably** be transported by wind over longer distances. Spread of infected plant material and vectors by</u>*

the general public by car or boat, or by agricultural ground transportation, should also be considered. The movement of infected plants for planting is considered to be the most effective way of long-distance dispersal of X. Fastidiosa" (pag. 63); "*vector species ... can spread naturally up to 100 metres and at longer distances by wind or as hitch-hikers in vehicles*" (pag. 71); "*dispersal is primarily limited to short-range leafhoppers, which fly, on average, 100 metres, but which can also be dispersed at longer distances by wind. Consequently, suitable locations several kilometres from known outbreak sites may also be considered high risk*" (pag. 94).

Dunque, gli insetti vettori della *Xylella fastidiosa* possono viaggiare per via aerea per molto più di 100 metri, anche per decine (o addirittura centinaia) di chilometri, perché trasportati naturalmente dal vento (ma anche, per via terrestre, da veicoli)[48]. E questo è tanto più vero in territori caratterizzati da naturale ventosità, come il Salento. Ed allora, la misura dell'estirpazione di massa delle piante non infette né sospette di infezione nel raggio di 100 metri da quelle infette può rivelarsi, con elevata probabilità, misura comunque **inidonea** a realizzare lo scopo di arrestare la diffusione del batterio.

● Il principio di proporzionalità esige poi che la misura, oltre che idonea a realizzare lo scopo, sia **necessaria** e **proporzionata**, nel senso che **deve rappresentare lo strumento meno invasivo, restrittivo e lesivo tra quelli a disposizione per il raggiungimento dello scopo**. Questo comporta l'**obbligo per il decisore di rappresentare tutte le misure alternative possibili** per poi scegliere motivatamente, tra queste, quella che comporti il raggiungimento dello scopo con il minor sacrificio dei valori fondamentali (come l'ambiente o il paesaggio) da tutelare[49].

Questo non è accaduto nel caso della Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE, che non prospetta, nella propria motivazione, alcuna alternativa rispetto alla radicale e "draconiana" misura da essa decisa.

In questa prospettiva, **anche sotto il profilo della violazione del principio di proporzionalità, emergerebbe un'ulteriore ragione di invalidità dell'art. 6, par. 2, lett. a) della Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE alla luce del diritto europeo**[50].

● Si aggiunga, in proposito, un'ulteriore considerazione.

In altri casi simili (il riferimento è ad altre Decisioni di esecuzione della Direttiva 2000/29/CE in materia di contrasto alla diffusione di organismi nocivi ai vegetali, assunte dalla Commissione Europea prima e dopo la Decisione 2015/789/UE, seppur con riferimento a patogeni diversi da *Xylella fastidiosa*), persino quando la Commissione si è spinta ad imporre la misura drastica dell'obbligo di distruggere le piante non infette né sospette di infezione nel raggio di 100 metri da quelle infette, la stessa Commissione ha però previsto una "derogabilità flessibile" di questo obbligo, consentendo allo Stato interessato di disporre motivatamente una deroga in relazione a situazioni particolari, sia per ragioni di opportunità rimesse totalmente alla valutazione del singolo Stato ("*se lo Stato membro considera inopportuno l'abbattimento di determinate piante*"), sia nello specifico per piante ritenute di particolare valore sociale/culturale/ambientale ("*per motivi connessi al particolare valore sociale, culturale o ambientale della pianta, non è opportuno procedere agli abbattimenti*")[51].

Al contrario, la misura di cui all'art. 6, par. 2, lett. a) della Decisione di esecuzione (UE) 2015/789, non solo impone l'obbligo di distruzione di piante non infette né sospette di infezione nel raggio di 100 metri da quelle infette, ma si discosta da altre consimili Decisioni di esecuzione della Commissione in quanto formula questo obbligo senza inserire eccezioni, senza cioè prevedere un potere dello Stato membro di derogare motivatamente, in casi specifici, a tale obbligo.

La graduabilità e modulabilità dell'obbligo *a posteriori* (in luogo della sua rigidità *a priori*), e comunque la derogabilità dello stesso obbligo da parte dello Stato, con idonea motivazione, in

relazione alla diversità di "valore" (nella percezione delle comunità interessate) sul piano sociale e culturale (oltre che ambientale) tra le piante interessate, sono espressioni non solo del principio di proporzionalità di cui all'art. 5, par. 4, del TUE (secondo cui "*il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati*"), da un lato, ma anche del principio di parità di trattamento (che vieta di sottoporre a un trattamento uguale e omologato situazioni che invece sono diverse, se la differenza di trattamento non viene sorretta da una giustificazione obiettiva: v. sul punto quanto sottolineato nel testo di questo documento, alla successiva lett. F]) e, per altro verso, del principio di sussidiarietà di cui all'art. 5, par. 3, del TUE, in base al quale "*nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale*".
L'art. 6, par. 2, lett. a) della Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE sembra violare il principio di proporzionalità, pertanto, anche nella dimensione della congiunzione di quest'ultimo con i principi di parità di trattamento e di sussidiarietà[52].

D) L'obbligo di estirpare tutte le piante ospiti non infette (prive di sintomi di infezione e non sospette di essere infette) nei 100 metri da una pianta infetta appare in possibile contrasto anche con il **principio di precauzione** di cui all'art. 191, par. 2, TFUE, cui pure probabilmente, nelle intenzioni della Commissione, la Decisione di esecuzione 2015/789/UE voleva in qualche modo ispirarsi.
Secondo la **Comunicazione della Commissione Europea del 2 febbraio 2000 sul ricorso al principio di precauzione [COM(2000) 1 def.]**[53], almeno tre criteri direttivi specifici devono giustificare il ricorso al principio di precauzione:
(i) una valutazione scientifica la più completa possibile e la determinazione, nella misura del possibile, del grado di incertezza scientifica;
(ii) una valutazione del rischio e delle conseguenze potenziali dell'assenza di azione;
(iii) la partecipazione di tutte le parti interessate allo studio delle misure di precauzione, non appena i risultati dalla valutazione scientifica e/o della valutazione del rischio siano disponibili.
Della mancanza o comunque del non soddisfacimento, nella Decisione di esecuzione 2015/789/UE, dei presupposti (i) e (ii) si è già detto nel punto precedente. Si aggiunga che la Commissione ha mancato anche di garantire qualsiasi partecipazione del pubblico o dei soggetti interessati, con particolare riguardo alle comunità locali, alle associazioni e agli attori della filiera agroalimentare territoriale, non soddisfacendo il presupposto (iii).
Circa quest'ultimo punto, ossia la garanzia di partecipazione preventiva del pubblico, si consideri che l'Unione Europea è parte di un accordo internazionale, avendo firmato e poi approvato nel 2005[54] la Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale[55]. La Convenzione di Aarhus prevede l'obbligo per le parti contraenti di garantire la partecipazione preventiva ed effettiva del pubblico (nella fase iniziale del processo decisionale o comunque in una fase adeguata, quando tutte le alternative sono ancora praticabili) ai procedimenti di adozione di decisioni, piani e programmi, regolamenti di attuazione e altri strumenti normativi giuridicamente vincolanti, che possano avere effetti significativi sull'ambiente[56]. La CE (oggi UE) ha dato attuazione alla Convenzione di Aarhus con una serie di Direttive e Regolamenti[57], anche se deve rilevarsi che mancano, ad oggi, atti comunitari di attuazione specifica rispetto all'art. 8 della Convenzione di Aarhus (quello relativo alla "*partecipazione del pubblico all'elaborazione di regolamenti di attuazione e/o strumenti normativi giuridicamente vincolanti di applicazione generale*")[58].

Sempre la Comunicazione della Commissione Europea del 2 febbraio 2000 sul ricorso al principio di precauzione stabilisce che i principi generali per gestione dei rischi, allorché il principio di precauzione viene invocato, devono essere i seguenti:
(iv) la proporzionalità tra le misure prese e il livello di protezione ricercato;
(v) la non discriminazione nell'applicazione delle misure;
(vi) la coerenza delle misure con quelle già prese in situazioni analoghe o che fanno uso di approcci analoghi;
(vii) l'esame dei vantaggi e degli oneri risultanti dall'azione o dall'assenza di azione;
(viii) il riesame delle misure alla luce dell'evoluzione scientifica.
Della violazione del principio (iv) si è già detto.
Manca, nella motivazione della Decisione di esecuzione 2015/789/UE, anche un esame dei vantaggi e degli oneri risultanti dall'azione o dall'assenza di azione, con violazione del principio (vii).
Risulta infine violato anche il principio (vi), dato che la Commissione ha drasticamente inasprito le proprie misure di eradicazione rispetto a quelle, più moderate, da essa assunte nella precedente Decisione di esecuzione 2014/497/UE, senza dare una motivazione adeguata e puntuale delle ragioni di questa incoerenza nella propria condotta.
In conclusione, **anche sotto il profilo della violazione del principio di precauzione, emergerebbe un'ulteriore ragione di invalidità dell'art. 6, par. 2, lett. a) della Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE alla luce del diritto europeo.**

E) Una conferma della plausibilità della tesi sin qui prospettata, ossia quella relativa alla violazione dei principi di proporzionalità e precauzione, viene dalla lettura della recente "*Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alle misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante*", adottata dalla stessa Commissione Europea in data 6 maggio 2013 (COM(2013) 267 final)[59] ed attualmente all'esame del Consiglio.
Si tratta di un Regolamento che, quando sarà approvato, sostituirà completamente, abrogandola, la citata Direttiva 2000/29/CE ed innoverà profondamente l'attuale quadro normativo dell'UE nel settore fitosanitario, al fine di proteggere in modo più efficace le attività agricole e forestali europee impedendo l'ingresso e la diffusione di organismi nocivi extraeuropei.
La citata Proposta di Regolamento UE contiene un apposito Allegato IV, intitolato "*Misure e principi di gestione dei rischi connessi agli organismi nocivi*", la cui Sezione II stabilisce i seguenti inderogabili principi (che in parte riproducono quelli della CIPV):
"*La gestione dei rischi connessi agli organismi nocivi da quarantena rilevanti per l'Unione, degli organismi nocivi da quarantena rilevanti per le zone protette e degli organismi nocivi per la qualità nell'Unione rispetta i seguenti principi:*
*(1) **NECESSITÀ***
*Le misure di gestione del rischio connesso ad un organismo nocivo si applicano **solo se sono necessarie per impedire** l'introduzione, l'insediamento e **la diffusione di tale organismo nocivo**.*
*(2) **PROPORZIONALITÀ***
*Le misure adottate per gestire il rischio connesso ad un organismo nocivo sono **proporzionate al rischio in questione** e al livello di protezione necessario.*
*(3) **IMPATTO MINIMO***
*Le misure adottate per gestire il rischio connesso ad un organismo nocivo **rappresentano quelle meno restrittive tra quelle disponibili** e determinano ostacoli minimi agli spostamenti internazionali di persone, merci e ai mezzi di trasporto internazionale.*
*(4) **NON DISCRIMINAZIONE***

Le misure adottate per gestire il rischio connesso ad un organismo nocivo non sono applicate in modo da costituire né un mezzo di discriminazione arbitraria o ingiustificata, né una restrizione dissimulata, soprattutto negli scambi commerciali internazionali. Nei confronti dei paesi terzi esse non sono più rigorose di quelle applicate allo stesso organismo nocivo se presente nel territorio dell'Unione, qualora i paesi terzi possano dimostrare di avere lo stesso status fitosanitario e di applicare misure fitosanitarie identiche o equivalenti.

*(5) **GIUSTIFICAZIONE TECNICA***

*Le misure adottate per gestire il rischio connesso ad un organismo nocivo sono **giustificate dal punto di vista tecnico da conclusioni raggiunte attraverso un'adeguata analisi del rischio oppure, se del caso, un altro esame paragonabile e una valutazione delle informazioni scientifiche disponibili. Tali misure rispecchiano l'analisi del rischio nuova o aggiornata o le informazioni scientifiche pertinenti e, se del caso, sono modificate o revocate per tenerne conto**.*

*(6) **FATTIBILITÀ***

*Le misure adottate per gestire il rischio connesso ad un organismo nocivo **devono essere tali da consentire di raggiungere con ogni probabilità il loro obiettivo***".

F) Si precisa che in questo documento non vengono svolte valutazioni generali di compatibilità della Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE rispetto alla tutela del valore giuridico (riconosciuto con grande rilievo e forza, nell'ordinamento italiano, dall'art. 9 della Costituzione) del paesaggio.

Ciò perché nel diritto UE manca, allo stato, una tutela del paesaggio paragonabile a quella prevista dall'ordinamento italiano, come ha recentemente riconosciuto la stessa Corte di Giustizia UE[60].

Le valutazioni circa il possibile pregiudizio alla tutela del paesaggio verranno piuttosto compiute con riferimento agli atti nazionali di attuazione intervenuti nella vicenda *Xylella* (con particolare riferimento alla Misura A1 del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015), giacché è evidente che gli atti nazionali non possono sottrarsi alla tutela fornita al paesaggio dall'art. 9 della Costituzione e dalla legislazione italiana (statale e regionale) relativa ai beni paesaggistici, e ciò con particolare riferimento alla protezione degli ulivi monumentali (v. la successiva Sezione 3).

Tuttavia, fermo ciò, deve rilevarsi (come si già anticipato in questo documento nella precedente lett. C] che la Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE potrebbe essere contestabile per un ulteriore profilo di illegittimità, rappresentato dalla **violazione del principio comunitario di parità di trattamento**, **con riferimento al regime di tutela di quelle particolari piante (come gli ulivi monumentali in Puglia**, di cui si parlerà più ampiamente nella successiva Sezione 3) **che abbiano un elevato valore sociale e culturale**.

La giurisprudenza pacifica della Corte di Giustizia UE sottolinea che "*il principio generale della parità di trattamento ... sancito anche dall'articolo 20 della Carta dei diritti fondamentali, esige che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato*"[61].

Dunque, se la Commissione Europea (o altro organo della UE), a fronte di situazioni simili e paragonabili, adotta decisioni di segno completamente diverso senza che questo diverso trattamento venga obiettivamente giustificato, può configurarsi una violazione del principio di parità di trattamento.

Proprio questo sembra accadere se si confronta la Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE, relativa alle misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa*, con un paragonabile (per natura, oggetto, e periodo temporale) atto adottato dalla stessa Commissione Europea, vale a dire la Decisione di esecuzione della

Commissione del 9 giugno 2015, n. 2015/893, relativa alle misure atte a impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione di *Anoplophora glabripennis* (pubblicata nella G.U.U.E. 11 giugno 2015, n. L 146).
La Decisione di esecuzione 2015/893/UE sulla *Anoplophora glabripennis*, così come la Decisione di esecuzione 2015/789/UE sulla *Xylella fastidiosa*, prevede come misura di eradicazione, nell'ambito delle zone delimitate, l'abbattimento di tutte le piante specificate nel raggio di 100 metri intorno alle piante infestate: per questo, si tratta di casi simili.
Tuttavia la Decisione sulla *Anoplophora* presenta una fondamentale differenza con la Decisione sulla *Xylella*: sebbene nel raggio di 100 metri dalla pianta infetta debbano essere abbattute tutte le piante specificate, si prevede tuttavia che "***in casi eccezionali in cui un organismo ufficiale responsabile stabilisca che, per motivi connessi al particolare valore sociale, culturale o ambientale della pianta, non è opportuno procedere agli abbattimenti sopra citati****, si procede all'****esame individuale, regolare e dettagliato*** *di tutte le piante specificate* ***che si trovano nel raggio in questione, ma che non devono essere abbattute****, per verificare se presentano o meno segni di contaminazione, nonché all'****applicazione di misure volte a impedire qualunque possibile diffusione dell'organismo specificato a partire da queste piante****; le* ***motivazioni*** *di tale decisione e la descrizione delle misure devono essere notificate alla Commissione*"[62]. Dunque, nelle zone delimitate in cui l'organismo nocivo è presente, la Decisione 2015/893/UE sulla *Anoplophora* consente di "salvare" dall'abbattimento (previa autorizzazione motivata, caso per caso, rilasciata dall'organismo competente dello Stato in questione) almeno le piante che presentino un alto valore sociale, culturale o ambientale, le quali restano intatte anche se si trovano nel raggio di 100 metri dalla pianta infetta, e vengono semplicemente monitorate ed assoggettate a misure meno drastiche e invasive rispetto all'estirpazione.
Si pone a questo punto una domanda: perché nella quasi coeva Decisione 2015/789/UE sulla *Xylella*, invece, manca completamente una disposizione di questo tipo, che se inserita avrebbe consentito di evitare con certezza l'estirpazione quanto meno degli ulivi e uliveti monumentali? Nella motivazione della Decisione 2015/789/UE è assente qualsiasi giustificazione obiettiva di tale mancanza e dunque di tale diverso (e deteriore) trattamento degli ulivi monumentali salentini rispetto alla tutela piena accordata da altre decisioni della Commissione, in situazioni analoghe, alle piante con elevato valore sociale, culturale e ambientale.
Dunque, anche sotto il profilo specifico della violazione del principio di parità di trattamento, emergerebbe l'invalidità dell'art. 6, par. 2, lett. a) della Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE, giacché essa ha omesso di attribuire espressamente allo Stato un potere di deroga quanto meno in favore delle piante di elevato valore sociale e culturale (quali gli ulivi monumentali, piante oggetto di un regime di protezione speciale da parte della legislazione italiana – v. ancora la successiva Sezione 3 – per il loro elevatissimo valore paesaggistico-culturale).

2. Ragioni per cui sarebbe contestabile la legittimità dell'art. 8, comma 2, lett. a) del Decreto MIPAAF del 19 giugno 2015

Il Decreto MIPAAF del 19 giugno 2015, negli artt. 6, 8 e 9, è sostanzialmente riproduttivo di quanto già stabilito dagli artt. 4, 6 e 7 della Decisione di esecuzione della Commissione 18 maggio 2015, n. 2015/789/UE[63].

L'atto normativo nazionale conseguenziale (il Decreto MIPAAF), dunque, dipende dall'atto normativo comunitario che ne costituisce l'unico e necessario presupposto (la Decisione di esecuzione della Commissione).
Se così è, l'invalidità dell'art. 6, par. 2, lett. a) della Decisione di esecuzione 2015/789/UE (per violazione di norme e principi del diritto UE, come si è detto nella Sezione precedente) determinerebbe anche l'invalidità, per le medesime ragioni giuridiche, dell'art. 8, comma 2, lett. a) del Decreto MIPAAF del 19 giugno 2015.
Va aggiunto che il Decreto MIPAAF, in quanto atto normativo nazionale, è subordinato anche al D.lgs. 214/2005 e si pone in violazione di quest'ultimo nelle parti in cui il D.lgs. 214/2005 recepisce la Direttiva 2000/29/CE (con riferimento, in particolare, alla possibilità di disporre la "*distruzione*" della pianta se infetta, o sospetta di infezione, o con sintomi di infezione, ma non in altri casi)[64].

3. Ragioni per cui sarebbe contestabile la legittimità della Misura A1, lett. a), del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015

A) Anche la Misura A1, lett. a), del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015, essendo mera attuazione concreta dell'art. 8, comma 2, lett. a) del Decreto MIPAAF del 19 giugno 2015 e dell'art. 6, par. 2, lett. a) della Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE, dovrebbe ritenersi invalida, innanzitutto, per le stesse ragioni giuridiche evidenziate nelle Sezioni precedenti (compresa la violazione del D.lgs. 214/2005, che può essere derogato in via emergenziale, in base a quanto stabilito dall'art. 2 dell'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 11 febbraio 2015, n. 225, solo con riferimento all'art. 50 dello stesso D.lgs.[65]).

B) Inoltre, la Misura A1, lett. a), del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015 appare contestabile anche per ulteriori vizi di legittimità, propri ed autonomi.

B.1.) Un primo vizio di legittimità autonomo attiene all'**omissione della Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.)**.
Ciò in forza del seguente ragionamento.
● Il Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015 ha, appunto, natura giuridica di "*piano*", di strumento di pianificazione.
Esso rientra perciò nella definizione di "*piani e programmi*" fornita dall'art. 5, comma 1, lett. e) del D.lgs. 152/2006 (Codice dell'ambiente), che include "*gli atti e provvedimenti di pianificazione e di programmazione comunque denominati, compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea, nonché le loro modifiche: 1) che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, amministrativa o negoziale e 2) che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative*".
● Si tratta di un piano che contiene la Misura A1, lett. a), la quale impone la distruzione di una rilevante quantità di elementi naturali (migliaia di alberi di ulivo, oltre che di altre piante ospiti non infette né sospette di esserlo), con un impatto pregiudizievole anche sul paesaggio e sulle attività agricole e agrituristiche nel Salento, tipicamente caratterizzato dalla presenza pervasiva degli uliveti come caratteristica identitaria del territorio.

Sembra perciò che la Misura A1, avendo "*impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale*" ai sensi dell'art. 6, comma 1, del D.lgs. 152/2006 (Codice dell'ambiente), dovesse per questo essere sottoposta a previa V.A.S., ove si consideri che, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. c) e d) dello stesso Codice dell'ambiente:
- per "*impatto ambientale*" si intende "*l'alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti*";
- per "*patrimonio culturale*" si intende "*l'insieme costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici in conformità al disposto di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*".
● Tuttavia, come accennato nelle premesse, il Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015 è stato adottato a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, operata ai sensi della legge sulla protezione civile (art. 5 della L. 225/1992)[66]: dunque, **si tratta tecnicamente di un piano di protezione civile**.
Occorre chiedersi: vale per questo tipo di piano un esonero dalla V.A.S.?
La risposta è fornita ancora una volta dal Codice dell'ambiente, il quale, all'art. 6, comma 4, lett. c), esonera dalla V.A.S. "*i piani di protezione civile* ***in caso di pericolo per l'incolumità pubblica***".
Dunque, i piani di protezione civile non sono esonerati dalla V.A.S. in quanto tali, ma solo ove essi abbiano lo scopo specifico e univoco di fronteggiare un vero e proprio "*pericolo per l'incolumità pubblica*", non già pericoli di altra natura.
Il concetto di "*incolumità pubblica*" è inteso in senso proprio sia dalla giurisprudenza costituzionale che dalla giurisprudenza penale, che lo riferiscono esclusivamente alla vita e all'integrità fisica delle persone associate in comunità[67]. Se non vi è minaccia per questi valori, ma solo per valori differenti (ad es., tutela dei livelli occupazionali, produttività dell'agricoltura, ordine economico), non può parlarsi, a rigore, di "*caso di pericolo per l'incolumità pubblica*".
Nella vicenda in esame, la *Xylella fastidiosa* attenta all'incolumità pubblica, ossia alla vita o all'integrità fisica delle persone? Non sembra che sia così: gli stessi atti adottati, ad es., dalla Regione Puglia sottolineano più volte che la *Xylella* non contamina l'olio e neppure ne abbassa la qualità, non creando perciò alcun tipo di problema per la salute dell'uomo e tanto meno alla sua vita e integrità fisica[68].
Mancando il presupposto del "*pericolo per l'incolumità pubblica*", può sostenersi plausibilmente che non vi potesse essere esonero dalla V.A.S. per la Misura A1 del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza.
● Neppure sembra corretto ritenere che il Commissario Delegato per l'emergenza potesse derogare *ad libitum* alle disposizioni del Codice dell'ambiente, tra cui quelle sulla V.A.S., invocando proprio i poteri emergenziali di cui all'art. 5 della L. 225/1992.
In primo luogo, infatti, l'art. 5 della L. 225/1992, al comma 5, stabilisce che "*le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere motivate*".
Se si legge l'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 11 febbraio 2015, n. 225, che ha nominato come Commissario Delegato per l'emergenza il dott. Silletti e gli ha attribuito i poteri emergenziali, ci si avvede del fatto che l'art. 2, intitolato "*Deroghe*", elenca puntualmente le principali norme (addirittura indicando i singoli articoli) cui il Commissario Delegato potrebbe, motivatamente, derogare: **tra queste norme manca completamente, però, qualsiasi riferimento al Codice dell'ambiente (D.lgs. 152/2006), che dunque non è derogabile**.

Né la formula residuale che chiude l'art. 2 dell'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 11 febbraio 2015, n. 225 ("*leggi ed altre disposizioni regionali strettamente connesse alle attività previste dalla presente ordinanza*") potrebbe essere idonea a ricomprendere il Codice dell'ambiente, perché:
- innanzitutto quest'ultimo è un atto normativo statale, dunque estraneo alle "*leggi ed altre disposizioni regionali*" cui si riferisce l'ultimo periodo del citato art. 2;
- in secondo luogo, come stabilisce l'art. 3-*bis*, comma 3, dello stesso Codice dell'ambiente, "*le norme di cui al presente decreto possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica*", mentre l'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 11 febbraio 2015, n. 225, oltre a non essere una legge, non ha comunque provveduto ad operare una deroga al Codice dell'ambiente con "*dichiarazione espressa*";
- infine, mancherebbero comunque del tutto, sia nell'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 11 febbraio 2015, n. 225, sia nel Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015, tanto l'esposizione puntuale delle ragioni di deroga al Codice dell'ambiente, quanto la motivazione espressa sulla proporzione tra la deroga e la situazione di fatto che la impone, onde dimostrare che la deroga al Codice dell'ambiente sia limitata allo stretto indispensabile a far fronte alla situazione di necessità e urgenza; queste sono precondizioni indispensabili che la giurisprudenza amministrativa esige per la legittimità della deroga[69].
Lo stesso art. 2 dell'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 11 febbraio 2015, n. 225, nell'elencare le "*Deroghe*", ossia le disposizioni legislative derogabili da parte del Commissario Delegato dott. Silletti (tra le quali, come si è detto, comunque non figura il Codice dell'ambiente), stabilisce infatti che la "*deroga alle seguenti disposizioni normative*" da parte del Commissario possa avvenire solo "*sulla base di apposita motivazione*".

● Si noti che la Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE, nel rinviare agli Stati (tra cui l'Italia) l'adozione delle necessarie (e in parte discrezionali) "*misure*" nazionali di attuazione della stessa Decisione[70], non attribuisce in alcun punto agli Stati il potere di derogare alle vigenti disposizioni in materia di tutela ambientale, ivi incluse le disposizioni in materia di V.A.S.
● L'omissione della previa procedura di V.A.S. ai fini dell'adozione del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015 è tanto più rilevante ove si consideri che la V.A.S. ha la funzione, tra l'altro, di assicurare la preventiva, adeguata ed effettiva partecipazione del pubblico interessato in un momento anteriore alla definizione delle scelte di pianificazione impattanti sull'ambiente[71]: da questo punto di vista, il non aver garantito la partecipazione previa del pubblico interessato potrebbe configurare anche una violazione dei principi stabiliti dalla Convenzione di Aarhus (v. la precedente Sezione 2, punto D], e le note da 55 a 58 del presente documento).
● Si osserva infine che, persino qualora si intendesse attribuire al Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato un impatto ambientale limitato e non pervasivo (ma, per la ragioni sopra esposte, non sembra che sia così, ove si consideri che la zona cui si applica la Misura A1 è estesa per molti chilometri di raggio e ricomprende il territorio di numerosi Comuni, comportando l'espianto di migliaia di ulivi), in ogni caso il piano avrebbe dovuto essere sottoposto, quanto meno, alla "*verifica di assoggettabilità*" di cui all'art. 12 del Codice dell'ambiente.
In altri termini, anche a voler ritenere che si tratti (come non è, alla luce di quanto si è detto) di un Piano "*che determina l'uso di piccole aree a livello locale*" (art. 6, comma 3, del Codice dell'ambiente), doveva esserne previamente verificata, persino in questo caso, l'assoggettabilità a V.A.S., secondo le regole e la procedura di cui all'art. 12 del Codice

dell'ambiente. Ciò non è avvenuto. L'omissione è rilevante, se si considera che l'art. 12 impone la redazione di "*un rapporto preliminare comprendente una descrizione del piano o programma e le informazioni e i dati necessari alla verifica degli impatti significativi sull'ambiente dell'attuazione del piano o programma*"; la consultazione dei "*soggetti competenti in materia ambientale*" che devono poter esaminare il rapporto preliminare per esprimere il loro "*parere*"; l'obbligo dell'autorità competente di verificare "*se il piano o programma possa avere impatti significativi sull'ambiente ... tenuto conto delle osservazioni pervenute*"; l'obbligo di pubblicare "*il risultato della verifica di assoggettabilità, comprese le motivazioni ... integralmente*" nel sito web dell'autorità competente.
In conclusione, se si accettano gli argomenti qui esposti, l'omissione della previa fase di V.A.S. (o, almeno, della previa verifica di assoggettabilità a V.A.S.) renderebbe illegittimo il Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015, e con esso la Misura A1, lett. a)[72].

B.2.) Con riferimento alle modalità di esercizio dei poteri di ordinanza in materia di protezione civile, ai sensi della L. 225/1992, il D.L. 7 settembre 2001, n. 343, convertito in L. 9 novembre 2001, n. 401, intitolato "*Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile*", stabilisce:
- all'art. 5, comma 1, che i poteri del Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero del Ministro dell'interno da lui delegato (ed *a fortiori*, deve ritenersi, quelli del Commissario Delegato per l'emergenza) sono finalizzati al coordinamento, non alla totale sostituzione o esautorazione, delle competenze della Regione e degli enti locali[73];
- all'art. 5, comma 2, che i piani per fronteggiare le situazioni di emergenza devono essere predisposti dagli organi statali "*di intesa con le regioni e gli enti locali*"[74];
- all'art. 5, comma 4-*bis*, che "*il Dipartimento della protezione civile, d'intesa con le regioni, definisce, in sede locale e sulla base dei piani d'emergenza, gli interventi e la struttura organizzativa necessari per fronteggiare gli eventi calamitosi da coordinare con il prefetto anche per gli aspetti dell'ordine e della sicurezza pubblica*".
Le citate disposizioni sembrano far emergere, ai fini del legittimo esercizio dei poteri emergenziali da parte del Commissario Delegato, un principio di leale collaborazione e concertazione tra Stato e autonomie territoriali, includendo in queste ultime non solo la Regione ma anche gli enti locali incisi dai piani di emergenza[75].
Tuttavia, nella vicenda che ha condotto il Commissario Delegato ad adottare i piani di emergenza per fronteggiare la diffusione di *Xylella fastidiosa*, non risulta (ma il punto meriterebbe di essere approfondito in sede istruttoria) che vi sia stato un formale coinvolgimento dei Comuni interessati dalle misure di eradicazione, nella fase "a monte" di predisposizione ed elaborazione dei piani emergenziali da parte del Commissario Delegato.
Da questo punto di vista, sempre in base a quanto risulta allo stato degli atti, l'adozione dei piani (compreso l'ultimo del 30 settembre 2015) da parte del Commissario Delegato è stata preceduta solo dall'acquisizione del parere del "*Comitato di monitoraggio delle attività poste in essere dal Commissario delegato*", previsto dall'art. 1, comma 6, dell'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 11 febbraio 2015, n. 225. Tuttavia, il suddetto Comitato di monitoraggio non include alcun rappresentante dei Comuni interessati dall'emergenza *Xylella*[76].
Se fosse confermata la mancanza di qualsiasi forma di coinvolgimento dei Comuni interessati, da parte del Commissario Delegato, ai fini della predisposizione dei piani emergenziali, tale omissione potrebbe rilevare sul piano della violazione del principio di leale collaborazione tra i livelli di governo e consentire di prospettare, anche sotto questo versante, l'illegittimità del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per

l'emergenza del 30 settembre 2015. Ovviamente un tale tipo di censura potrebbe essere invocato solo dai Comuni, in quanto soggetti lesi nelle loro prerogative partecipative rispetto allo svolgimento del procedimento di pianificazione dell'emergenza.

B.3.) Un ulteriore possibile vizio di legittimità autonomo attiene all'**omissione, da parte del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015, di qualsiasi considerazione differenziata degli ulivi secolari o millenari, in relazione al loro carattere di beni paesaggistici (ove qualificabili come alberi monumentali o ulivi monumentali) tutelati sia dalla legge statale che dalla legge regionale.**

Il nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato, si noti, dà espressamente atto della presenza, tra le piante da estirpare, di ulivi secolari[77]. Già la stessa Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 10 febbraio 2015, dichiarativa dello stato di emergenza, faceva riferimento esplicito alla necessità di proteggere il "*patrimonio paesaggistico legato alla presenza di olivi monumentali*". Il Primo Piano degli Interventi del Commissario Delegato del 16 marzo 2015 riconosceva, a sua volta, la necessità di "*salvaguardare sotto l'aspetto paesaggistico ... il territorio salentino, caratterizzato nella zona interessata da oliveti secolari*"; in seguito, altre Ordinanze dello stesso Commissario Delegato hanno più volte fatto riferimento al "*patrimonio paesaggistico legato alla presenza di olivi monumentali*"[78].

Tuttavia, deve rilevarsi che il nuovo Piano degli Interventi del 30 settembre 2015 omologa il trattamento degli ulivi senza attribuire apparentemente alcun rilievo, neppure in sede motivazionale, alla differenza tra ulivi monumentali e non monumentali: i primi verrebbero estirpati esattamente come i secondi.

Ciò potrebbe configurare una violazione del combinato disposto dell'art. 3 (principio di eguaglianza sostanziale) e dell'art. 9 (tutela del paesaggio come valore costituzionale primario), perché non sembra costituzionalmente legittimo trattare in egual modo situazioni diverse (ulivi monumentali tutelati *ex lege* come beni paesaggistici e ulivi di giovane età).

D'altro canto, l'esigenza particolare e insopprimibile di tutelare la specificità delle piante con alto valore socio-culturale (e quanto meno gli ulivi con caratteri di monumentalità rientrano, senza dubbio alcuno, in questa categoria) rispetto alle piante "ordinarie" è riconosciuta almeno indirettamente dalla stessa Decisione di Esecuzione (UE) 2015/789, secondo la quale "*l'organismo ufficiale responsabile dovrebbe avere la possibilità di attuare misure di contenimento anziché misure di eradicazione, per proteggere almeno i siti di produzione, le piante aventi particolare valore scientifico, sociale o culturale*" (Considerando n. 7; v. anche art. 7, par. 2, lett. b]). Negli stessi termini si esprime il Decreto MIPAAF del 19 giugno 2015 (nelle premesse; v. altresì l'art. 9, comma 2, lett. b]).

Si ricorda in proposito che, ai sensi della legislazione italiana, gli alberi monumentali sono inclusi tra i beni paesaggistici di notevole interesse pubblico dall'art. 136, comma 1, del D.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio); che vige una specifica legge statale a tutela degli alberi monumentali (L. n. 10 del 14 gennaio 2013, cui ha fatto seguito in sede attuativa il Decreto MIPAAF del 23 ottobre 2014); che vige altresì una legge regionale pugliese a tutela degli ulivi monumentali (L.R. n. 14 del 4 giugno 2007), che tutela anche, oltre ai singoli ulivi, gli uliveti monumentali[79].

Si tratta di disposizioni non menzionate nell'elenco delle "*Deroghe*" di cui all'art. 2 dell'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 11 febbraio 2015, n. 225; in ogni caso, il Commissario Delegato non ha mai fornito una motivazione puntuale circa le ragioni di un'eventuale deroga a tali disposizioni.

Si badi: la mera esistenza di queste disposizioni di tutela degli alberi monumentali, di per sé considerata, potrebbe non essere sufficiente ad impedire la rimozione di ulivi monumentali, qualora si tratti di piante con certezza infette o gravemente compromesse. Alla luce delle

stesse leggi statali e regionali citate, infatti, potrebbero essere invocate per le piante infette ragioni di deroga al divieto di espianto, legate proprio alla tutela fitosanitaria[80].
Si potrebbe eccepire, tuttavia, che **tali disposizioni nazionali e regionali di tutela riservano l'autorizzazione all'espianto degli alberi (e degli ulivi) monumentali alla competenza amministrativa di soggetti diversi dal Commissario delegato per l'emergenza, a livello regionale e comunale**[81]: nonostante l'intervenuta dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi dell'art. 5 della L. 225/1992 e la conseguente attribuzione in via eccezionale e temporanea (non oltre il febbraio del 2016) delle competenze derogatorie in capo al Commissario delegato per l'emergenza, infatti, le competenze amministrative regionali e comunali non possono essere del tutto annichilite ed azzerate, in quanto non è prospettabile un assoluto accentramento di tutte le competenze amministrative, di ogni genere e livello territoriale, in capo al Commissario Delegato (v. anche il precedente punto B.2.)[82].
Fermo tutto ciò, a giudizio degli autori di questo documento, la presenza di tali disposizioni speciali di tutela doveva comunque indurre il Commissario delegato ad apprestare **misure e procedure differenziate per gli ulivi monumentali, di maggiore cautela e con minimizzazione dell'impatto pregiudizievole rispetto agli ulivi non monumentali**, **anziché optare (come è avvenuto sin qui) per un'automatica omologazione di regime** tra ulivi non monumentali e ulivi monumentali; soprattutto, **si imporrebbe un'elevazione della soglia di tutela per gli ulivi monumentali non infetti**, che non possono veder nullificato il loro valore giuridico di beni paesaggistici protetti *ex lege* solo per il fatto di trovarsi nel raggio di 100 metri da una pianta infetta, laddove essi non presentino alcun sintomo della patologia.
Va considerata, in questo senso, anche la protezione degli "*ulivi secolari*" stabilita nelle Norme Tecniche di Attuazione (NTA) del nuovo Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia (PPTR)[83]. In particolare, l'art. 83 delle NTA del PPTR prevede l'inammissibilità, in sede di valutazione della compatibilità paesaggistica, dei piani che comportino la compromissione di ulivi secolari laddove questi ultimi ricadano nei territori interessati dalla presenza di paesaggi rurali per come definiti all'art. 76, punto 4), delle stesse NTA[84].
Con riferimento, ancora, alla necessità di una previa autorizzazione paesaggistica, si segnala che gli uliveti monumentali (sono tali, secondo la L.R. Puglia 14/2007, art. 2, comma 3, quelli in cui il 60% delle piante che li compongono sono qualificabili come monumentali, e censiti nell'elenco ufficiale da pubblicarsi ai sensi dell'art. 5 della legge) sono "*automaticamente sottoposti a vincolo paesaggistico*" secondo la stessa legge pugliese n. 14/2007 (art. 6, comma 1), con l'effetto che essi ricadono nell'obbligo generale di autorizzazione paesaggistica. Ne consegue che, qualora emergesse la mancanza di una previa autorizzazione paesaggistica per gli espianti relativi a uliveti monumentali ovvero a ulivi e/o uliveti che ricadano in zona paesaggisticamente vincolata, si configurerebbe una violazione di legge. D'altro canto, è importante sottolineare che il Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. 42/2004) non viene mai menzionato nell'elenco delle "*Deroghe*" di cui all'art. 2 dell'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 11 febbraio 2015, n. 225, né il Commissario Delegato ha mai fornito una motivazione puntuale circa le ragioni di un'eventuale deroga a tale Codice.
La giurisprudenza amministrativa ha a sua volta rilevato la connessione tra l'espianto di ulivi secolari e la lesione al paesaggio quale valore costituzionale fondamentale, con specifico riguardo al territorio pugliese[85].
A conclusioni ancora più radicali si giungerebbe se si aderisse a un orientamento giurisprudenziale il quale ha riconosciuto la possibilità di inserire gli uliveti all'interno della nozione giuridica di "*bosco*", definita dall'art. 6 del D.lgs. 18 maggio 2001, n. 227; seguendo questa tesi, infatti, si dovrebbe estendere anche agli uliveti – ed in particolare a quelli caratterizzati dalla presenza di ulivi secolari – la disciplina di protezione dei boschi[86]. Va

ricordato in proposito che, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. g), del D.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), "*sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni*" di tutela paesaggistica dettate dallo stesso D.lgs. 42/2004 "*i territori coperti ... da boschi ... come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del D.lgs. 18 maggio 2001, n. 227*"[87].

In conclusione, l'omissione di qualsiasi considerazione differenziata degli ulivi monumentali rispetto agli ulivi non monumentali è un elemento suscettibile di far dubitare della legittimità del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015, e con esso della Misura A1, lett. a), per quanto riguarda l'estirpazione di <u>tutti</u> gli ulivi <u>monumentali non infetti</u> solo perché ubicati nel raggio di 100 metri da ulivi <u>non monumentali infetti</u>.

B.4.) Da questo punto di vista, viene in gioco anche il **principio dello sviluppo sostenibile nella sua peculiare formulazione giuridica testualmente contenuta, per quanto riguarda l'ordinamento italiano, nell'art. 3-*quater* del Codice dell'ambiente** (D.lgs. 152/2006).

Si noti innanzitutto che il principio dello sviluppo sostenibile di cui all'art. 3-*quater* del Codice dell'ambiente, poiché è incluso tra i "*principi posti dalla Parte prima*" del Codice, non può in alcun modo essere derogato dal Commissario Delegato per l'emergenza, neppure nell'esercizio dei poteri derogatori ed eccezionali ai sensi dell'art. 5 della L. 225/1992[88].

Il principio dello sviluppo sostenibile di cui all'art. 3-*quater* si riferisce espressamente alla "*attività della pubblica amministrazione*" (anche il Commissario Delegato è una pubblica amministrazione, che adotta atti di natura amministrativa impugnabili di fronte alla giustizia amministrativa), stabilendo che tale attività "***deve** essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui **nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità <u>gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono</u> essere oggetto di <u>prioritaria</u> considerazione***".

Questo significa che gli interessi alla tutela dell'integrità dell'ambiente e del patrimonio culturale, nel bilanciamento discrezionale degli interessi, non possono essere considerati secondari e recessivi rispetto ad interessi diversi come quelli, ad es., di natura economica/produttiva/occupazionale, ma anzi, all'opposto, devono avere considerazione "*prioritaria*" e privilegiata da parte della pubblica amministrazione decidente rispetto a tutti gli altri interessi.

Va precisato che il Codice dell'ambiente definisce chiaramente il concetto di "*patrimonio culturale*" all'art. 5, comma 1, lett. d): esso coincide con "*l'insieme costituito dai beni culturali <u>e dai beni paesaggistici</u> in conformità al disposto di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*". Dunque, anche il paesaggio è incluso nella nozione di patrimonio culturale.

Se si esamina la motivazione del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015, e con esso della Misura A1, lett. a), non emerge che il Nuovo Piano abbia optato per misure di intervento ispirate alla "*prioritaria considerazione*" della tutela dell'ambiente (il che avrebbe condotto a limitare il più possibile l'estirpazione di alberi non infetti, trattandosi di componenti fondamentali degli ecosistemi, e ciò *a fortiori* all'interno di aree naturali protette) **e del paesaggio in quanto patrimonio culturale** (il che avrebbe condotto a limitare il più possibile l'estirpazione, quanto meno, degli ulivi monumentali, degli ulivi facenti parte di uliveti monumentali e, in ogni caso, degli ulivi ubicati all'interno di siti oggetto di vincoli paesaggistici). **Da ciò l'emersione di un ulteriore dubbio di legittimità del Nuovo Piano, e in particolare della Misura A1, lett. a), per violazione del principio dello sviluppo sostenibile.**

4. Gli strumenti e le modalità processuali attraverso cui un'eventuale contestazione potrebbe essere sollevata in sede giurisdizionale

A) A fronte di atti nazionali (il Decreto MIPAAF del 19 giugno 2015; il Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015) che rappresentano in sostanza l'attuazione e l'esecuzione nel dettaglio di un atto comunitario (la Decisione di esecuzione della Commissione 18 maggio 2015, n. 2015/789/UE), si pone il problema delle modalità di contestazione della validità di quest'ultimo.
In altri termini, se vi è una sequenza/catena di atti, in cui l'atto-madre è di fonte UE e gli atti conseguenziali-attuativi sono di fonte statale, ove mancasse la possibilità di mettere in contestazione la validità delle scelte di fondo cristallizzate nell'atto comunitario a monte, non vi sarebbe evidentemente neppure la possibilità di lamentare in giudizio l'invalidità derivata degli atti nazionali "a valle" (e questi ultimi sarebbero contestabili, allora, solo per vizi autonomi, qualora sussistenti, ma non per invalidità derivata dall'atto comunitario).

B) La Decisione di esecuzione della Commissione 18 maggio 2015, n. 2015/789/UE avrebbe potuto, in astratto, essere oggetto di un'impugnazione proposta direttamente dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione Europea con il ricorso di annullamento previsto dall'art. 263 TFUE (e questo in effetti si è in concreto verificato, essendo stati proposti da alcuni produttori una serie di ricorsi tuttora pendenti dinanzi al Tribunale di I Grado UE[89]): tuttavia, ad oggi, il termine per proporre il ricorso è spirato.
Ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 263 TFUE, infatti, i ricorsi di annullamento devono essere proposti nel termine di due mesi decorrente dalla pubblicazione dell'atto comunitario che, in questo caso, è intervenuta nella G.U.U.E. in data 21 maggio 2015 (n. L 125).

C) Il fatto che sia ormai decorso il termine per il ricorso di annullamento di cui all'art. 263 TFUE, tuttavia, non significa che la validità della Decisione di esecuzione della Commissione 18 maggio 2015, n. 2015/789/UE sia divenuta incontestabile.
Vi è, infatti, almeno un altro strumento di tutela fornito dall'ordinamento dell'Unione Europea, ossia il **rinvio pregiudiziale per l'esame di validità previsto dall'art. 267 del TFUE**[90].
Si tratta di un rinvio da giudice a giudice: anche se è sollecitato da una delle parti processuali della controversia in sede nazionale, infatti, spetta esclusivamente al giudice nazionale assumere la decisione di rimettersi alla Corte di Giustizia. Nel caso di rinvio pregiudiziale per l'esame di validità di un atto adottato da una istituzione o da un organo dalla UE, il giudice nazionale chiede alla Corte di Giustizia di verificare la validità di tale atto del diritto europeo, e di farlo assumendo come parametri di valutazione lo stesso diritto europeo sovraordinato a quell'atto (i Trattati, gli accordi internazionali firmati dalla UE, i principi dell'ordinamento comunitario, le norme europee di diritto secondario sovraordinate all'atto nella gerarchia delle fonti UE, etc.).
Il rinvio pregiudiziale di validità, dunque, non costituisce propriamente una via di ricorso, ma uno strumento di collaborazione tra giudice nazionale e giudice comunitario nell'ambito di una via di ricorso esperibile dinanzi al giudice nazionale. L'ipotesi tipica è quella di un ricorso di annullamento introdotto in sede nazionale contro le misure nazionali di attuazione dell'atto europeo di cui si contesta la validità. Il giudice nazionale, di fronte alla contestazione da parte dei ricorrenti di un provvedimento nazionale relativo all'applicazione nei loro confronti di un atto dell'Unione Europea, ove dubiti della validità di quest'ultimo alla luce dello stesso diritto UE, può sospendere la decisione ed investire la Corte di Giustizia di un

procedimento pregiudiziale per accertamento di validità dell'atto europeo, essendo la Corte di Giustizia l'unica competente a dichiarare l'invalidità di un atto dell'Unione[91].

D) Nella vicenda in esame, sembrano in effetti configurarsi i presupposti per la possibile attivazione di un simile meccanismo.
Come si è detto, infatti, la Misura A1, lett. a), del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015 può considerarsi il provvedimento amministrativo attuativo, in concreto, dell'art. 8, comma 2, lett. a) del Decreto MIPAAF del 19 giugno 2015, il quale a sua volta rappresenta una misura nazionale di attuazione, con contenuto generale, assunta da parte dello Stato italiano, dell'art. 6, par. 2, lett. a) della Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE.
Poiché la validità di entrambi gli atti nazionali "a valle" (il Nuovo Piano del Commissario Delegato del 30 settembre 2015 quale provvedimento concretamente attuativo – e, come tale, di portata lesiva ai fini dell'impugnabilità in sede giurisdizionale – del Decreto MIPAAF del 19 giugno 2015; lo stesso Decreto MIPAAF quale atto nazionale presupposto di contenuto generale) **si fonda sulla validità dell'atto comunitario "a monte"** (rappresentato dalla Decisione di esecuzione della Commissione 18 maggio 2015, n. 2015/789/UE), **in un ricorso tempestivamente proposto in sede nazionale avverso la Misura A1, lett. a), del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015, il giudice amministrativo italiano** (il TAR del Lazio, in primo grado[92], o il Consiglio di Stato, in grado di appello) **potrebbe sospendere il giudizio ed investire la Corte di Giustizia, con il rinvio pregiudiziale di validità, della questione di legittimità comunitaria dell'art. 6, par. 2, lett. a) della Decisione di esecuzione 2015/789/UE, eventualmente alla luce proprio dei profili segnalati nella Sezione 1 della Parte I del presente documento**.

E) Il percorso che qui si prospetta presuppone, innanzitutto: (i) l'identificazione degli atti che formerebbero oggetto di impugnazione dinanzi al giudice nazionale; (ii) l'identificazione dei soggetti astrattamente forniti di legittimazione a rivolgersi al giudice nazionale.

E.1.) Quanto all'aspetto (i), questo documento sceglie di focalizzarsi sulla prospettiva di un'**impugnazione "mirata"** (non generalizzata o indiscriminata) **del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015; quest'ultimo, cioè, in questa ipotesi, verrebbe impugnato *in parte qua* limitatamente alla Misura A1, lett. a)**, laddove si stabilisce per i territori comunali ivi individuati l'obbligo inderogabile di estirpare tutti gli ulivi (e in generale tutte le "*piante ospiti*") non infetti, senza sintomi indicativi di possibile infezione e non sospettati di essere infetti, per il solo fatto che essi si trovino fisicamente nel raggio di 100 metri da un ulivo (o altra "*pianta ospite*") infetto da *Xylella fastidiosa*. Ovviamente, dovrebbero essere impugnate anche tutte quelle altre parti del Nuovo Piano che richiamino, di volta in volta, la suddetta Misura A1, lett. a).
Dunque, secondo l'ipotesi di lavoro su cui questo documento si concentra, l'impugnazione in sede giurisdizionale andrebbe ad investire selettivamente **una parte** del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato (quella relativa all'obbligo inderogabile di estirpazione massiva nel raggio di 100 metri), **non tutto** il Piano.
Si badi: ovviamente questa ipotesi di lavoro è soltanto una tra quelle prospettabili, non certo l'unica. In alternativa, sarebbe ben possibile impugnare altre parti del Nuovo Piano, o il Nuovo Piano *in toto*, censurandolo "in blocco" ed individuando profili di illegittimità anche ulteriori e diversi rispetto a quelli prospettati nel presente documento.
Il documento si focalizza tuttavia sull'ipotesi di una impugnazione solo parziale (Misura A1, lett. a]), e non totale, del Nuovo Piano, per una ragione extra-giuridica legata ad una

considerazione di contesto, formulata allo stato attuale delle conoscenze e corrispondente a una posizione personale degli autori. La ragione è la seguente.
In sede giurisdizionale, il giudice amministrativo pronuncia in base al principio della domanda: in caso di accoglimento del ricorso, il giudice annulla definitivamente (in sede di sentenza) o sospende provvisoriamente (in sede di decreto o ordinanza cautelare) esattamente ciò che il ricorrente gli ha chiesto di annullare o di sospendere. Ed allora, il ricorrente (quale che sia: proprietario singolo, associazione ambientalista, Comune, etc.) dovrebbe aver chiaro in partenza l'effetto possibile e utile della propria impugnazione, considerando gli impatti finali e reali che la decisione del giudice (in caso di accoglimento del ricorso) potrà produrre sul contesto in cui egli opera e vive; nel momento in cui il ricorrente struttura strategicamente il ricorso e focalizza i bersagli della sua impugnativa, cioè, egli dovrebbe prefigurarsi le possibili conseguenze dell'accoglimento del ricorso per verificare se esse siano consone ai fini che il ricorrente stesso intende perseguire. Dal punto di vista processuale, si tratta di individuare con cura ed esattezza il proprio interesse a ricorrere, e di costruire il ricorso in modo da tale da renderlo più aderente, funzionale e "tarato" possibile su quello specifico interesse a ricorrere. Non far questo comporterebbe, per il ricorrente, il rischio di "vittorie-sconfitte", ossia il paradosso di ottenere eventualmente ragione in sede giurisdizionale per poi rendersi - solo dopo - conto di non aver calcolato che gli effetti della decisione giurisdizionale favorevole, in realtà, finiscono per danneggiarlo in pratica nel medio-lungo termine più di quanto lo avvantaggino in teoria nel breve.
Se si considera la situazione attuale nel sud della Puglia – lo si ribadisce, allo stato attuale delle conoscenze – sembra registrarsi, almeno stando a quanto riferito sinora dalle autorità fitosanitarie pubbliche competenti, una progressiva espansione del contagio da *Xylella fastidiosa*, con rischi di saturazione nei siti già colpiti e di propagazione, in futuro, anche al di fuori dell'attuale zona delimitata.
Da questo punto di vista, chi – del tutto legittimamente sul piano giuridico – scegliesse di impugnare in sede giurisdizionale "in blocco" l'intero Nuovo Piano del 30 settembre 2015, otterrebbe, in caso di vittoria, l'annullamento (o la sospensione in sede cautelare) di tutto il Piano, dunque anche di tutte le sue Misure di intervento meno drastiche della Misura A1 (ad es., l'abbattimento delle sole piante infette o con sintomi obiettivi di infezione; l'esecuzione di campionamenti ed esami, di trattamenti fitosanitari, di interventi agronomici di prevenzione e mitigazione attraverso l'aratura, la fresatura, la potatura, etc.).
In questa logica *on/off*, tutto-o-niente, un eventuale annullamento (o sospensione) dell'intero Nuovo Piano in sede giurisdizionale avrebbe l'effetto di paralizzare, per un certo periodo di tempo, l'intera azione amministrativa di contrasto alla diffusione del contagio. Il Nuovo Piano del 30 settembre 2015 verrebbe infatti integralmente demolito ed i tempi necessari agli organi pubblici per "resettare" e riorganizzare dalle fondamenta la propria azione concreta di lotta all'avanzata del batterio, dopo una pronuncia giurisdizionale totalmente demolitoria, non sarebbero brevi, considerando la necessità di ripercorrere dall'inizio l'intero iter procedurale di approvazione di un nuovo piano emergenziale, che sostituisca quello precedente annullato.
In un contesto del genere, creandosi un "vuoto" di strumenti amministrativi concreti di contrasto nell'intermezzo tra la pronuncia giurisdizionale e il nuovo piano da adottare, nulla può escludere il rischio di un'impetuosa propagazione, a macchia d'olio, del patogeno; quest'ultimo, se lasciato indisturbato, potrebbe giungere ad aggredire e disseccare anche (paradossalmente) gli stessi ulivi che il ricorrente intendeva salvare dall'estirpazione con il ricorso, e in più a mietere altre "vittime" tra le piante ubicate in aree esterne che, invece, in presenza di misure amministrative di contrasto, forse avrebbero avuto una *chance* di non essere raggiunte dall'avanzata del batterio.
Per questo, il documento ha scelto di focalizzarsi sull'ipotesi di un'impugnazione parziale, ossia limitata alla Misura A1, lett. a), del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario

Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015. La Misura A1, lett. a), infatti, appare quella più discutibile e contestabile sul piano giuridico, anche per il suo carattere non proporzionato. Un ricorso che, in ipotesi, venisse formulato in questa chiave, se mai accolto, lascerebbe sopravvivere il Nuovo Piano del 30 settembre 2015 per tutte le Misure diverse (e meno drastiche) della Misura A1, lett. a). Resterebbe così "in piedi", anche il giorno dopo la pronuncia giurisdizionale e senza soluzione di continuità, uno strumento amministrativo di contrasto in grado di fronteggiare l'avanzata del batterio con tutte le Misure diverse dalla Misura A1, lett. a), vale a dire: l'abbattimento delle sole piante risultate infette, o notoriamente infette, o con sintomi percepibili di infezione o comunque sospettate di essere infette in base a dati oggettivi (con salvezza dall'estirpazione, invece, di tutte le altre piante anche se ubicate nel raggio di 100 metri); l'esecuzione di campionamenti ed esami, di trattamenti fitosanitari, di interventi agronomici di prevenzione e mitigazione attraverso l'aratura, la fresatura, la potatura, etc.

E.2.) Il Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015, come si è detto, appare l'atto amministrativo che attualizza la lesione, in concreto, per i Comuni e le associazioni che intendano tutelare i siti ulivetati colpiti dalla Misura A1, lett. a).
Ciò in quanto il Nuovo Piano Commissariale è l'atto particolare e applicativo che include, ad esempio, la localizzazione dei focolai, l'estensione complessiva in ettari dei siti territoriali da colpire, le diverse descrizioni di uso del suolo di tali siti, la stima del numero di piante da abbattere nei diversi Comuni e aree territoriali, la distribuzione delle diverse Misure di intervento in base alle diverse zone, l'ordine di priorità tra le diverse Misure, il cronoprogramma degli interventi, i costi operativi e la misura degli indennizzi, la analitica "*Procedura per l'estirpazione delle piante*" contenuta nell'Allegato C al Nuovo Piano, etc.
Per questo, non vi è dubbio che l'impugnazione dovrebbe riguardare il Nuovo Piano, rispetto (se si accede all'ipotesi di lavoro seguita da questo documento) alla Misura A1, lett. a), e ovviamente a tutte le parti del Nuovo Piano che richiamino tale Misura.
Se l'impugnazione, anziché da enti esponenziali pubblici (ossia i Comuni il cui territorio sia interessato dalle estirpazioni nel raggio di 100 m perché ricadenti nelle zone in cui si applica la Misura A1) oppure da soggetti privati di tipo associativo (ad es., associazioni di protezione ambientale), venisse invece proposta da singoli proprietari, da parte di questi ultimi vi sarebbe la necessità di impugnare anche, in quanto atti immediatamente lesivi per essi, le specifiche determinazioni dirigenziali del Servizio Fitosanitario Regionale notificate terreno per terreno, a cura del Commissario Delegato, ai proprietari e recanti l'obbligo di abbattimento (come previsto nella *Procedura per l'estirpazione delle piante*", contenuta nell'Allegato C al Nuovo Piano).

E.3.) L'impugnazione dovrebbe poi estendersi anche all'atto presupposto, di contenuto generale, rappresentato dal Decreto MIPAAF del 19 giugno 2015, con particolare riguardo all'art. 8, comma 2, lett. a).
Da questo punto di vista (sebbene la questione presenti profili di problematicità) sembra di poter ritenere che i soggetti pubblici o privati danneggiati dalle estirpazioni (ad es. i vari Comuni, o i singoli proprietari) non fossero *ex ante* gravati dall'onere di impugnare immediatamente e direttamente, a pena di decadenza, il suddetto Decreto MIPAAF del 19 giugno 2015 a far data dalla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.
Scorrendo le varie disposizioni del Decreto MIPAAF, infatti, esso appare non già un atto auto-applicativo, bensì un atto generale che necessitava di numerose misure di attuazione concreta:

- da un lato, attraverso successivi provvedimenti amministrativi di esatta perimetrazione dei confini territoriali e di individuazione (anche per estremi catastali) delle varie zone ("*infetta*", "*cuscinetto*", "*di sorveglianza*", etc.) ad opera del Servizio Fitosanitario della Regione Puglia (al cui intervento rinviava espressamente il Decreto MIPAAF, art. 6), poi adottati dalla Regione e più volte aggiornati e modificati a seguito dell'individuazione di nuovi focolai[93] (la cartografia e l'elenco aggiornato dei Comuni ricadenti nelle diverse zone, nonché un'applicazione informatica di ricerca per singole "*particelle catastali*", a seguito dei vari provvedimenti amministrativi di delimitazione e perimetrazione adottati dalla Regione Puglia, sono consultabili sul portale istituzionale della Regione Puglia www.regione.puglia.it e nei siti www.svilupporurale.regione.puglia.it e www.emergenzaxylella.it);
- dall'altro lato, con la definizione dettagliata dei contenuti, delle modalità e dei tempi di attuazione delle diverse misure di intervento (di eradicazione e di contenimento) nelle suddette differenti zone (a valle della loro perimetrazione da parte della Regione), da ultimo compiuta dal Commissario Delegato per l'emergenza con il Nuovo Piano degli Interventi del 30 settembre 2015, che ne ha anche fissato l'ordine di priorità, la cronologia, l'impatto concreto in termini di numero di piante da abbattere nei diversi Comuni, i costi, la procedura e gli indennizzi.
Può perciò plausibilmente ritenersi che solo le misure di esecuzione adottate dalla Regione e dal Commissario Delegato abbiano attualizzato la lesione per i soggetti colpiti (fino ad allora, peraltro, neppure identificabili soggettivamente con certezza ed esattezza in base al solo Decreto MIPAAF); ne deriva che il Decreto MIPAAF del 19 giugno 2015, con particolare riguardo all'art. 8, comma 2, lett. a), potrebbe essere impugnato, quale atto presupposto di contenuto generale e non auto-applicativo, unitamente all'atto conseguenziale di attuazione[94] rappresentato dal Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015, ovviamente nel termine di decadenza per l'impugnazione decorrente da quest'ultimo atto (60 giorni).

E.4.) Circa il novero dei soggetti potenzialmente legittimati all'impugnazione della Misura A1, lett. a), del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015, essi appaiono riconducibili ad almeno quattro principali categorie (anche se altre potrebbero aggiungersi all'elenco esemplificativo che segue, ad es. con riferimento ai produttori di olio e di olive e alle loro organizzazioni rappresentative).
● La prima è quella dei proprietari individualmente destinatari delle determinazioni dirigenziali del Servizio Fitosanitario Regionale, notificate per i singoli terreni a cura del Commissario Delegato e recanti l'obbligo di abbattimento, come previsto nella *Procedura per l'estirpazione delle piante*" contenuta nell'Allegato C al Nuovo Piano commissariale.
● La seconda è quella delle associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque Regioni, previste dall'art. 13 della L. 349/1986 ed individuate con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare[95].
● La terza (più problematica) è quella delle associazioni locali o territoriali che si prefiggano finalità di tutela dell'ambiente o del paesaggio, indipendentemente dalla loro natura giuridica.
Sul punto, la recente giurisprudenza amministrativa – seppur non senza oscillazioni – tende a privilegiare un approccio ispirato a cautela e rigore, e richiede generalmente la concomitante sussistenza delle seguenti condizioni (non sarebbe sufficiente la presenza solo di alcune tra esse):
- la natura di associazione di protezione ambientale attestata dalla presenza di una previsione statutaria che qualifichi detta protezione come un istituzionale compito dell'associazione e delle sue articolazioni territoriali;
- la prova di un effettivo e concreto perseguimento dello scopo di protezione ambientale nel corso degli anni;

- il carattere non occasionale o strumentale alla proposizione di una determinata impugnativa;
- lo stabile collegamento col territorio ed, in particolare, con l'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso, collegamento stabile anche perché consolidatosi nel tempo (il che dovrebbe presuntivamente escludersi in caso di associazioni costituite poco prima della proposizione del ricorso);
- un adeguato grado di rappresentatività della collettività locale di riferimento (requisito quest'ultimo, che non potrebbe prescindere dalla considerazione, quanto meno indiziaria, del numero delle persone fisiche costituenti l'associazione, che se troppo esiguo farebbe presumere il difetto di rappresentatività)[96].

● La quarta è rappresentata dai Comuni il cui territorio, sulla base degli atti di perimetrazione e delimitazione adottati dalla Regione, si trovi ricompreso o nella "*zona cuscinetto*" o nella "*zona infetta*" per la parte ricadente all'esterno della Provincia di Lecce, giacché tali Comuni sono interessati direttamente dall'applicazione sul loro territorio della Misura A1, lett. a), del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015.

Circa la legittimazione di tali Comuni all'impugnazione di uno strumento di pianificazione d'emergenza come il Nuovo Piano commissariale, basti considerare che la citata Misura A1, lett. a), determinerebbe la distruzione di migliaia di ulivi e, conseguentemente:
- un impatto fortemente negativo su un paesaggio rurale che – come quello salentino e pugliese più in generale – trova negli ulivi un elemento costante, imprescindibile e connotante anche ai fini dell'attrazione di flussi turistici (basti solo pensare che al centro dello stemma stesso della Regione Puglia campeggia l'albero di ulivo, quale principale fattore identitario insieme alla corona federiciana e all'ottagono di Castel del Monte; che la Puglia è la regione con il maggior numero di ulivi al mondo, con circa sessanta milioni di piante di ulivo[97], ovvero quindici volte la stessa popolazione pugliese; che circa undici milioni di ulivi si trovano nella sola area salentina[98]; che, secondo alcune stime non uficiali, circa la metà degli ulivi pugliesi sarebbero secolari[99] e che anche gli ulivi monumentali sarebbero milioni[100], sebbene quelli ufficialmente censiti in base alla L.R. 14/2007 ammontino ancora, allo stato, ad alcune centinaia di migliaia[101]);
- un impatto altrettanto negativo sulle attività agricole e agrituristiche legate alla stessa produzione di olio e di olive, di notevole rilevanza rispetto al tessuto economico pugliese ove si consideri che la Puglia è la prima regione olivicola in Italia (e l'Italia, come è noto, a sua volta è la seconda produttrice di olio di oliva al mondo, dopo la Spagna[102]), in termini sia di superficie coltivata ad uliveti, sia di produzione globale di olive, sia di produzione di olio di oliva, sia di numero di aziende olivicole (soprattutto di piccola dimensione, poiché quasi il 65% delle aziende ha una superficie inferiore a due ettari), tanto che il 20% dei frantoi italiani si trova in Puglia[103]; all'interno della Puglia, più di un quarto del comparto olivicolo regionale è localizzato nell'area salentina[104].

Da questo punto di vista, può richiamarsi, a fondamento della legittimazione a ricorrere dei Comuni il cui territorio sia colpito dall'applicazione della citata Misura A1, lett. a), l'orientamento giurisprudenziale secondo cui, da un lato, "*il Comune è sicuramente legittimato alla proposizione del ricorso in quanto, pur non essendo proprietario delle aree incise dal Piano de quo, fa valere il proprio interesse alla <u>conservazione delle misure di governo del proprio territorio mediante pianificazione e programmazione già adottate e che sono incise dalla adozione del Piano impugnato</u>*"[105]; dall'altro lato, "*è da ritenere la sussistenza della legittimazione del Comune*" non solo quando un intervento "*incide sulla potestà pianificatoria dei Comuni medesimi per i vincoli che ... determina in ordine alla gestione del loro territorio*", ma anche quando "*l'opera in questione, al di là della zona di territorio in cui deve essere materialmente realizzata, si inserisce comunque, per la sua visibilità e dunque il suo <u>impatto paesistico</u>, in un contesto che include il territorio di altri*

Comuni, tra cui i predetti. È evidente che la modifica di una porzione di questo contesto … può far nascere il rischio di alterare la naturale vocazione abitativa, turistica ed agrituristica, con conseguenze negative anche per le popolazioni dei Comuni in questione, nel cui paesaggio si immette. Alla stregua di tali considerazioni, deve quindi riconoscersi anche la legittimazione dei Comuni"[106].

F) I soggetti di cui al precedente punto E), dopo aver impugnato dinanzi al giudice amministrativo nazionale sia la Misura A1, lett. a), del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015, sia l'art. 8, comma 2, lett. a) del Decreto MIPAAF del 19 giugno 2015, potrebbero, come si è detto al precedente punto C), sollecitare il TAR del Lazio (e poi eventualmente, in appello, il Consiglio di Stato) ad investire la Corte di Giustizia, con il rinvio pregiudiziale di validità di cui all'art. 267 TFUE[107], della questione di legittimità comunitaria dell'art. 6, par. 2, lett. a) della Decisione di esecuzione 2015/789/UE, alla luce dei profili segnalati nella Sezione 1 della Parte I del presente documento.

F.1.) Occorre però interrogarsi su un primo problema: il fatto che i soggetti di cui al precedente punto E) non abbiano impugnato direttamente la Decisione di esecuzione 2015/789/UE dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione Europea, con il ricorso di annullamento previsto dall'art. 263 TFUE, nel termine di due mesi decorrente dalla pubblicazione dell'atto comunitario, costituisce un ostacolo a che quegli stessi soggetti avanzino *ex post*, dinanzi al giudice nazionale, la richiesta di rinvio pregiudiziale per validità della Decisione di esecuzione 2015/789/UE?

● Il problema si pone, invero, alla luce di un orientamento della Corte di Giustizia (risalente alla sentenza *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH/Repubblica Federale di Germania* del 9 marzo 1994, in causa C-188/92[108]) secondo cui, se si consentisse in maniera assoluta di proporre un rinvio pregiudiziale di validità in merito ad un provvedimento comunitario che non sia stato impugnato al momento opportuno, pur essendo possibile farlo, si eluderebbero l'effetto preclusivo dei termini e le altre conseguenze che esso implica. Da ciò il citato orientamento trae la conclusione secondo cui il riconoscimento del diritto di una parte di sollecitare il giudice nazionale a far valere, attraverso il rinvio pregiudiziale di validità di cui all'art. 267 TFUE, l'invalidità di un atto dell'Unione, presuppone che detta parte non disponesse del diritto di proporre, in forza dell'articolo 263 del TFUE, un ricorso diretto di annullamento contro tale atto innanzi agli organi di giustizia UE. Tuttavia, questo stesso orientamento giurisprudenziale precisa altresì che, per rendere inammissibile la richiesta di rinvio pregiudiziale di validità di cui all'art. 267 TFUE da parte di un dato soggetto, il ricorso di annullamento di cui all'art. 263 TFUE da parte di quel soggetto doveva essere "*ricevibile senza alcun dubbio*". Dunque, in sintesi, basta che sussista un "*dubbio*" circa la legittimazione di un soggetto ad impugnare un certo atto comunitario con il ricorso di annullamento di cui all'art. 263 TFUE per legittimare quello stesso soggetto a sollecitare, in seno al giudizio nazionale, il rinvio pregiudiziale di validità di cui all'art. 267 TFUE[109].

● Rispetto alla Decisione di esecuzione 2015/789/UE, sembra di poter ritenere sussistente quanto meno un "*dubbio*" circa il fatto che i soggetti citati nel precedente punto E) fossero legittimati ad impugnarla direttamente con ricorso di annullamento.

Ciò perché la Decisione di esecuzione 2015/789/UE è formulata espressamente nel senso di necessitare di numerose misure di attuazione da parte dello Stato, attribuendo agli Stati membri, in sede di attuazione, molteplici e significativi spazi di discrezionalità tecnica nella scelta, ad esempio, tra:

- diverse possibili perimetrazioni territoriali delle zone "*infette*", "*cuscinetto*" e "*di sorveglianza*";

- la delimitazione immediata o differita delle zone;
- il mantenimento o la revoca della delimitazione delle zone già istituite;
- diverse possibili misure da adottare (ad es., per la sola Provincia di Lecce lo Stato poteva scegliere tra "*misure di eradicazione*" o, in deroga, "*misure di contenimento*", ed ha scelto quest'ultima opzione);
- l'autorizzazione o meno come "*sito indenne dall'organismo specificato e dai suoi vettori*" di un dato sito di coltivazione, seppur ricadente all'interno di una zona delimitata;
- diverse modalità di adattamento delle misure in precedenza adottate, in caso di sviluppo del relativo rischio fitosanitario[110].

L'art. 21 della Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE, intitolato "*Destinatari*", chiarisce inoltre che solo "*gli Stati membri sono destinatari della presente decisione*"; il precedente art. 19, intitolato "*Esecuzione*", stabilisce che "*gli Stati membri abrogano o modificano le misure da essi adottate per proteggersi dall'introduzione e dalla diffusione dell'organismo specificato in modo da renderle conformi alla presente decisione. Essi ne informano immediatamente la Commissione*"; l'art. 14, intitolato "*Relazioni sulle misure*", prevede che "*entro il 31 dicembre di ogni anno gli Stati membri trasmettono alla Commissione e agli altri Stati membri: a) una relazione sulle misure adottate a norma degli articoli 3, 4, 6, 7, 8 e 11 e sui risultati di tali misure; b) un piano circa le misure, tra cui il periodo previsto per ciascuna misura, da adottare a norma degli articoli 3, 4, 6, 7, 8 e 11 nell'anno successivo. Lo Stato membro in questione, nel caso in cui decida di applicare misure di contenimento a norma dell'articolo 7, comunica immediatamente alla Commissione per quali motivi intende applicare misure di contenimento, specificando le misure adottate o di cui è prevista l'adozione. Quando siano giustificate dallo sviluppo del relativo rischio fitosanitario, gli Stati membri adattano le rispettive misure e di conseguenza aggiornano il piano di cui al punto b). Essi comunicano immediatamente alla Commissione e agli altri Stati membri l'aggiornamento del piano*".

La Decisione 2015/789/UE, dunque, rinvia espressamente allo Stato il compito di esatta perimetrazione dei confini delle zone "*infetta*", "*di contenimento*", "*cuscinetto*" e "*di sorveglianza*", così come la definizione dettagliata delle misure di intervento (di eradicazione o, in deroga per la sola Provincia di Lecce, di contenimento) nelle suddette differenti zone. Può perciò plausibilmente ritenersi che solo le misure di attuazione demandate allo Stato (e poi concretamente adottate dalla Regione Puglia e dal Commissario Delegato) fossero in grado di definire e delimitare, con esattezza e certezza, la platea dei soggetti concretamente colpiti dalle diverse possibili misure (e consentire di misurare l'entità in concreto dell'*an* e del *quantum* del pregiudizio da ciascuno di essi subito in maniera differente), e che, al contrario, questi ultimi non fossero neppure precisamente individuabili con sicurezza prima delle misure nazionali di attuazione.

● In una situazione del genere, deve dubitarsi del fatto che si configurassero, in capo ai soggetti di cui al precedente punto E), i presupposti richiesti per proporre il ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 263 TFUE.

Quest'ultimo, infatti, per poter essere ricevibile, deve essere proposto da un soggetto esclusivamente contro gli atti comunitari che lo "*riguardano direttamente e individualmente*", o "*contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione*" (così il par. 4 dell'art. 263 TFUE).

Al contrario, la Decisione 2015/789/UE comporta (come si è detto) misure di esecuzione necessarie e rimesse allo Stato: manca dunque, ove la si consideri un atto regolamentare, il requisito del non comportare misure di esecuzione.

Non solo: sembra comunque mancare anche il requisito espresso, in generale, dagli avverbi "*direttamente e individualmente*".

Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, infatti, "*risulta da una costante giurisprudenza che la condizione ... secondo cui una persona fisica o giuridica dev'essere direttamente interessata dalla decisione che costituisce oggetto del ricorso, richiede la compresenza di due criteri cumulativi, vale a dire che il provvedimento comunitario contestato, in primo luogo, produca direttamente effetti sulla situazione giuridica del singolo e, in secondo luogo, non lasci ai propri destinatari alcun potere discrezionale quanto alla sua applicazione, la quale ha carattere meramente automatico e deriva dalla sola normativa comunitaria, senza intervento di altre norme intermedie*"[111].
Inoltre, "*le persone fisiche o giuridiche soddisfano la condizione dell'incidenza individuale solo se l'atto impugnato le riguarda a causa di determinate qualità loro personali o di una situazione di fatto che le caratterizza rispetto a qualsiasi altro soggetto e, quindi, le distingue in modo analogo ai destinatari*"[112].
● Alla luce di tutto ciò, può concludersi che:
- sussisteva più di un "*dubbio*" circa la legittimazione dei soggetti citati nel precedente punto E) ad impugnare, con il ricorso di annullamento di cui all'art. 263 TFUE, la Decisione di esecuzione 2015/789/UE, prima che venissero adottate le necessarie misure nazionali di attuazione da parte dello Stato italiano (Regione Puglia e Commissario Delegato),
- la sussistenza di tale "*dubbio*" legittimerebbe gli stessi soggetti di cui al precedente punto E) a sollecitare, in seno al giudizio nazionale da essi promosso per l'annullamento delle misure nazionali di attuazione (ossia la Misura A1, lett. a, del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015, e l'art. 8, comma 2, lett. a del Decreto MIPAAF del 19 giugno 2015), il rinvio pregiudiziale di validità di cui all'art. 267 TFUE rispetto alla Decisione di esecuzione 2015/789/UE, con riferimento all'art. 6, par. 2, lett. a) di quest'ultima.

F.2.) Occorre a questo proposito interrogarsi su un secondo problema: è possibile che la Corte di Giustizia UE, in sede di rinvio pregiudiziale di validità di cui all'art. 267 TFUE, si pronunci sull'invalidità parziale, e non totale, di un atto comunitario?
La domanda è rilevante perché, come si è detto, l'ipotesi di lavoro assunta dal presente documento è quella della contestabilità della Decisione di esecuzione 2015/789/UE limitatamente ad una sua parte, ossia la drastica misura di cui all'art. 6, par. 2, lett. a] (la quale prevede l'obbligo inderogabile di estirpare tutte le "*piante ospiti*" non infette, senza sintomi indicativi di possibile infezione e non sospettate di essere infette, per il solo fatto che esse si trovino fisicamente nel raggio di 100 metri da una "*pianta ospite*" infetta).
La risposta alla domanda può essere, seppur cautamente, positiva.
La Corte di Giustizia UE, Seconda Sezione, nella sentenza del 18 giugno 2015, in causa C-508/13, *Repubblica di Estonia /Parlamento e Consiglio*, ai punti 11-12, ha infatti ricordato che "*in virtù di una giurisprudenza costante della Corte, l'annullamento parziale di un atto dell'Unione è possibile solo se gli elementi di cui è chiesto l'annullamento siano separabili dal resto dell'atto (v., in particolare, sentenze Commissione/Consiglio, C-29/99, EU:C:2002:734, punto 45, nonché Commissione/Parlamento e Consiglio, C-427/12, EU:C:2014:170, punto 16). La Corte ha ripetutamente dichiarato che tale requisito della separabilità non è soddisfatto quando l'annullamento parziale di un atto avrebbe l'effetto di modificare la sostanza dell'atto medesimo (v., in tal senso, sentenza Commissione/Polonia, C-504/09 P, EU:C:2012:178, punto 98 e giurisprudenza ivi citata)*". La stessa Corte di Giustizia UE, Seconda Sezione, 29 marzo 2012, in causa C-505/09 P, *Estonia/Commissione*, punto 121, ha aggiunto che "*la questione se un annullamento parziale modifichi o meno la sostanza dell'atto dell'Unione costituisce un criterio oggettivo e non un criterio soggettivo, legato alla volontà politica dell'autorità che ha adottato l'atto controverso (v. sentenze del 30*

settembre 2003/87, Germania/Commissione, C-239/01, Racc. pag. I-10333, punto 37, nonché Francia/Parlamento e Consiglio, cit., punto 14)".
Il criterio da seguire è quello di una sorta di simulazione prognostica: quando un atto comunitario contiene vari articoli, la separabilità sussiste nei casi in cui "*se dovesse essere dichiarata l'illegittimità di tale articolo … il regolamento non cesserebbe comunque di produrre effetti giuridici, in quanto le altre disposizioni dello stesso regolamento perseguono un obiettivo diverso da quello dell'articolo … in questione*"[113]. Viceversa, la separabilità non sussiste quando "*le disposizioni impugnate costituiscono il nucleo stesso del detto regolamento … un annullamento delle disposizioni impugnate avrebbe l'effetto di creare una lacuna giuridica in quanto, in conseguenza dell'annullamento, non sarebbe più in vigore alcuna regolamentazione in merito … risulta da tutto quanto precede che le disposizioni impugnate sono inseparabili dal resto del regolamento impugnato*"[114].
Nel caso in esame, sebbene la questione sia obiettivamente problematica, sembra sostenibile la tesi secondo cui la specifica misura di cui all'art. 6, par. 2, lett. a) potrebbe essere separabile dal resto delle disposizioni di tutela e di contrasto previste dalla Decisione di esecuzione 2015/789/UE, senza che questa separazione (e dunque l'invalidità parziale della Decisione *in parte qua*) porti a stravolgere la sostanza della Decisione 2015/789/UE in maniera tanto grave da determinare il venir meno degli effetti della stessa e, per conseguenza, l'emergere di una lacuna di regolamentazione.

G) Un'ultima annotazione, a chiusura della parte giuridica del presente documento.
La Corte di Giustizia ha pubblicato nel 2012 delle Raccomandazioni rivolte all'attenzione delle giurisdizioni nazionali degli Stati membri, che hanno lo scopo di orientare queste ultime in merito all'opportunità di procedere a un rinvio pregiudiziale e di fornire loro indicazioni pratiche riguardo alla forma e agli effetti di un simile rinvio[115].
In tali Raccomandazioni si ricorda (punti 15-17) che "*anche se i giudici degli Stati membri hanno la possibilità di respingere i motivi di invalidità dedotti dinanzi ad essi, spetta viceversa unicamente alla Corte dichiarare invalido l'atto di un'istituzione, di un organo o di un organismo dell'Unione. Il giudice nazionale deve quindi rivolgere una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte allorché nutre dubbi sulla validità di un simile atto, indicando i motivi per cui ritiene che detto atto possa essere viziato da invalidità. Tuttavia, ove nutra gravi perplessità in ordine alla validità dell'atto di un'istituzione, di un organo o di un organismo dell'Unione sul quale è fondato un atto interno, il giudice nazionale, in via eccezionale, può sospendere temporaneamente l'applicazione di quest'ultimo o adottare ogni altro provvedimento provvisorio al riguardo. Esso è tenuto, in tal caso, a sottoporre la questione di validità alla Corte, indicando i motivi per i quali ritiene che detto atto sia invalido*".
Le stesse Raccomandazioni del 2012 (punto 29) sottolineano come "*il giudice nazionale rimanga competente ad adottare provvedimenti cautelari, in particolare nell'ambito di un rinvio per esame di validità (v. supra, punto 17)*", fermo restando che "*il deposito di una domanda di pronuncia pregiudiziale comporta tuttavia la sospensione del procedimento nazionale fino alla pronuncia della Corte*".
Ne deriva che il giudice amministrativo italiano, dinanzi ai quali siano impugnate tanto la Misura A1, lett. a), del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza del 30 settembre 2015, quanto l'art. 8, comma 2, lett. a) del Decreto MIPAAF del 19 giugno 2015, potrebbe decidere di sospendere in via cautelare l'efficacia di queste misure nazionali di attuazione, e ciò nelle more della decisione, da parte della Corte di Giustizia investita dallo stesso giudice nazionale, del rinvio pregiudiziale di validità con riferimento alla questione di legittimità comunitaria dell'art. 6, par. 2, lett. a) della Decisione di esecuzione 2015/789/UE.

*****

PARTE SECONDA – ASPETTI SCIENTIFICI: 1. – Incongruenze nella traduzione della Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE nelle diverse lingue dell'Unione. **2. –** Elementi illogici e contestabili presenti nel Nuovo Piano Silletti, Decisione di Esecuzione 2015/789/UE e DM 19 giugno 2015.

PARTE II

- Aspetti Scientifici -

1. Incongruenze nella traduzione della Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE nelle diverse lingue dell'Unione

Molto brevemente e semplicemente, in aggiunta alle considerazioni tecniche di rilevanza giuridica (Parte I), occorre far notare che nel testo della Decisione di Esecuzione UE 2015/789 del 18 maggio 2015, completamente ed integralmente recepita dal Decreto del 19 giugno del Ministro Martina, la dizione "eradicazione" delle piante compare solo nella versione in italiano (art 6, comma 9) ma non nelle versioni in Inglese, Francese, Spagnolo e Portoghese (nelle quali è scritto semplicemente "distruzione adeguata di tutte le piante infette o sospettate di essere infette" allo scopo di eradicare il patogeno). Infatti, tutte le attività hanno lo scopo di "eradicare" il patogeno *Xylella*, non certo quello di eradicare le piante di olivo nel Salento (o nel resto della Puglia). Vero è che i termini inglesi "destruction" o "removal" possono avere molti significati, incluso quello di eradicare, sradicare, asportare completamente un organo o una intera pianta incluse le radici, ma se lo scopo primario è quello di bloccare la diffusione della *Xylella*, e la stessa *Xylella* viene diffusa attraverso uno o più insetti vettore, la misura più rapida e semplice da realizzare, di minor impatto e sicuramente maggiormente accettabile da tutti i portatori di interesse, è il taglio alla base delle piante o la capitozzatura, azioni in grado di eliminare ogni parte verde delle piante infette, ovvero far mancare ai vettori i giovani organi delle piante di olivo da pungere. In altre parole, eliminare rapidamente le parti verdi significa abbattere rapidamente l'inoculo presente (cosa che andava realizzata a partire dall'autunno 2013) mentre concentrarsi sull'eradicazione riduce i tempi di eliminazione delle piante che ospitano il patogeno e si configura come un inutile spreco di denaro (pubblico). L'eradicazione appare quindi una pratica eccessiva, mentre affermare che l'introduzione del termine eradicazione, nella sola versione in italiano della Decisione di Esecuzione UE 2015/789 del 18 maggio 2015, equivale ad aver scritto eliminare le piante e che questo sia sinonimo di eradicare, sradicare, estirpare, è la negazione di un errore di traduzione che ha poi conseguenze devastanti visto che, per le operazioni in deroga nella Provincia di Lecce, si torna poi ad utilizzare (correttamente) la semplice dizione "rimozione" delle piante infette che però il Nuovo Piano Silletti finisce per far corrispondere ad eradicazione.
In aggiunta, è praticamente impossibile rimuovere completamente tutte le radici di un olivo di medio-grandi dimensioni, con il risultato che le porzioni di radici rimaste nel terreno provvederanno, allo stesso modo di piante tagliate alla base, a produrre nuovi polloni che

dovranno essere controllati per la presenza di *Xylella* o nuovamente "eradicati". Ma nulla di tutto ciò è previsto nel DM 19 giugno 2015 o nel Nuovo Piano Silletti.

2. Elementi illogici e contestabili presenti nel Nuovo Piano Silletti, Decisione di Esecuzione 2015/789/UE e DM 19 giugno 2015

La Decisione di Esecuzione 2015/789/UE, oltre a quanto indicato nella Parte I di questo documento, contiene elementi illogici e non scientificamente supportati che sono stati integralmente trasferiti prima nel DM del 19 giugno 2015 e, quindi, inclusi nel Nuovo Piano Silletti. La principale prescrizione non supportata da dati scientifici è la rimozione delle piante, mediante estirpazione, entro un raggio di 100 metri dalle piante infette da *Xylella fastidiosa* di tutte le:

a) Piante ospiti indipendentemente dal loro stato di salute;
b) Piante infette dall'organismo specificato;
c) Piante che presentano sintomi indicativi della possibile infezione di tale organismo o sospettate di essere infette da tale organismo.

Né nel Piano Silletti, né nel DM del 19 giugno 2015 e neppure nella Decisione di Esecuzione 2015/789/UE è indicata una motivazione per la scelta del raggio delle dimensioni di 100 metri dalle piante infette o citato un riferimento a pubblicazioni, dati scientifici / sperimentali che supportano tale scelta per l'olivo.

L'EFSA stessa dichiara in un suo documento[116] (*EFSA Journal* 2015;13(1):3989) la mancanza di dati riguardo le distanze percorribili dagli insetti vettori, mentre ritiene che l'eradicazione di *X. fastidiosa* (insediata ormai su decine di migliaia di ettari della provincia di Lecce) sia improbabile a causa della estesa gamma di piante ospiti e della presenza di (varie) specie di insetti vettori che non solo possono spostarsi a brevi distanze volando, ma possono arrivare a notevoli distanze dalla pianta o dalla zona infetta attraverso il trasporto passivo in autoveicoli o spinti dal vento (il Salento è una penisola caratterizzata dalla presenza di vento). Di conseguenza, è incomprensibile la ragione per quale è stata stabilita la rimozione delle piante ospiti nel raggio di 100 metri. E' qualcosa che va ben oltre il principio di precauzione ed è causa di enormi danni economici, ambientali e paesaggistici, che nel tempo saranno forse superiori al danno causato dalla *Xylella* stessa. In aggiunta, la prescrizione della rimozione delle piante ospiti indipendentemente dallo stato di salute nel raggio di 100 metri indica che gli esperti, i quali hanno suggerito il testo della Decisione di esecuzione 2015/789/UE, considerano che diffusione della *Xylella* e/o del vettore avvenga a macchia d'olio intorno alle piante infette; ipotesi smentita dalla scoperta di sempre nuovi focolai (sempre più a nord) a distanza di vari km dal focolaio più vicino; evidentemente, le modalità di diffusione della malattia sono scarsamente prevedibili e non rispondono ad alcun modello. Infine, nessun dato attendibile è disponibile riguardo i tempi di incubazione della malattia, ovvero dopo quanto tempo siano visibili i sintomi (e successiva conferma della presenza di *Xylella* tramite analisi di laboratorio) a partire dalla data di puntura in campo di un ramo / foglia / germoglio di olivo da parte di un insetto infetto. Se il tempo di incubazione fosse ad esempio di 6 mesi, la eradicazione delle piante nel raggio di 100 metri potrebbe rappresentare alternativamente o un'operazione dannosa perché, nel caso le piante siano sane, si elimina un tampone di piante non attaccate da *Xylella* in grado di rappresentare una barriera naturale alla diffusione della malattia, oppure, nel caso le piante asintomatiche ospitino già nei vasi xilematici la *Xylella*, un'operazione completamente inutile nel rallentare la diffusione del patogeno perché le piante sono già state fonte di inoculo per gli insetti vettori poi volati via o trasportati lontano dal vento. Di conseguenza, le uniche operazioni sensate sono quelle consigliate dall'EFSA,

ovvero eliminare immediatamente le piante infette, impedire lo spostamento di piante infette e di insetti vettori infetti, controllare la popolazione di insetti vettori e gestire nel rispetto dell'ambiente le colture e la vegetazione naturale.

Inoltre, il comma 4 dell'art. 8 del DM 19 giugno 2015 stabilisce che "*il Servizio fitosanitario regionale competente, prima della rimozione delle piante di cui al comma 2, dispone l'esecuzione di opportuni trattamenti fitosanitari contro i vettori dell'organismo specificato*", mentre la Misura A3 del Nuovo Piano Silletti, definita in base allo stesso comma del DM, indica "*l'impiego di formulati insetticidi registrati per le colture interessate, che presentano un basso impatto ambientale e hanno un ridotto tempo di carenza*", spostando a carico degli agricoltori la scelta del formulato insetticida da usare, a meno che ogni verbale di notifica agli agricoltori sia "personalizzato" in relazione al periodo ed alle diverse specie presenti (ogni fitofarmaco è autorizzato rispetto ad una specifica problematica fitosanitaria e per l'uso esclusivamente su determinate specie vegetali) nel raggio di 100 metri dalla pianta infetta. Da un lato appare una significativa contraddizione con quanto indicato nel DM 19 giugno, dall'altro la prescrizione dell'uso di fitofarmaci equivale ad una aggiuntiva diffusione di insetticidi nell'ambiente (da notare che il periodo ottobre-novembre corrisponde alla raccolta) probabilmente inutile se sono veritieri i dati dell'allegato A del Nuovo Piano Silletti, ovvero che gli interventi agronomici della primavera 2015 tesi a ridurre la popolazione di cicadellidi hanno interessato oltre il 95% della zona cuscinetto e che negli oliveti lavorati il vettore si conserva soltanto all'11% (fonte citata: Università di Bari) mentre pochissime sputacchine tornano sugli olivi in autunno dopo averli abbandonati per mirti e lentischi (pag. 9 Allegato A Nuovo Piano Silletti). Di conseguenza, la possibile riduzione della popolazione di cicadellidi o di cicadellidi infetti è un pochissimo dell'11% della popolazione iniziale: il trattamento insetticida su 3,14 ha per ogni pianta infetta risulta evidentemente eccessivo e fonte di ulteriori danni ambientali, causa l'effetto moltiplicatore derivante dalla scoperta di nuovi focolai / piante infette nella zona cuscinetto e perché le misure A3, A6 e A11 interessano come minimo varie centinaia di ettari.

Infine, il comma 3 dell'art. 10 del DM 19 giugno 2015 stabilisce per la Provincia di Lecce che "*per il controllo dei vettori di Xylella fastidiosa devono essere effettuati gli interventi di seguito indicati:*

a) nel periodo compreso tra il mese di gennaio e il mese di aprile, devono essere effettuate operazioni meccaniche per l'eliminazione delle piante erbacee spontanee al fine di ridurre la popolazione degli stadi giovanili degli insetti vettori, individuate tra le seguenti tipologie di intervento:

i. lavorazioni del terreno, preferibilmente con fresature;
ii. trinciatura delle erbe;
iii. pirodiserbo;
iv. ***trattamenti erbicidi***".

La previsione di trattamenti erbicidi non è stata inserita nel Nuovo Piano Silletti, che per la Misura A13 indica correttamente arature e fresature nel mese di Aprile per l'eliminazione delle piante erbacee spontanee al fine di ridurre la popolazione degli stadi giovanili degli insetti vettori; d'altro canto, il comma 3 dell'art. 10 del DM non deriva dalla Decisione di esecuzione 2015/789/UE, nella quale è indicato semplicemente, all'art. 7 comma 6, che "*lo Stato Membro interessato applica adeguate pratiche agricole per la gestione dell'organismo specificato e dei suoi vettori*". Il DM del 19 Giugno 2015, atto giuridico sovraordinato rispetto al Nuovo Piano Silletti, permette comunque per tutta la provincia di Lecce l'impiego di trattamenti erbicidi, pratica agricola che certamente ha influito ed influirà negativamente sulla fisiologia dell'olivo perché tende a favorire il compattamento dei terreni (che ha lo scopo di

favorire la raccolta da terra delle olive) oltre a indirizzare i cicadellidi sulle piante di olivo in assenza, nelle vicinanze, di vegetazione erbacea maggiormente appetibile per gli insetti. L'impiego di trattamenti erbicidi, pur efficace per ridurre la popolazione degli insetti vettori, non è certo una adeguata pratica agricola per il Salento.

NOTE

[1] In particolare: diritto amministrativo (dell'ambiente, dei beni culturali e del paesaggio, dei contratti pubblici); diritto costituzionale; diritto internazionale; diritto pubblico comparato; diritto privato (dei consumatori e del mercato); diritto commerciale; diritto romano.

[2] In particolare: Dipartimento di Scienze Giuridiche; Dipartimento di Storia, Società e Studi sull'Uomo; Dipartimento di Scienze dell'Economia.

[3]https://www.giurisprudenza.unisalento.it/c/document_library/get_file?folderId=4840983&name=DLFE-204707.pdf
https://www.giurisprudenza.unisalento.it/c/document_library/get_file?folderId=4840983&name=DLFE-204708.pdf
https://www.giurisprudenza.unisalento.it/c/document_library/get_file?folderId=4840983&name=DLFE-213944.pdf
http://www.crea.gov.it/wp-content/uploads/2015/09/Pieghevole.pdf?8f9c1d

[4]http://www.springer.com/us/book/9783662466162

[5]http://www.springer.com/series/15038?detailsPage=free

[6] La Carta Europea dei Ricercatori (Raccomandazione della Commissione Europea dell'11 marzo 2005), nella sezione "*Impegno verso l'opinione pubblica*", stabilisce: "*I ricercatori dovrebbero assicurare che le loro attività di ricerca siano rese note alla società in senso lato, in modo tale che possano essere comprese dai non specialisti, migliorando in questo modo la comprensione delle questioni scientifiche da parte dei cittadini. Il coinvolgimento diretto dell'opinione pubblica consentirà ai ricercatori di comprendere meglio l'interesse del pubblico nei confronti della scienza e della tecnologia e anche le sue preoccupazioni*".

[7] V. l'elenco nelle successive note da 8 a 14.

[8] **Decisione di esecuzione della Commissione 13 febbraio 2014, n. 2014/87/UE**, relativa alle misure per impedire la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa* (Well e Raju) [notificata con il numero C(2014) 726], pubblicata nella G.U.U.E. 15 febbraio 2014, n. L 45; **Decisione di esecuzione della Commissione 23 luglio 2014, n. 2014/497/UE**, relativa alle misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa* (Well e Raju) [notificata con il numero C(2014) 5082], pubblicata nella G.U.U.E. 25 luglio 2014, n. L 219; **Decisione di esecuzione della Commissione 18 maggio 2015, n. 2015/789/UE**, relativa alle misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) [notificata con il numero C(2015) 3415], pubblicata nella G.U.U.E. 21 maggio 2015, n. L 125. Si aggiunga anche, seppur non riferita esclusivamente alla *Xylella fastidiosa*, la Decisione di esecuzione della Commissione 15 dicembre 2014, n. 2014/917/UE, 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 [notificata con il numero C(200114) 9460], pubblicata nella G.U.U.E. 17 dicembre 2014, n. L 360.

[9] **EFSA, Statement del 22 novembre 2013, "*Host plants, entry and spread pathways and risk reduction options for Xylella fastidiosa Wells et al.*", pubblicato in data 26 novembre 2013**, in *EFSA Journal* 2013;11(11):3468 [50 pp.], reperibile al link http://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/3468.htm; **EFSA, Plant Health Panel, Scientific Opinion del 30 dicembre 2014, "*The risks to plant health posed by Xylella fastidiosa in the EU territory, with the identification and evaluation of risk reduction options*", pubblicata in data 6 gennaio 2015**, in *EFSA Journal* 2015;13(1):3989 [262 pp.], reperibile al link http://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/3989.htm; **EFSA, Scientific Report del 20 marzo 2015, "*Categorisation of plants for planting, excluding seeds, according to the risk of introduction of Xylella fastidiosa*"**, in *EFSA Journal* 2015;13(3):4061 [31 pp.], reperibile al link http://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/4061.htm; **EFSA, Statement del 16 aprile 2015, "*Response to scientific and technical information provided by an NGO on Xylella fastidiosa*", pubblicato in data 17 aprile 2015**, in *EFSA Journal* 2015;13(4):4082 [13 pp.], reperibile al link http://www.efsa.europa.eu/it/efsajournal/pub/4082. Una sintesi essenziale di questi contributi è fornita dalla stesa EFSA nel proprio sito, al link http://www.efsa.europa.eu/it/faqs/faqxylellafastidiosa.

[10] **Art. 1, comma 297, della Legge 27 dicembre 2013, n. 147** (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato [Legge di stabilità 2014]), pubblicata nella G.U.R.I. 27 dicembre 2013, n. 302

(Suppl. Ordinario n. 87), con cui è stata autorizzata la somma di euro 5.000.000 per l'anno 2014, per il potenziamento del Servizio fitosanitario nazionale, con particolare riferimento all'emergenza della *Xylella fastidiosa*.

[11] In primo luogo la **Deliberazione del Consiglio dei Ministri 10 febbraio 2015**, intitolata "*Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza della diffusione nel territorio della regione Puglia del batterio patogeno da quarantena Xylella fastidiosa (Well e Raju)*", pubblicata nella G.U.R.I. 20 febbraio 2015, n. 42. Di essa, per le ragioni che si evidenzieranno nel testo, è importante riportare le motivazioni (messe a base della dichiarazione dello stato di emergenza disposto ai sensi della legge sulla protezione civile 24 febbraio 1992, n. 225, art. 5, comma 1): "*Considerato che dal mese di ottobre 2013 nel territorio della regione Puglia ed in particolare nella provincia di Lecce, è stato riscontrato il batterio patogeno da quarantena Xylella fastidiosa che ha colpito piante di olivo, anche monumentali, ed altre specie coltivate, ornamentali e spontanee, causando un disseccamento rapido delle stesse,* ***determinando un grave rischio di pandemia fitosanitaria*** *nei territori in cui si insedia* […] *Considerato, altresì, che nel periodo estivo del 2014 è stata riscontrata un'estensione delle infezioni sul territorio leccese tale da* ***pregiudicare la sopravvivenza di numerose specie vegetali produttive, con ingenti effetti anche di carattere economico, tenuto conto che il 30 per cento del totale della produzione olearia italiana proviene dalla regione Puglia, con significativo impatto sul mercato occupazionale****; Considerato; infine che la situazione di criticità in rassegna coinvolge aree sia pubbliche che private,* ***compromettendo, altresì, le attività produttive agricole, vivaistiche e turistiche, nonché determinando un grave pregiudizio al territorio ed al patrimonio paesaggistico legato alla presenza di olivi monumentali*** […] *Ritenuto, pertanto, necessario provvedere tempestivamente a porre in essere tutte le iniziative di carattere straordinario ed urgenti necessarie per impedire la diffusione del predetto batterio* ***e salvaguardare l'olivicoltura della regione Puglia, nonché al fine di scongiurare l'eventuale avvio della procedura di infrazione comunitaria*** *nei confronti dello stato italiano, ai sensi dell'articolo 226 del trattato CE; Tenuto conto che detta situazione di emergenza, per intensità ed estensione, non è fronteggiabile con mezzi e poteri ordinari* […]" (grassetti aggiunti). La citata Deliberazione del Consiglio dei Ministri 10 febbraio 2015 dichiarava lo stato di emergenza per 180 giorni a decorrere dal 10 febbraio 2015 (art. 1). Di seguito sono intervenuti i seguenti atti in regime di emergenza: **Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 11 febbraio 2015, n. 225**, intitolata "*Primi interventi urgenti di protezione civile per fronteggiare il rischio fitosanitario connesso alla diffusione della Xylella fastidiosa (Well e Raju) nel territorio della regione Puglia*", pubblicata nella G.U.R.I. 20 febbraio 2015, n. 42; **Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 11 marzo 2015, n. 228**, intitolata "*Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare il rischio fitosanitario connesso alla diffusione della Xylella fastidiosa (Well e Raju) nel territorio della regione Puglia*", pubblicata nella G.U.R.I. 18 marzo 2015, n. 64; **Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 22 aprile 2015, n. 241**, intitolata "*Ulteriori disposizioni di protezione civile per fronteggiare il rischio fitosanitario connesso alla diffusione della Xylella fastidiosa (Well e Raju) nel territorio della regione Puglia*", pubblicata nella G.U.R.I. 2 maggio 2015, n. 100; **Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 3 luglio 2015, n. 265**, intitolata "*Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare il rischio fitosanitario connesso alla diffusione della Xylella fastidiosa (Well e Raju) nel territorio della regione Puglia*", pubblicata nella G.U.R.I. 11 luglio 2015, n. 159; **Deliberazione del Consiglio dei Ministri 3 luglio 2015**, intitolata "*Ulteriori disposizioni per fronteggiare il rischio fitosanitario connesso alla diffusione nel territorio della regione Puglia del batterio patogeno da quarantena Xylella fastidiosa (Well e Raju)*", pubblicata nella G.U.R.I. 11 luglio 2015, n. 159, la quale ha ravvisato che "*allo stato attuale, permangono le criticità rappresentate nella delibera del Consiglio dei ministri del 10 febbraio 2015 per fronteggiare con mezzi e poteri straordinari l'emergenza di che trattasi*" anche alla luce della "*nota del Presidente della regione Puglia prot. 57/SP del 2 luglio 2015, con la quale si chiede di riconfigurare ed adeguare le azioni del citato Commissario delegato al fine di accelerare l'attuazione delle misure di cui agli articoli 8, 9, 10, 11, 13 e 14 del decreto ministeriale del 19 giugno 2015 con i mezzi ed i poteri straordinari previsti dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225*". La durata temporale dello stato di emergenza è stata prorogata per ulteriori 180 giorni (osservando che "*la predetta situazione emergenziale persiste*") dalla **Deliberazione del Consiglio dei Ministri 31 luglio 2015**, intitolata "*Ulteriori disposizioni per fronteggiare il rischio fitosanitario connesso alla diffusione nel territorio della regione Puglia del batterio patogeno da quarantena Xylella fastidiosa (Well e Raju)*", pubblicata nella G.U.R.I. 20 agosto 2015, n. 192. Si ricorda che ai, sensi del comma 1-*bis* dell'art. 5 della L. 225/1992, "*la durata della dichiarazione dello stato di emergenza non può superare i 180 giorni prorogabile per non più di ulteriori 180 giorni*". Ciò significa che la dichiarazione dello stato di emergenza non può superare i 360 giorni complessivi e che, dunque, a partire dal febbraio del 2016, le competenze ritorneranno in via ordinaria in capo alla Regione. Di seguito è stata adottata l'**Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 18 settembre 2015, n. 286, intitolata** "*Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare il rischio fitosanitario connesso alla diffusione della Xylella fastidiosa (Well e Raju) nel territorio della Regione Puglia*", pubblicata nella G.U.R.I. 25 settembre 2015, n. 223.

[12] **Decreto del Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (MIPAAF) 12 settembre 2014**, non pubblicato sulla G.U.R.I. ma solo sul sito www.politicheagricole.it (reperibile al link https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/8%252Fa%252F9%252FD.267e25bcb1b3f9f5ccf7/P/BLOB%3AID%3D9262), che istituisce un "*Comitato tecnico-scientifico per la Xylella fastidiosa*" presieduto dalla dott.ssa M. Barba; **Decreto MIPAAF 26 settembre 2014**, recante "*Misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di Xylella fastidiosa (Well e Raju) nel territorio della Repubblica italiana*", pubblicato nella G.U.R.I. 14 ottobre 2014, n. 239; **Decreto MIPAAF 17 marzo 2015**, recante "*Definizione delle misure fitosanitarie obbligatorie da attuare nella zona infetta della provincia di Lecce per l'eradicazione ed il controllo di Xylella fastidiosa (Well e Raju)*", pubblicato nella G.U.R.I. 3 aprile 2015, n. 78; **Decreto MIPAAF 19 giugno 2015,** recante "*Misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di Xylella fastidiosa (Well e Raju) nel territorio della Repubblica italiana*", pubblicato nella G.U.R.I. 29 giugno 2015, n. 148; **Decreto MIPAAF 21 luglio 2015**, recante "*Dichiarazione del carattere di eccezionalità per i danni causati da organismi nocivi (Xylella fastidiosa) nei territori della Regione Puglia dal 1º gennaio 2014 al 30 giugno 2015*", pubblicato nella G.U.R.I. 3 agosto 2015, n. 178; **Decreto MIPAAF 7 ottobre 2015**, recante "*Modifica del decreto 19 giugno 2015 relativo alle misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di Xylella fastidiosa (Well e Raju) nel territorio della Repubblica italiana*", pubblicato nella GU.R.I. 22 ottobre 2015, n. 246.

[13] **Deliberazione della Giunta regionale n. 2023 del 29 ottobre 2013**, intitolata "*Misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione del batterio da quarantena Xylella fastidiosa associato al «Complesso del disseccamento rapido dell'olivo»*", pubblicata nel B.U. Puglia 22 novembre 2013, n. 153; **Determinazione del Dirigente del Servizio Agricoltura n. 521 del 20 novembre 2013** (avente ad oggetto: Direttiva 2000/29/CE - D.lgs. n. 214/2005 - Delib. G.R. n. 2023/2013: disposizioni attuative afferenti all'esercizio dell'attività vivaistica in provincia di Lecce), pubblicata nel B.U. Puglia 5 dicembre 2013, n. 160, con cui sono stati disposti divieti di commercializzazione e movimentazione per i vivai della provincia di Lecce; **Determinazione del Dirigente del Servizio Agricoltura n. 562 del 5 dicembre 2013** (avente ad oggetto: direttiva 2000/29/CE - D.lgs. n. 214/2005 - Delib. G.R. n. 2023/2013: ulteriori disposizioni attuative afferenti all'esercizio dell'attività vivaistica in provincia di Lecce), pubblicata nel B.U. Puglia 12 dicembre 2013, n. 164, con la quale sono stati confermati i divieti di commercializzazione e movimentazione per i vivai della provincia di Lecce e sono state definite le specie vegetali interessate; **articolo 8**, intitolato "*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*", **della Legge regionale 30 dicembre 2013, n. 45** (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2014 e bilancio pluriennale 2014-2016 della Regione Puglia), pubblicata nel B.U. Puglia 31 dicembre 2013, n. 174; **Deliberazione della Giunta regionale 2 aprile 2014 n. 576**, intitolata "*Approvazione dei progetti di ricerca sulla Xylella fastidiosa associata al Complesso del disseccamento rapido dell'olivo e degli schemi di convenzione con il CNR Istituto di virologia vegetale di Bari e lo IAMB – Valenzano*", pubblicata nel B.U. Puglia 16 aprile 2014, n. 52; **Deliberazione della Giunta regionale 2 aprile 2014 n. 580**, intitolata "*Misure fitosanitarie urgenti per l'eradicazione della Xylella fastidiosa: disposizioni operative per l'esecuzione del piano di azione stabilito dalla DG SANCO della Commissione Europea*", pubblicata nel B.U. Puglia 16 aprile 2014, n. 52; **Determinazione del Dirigente del Servizio Agricoltura 18 aprile 2014, n. 157**, intitolata "*Direttiva 2000/29/CE, D.lgs. 214/2005 e s.m.i., Delib. G.R. n. 2023/2013 e Delib.G.R. n. 580/2014 - Istituzione delle aree demarcate (zone contaminate e zone tampone) a seguito di ritrovamento della Xylella fastidiosa*", pubblicata nel B.U. Puglia 7 maggio 2014, n. 59; **Deliberazione della Giunta regionale 5 settembre 2014, n. 1842**, recante la "*Richiesta dichiarazione stato di emergenza fitosanitaria straordinaria conseguente emanazione di specifiche norme per la eradicazione e contenimento delle infezioni di Xylella fastidiosa e adempimenti conseguenti*", pubblicata nel B.U. Puglia 30 settembre 2014, n. 136; **Deliberazione della Giunta Regionale 5 settembre 2014, n. 1843**, intitolata "*Misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e la eradicazione del batterio da quarantena Xylella fastidiosa. Prelievo della somma di EU. 1.000.000,00 dal Fondo di riserva delle spese impreviste, ai sensi dell'art. 50 della L.R. n. 28/2001*", pubblicata nel B.U. Puglia 30 settembre 2014, n. 136; **Deliberazione della Giunta Regionale 5 settembre 2014, n. 1844**, intitolata "*Misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e la eradicazione del batterio da quarantena Xylella fastidiosa - Variazione compensativa ai sensi dell'art. 42, comma 2 della L.R. 28/2001*", pubblicata nel B.U. Puglia 30 settembre 2014, n. 136; **Determinazione del Dirigente del Servizio Agricoltura 11 settembre 2014, n. 295**, intitolata "*Direttiva 2000/29/CE - D.lvo 214/2005 e s.m.i. - DGR 2023/2013 - DDS 31/2014 DGR 580/2014 - DDS 157/2014 - Decisione di esecuzione della Commissione N. 2014/497/UE del 23/07/2014. Ulteriori disposizioni afferenti all'esercizio dell'attività vivaistica in provincia di Lecce per la presenza di Xylella fastidiosa*", pubblicata nel B.U. Puglia 25 settembre 2014, n. 134; **Determinazione del Dirigente Servizio Agricoltura 1 ottobre 2014, n. 339**, intitolata "*Disposizioni afferenti all'esercizio dell'attività vivaistica in provincia di Lecce su nuove specie ospiti di Xylella fastidiosa. Revoca DDS del 11 settembre 2014 n. 295 pubblicata sul BURP del 25/09/2014 n. 134*", pubblicata nel B.U. Puglia 25 settembre 2014, n. 134; **Legge regionale 8 ottobre 2014, n.**

41, intitolata "*Misure di tutela delle aree colpite da Xylella fastidiosa*", pubblicata nel B.U. Puglia 14 ottobre 2014, n. 143, supplemento; **Deliberazione della Giunta Regionale 11 novembre 2014, n. 2354**, intitolata "*Emergenza fitosanitaria per la prevenzione, il controllo e la eradicazione del batterio da quarantena Xylella fastidiosa nei territori della Regione Puglia. Autorizzazione della spesa ai fini del patto di stabilita interno per l'anno 2014*", pubblicata nel B.U. Puglia 16 dicembre 2014, n. 171; **Deliberazione della Giunta Regionale 25 novembre 2014, n. 2466**, intitolata "*Costituzione Comitato consultivo permanente per l'emergenza su Xylella fastidiosa*", pubblicata nel B.U. Puglia 7 gennaio 2015, n. 1; **Deliberazione della Giunta regionale 11 dicembre 2014, n. 2599**, intitolata "*Approvazione della convenzione ai sensi della L. n. 36/2004, tra la Regione e Puglia e il Corpo Forestale dello Stato, per l'attuazione del misure per il contenimento della diffusione della Xylella fastidiosa*", pubblicata nel B.U. Puglia 16 gennaio 2015, n. 7; **Deliberazione della Giunta regionale 11 dicembre 2014, n. 2601**, intitolata "*Approvazione schema di Convenzione tra la Regione Puglia-Area Politiche per lo Sviluppo Rurale e l'Agenzia regionale per le attività irrigue e forestali (ARIF) finalizzata all'esecuzione delle attività inerenti l'eradicazione e il contenimento della diffusione di Xylella fastidiosa*", pubblicata nel B.U. Puglia 16 gennaio 2015, n. 7; **Determinazione del Dirigente del Servizio Agricoltura 16 gennaio 2015, n. 3**, intitolata "*Direttiva 2000/29/CE, D.lgs. 214/2005 e s.m.i., DM 2777 del 26/07/2014 - Ridefinizione delle aree delimitate per Xylella fastidiosa*", pubblicata nel B.U. Puglia 29 gennaio 2015, n. 15; **Determinazione del Dirigente del Servizio Agricoltura 6 febbraio 2015, n. 10**, intitolata "*D.M. 2777/2014 - Misure fitosanitarie obbligatorie per il contenimento delle infezioni di Xylella fastidiosa (Well e Raju) da attuare nella zona infetta*", pubblicata nel B.U. Puglia 12 febbraio 2015, n. 22; **Determinazione del Dirigente del Servizio Alimentazione n. 53 del 2 marzo 2015**, intitolata "*D.M. 26 febbraio 2002 articolo 2 comma 2 lettera e). Concessione della maggiorazione dell'accredito di imposta per il tramite del carburante ad accisa agevolata per le operazioni utili alla prevenzione, controllo ed eradicazione della Xylella Fastidiosa nei territori delle province di Lecce e Brindisi e per i comuni di seguito indicati*", reperibile al link http://www.uma.regione.puglia.it/uma/DocumentiPortale/DDS%20n.53_2015.pdf; **Determinazione del Dirigente del Servizio Agricoltura 4 marzo 2015, n. 43** (Direttiva 2000/29/CE - D.lgs. 214/2005 e s.m.i. - Delib.G.R. n. 2023/2013 - Delib.G.R. n. 580/2014 - DDS 157/2014 -DDS 3/2015 - Decisione 2014/497/UE di esecuzione della Commissione del 23 luglio 2014 - D.M. 26 settembre 2014, n. 2777. Ulteriori disposizioni afferenti all'esercizio dell'attività vivaistica in provincia di Lecce per la presenza di Xylella fastidiosa), pubblicata nel B.U. Puglia 19 marzo 2015, n. 39; **Determinazione del Dirigente del Servizio Agricoltura 13 marzo 2015, n. 54**, intitolata "*Direttiva 2000/29/CE, D.lgs. 214/2005 e s.m.i., D.M. n. 2777 del 26 luglio 2014 - Terza definizione delle aree delimitate per Xylella fastidiosa ed adempimenti fitosanitari*", pubblicata nel B.U. Puglia 19 marzo 2015, n. 39; **Deliberazione della Giunta regionale 23 aprile 2015, n. 815**, intitolata "*Misure fitosanitarie necessarie per prevenire l'introduzione e la diffusione della Xylella fastidiosa sul territorio nazionale - campagna di comunicazione e informazione*", pubblicata nel B.U. Puglia 20 maggio 2015, n. 70, nella quale si sottolinea la necessità di fornire al pubblico "*informazioni circa il patogeno e l'**assenza di effetti, dello stesso, sulla salute umana e sulla qualità delle produzioni agroalimentari che derivano dalla pianta di olivo, pur in presenza di contagio da Xylella fastidiosa***"; **Deliberazione della Giunta Regionale 23 aprile 2015, n. 840** (Armonizzazione contabile ai sensi del DLGS n. 118/2011. L.R. 23 dicembre 2014, n. 53 (Art. 14) - Variazioni nell'ambito della UPB 1.1.4 "Osservatorio fitosanitario". Capitolo 111034 "Interventi urgenti per la prevenzione, il controllo e la eradicazione del batterio da quarantena Xylella fastidiosa"), pubblicata nel B.U. Puglia 27 maggio 2015, n. 73; **Determinazione del Dirigente del Servizio Alimentazione n. 95 del 30 aprile 2015**, intitolata "*D.M. 26 febbraio 2002 articolo 2 comma 2 lettera e). Concessione della maggiorazione dell'accredito di imposta per il tramite del carburante ad accisa agevolata per le operazioni utili alla prevenzione, controllo ed eradicazione della Xylella Fastidiosa nei territori delle province di Lecce, Brindisi e Taranto. Seconda determinazione dei comuni*", reperibile al link http://www.uma.regione.puglia.it/uma/DocumentiPortale/DDS%20n.95_2015.pdf; **Determinazione del Dirigente del Servizio Agricoltura 1 giugno 2015, n. 195**, intitolata "*Direttiva 2000/29/CE, D.lgs. 214/2005 e s.m.i., Decisione d'esecuzione Dec. 2015/789/UE della Commissione Europea - Ridefinizione e aggiornamento delle aree delimitate per Xylella fastidiosa*", pubblicata nel B.U. Puglia 18 giugno 2015, n. 85; **Determinazione del Dirigente Servizio Agricoltura 5 giugno 2015, n. 198**, intitolata "*Direttiva 2000/29/CE - D.lvo 214/2005 e s.m.i. - DGR 2023/2013 - DGR 580/2014 - DDS 157/2014 - DDS 3/2015 - Decisione di esecuzione della Commissione N. 2015/789/UE del 18/05/2015. Disposizioni per i soggetti operanti nell'attività di produzione, commercializzazione e movimentazione di vegetali e prodotti vegetali nelle zone delimitate dalla DDS 195 del 01/06/2015 per la presenza di Xylella fastidiosa*", pubblicata nel B.U. Puglia 18 giugno 2015, n. 85; **Deliberazione della Giunta Regionale 23 giugno 2015, n. 1489**, intitolata "*D.Lgs n. 102/04 - art. 6. Proposta urgente al Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e forestali di declaratoria delle eccezionali avversità atmosferiche. Infezioni di organismi nocivi ai vegetali nel corso degli anni 2014 e 2015. Diffusione del batterio Xylella fastidiosa. Intero territorio della provincia di Brindisi. Accesso al Fondo di solidarietà nazionale*", pubblicata nel B.U. Puglia 28 luglio 2015, n. 107; **Deliberazione della Giunta Regionale 23 giugno 2015, n.**

1490, intitolata "*D.Lgs n. 102/04 - art. 6. Proposta urgente al Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e forestali di declaratoria delle eccezionali avversità atmosferiche. Infezioni di organismi nocivi ai vegetali nel corso degli anni 2014 e 2015. Diffusione del batterio Xylella fastidiosa. Territorio dei comuni della prov. di Lecce. Accesso al Fondo di solidarietà nazionale*", pubblicata nel B.U. Puglia 28 luglio 2015, n. 107; **Determinazione del Dirigente del Servizio Agricoltura 14 luglio 2015, n. 286**, intitolata "*Direttiva 2000/29/CE, D.lgs. 214/2005 e s.m.i., Decisione 2015/789/UE della Commissione Europea; Delimitazione delle aree di cui al D.M. 19 giugno 2015 «Misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di Xylella fastidiosa (Well e Raju) nel territorio della Repubblica italiana», art. 9, comma 2, lettere a) e c)*", pubblicata nel B.U. Puglia 30 luglio 2015, n. 108; **Determinazione del Dirigente Servizio Agricoltura 31 luglio 2015, n. 334**, intitolata "*Direttiva 2000/29/CE - D.lgs. 214/2005 e s.m.i. - Decisione d'esecuzione (UE) 2015/789 della Commissione Europea - D.M. del 19/06/2015 Aggiornamento nell'ambito delle aree delimitate di cui alla DDS 195/2015 della zona infetta: delimitazione di tre focolai puntiformi di Xylella fastidiosa in agro di Torchiarolo (BR)*", pubblicata nel B.U. Puglia 6 agosto 2015, n. 112; **Determinazione del Dirigente Servizio Agricoltura 22 settembre 2015, n. 370**, intitolata "*Direttiva 2000/29/CE - D.lgs. 214/2005 e s.m.i. - Decisione d'esecuzione (UE) 2015/789 della Commissione Europea - D.M. del 19/06/2015 Aggiornamento delle aree delimitate a seguito di individuazione di focolai di Xylella fastidiosa in agro di Torchiarolo (BR) - Cellino S. Marco (BR) - S. Pietro Vernotico (BR)*", pubblicata nel B.U. Puglia 8 ottobre 2015, n. 131; **Deliberazione della Giunta Regionale 25 settembre 2015, n. 1670**, intitolata "*D.lgs. n. 102/04 - art. 6 - Proposta urgente al Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali di declaratoria delle eccezionali avversità atmosferiche. Infezioni di organismi nocivi ai vegetali nel corso dell'anno 2015. Diffusione del batterio XYLELLA fastidiosa. Territorio del comune di Torchiarolo provincia di Brindisi. Accesso al Fondo di Solidarietà nazionale*", pubblicata nel B.U. Puglia 9 ottobre 2015, n. 132; **Deliberazione della Giunta Regionale 6 ottobre 2015, n. 1709** (Armonizzazione contabile ai sensi del DLGS n. 118/2011. L.R. 23 dicembre 2014, n. 53 (Art. 14) - Variazioni nell'ambito della UPB 1.1.4 "Osservatorio fitosanitario" Capitolo 111034 "Interventi urgenti per la prevenzione, il controllo e la eradicazione del batterio da quarantena Xylella fastidiosa"), pubblicata nel B.U. Puglia 16 ottobre 2015, n. 135; **Determinazione del Dirigente Servizio Agricoltura 5 novembre 2015, n. 571**, intitolata "*Direttiva 2000/29/CE - D.lgs. 214/2005 e s.m.i. - Decisione d'esecuzione (UE) 2015/789 della Commissione Europea - D.M. del 19/06/2015 Aggiornamento delle aree delimitate a seguito di individuazione di focolai di Xylella fastidiosa in agro di: Brindisi - Torchiarolo (BR) - Cellino S. Marco (BR) - S. Pietro Vernotico (BR)*", non ancora pubblicata nel B.U. Puglia. Si segnalano anche, sempre della Regione Puglia, le "***Linee guida per il contenimento della diffusione di Xylella fastidiosa sub specie pauca ceppo CoDiRO e la prevenzione e il contenimento del Complesso del disseccamento rapido dell'Olivo (CoDiRO) - (Aggiornato al 20/02/2015)***", reperibili al link http://svilupporurale.regione.puglia.it/portal/pls/portal/PSR_PORTALE.DYN_DOCUMENTO_VIEW.show?p_arg_names=id_documento&p_arg_values=31044&p_arg_names=sottosezione&p_arg_values=27&p_arg_names=asse&p_arg_values=&p_arg_names=gal&p_arg_values=

[14] Si premette che il testo di tutti gli atti sinora adottati dal Commissario Delegato è reperibile al link http://www.emergenzaxylella.it/portal/portale_gestione_agricoltura/Documenti/docCommissario. Il **primo Piano degli Interventi del Commissario Delegato** per fronteggiare il rischio fitosanitario connesso alla diffusione della *Xylella fastidiosa* (Well e Raju) nel territorio della regione Puglia (art. 1 c. 4 OCDPC 225/2015) è stato adottato in data **16 marzo 2015**. Si noti che tale Piano individuava i "*seguenti obiettivi: 1) L'abbattimento di piante infette nei focolai o siti di maggiore criticità individuati al fine di evitare la diffusione della fitopatia e monitorare le zone a confine con la zona infetta e il cordone fitosanitario onde adottare misure urgenti; 2) Intervenire contro l'insetto vettore principalmente con trinciatura ed erpicatura, con trattrice equipaggiata con una trincia sarmenti o con un erpice abbinato a rullo, al fine di sminuzzare e schiacciare le erbe infestanti che ospitano gli stadi giovanili del vettore e, sui luoghi non accessibili alla trattrice, con interventi fitosanitari nel periodo primavera-estate; 3) Interrompere la movimentazione delle specie potenzialmente ospiti della Xylella fastidiosa, siano esse specie produttivi, ornamentali o da vegetazione spontanea; 4) Affrontare e risolvere con immediatezza la fase di crisi economica degli agricoltori e dei vivaisti che, rispettivamente, con l'abbattimento delle piante di olivo e con la sospensione o l'annullamento dei contratti e delle forniture, perdono la loro fonte di reddito e di sopravvivenza; 5) Salvaguardare sotto l'aspetto paesaggistico, ambientale e produttivo il territorio salentino, caratterizzato nella zona interessata da oliveti secolari, da oliveti produttivi e da vegetazione spontanea colpita dal batterio*". Ad esso hanno fatto seguito i seguenti atti: **Ordinanza del Commissario Delegato n. 1 del 26 marzo 2015**, recante "*Approvazione Piano degli Interventi*"; **Ordinanza del Commissario Delegato n. 2 del 26 marzo 2015,** recante "*Pubblicità Piano degli Interventi*" (nelle cui premesse si legge che "*la situazione di criticità in rassegna coinvolge aree sia pubbliche che private, compromettendo, altresì, le attività produttive agricole, vivaistiche e turistiche, nonché determinando un grave pregiudizio al territorio ed al patrimonio paesaggistico legato alla presenza di olivi monumentali*" e che ne deriva l'esigenza di "*porre in essere tutte le iniziative di carattere straordinario ed*

urgenti necessarie per impedire la diffusione del predetto batterio e salvaguardare l'olivicoltura della Regione Puglia"); **Ordinanza del Commissario Delegato n. 3 del 26 marzo 2015**, recante "*Attività di monitoraggio e adozione di interventi urgenti*"; **Ordinanza del Commissario Delegato n. 4 del 3 aprile 2015**, recante "*Nomina del soggetto attuatore Servizio Fitosanitario della Regione Puglia e approvazione Piano di Azione*"; **Ordinanza del Commissario Delegato n. 5 del 17 aprile 2015**, recante "*Ricognizione fabbisogni attività economiche e produttive*"; **provvedimento del Commissario Delegato del 25 giugno 2015**, avente ad oggetto "*Richiesta stima consistenza complessiva "piante specificate" e relativi costi di distruzione presenti nei vivai delle zone delimitate ai sensi della DDS n. 195 del 1/06/2015*"; **Stralcio I del Piano degli Interventi del Commissario Delegato** per fronteggiare il rischio fitosanitario connesso alla diffusione della Xylella fastidiosa (Well e Raju) nel territorio della regione Puglia (art. 1 OCDPC 225/2015 –1 OCDPC 265/2015) adottato in data **3 luglio 2015**. Da ultimo, è intervenuto il **Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato** per fronteggiare il rischio fitosanitario connesso alla diffusione della Xylella fastidiosa (Well e Raju) nel territorio della regione Puglia (art. 1 OCDPC 225/2015 – art. 1 OCDPC 265/2015 – 1 OCDPC 286/2015), firmato in data **30 settembre 2015**. L'Allegato C) al Nuovo Piano degli Interventi stabilisce la "*Procedura per l'estirpazione delle piante*".

[15] Le fonti di questo obbligo sono le seguenti.

● Innanzitutto, la **Decisione di esecuzione della Commissione 18 maggio 2015, n. 2015/789/UE**, la quale stabilisce:

- all'art. 4 ("*Definizione delle zone delimitate*"), par. 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*";
- all'**art. 6 ("*Misure di eradicazione*"), par. 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*";
- all'**art. 6, par. 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*";
- all'art. 6, parr. 3, 4 e 5: "*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. 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. 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*";
- all'art. 6, par. 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 all'eradicazione 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*";
- all'**art. 7 ("*Misure di contenimento*"), par. 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 (di seguito: «zona di contenimento»)***";
- all'art. 7, parr. 2, 3, 4, 5 e 6: "***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. **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. 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. 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. Lo Stato membro interessato applica adeguate pratiche agricole per la gestione dell'organismo specificato e dei suoi vettori".

Per effetto del combinato disposto di queste norme accade in sostanza che nella sola Provincia di Lecce, ai sensi dell'art. 7, pur trattandosi di "*zona infetta*" rientrante all'interno della "*zona delimitata*" (art. 4), possono applicarsi (previa decisione di deroga in questo senso, rimessa alla discrezionalità dell'organismo ufficiale responsabile dello Stato italiano), **in deroga all'art. 6, "*misure di contenimento*" anziché "*misure di eradicazione*": nella Provincia di Lecce ("*zona di contenimento*") possono cioè essere distrutti solo quegli ulivi che risultino certamente infetti (e non, invece, tutti gli altri) e che al contempo si trovino nelle particolari ubicazioni di cui al par. 2 dell'art. 7 (dunque, neppure tutti gli ulivi infetti, ma solo alcuni). Sempre nella Provincia di Lecce, nel raggio di 100 metri dagli ulivi infetti si svolgerebbero solo operazioni di campionamento e analisi sulle "*piante ospiti*" (tra le quali gli ulivi non infetti).**

Al contrario, sia nella "*zona cuscinetto*" di "*almeno*" 10 km intorno alla "*zona infetta*" (la quale ultima, come si è detto, deve essere delimitata dall'organismo ufficiale responsabile dello Stato italiano e includere "*almeno*" la Provincia di Lecce, ai sensi dell'art. 4), **sia nella stessa "*zona infetta*" per tutte quelle porzioni di territorio che siano esterne alla circoscrizione amministrativa della Provincia di Lecce, dovranno applicarsi le ben più drastiche "*misure di eradicazione*" di cui all'art. 6: questo significa che in questi luoghi, nell'arco di 100 metri dagli ulivi infetti, dovranno essere distrutte sempre e comunque tutte le "*piante ospiti*" (tra le quali gli ulivi non infetti) e ciò "*indipendentemente dal loro stato di salute*"**.

Si noti che la fattispecie di cui alla lettera a) del par. 2 dell'art. 6, ossia quella delle "*piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute*", viene nettamente distinta e separata sia da quella della prima parte del par. 2, ossia le "*piante che sono state esaminate e sono risultate infette*", sia da quella della lettera b), vale a dire le "*piante notoriamente infette*", sia da quella della lettera c), ossia quella delle "*piante che presentano sintomi indicativi della possibile infezione*" o "*sospettate di essere infette*". Ne deriva, per differenza, che **l'ipotesi di cui alla lettera a) del par. 2 dell'art. 6 riguarda le piante ospiti <u>non risultate infette a seguito di esame, non notoriamente infette, prive di qualsiasi sintomo che indichi la possibilità di infezione e neppure sospettate di essere infette</u>.**

La definizione di "*piante ospiti*" è contenuta nell'art. 1, lettera c), della Decisione di esecuzione della Commissione 18 maggio 2015, n. 2015/789/UE. Si tratta di "*tutte le piante specificate appartenenti ai generi o alle specie enumerate nell'allegato II*" dunque non solo degli ulivi, ma di tutte le piante (tra cui il ciliegio selvatico, la ginestra odorosa, il mandorlo, la mimosa, il mirto, l'oleandro, il rosmarino), incluse nel seguente elenco: "*Elenco delle piante notoriamente sensibili agli isolati europei dell'organismo specificato («<u>piante ospiti</u>»): Acacia saligna (Labill.) Wendl. ; Catharanthus ; Myrtus communis L. ; Nerium oleander L. ; <u>Olea europaea L.</u> ; Polygala myrtifolia L. ; Prunus avium (L.) L. ; Prunus dulcis (Mill.) D.A. Webb ; Rhamnus alaternus L. ; Rosmarinus officinalis L. ; Spartium junceum L. ; Vinca ; Westringia fruticosa (Willd.) Druce*".

● In secondo luogo, il **Decreto MIPAAF 19 giugno 2015,** recante "*Misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di Xylella fastidiosa (Well e Raju) nel territorio della Repubblica italiana*", pubblicato nella G.U.R.I. 29 giugno 2015, n. 148.

Il Decreto MIPAAF del 19 giugno 2015, negli artt. 6, 8 e 9, sostanzialmente riproduce quanto già stabilito dagli art. 4, 6 e 7 della Decisione di esecuzione della Commissione 18 maggio 2015, n. 2015/789/UE quanto alle misure di eradicazione (relative alla porzione di zona delimitata – inclusa la zona cuscinetto di almeno 10 km – esterna alla Provincia di Lecce) e di contenimento (relative, in deroga, alla porzione di zona infetta coincidente con la sola Provincia di Lecce).

● Infine, a livello attuativo e concreto, il **Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato** (Dot. Silletti) per fronteggiare il rischio fitosanitario connesso alla diffusione della *Xylella fastidiosa* (Well e Raju) nel territorio della regione Puglia (art. 1 OCDPC 225/2015 – art. 1 OCDPC 265/2015 – 1 OCDPC 286/2015), firmato in data **30 settembre 2015**.

Nel Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato, a seguito delle varie riperimetrazioni territoriali della zona infetta e della zona cuscinetto, susseguitesi nel tempo con varie determinazioni del Dirigente Servizio Agricoltura della Regione Puglia (v. la precedente nota 13), tra le "***Azioni con priorità molto alta <u>nei focolai esterni alla Provincia di Lecce</u>*** *(a carico del proprietario o, in via sostitutiva, a cura del Commissario delegato)*", si stabilisce come "***<u>Misura A1</u>***" quella della "***rimozione immediata*** *(art. 8, comma 2, del D.M. del 19 giugno 2015),* ***<u>entro un raggio di 100 metri intorno alle piante infette</u> da Xylella fastidiosa, di: <u>a) piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute</u>; b) piante infette dall'organismo specificato; c) piante che presentano sintomi indicativi della possibile infezione da parte di tale organismo o sospettate di essere infette da tale organismo. La rimozione delle piante avverrà mediante <u>estirpazione</u> e sramatura, seguiti da trinciatura della chioma e distribuzione sul terreno, ovvero bruciatura della ramaglia e distribuzione delle ceneri in situ o in luogo vicino***".

Nella "***Tabella n. 1***" a pag. 14 del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato si stabilisce che la "*zona cuscinetto*" è pari in totale a una superficie di circa 84.000 ettari.
Nella "***Tabella n. 2***" a pag. 15 del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato si legge che nei "*focolai esterni alla Provincia di Lecce*", con particolare riguardo ai "*focolai Prov. Brindisi*", **a fronte di sole 8 "*piante infette*" vi sarebbero ben 2032 "*piante da estirpare*" perché nel raggio di 100 metri: se si assume come base questa stima del Commissario delegato circa le piante da estirpare, ne emergerebbe un rapporto di oltre 250 (piante non infette da estirpare) a 1 (pianta infetta). Nella stessa Tabella n. 2 si dà atto anche della presenza di centinaia di "*piante secolari*", di cui solo 2 infette.**

[16] V. la precedente nota 14.

[17] Reperibili ai link:
https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=NHWT7GD2ZSOOBZAWQOSUPDPX4Y&q=xylella
https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=MZA6YVMAOBPP7ZXQ6KQX4OZQ6I&q=xylella
https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=YU5T75HKG2CMPMGVUJW2YEATCU&q=xylella
https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=Q4RDXYSMEXU42QDEAJQNHIWZG4&q=xylella
https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=G5FVETCR7IARRFYUIDDJPERGVI&q=xylella
https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=5M44TTMOYZFEVA4YQBEUMM44Z4&q=xylella
https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=4BMXWTC3QSQX46N54ZMC6DPVCI&q=xylella
https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=5NMOPSABGPS26EP2NVB5ZZM6R4&q=xylella
https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=ULAP5VJT4TU4Z5DF7MWNS5XOIY&q=xylella
https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=R3SWJBKPZ77A7ONNHY2PJ2ETIE&q=xylella
https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=OBFD2BA5XEWEO4QJXSFVBEVJIE&q=xylella
https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=4HJA7UQY7B5M5XZ6H5N7LMSWGM&q=xylella
https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=GERM3B6KDU63QHZMBDFLVZJXBM&q=xylella
https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=VZPH2LAYSGG5WYTLK3OLPFGEAA&q=xylella
https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=3WAT4YE4XLZBYZMS7XUM6WJB6Y&q=xylella
https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=Y6EEFJ72GWOHYMVDAPB4ZF7F6A&q=xylella

https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=UPJTW6GAE3HBGOZGTGD442RF7Y&q=xylella
https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=7TLNVE4TEZL2KIO4C4WIC7XCOI&q=xylella

[18] Reperibili ai link:
http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=Xylella&docid=168221&pageIndex=0&doclang=it&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=27582#ctx1
http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=Xylella&docid=168222&pageIndex=0&doclang=it&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=27582#ctx1

[19] Sul punto, basti rinviare ai contributi scientifici forniti dall'EFSA e citati nella precedente nota 9, tra i quali lo Statement del 16 aprile 2015, "*Response to scientific and technical information provided by an NGO on Xylella fastidiosa*", pubblicato in data 17 aprile 2015, nel quale ultimo si afferma (pagg. 7-8 e 9-10): "*in all the scientific papers provided in this request and in the other literature reviewed, there is no scientific demonstration or statement that could support the claim that X. fastidiosa is not the cause of the olive tree decline in Lecce Province, Southern Italy, but only an endogenous element present in the trees, which is not active or aggressive unless a series of fungi, such as Pleurostomophora richardsiae, Phaeoacremonium aleophilumand Neofusicoccum parvum, infect the plants and create the right conditions for the development of X. fastidiosa. This does not rule out that such fungi are able to produce leaf scorch and dieback symptoms on olive trees and that they can play a role together with other agents, such as X. fastidiosa and the leopard moth, in the olive quick decline complex. This has to be investigated by ongoing and future research in Apulia* […] *In the recently published scientific opinion, EFSA was requested to perform a pest risk assessment for X. fastidiosa and to identify and evaluate risk reduction options. In this document, following the outbreak of X. fastidiosa in Lecce province, EFSA did not address the general decline of olive trees in southern Italy but assessed the probability of entry, the potential establishment and spread of the quarantine bacterium in the EU and its potential consequences. There is no evidence that Xylella is an "endogenous element" or endophytic bacterium that is and has been present in olives for a considerable time. There is also currently no scientific demonstration that tracheomycotic fungi are the primary causal agents of the olive quick decline syndrome observed in Southern Italy. In its scientific opinion, EFSA's Panel on Plant Health Panel (PLH) noted: «In 2013, the occurrence of X. fastidiosa was reported in southern Italy (near Lecce, in the Salento peninsula, Apulia region), associated with quick decline symptoms on olive trees (Olea europea), oleander (Nerium oleander) and almond (Prunus dulcis) (Saponari et al., 2013). Investigations showed that symptomatic olive trees were generally affected by a complex of pests, including X. fastidiosa, several fungal species belonging to the genera Phaeoacremonium and Phae o moniella and Zeuzera pyrina (leopard moth) (Nigro et al., 2013). Investigations are still ongoing to delimit the outbreak area and the biological characterisation of the Apulian X. fastidiosa strain». The three scientific publications provided together with this request and other literature have been thoroughly analysed and support the statement above, as already reported in the Scientific Opinion on X. fastidiosa published earlier this year. More insights on the relative importance of the various agents associated with olive decline in Apulia can be expected when the research inoculation studies currently ongoing will be completed* […] *EFSA shares the concerns over the situation in olive trees in the affected areas, and fully understands the need for further research on potential options to reduce the risk and damage caused by X. fastidiosa* […] *EFSA also stresses the need for research to address current gaps of knowledge. As mentioned in this statement, there is a need to understand the contribution of the different agents that are suspected to be involved in the olive quick decline syndrome, the leopard moth Zeuzera pyrina, the tracheomycotic fungi, as well as X. fastidiosa and its insect vectors*". Basti confrontare inoltre le diverse posizioni espresse, nel tempo, da autorevoli studiosi circa i profili eziologici. Ad es., sul notiziario di informazione a cura dell'Accademia dei Georgofili *Georgofili.INFO*, nell'articolo del 30 ottobre 2013, intitolato "*Disseccamento rapido dell'olivo*", reperibile al link http://www.georgofili.info/detail.aspx?id=1510 , il Prof. Giovanni P. MARTELLI, Emerito di Patologia Vegetale presso l'Università di Bari, scriveva: "*se è pertanto comprensibile la preoccupazione che il reperto salentino ha provocato, lo è assai meno, perché basato su congetture totalmente prive del conforto di verifica alla fonte (Istituzioni che stanno indagando sulla malattia), il crescente allarmismo degli organi di stampa. Titoli come: 'X. fastidiosa killer degli olivi …', 'Olivi in quarantena per il batterio killer'; 'Identificato il killer degli olivi' ormai dilagano* […] *In conclusione, non vi sono al momento elementi che facciano ritenere X. fastidiosa come l'agente primario del disseccamento rapido dell'olivo. Essa è verosimilmente coinvolta nel quadro eziologico come compartecipe*". Lo stesso Autore, successivamente, nella sua relazione all'assemblea ordinaria dell'Accademia Nazionale dell'Olio e dell'Olivo del 30 aprile 2015, pubblicata su *SapereFood* (il web magazine dell'agroalimentare in Umbria) e reperibile al link http://saperefood.it/wp-content/uploads/2015/04/Relazione-Prof-Martelli-su-Xylella.pdf, scriveva: "*Poiché questi reperti facevano pensare che la malattia fosse*

conseguente al coacervo delle cause di cui sopra, ad essa fu conferito il nome di "Complesso del disseccamento rapido dell'olivo" (CoDiRO) (Martelli, 2013). Questa sigla è stata poi mantenuta per identificare il ceppo salentino di X. fastidiosa, pur se le più approfondite osservazioni condotte nel corso del 2014 sembrano indicare che il ruolo di Z. pyrina nella eziologia del CoDiRO sia marginale (in oliveti giovani visibilmente infetti gli attacchi di rodilegno sono rari o assenti) e che i funghi svolgano una funzione aggravatrice. E' da notare, al proposito, che le analisi di laboratorio effettuate su oltre 20.000 campioni di olivo, hanno evidenziato una perfetta corrispondenza tra la presenza della malattia e X. fastidiosa, tanto che le rispettive mappe di distribuzione territoriale risultano perfettamente sovrapponibili. Così non è per Z. pyrina, nè per la gran parte dei funghi lignicoli, che si ritrovano anche in aree non interessate dal batterio. Ne consegue che X. fastidiosa si propone come il principale agente di deperimento delle piante salentine di 'Ogliarola di Lecce' (= 'Ogliarola salentina') e 'Cellina di Nardò', le due cultivar su cui si fonda l'olivicoltura locale, e che sia fortemente sospettata di essere in grado da sola di danneggiarle gravemente, se non di ucciderle. È questa l'ipotesi allo studio, che attende conferma dai saggi di infezione artificiale con cellule batteriche allevate in purezza, che sono attualmente in corso su olivo ed altre essenze vegetali". Si vedano altresì i materiali pubblicati su http://www.accademiaolivoeolio.com/accademia/xilella.pdf

[20] Si veda in questo senso la "*Joint Position Paper on Xylella Emergency and the Problem of Olive Quick Decline Syndrome (Oqds) in Apulia Region – Italy*" del 19 maggio 2015, lettera congiunta alla Commissione Europea a firma di Rosa D'Amato (MEP, as member of AGRI Committee at European Parliament), FederBio (the Italian Federation of organic and biodynamic agriculture), Copagri (Confederazione produttori agricoli), CIA (Confederazione italiana agricoltori) e PAN Europe (Pesticide Action Network, Brussels), reperibile al link http://xylellareport.it/wp-content/uploads/2015/06/JOINT-POSITION-PAPER-ON-XYLELLA-EMERGENCY-AND-THE-PROBLEM-OF-OLIVE-QUICK-DECLINE-SYNDROME_vv.pdf, nella sezione intitolata "*First Pillar: Large scale use of pesticides*". Sul punto, è molto chiara anche la posizione dell'EFSA nel parere pubblicato in data 6 gennaio 2015 (v. la precedente nota 9). Già nell'Abstract, EFSA ricorda che "***the systematic use of insecticides for vector control may create environmental impacts***". In particolare, nel par. 3.5.2. intitolato "*Environmental consequences*", EFSA sottolinea: "*The Panel has identified two different categories of environmental consequences: the direct and indirect impact on the host plants themselves, and the indirect impact caused by the control methods implemented against the disease, in particular insecticide treatments. Most of the X. fastidiosa diseases studied affect agricultural crops, but some forest trees are also affected (Sinclair and Lyon, 2005). In some areas, it is no longer possible to grow some host plants, e.g. grapevine in southern Florida, because of the intensity of the disease.* ***The floristic composition of some cultivated, semi-natural or natural landscapes is thus likely to change, as well as the associated faunistic composition, leading to wide ecosystemic, agricultural and socio-economic consequences. A change of crop is likely to modify the historical and cultural image of the land****, as well as the local economic activity in a very broad sense (agriculture, agro-industry, trade, tourism).* ***The intensive use of insecticide treatment to limit the disease transmission and control the insect vector may have direct and indirect consequences for the environment by modifying whole food webs with cascading consequences, and hence affecting various trophic levels****. For example, the indirect impact of pesticides on pollination is currently a matter of serious concern (EFSA, 2013b). In addition,* ***large-scale insecticide treatments also represent risks for human and animal health***". Si vedano, infine, i motivi dodicesimo, tredicesimo e quattordicesimo del ricorso dinanzi al Tribunale di primo grado UE nella causa T-439/15 (*Amrita e a./Commissione*), citato nella successiva nota 89.

[21] Si cfr. la notizia di un recente esposto alla Procura della Repubblica di Brindisi, reperibile al link http://www.trnews.it/2015/10/28/xylella-la-contraddizione-sui-fumi-finisce-in-procura-quando-arpa-diceva-noi-ignorati/123127305/

[22] Si tratta del divieto stabilito dal Considerando n. 6 e dall'art. 5 della Decisione di esecuzione della Commissione 18 maggio 2015, n. 2015/789/UE, e specificato dall'art. 7 del Decreto MIPAAF 19 giugno 2015 (secondo quest'ultima disposizione, "*il Servizio fitosanitario centrale autorizza l'impianto di piante ospiti nelle zone infette in applicazione del Titolo X del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 214*"; il Titolo X del D.Lgs. 214/2005 riguarda esclusivamente la "*introduzione e trasferimento di materiale per prove o scopi scientifici e per lavori di selezione varietale*").

[23] Sulla vigenza e sulla portata del **D.Lgs.Lgt. 27 luglio 1945, n. 475** occorrono alcune essenziali precisazioni. La questione è infatti molto intricata sul piano giuridico.

● Bisogna innanzitutto considerare che **il testo originario degli artt. 1 e 2 del D.Lgs.Lgt. 27 luglio 1945, n. 475 fu interamente sostituito dall'articolo unico della L. 14 febbraio 1951, n. 144**, quest'ultima intitolata "*Modificazione degli articoli 1 e 2 del decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1945, n. 475, concernente il divieto di abbattimento di alberi di olivo*".

Il citato articolo unico della L. 14 febbraio 1951, n. 144 (reperibile al link http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1951;144), stabiliva espressamente quanto segue:

"*Gli articoli 1 e 2 del decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1945, n. 475, sono sostituiti dai seguenti:*

Art. 1. - «È vietato l'abbattimento degli alberi di olivo oltre il numero di cinque ogni biennio, salvo quanto è previsto nell'art. 2. Il divieto riguarda anche le piante danneggiate da operazioni belliche o in stato di deperimento per qualsiasi causa, sempre che possano essere ricondotte a produzione con speciali operazioni colturali».
Art. 2. - «Il prefetto, in deroga al divieto di cui all'art. 1, in seguito ad accertamenti compiuti dall'Ispettorato provinciale dell'agricoltura e su conforme parere del Comitato provinciale dell'agricoltura autorizza, con proprio decreto, l'abbattimento di alberi di olivo quando ricorrano le seguenti circostanze:
1) quando sia accertata la morte fisiologica della pianta e la permanente improduttività o scarsa produttività dovuta a cause non rimovibili;
2) quando l'eccessiva fittezza dell'impianto rechi danno all'oliveto;
3) quando l'abbattimento si renda indispensabile per l'esecuzione di opere di miglioramento fondiario.
Il prefetto autorizza, altresì, con proprio decreto, l'abbattimento di alberi di olivo qualora esso sia indispensabile per l'esecuzione di opera di pubblica utilità e nel caso in cui l'abbattimento medesimo si renda necessario per la costruzione di fabbricati destinati ad uso di abitazione.
Il decreto di autorizzazione indicherà il termine entro cui dovrà essere ultimata l'esecuzione delle opere di miglioramento fondiario e la costruzione di fabbricati in relazione alle quali viene consentito l'abbattimento degli olivi.
Qualora l'interessato non adempia entro il termine suddetto all'obbligo dell'esecuzione delle opere di miglioramento o alla costruzione dei fabbricati incorre nelle sanzioni previste dal successivo art. 4".

- Invece, **l'art. 3** (non modificato dalla L. 144/1951) stabiliva che il Prefetto poteva imporre, ai proprietari o conduttori di fondi ove si trovavano gli alberi di olivo da abbattere, l'obbligo di impiantare, anche in altri fondi di loro proprietà o da essi condotti, altrettanti alberi di olivo in luogo di quelli da abbattere, stabilendo le modalità ed il termine del reimpianto.
- Infine, l'**art. 4** (mai modificato dal 1945 ad oggi, salvo che per la sostituzione dell'ammenda con una sanzione amministrativa, ai sensi dell'art. 32 della L. 689/1981) disponeva che "*chiunque abbatte alberi di olivo senza averne ottenuta la preventiva autorizzazione, o nel caso previsto dall'art. 3, non esegue il reimpianto con le modalità e nel termine prescritti, è punito con la sanzione amministrativa per un importo uguale al decuplo del valore delle piante abbattute, considerate però in piena produttività, da stabilirsi dall'Ispettorato provinciale dell'agricoltura*".
- Con il successivo **D.P.R. 10 giugno 1955, n. 987 furono modificati sia l'art. 2 che l'art. 3 del D.Lgs.Lgt. 27 luglio 1945, n. 475, ma solo nel senso di delegare alla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura le competenze** al rilascio delle autorizzazioni inerenti gli abbattimenti in deroga.
- **Il D.P.R. 10 giugno 1955, n. 987 è però stato definitivamente abrogato dall'art. 24, D.L. 25 giugno 2008, n. 112** (Allegato A "*Disposizioni abrogate ex articolo 24 - Anni 1951-1961*", n. 1438).
- **Lo stesso art. 24, D.L. 25 giugno 2008, n. 112** (Allegato A "*Disposizioni abrogate ex articolo 24 - Anni 1951-1961*", n. 1123) **aveva abrogato inizialmente anche la L. 144/1951**. **Tuttavia, l'art. 3, comma 1-bis, lett. i), del D.L. 22 dicembre 2008, n. 200, convertito dalla L. 18 febbraio 2009, n. 9, ha per così dire "abrogato l'abrogazione" della L. 144/1951**, in quanto ha soppresso il n. 1123 dell'Allegato A al D.L. 112/2008. In questo modo, **la L. 144/1951, e con essa gli artt. 1 e 2 del D.Lgs.Lgt. 27 luglio 1945, n. 475 nel testo sostituito dalla stessa L. 144/1951, sono "tornati in vigore".**
- Si noti che **il comma 1 dell'art. 1, D.Lgs. 1 dicembre 2009, n. 179, in combinato disposto con l'Allegato 1 allo stesso decreto legislativo, ha poi ritenuto "*indispensabile la permanenza in vigore*" sia dell'intero D.Lgs.Lgt. 475/1945** (n. 839 dell'Allegato 1), **sia della L. 144/1951** (n. 1180 dell'Allegato 1).
- **La vigenza del D.Lgs.Lgt. 475/1945, nel testo modificato dalla L. 144/1951, è oggi confermata, tra l'altro, dall'art. 1, comma 2, della vigente L.R. Puglia 4 giugno 2007 n. 14, intitolata "*Tutela e valorizzazione del paesaggio degli ulivi monumentali della Puglia*", pubblicata nel B.U. Puglia 7 giugno 2007, n. 83, ove si legge:** "***la tutela degli ulivi non aventi carattere di monumentalità resta disciplinata dalla legge 14 febbraio 1951, n. 144 (Modificazione degli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 27 luglio 1945, n. 475, luogotenenziale concernente il divieto di abbattimento di alberi di ulivo), e dalle norme applicative regionali***".
- La stessa Regione Puglia, nelle "*Linee guida per il contenimento della diffusione di Xylella fastidiosa sub specie pauca ceppo CoDiRO e la prevenzione e il contenimento del Complesso del disseccamento rapido dell'Olivo (CoDiRO) - (Aggiornato al 20/02/2015)*", reperibili al link http://svilupporurale.regione.puglia.it/portal/pls/portal/PSR_PORTALE.DYN_DOCUMENTO_VIEW.show?p_arg_names=id_documento&p_arg_values=31044&p_arg_names=sottosezione&p_arg_values=27&p_arg_names=asse&p_arg_values=&p_arg_names=gal&p_arg_values= (v. la precedente nota 13), ha ulteriormente ribadito la vigenza della Legge n. 144 del 14 febbraio 1951 ed ha anche ribadito che **le competenze amministrative,** a seguito del trasferimento delle funzioni amministrative in capo alle Regioni nel settore dell'agricoltura, **sono delegate ai Capi degli Ispettorati Provinciali dell'Agricoltura**; dunque (come già previsto da una precedente deliberazione di Giunta regionale, la n. 7310 del 14 dicembre 1989), **è riservato a questi ultimi il potere di**

adottare il decreto di autorizzazione all'abbattimento di alberi di olivo, nei soli casi di deroga al divieto di espianto previsti dalla stessa L. 144/1951. Si legge in particolare nelle citate "*Linee guida*":
"*Disposizioni in materia di abbattimento alberi di olivo per la tutela del patrimonio olivicolo: allo stato attuale vigono le disposizioni della Legge n. 144 del 14 febbraio 1951. La Regione Puglia con propria Deliberazione n. 7310 del 14/12/1989 ha emanato apposite Direttive per l'esercizio della delega ai Capi degli Ispettorati Provinciali dell'Agricoltura per l'autorizzazione all'abbattimento di alberi di olivo, precisando che:*
- la domanda di estirpazione deve essere presentata dal legittimo possessore del terreno;
*- **nel caso di richiesta di abbattimento per motivi agronomici è necessario allegare una Relazione tecnico-agronomica sullo stato vegetativo e fitosanitario delle piante da svellere qualora ricorrano situazioni di «morte fisiologica delle piante o la permanente improduttività o scarsa produttività dovute a cause non rimovibili»;***
- nel caso di richiesta di abbattimento di alberi di olivo per l'esecuzione di opere di miglioramento fondiario interessi una superficie olivetata pari o superiore a 2 ettari, o un numero di piante pari o superiore a 300, è necessario allegare un Piano di miglioramento aziendale.
Secondo la richiamata Deliberazione qualora le aree interessate dagli interventi fossero interessate da vincoli di qualsiasi natura, che dovessero emergere dai certificati di destinazione urbanistica, "gli UPA effettueranno l'accertamento preventivo di campagna solo in seguito all'acquisizione dei relativi pareri favorevoli all'abbattimento".
***Nel caso in cui il certificato di destinazione urbanistica attesti l'esistenza di vincoli (idrogeologici, paesaggistici, archeologici, ecc.) sarà necessario acquisire, preventivamente, le relative autorizzazioni rilasciate ai sensi di Legge dall'Amministrazione competente**.*
***Inoltre, la facoltà, prevista dall'art. 3 del DDL 475/45, di imporre ai proprietari o conduttori dei fondi olivetati, l'obbligo di impiantare altrettanti alberi di olivo in luogo diverso da quello da abbattere, deve essere sempre esercitata, salvo casi particolari che impediscano il reimpianto e che, comunque, devono essere precisati e motivati nel decreto di autorizzazione**.*
La Regione Puglia, inoltre, con Legge n. 14/2007 relativa a "Tutela e valorizzazione del paesaggio degli ulivi monumentali della Puglia", ha definito i requisiti di monumentalità delle piante di olivo e i casi in cui sia possibile derogare al generale divieto di estirpazione delle piante definite monumentali, nonché le procedure istruttorie da adottarsi dalle Amministrazioni competenti. Secondo l'art. 10 della medesima Legge regionale, è vietato il danneggiamento, l'abbattimento, l'espianto e il commercio degli ulivi monumentali. Possono essere concesse deroghe esclusivamente per motivi di pubblica utilità o per opere i cui procedimenti autorizzativi siano stati completati alla data di entrata in vigore della legge (art.11). Tali deroghe possono essere concesse solo previa acquisizione del parere vincolante della Commissione Tecnica appositamente istituita presso l'Assessorato Regionale all'Ecologia. L'art. 2, della Legge n. 144/1951 prevede la possibilità di derogare al generale divieto di abbattimento di alberi di olivo, in particolari circostanze riconducibili a motivazioni di natura "agronomica" (qualora sia accertata la morte fisiologica della pianta e/o la permanente improduttività dovuta a cause non rimovibili, ecc.) ovvero alla esecuzione di opere di pubblica utilità ed a scopo edilizio".
● Si segnala poi la **Deliberazione della Giunta Regionale Puglia 6 agosto 2014, n. 1783**, intitolata "*Attuazione Decreto Mi.P.A.A.F. 15414/2013 «Modifica al Decreto Ministeriale 22 dicembre 2009, n. 30125 recante disciplina del regime di condizionalità ai sensi del Regolamento (CE) n. 73/2009 e delle riduzioni ed esclusioni per inadempienze dei beneficiari dei pagamenti diretti e dei programmi di sviluppo rurale». Revoca della Delib.G.R. 2 ottobre 2012, n. 1928*", pubblicata nel B.U. Puglia 22 settembre 2014, n. 131. **Ivi, nell'Allegato 2, intitolato "*Elenco delle norme e degli standard per il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali di cui all'articolo 6 e all'allegato III del Regolamento (CE) n. 73/2009*"**, si leggeva:
"***Standard 4.5: Divieto di estirpazione degli olivi***
Ambito di applicazione: tutte le superfici agricole (superfici di cui alla lettera f) dell'articolo 3 comma 6 del D.M. 30125 del 22 dicembre 2009 e s.m.i.).
***Descrizione dello standard e degli impegni - Al fine di assicurare un livello minimo di mantenimento dei terreni olivetati e delle singole piante di olivo, è disposto il divieto di estirpazione delle piante di olivo ai sensi del Decreto Legislativo Luogotenenziale 27 luglio 1945, n. 475**.*
*Intervento della Regione - **A norma dell'articolo 13 comma 1 del D.M. n. 30125 del 22 dicembre 2009 come modificato dal D.M. n. 10346 del 13 maggio 2011 a livello regionale è stabilito il divieto di estirpazione delle piante di olivo ai sensi della seguente normativa**:*
*- **Legge 14 febbraio 1951 n. 144**;*
- legge regionale 4 giugno 2007, n. 14 "Tutela e valorizzazione del paesaggio degli ulivi monumentali della Puglia".

Deroghe - La deroga all'impegno sopraindicato è ammessa nei casi di reimpianto autorizzato o di estirpazione autorizzata dall'autorità competente in base a quanto previsto dal Decreto Luogotenenziale n. 475 del 1945, o da specifiche leggi regionali vigenti".

Lo stesso "*Standard 4.5.: Divieto di estirpazione degli olivi*", in termini identici, era disposto dal Decreto MIPAAF 22 dicembre 2009 n. 30125, intitolato "*Disciplina del regime di condizionalità ai sensi del regolamento (CE) n. 73/2009 e delle riduzioni ed esclusioni per inadempienze dei beneficiari dei pagamenti diretti e dei programmi di sviluppo rurale*", pubblicato nella G.U. 31 dicembre 2009, n. 303, S.O, in particolare nell'Allegato 2 intitolato "*Elenco delle norme e degli standard per il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali di cui all' articolo 6 e all' allegato III del regolamento (CE) n. 73/2009*".

● **Si noti tuttavia che l'intero Allegato 2 del Decreto MIPAAF 22 dicembre 2009 n. 30125 è stato abrogato dall'art. 27, comma 1, del recente Decreto MIPAAF 23 gennaio 2015** (intitolato "*Disciplina del regime di condizionalità ai sensi del regolamento (UE) n. 1306/2013 e delle riduzioni ed esclusioni per inadempienze dei beneficiari dei pagamenti diretti e dei programmi di sviluppo rurale*", pubblicato nella G.U.R.I. 24 marzo 2015, n. 69, S.O.), a decorrere dal 25 marzo 2015. Ne consegue che lo "*Standard 4.5: Divieto di estirpazione degli olivi*", contenuto nell'Allegato 2 del Decreto MIPAAF 22 dicembre 2009 n. 30125 ai fini del regime di condizionalità PAC, sembra oggi essere venuto meno, e ciò non può che ripercuotersi anche sulla citata Deliberazione della Giunta Regionale Puglia 6 agosto 2014, n. 1783, avente ad oggetto l'attuazione proprio del Decreto MIPAAF 22 dicembre 2009 n. 30125.

[24] V. la precedente nota 23.

[25] Ai sensi della Decisione del Consiglio 94/800/CE del 22 dicembre 1994, pubblicata in G.U.C.E. 23 dicembre 1994, L 336, la Comunità Europea (oggi Unione Europea) è parte dell'Accordo che ha istituito l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) e dei diversi allegati contenenti gli accordi dell'OMC: l'allegato 1A contiene, tra gli altri, l'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS).

L'accordo SPS si applica solo alle misure che possono, direttamente o indirettamente, interessare il commercio internazionale. Il testo in italiano dell'Accordo SPS è reperibile al link http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_1249_allegato.pdf.

In base all'art. 2 dell'Accordo SPS, parr. 1 e 2, "*i membri hanno il diritto di prendere le misure sanitarie e fitosanitarie per la tutela della vita o della salute dell'uomo, degli animali o dei vegetali, purché dette misure non siano incompatibili con le disposizioni del presente accordo. I membri fanno in modo che le misure sanitarie e fitosanitarie siano applicate soltanto nella misura necessaria ad assicurare la tutela della vita o della salute dell'uomo, degli animali o dei vegetali, siano basate su criteri scientifici e non siano mantenute in assenza di sufficienti prove scientifiche, fatte salve le disposizioni dell'articolo 5, paragrafo 7*".

La giurisprudenza del GATT-OMC interpreta il requisito della "necessità" nel senso che esso esiga non solo un nesso di causalità diretto tra la misura adottata e la prevenzione del rischio, ma anche la scelta della misura meno restrittiva, che permetta di raggiungere il livello di tutela prescelto dallo Stato membro.

Ai sensi dell'art. 3, par. 3, dell'Accordo SPS, "*i membri possono introdurre o mantenere misure sanitarie o fitosanitarie che comportino un livello di protezione sanitaria o fitosanitaria più elevato di quello che si otterrebbe con misure basate sulle pertinenti norme, direttive o raccomandazioni internazionali, qualora esista una giustificazione scientifica o in funzione del livello di protezione sanitaria o fitosanitaria che essi considerano appropriato conformemente alle pertinenti disposizioni dell'articolo 5, paragrafi da 1 a 8".*

L'art. 5 dell'Accordo, intitolato "*Valutazione dei rischi e determinazione del livello di protezione sanitaria o fitosanitaria adeguato*", stabilisce:

1. *I membri fanno in modo che le loro misure sanitarie o fitosanitarie siano basate su una valutazione, secondo le circostanze, dei rischi per la vita o la salute dell'uomo, degli animali o dei vegetali, tenendo conto delle tecniche di valutazione dei rischi messe a punto dalle competenti organizzazioni internazionali.*

2. *Nella valutazione dei rischi, i membri tengono conto delle prove scientifiche disponibili, dei pertinenti processi e metodi di produzione, dei pertinenti metodi di ispezione, campionamento e prova, della diffusione di particolari malattie o parassiti, dell'esistenza di zone indenni da parassiti o da malattie, delle pertinenti condizioni ecologiche e ambientali, nonché delle misure di quarantena o di altri interventi.*

3. *Nel valutare il rischio per la vita o la salute degli animali o dei vegetali e nel determinare il provvedimento da applicare per raggiungere il livello adeguato di protezione sanitaria o fitosanitaria da tale rischio, i membri prendono in considerazione, quali fattori economici pertinenti, il potenziale danno in termini di perdita di produzione o di vendite in caso di contatto, insediamento o diffusione di un parassita o di una malattia, i costi inerenti alla lotta o all'eradicazione nel territorio del membro importatore e la relativa efficienza economica di metodi alternativi per limitare i rischi.*

4. *Nel determinare il livello di protezione sanitaria o fitosanitaria adeguato i membri dovrebbero tenere conto dell'obiettivo di minimizzare gli effetti negativi per il commercio.*

5. *A fini di coerenza nell'applicazione del concetto di livello adeguato di protezione sanitaria o fitosanitaria contro i rischi per la vita o la salute dell'uomo, o per la vita o la salute degli animali e dei vegetali, i membri*

evitano distinzioni arbitrarie o ingiustificate nel livelli che ritengono appropriati in situazioni diverse, qualora tali distinzioni abbiano per effetto una discriminazione o una restrizione dissimulata del commercio internazionale […].

6. *Fatto salvo l'articolo 3, paragrafo 2, nell'istituire o mantenere misure sanitarie o fitosanitarie al fine di raggiungere il livello di protezione sanitaria o fitosanitaria adeguato, i membri fanno in modo che dette misure non siano più restrittive degli scambi di quanto non sia necessario per il conseguimento di tale livello, tenuto conto della fattibilità tecnica ed economica*.

7. *Nei casi in cui le pertinenti prove scientifiche non siano sufficienti un membro può temporaneamente adottare misure sanitarie o fitosanitarie sulle base delle informazioni pertinenti disponibili, comprese quelle provenienti dalle competenti organizzazioni internazionali nonché dalle misure sanitarie o fitosanitarie applicate da altri membri. In tali casi i membri cercano di ottenere le informazioni supplementari necessarie per una valutazione dei rischi più obiettiva e procedono quindi ad una revisione della misura sanitaria o fitosanitaria entro un termine ragionevole*.

8. *Quando un membro ha motivo di ritenere che una specifica misura sanitaria o fitosanitaria introdotta o mantenuta da un altro membro limiti o possa limitare le sue esportazioni e la misura in questione non è basata sulle pertinenti norme, direttive o raccomandazioni internazionali o tali norme, direttive o raccomandazioni non esistono, una spiegazione delle ragioni della medesima misura sanitaria o fitosanitaria deve essere fornita, su richiesta, dal membro che la mantiene*".

L'art. 6 dell'Accordo, intitolato "*Adattamento alle condizioni regionali, ivi comprese le zone indenni e le zone a limitata diffusione di parassiti o malattie*", al par. 1 stabilisce: "*I membri fanno in modo che le loro misure sanitarie o fitosanitarie siano adeguate alle caratteristiche sanitarie o fitosanitarie della zona - intendendo come tale un intero paese, parte di un paese oppure l'insieme o parte di più paesi - della quale il prodotto è originario e alla quale esso è destinato. Nel valutare le caratteristiche sanitarie o fitosanitarie di una regione, i membri tengono conto, tra l'altro, del grado di diffusione di determinati parassiti o malattie, dell'esistenza di programmi di lotta o di eradicazione e di appropriati criteri o orientamenti eventualmente elaborati dalle competenti organizzazioni internazionali*".

[26] Lo stato della giurisprudenza comunitaria sul punto è riassunto, di recente, dalla sentenza della Corte di Giustizia UE, Quinta Sezione, 18 dicembre 2014, in causa C-306/13, *LVP NV/Belgische Staat*, punti 44-48:

*"*44. *A tal riguardo, si deve anzitutto ricordare, che, tenuto conto della loro natura e della loro economia, gli accordi OMC non figurano in linea di principio, tra le normative alla luce delle quali la Corte controlla la legittimità degli atti delle istituzioni dell'Unione (v. sentenza Portogallo/Consiglio, C-149/96, EU:C:1999:574, punto 47; ordinanza OGT Fruchthandelsgesellschaft, C-307/99, EU:C:2001:228, punto 24; sentenze Omega Air e a., C-27/00 e C-122/00, EU:C:2002:161, punto 93; Petrotub e Republica/Consiglio, C-76/00 P, EU:C:2003:4, punto 53; Biret International/Consiglio, C-93/02 P, EU:C:2003:517, punto 52, nonché Van Parys, EU:C:2005:121, punto 39).*

45. *Dopo aver rilevato che il sistema risultante dagli accordi OMC riservava un ruolo importante alle negoziazioni tra le parti (v. sentenza Portogallo/Consiglio, EU:C:1999:574, punto 36), la Corte ha osservato che imporre agli organi giurisdizionali l'obbligo di disapplicare norme di diritto interno che risultino incompatibili con gli accordi OMC produrrebbe la conseguenza di privare gli organi legislativi o esecutivi delle parti contraenti della possibilità, offerta segnatamente dal memorandum di accordo sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie, che costituisce l'allegato 2 dell'accordo istitutivo dell'OMC (in prosieguo: il «memorandum di accordo sulla risoluzione delle controversie»), di trovare, sia pure a titolo provvisorio, soluzioni negoziate (v. sentenze Portogallo/Consiglio, EU:C:1999:574, punto 40, e Van Parys, EU:C:2005:121, punto 48).*

46. *La Corte ha inoltre ritenuto che ammettere che il compito di assicurare la conformità del diritto dell'Unione alle norme dell'OMC incomba direttamente al giudice dell'Unione equivarrebbe a privare gli organi legislativi o esecutivi dell'Unione del margine di manovra di cui dispongono gli organi analoghi delle controparti commerciali dell'Unione. È infatti pacifico che alcune parti contraenti, fra cui le controparti più importanti dell'Unione da un punto di vista commerciale, hanno appunto tratto, alla luce dell'oggetto e dello scopo degli accordi OMC, la conseguenza che questi ultimi non figurano tra le norme alla luce delle quali i loro organi giurisdizionali controllano la legittimità del loro diritto interno. Una tale assenza di reciprocità, ove venisse ammessa, rischierebbe di condurre ad uno squilibrio nell'applicazione delle norme dell'OMC (v. sentenze Portogallo/Consiglio, EU:C:1999:574, punti da 43 a 46; Van Parys, EU:C:2005:121, punto 53, nonché FIAMM e a./Consiglio e Commissione, C-120/06 P e C-121/06 P, EU:C:2008:476, punto 119).*

47. *Solamente nell'ipotesi in cui l'Unione avesse inteso dare esecuzione ad un obbligo particolare assunto nell'ambito dell'OMC o nel caso in cui l'atto dell'Unione rinviasse espressamente a precise disposizioni degli accordi OMC spetterebbe alla Corte controllare la legittimità dell'atto dell'Unione controverso alla luce delle norme dell'OMC (v., per quanto attiene all'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio del 1947, le sentenze Fediol/Commissione, 70/87, EU:C:1989:254, punti da 19 a 22; Nakajima/Consiglio, EU:C:1991:186,*

punto 31, nonché, per quanto attiene agli accordi OMC, le sentenze Portogallo/Consiglio, EU:C:1999:574, punto 49; Biret International/Consiglio, EU:C:2003:517, punto 53, e Van Parys, EU:C:2005:121, punto 40).
48. *Orbene, contrariamente a quanto affermato dalla LVP, una siffatta situazione eccezionale non ricorre nella specie*".

[27] Nel sito istituzionale della FAO è disponibile la pubblicazione *Multilateral Trade Negotiations on Agriculture: A Resource Manual*, III (FAO, Rome, 2000); ivi, nel capitolo 5 (a cura di R. Griffin) intitolato "*Introduction to the International Plant Protection Convention (IPPC)*", consultabile al link http://www.fao.org/docrep/003/x7354e/x7354e05.htm, si legge: "5.*4.1 International Standards for Phytosanitary Measures (ISPs). The SPS Agreement recognizes the IPPC as the relevant international organization responsible for the establishment of international standards for phytosanitary measures and encourages countries to base their phytosanitary measures on IPPC standards, guidelines or recommendations in order to promote, to the greatest extent possible, the global harmonization of phytosanitary measures in trade. To this end, countries have an obligation under the SPS Agreement to play a full and active part in the IPPC to promote the development and periodic review of plant health standards, guidelines and recommendations. In particular, the WTO will refer to the IPPC to develop internationally accepted standards, methodologies and techniques for conducting risk assessments as well as standards and guidelines for the implementation in practice of SPS concepts such as equivalency. The Convention is a legally binding agreement, but standards developed and adopted by the IPPC, as well as those done by Codex and OIE, are not legally binding. However, measures that are based on international standards do not require supporting justification for WTO Members. Measures that deviate from international standards, or measures that exist in the absence of international standards, must be based on scientific principles and evidence. Emergency measures (also known as provisional measures) may be taken without complete analyses, but must be reviewed for their scientific justification and modified accordingly to be legitimately maintained*". Allo stesso modo, nel sito istituzionale della CIPV, al link https://www.ippc.int/en/core-activities/standards-setting, si legge: "*International Standards for Phytosanitary Measures (ISPMs) are the standards adopted by the Commission on Phytosanitary Measures (CPM), which is the governing body of the IPPC. The IPPC is the only standard setting organization for plant health. In addition, these standards, guidelines and recommendations are recognized as the basis for phytosanitary measures applied in trade by the Members of the World Trade Organization under the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (the SPS Agreement). Both contracting and non-contracting parties to the IPPC are encouraged to implement these standards. Standards in themselves are not regulatory instruments but come into force once countries establish requirements within their national legislation. Requests for specific information on import requirements should be addressed to the national plant protection organizations (NPPOs) of the country of import*".

[28] La Decisione di esecuzione (UE) 2015/789 della Commissione del 18 maggio 2015, in particolare, menziona: all'art. 6, par. 3, all'art. 7, par. 3, all'art. 9, par. 4, e all'art. 18, par. 4, l'ISPM n. 31 ("*Metodologie per il campionamento delle partite*", pubblicata nel 2008); all'art. 6, par. 10, l'ISPM n. 9 ("*Orientamenti sui programmi di eliminazione degli organismi nocivi*", pubblicata nel 2011) e l'ISPM n. 14 *("L'impiego di misure integrate in un approccio sistematico alla gestione dei rischi relativi agli organismi nocivi*", pubblicata nel 2014).

[29] L'art. 291 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) stabilisce che:
"*1. Gli Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione.*
2. Allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 del trattato sull'Unione europea, al Consiglio.
3. Ai fini del paragrafo 2, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono preventivamente le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.
4. I termini "di esecuzione" sono inseriti nel titolo degli atti di esecuzione".

[30] Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce "*le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione*".

[31] L'**art. 16 della Direttiva 2000/29/CE** del Consiglio dell'8 maggio 2000 (concernente "*le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità*"), nel testo attualmente vigente, è così formulato **(la quarta frase del par. 3 è evidenziata in grassetto)**:
"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.

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*".

[32] La Direttiva 2000/29/CE è stata attuata in Italia dal D.lgs. 19 agosto 2005 n. 214, intitolato appunto "*Attuazione della direttiva 2002/89/CE concernente le misure di protezione contro l'introduzione e la diffusione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali*", pubblicato nella G.U.R.I. 24 ottobre 2005, n. 248, S.O. Quest'ultimo reitera, in sostanza, le principali disposizioni della Direttiva 2000/29/CE. Il D.lgs. 214/2005 prevede infatti, in casi limitati, la possibilità di "*distruzione*" del vegetale (art. 15, comma 1, lett. d]; art. 22, comma 2; art. 35, comma 4; art. 40, comma 3, lett. d]; art. 42, comma 2; art. 47, commi 5 e 6, lett. a]; art. 50, comma 1, lett. g]; art. 54, comma 24), ma consente la distruzione esclusivamente per quei vegetali "*ritenuti contaminati o sospetti tali*" (art. 35, comma 4; art. 50, comma 1, lett. g]) o risultati "*contaminati*" all'esito di ispezioni e controlli (art. 15, comma 1, lett. d], in combinato disposto con gli artt. 14 e 11; art. 40, comma 3, lett. d] e art. 42, comma 2, in combinato disposto con l'art. 36), o che "*non sono risultati esenti da organismi nocivi … o che possono essere stati contaminati*" (art. 47, commi 5 e 6, lett. a]).

Anche negli Allegati al D.lgs. 214/2005 (cfr. Allegato IV, Parte A, Sezione I, punti 17, 20, 23.1 e 37; Sezione II, punti 9, 13 e 16), quando si fa riferimento alla "*estirpazione*" di vegetali, questa possibilità è limitata solo ai casi di vegetali "*che presentavano sintomi*" o "*che abbiano mostrato sintomi di malattie*", o "*che hanno mostrato sintomi tali da far sospettare un'infezione*", o "*che hanno mostrato sintomi tali da far sospettare una contaminazione dai patogeni*".

[33] Corte di Giustizia UE, Seconda Sezione, 15 ottobre 2014, in causa C-65/13, *Parlamento c. Commissione*, punti 44-45, secondo cui "che "*da una costante giurisprudenza risulta che la Commissione, nell'ambito del suo potere di esecuzione, i cui limiti vanno valutati, segnatamente, con riferimento agli obiettivi generali essenziali della normativa di cui trattasi, è autorizzata ad adottare tutti i provvedimenti esecutivi necessari o utili per l'attuazione della disciplina di base, purché essi non siano contrastanti con quest'ultima (sentenze Paesi*

Bassi/Commissione, C-478/93, EU:C:1995:324, punti 30 e 31; Portogallo/Commissione, C-159/96, EU:C:1998:550, punti 40 e 41; Parlamento/Commissione, C-403/05, EU:C:2007:624, punto 51, nonché Parlamento e Danimarca/Commissione, C-14/06 e C-295/06, EU:C:2008:176, punto 52). Inoltre, dal combinato disposto degli articoli 290, paragrafo 1, TFUE e 291, paragrafo 2, TFUE risulta che la Commissione, quando esercita un potere di esecuzione, non può integrare né modificare l'atto legislativo, neppure nei suoi elementi non essenziali". Si aggiunga che l'art. 11 del Regolamento (UE) n. 182/2011, inoltre, stabilisce che "*sia il Parlamento europeo sia il Consiglio possono, in qualsiasi momento, comunicare alla Commissione di ritenere che, a loro avviso, un progetto di atto di esecuzione ecceda i poteri d'esecuzione previsti nell'atto di base. In tal caso, la Commissione riesamina il progetto di atto di esecuzione, tenendo conto delle posizioni espresse, e informa il Parlamento europeo e il Consiglio se essa intende mantenere, modificare o ritirare il progetto di atto di esecuzione*".

V. sul punto anche la sentenza della Corte di Giustizia UE (Grande Sezione), 18 marzo 2014, nella causa C-427/12, *Commissione/Parlamento e Consiglio*, punti 33-39, 49 e 52:

"33. *Occorre constatare che l'articolo 291 TFUE non fornisce alcuna definizione della nozione di atto di esecuzione, ma si limita a riferirsi, al suo paragrafo 2, alla necessità dell'adozione di un tale atto da parte della Commissione o, in taluni casi specifici, del Consiglio per garantire che un atto giuridicamente vincolante dell'Unione sia attuato a condizioni uniformi nella medesima.*

34. *Emerge inoltre dall'articolo 291, paragrafo 2, TFUE che solo «[a]llorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 [TUE] e 26 [TUE], al Consiglio».*

35. *Infine, la nozione di atto di esecuzione ai sensi dell'articolo 291 TFUE deve essere valutata rispetto a quella di atto delegato, come risulta dall'articolo 290 TFUE.*

36. *Infatti, 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, da un lato, nonché, in talune circostanze, la competenza ad adottare atti normativi che integrano o modificano elementi non essenziali di un atto legislativo, dall'altro. La Convenzione europea ha proposto una distinzione tra tali due tipi di competenza, che risulta agli articoli I-35 e I-36 del progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. Tale modifica è infine stata ripresa nel Trattato di Lisbona gli articoli 290 TFUE e 291 TFUE.*

37. *In forza dell'articolo 290, paragrafo 1, primo comma, TFUE, «[u]n atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo».*

38. *Quando il legislatore dell'Unione conferisce alla Commissione, in un atto legislativo, un potere delegato in virtù dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE, quest'ultima è chiamata ad adottare norme che integrano o modificano determinati elementi non essenziali di tale atto. Conformemente al secondo comma di tale disposizione, gli obiettivi, il contenuto, la portata nonché la durata della delega di potere devono essere esplicitamente delimitati dall'atto legislativo che conferisce una tale delega. Detto requisito implica che l'attribuzione di un potere delegato mira all'adozione di norme che si inseriscono nel quadro normativo quale definito dall'atto legislativo di base.*

39. *Quando invece lo stesso legislatore conferisce un potere di esecuzione alla Commissione sulla base dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE, quest'ultima è chiamata a precisare il contenuto di un atto legislativo, per garantire la sua attuazione a condizioni uniformi in tutti gli Stati membri.*

[…]

49. […] *L'esercizio da parte della Commissione del potere conferitole … si inserisce così in un quadro normativo stabilito dall'atto legislativo stesso, che l'atto di esecuzione non può né modificare né integrare in elementi non essenziali.*

[…]

52. […] *alla Commissione il potere non di integrare elementi non essenziali di tale atto legislativo, ma di precisare il contenuto normativo del medesimo, conformemente all'articolo 291, paragrafo 2, TFUE*".

Circa la distinzione tra "*atti legislativi"* e "*atti non legislativi*" della UE, e la non qualificabilità come atti legislativi delle Decisioni di esecuzione della Commissione rese ai sensi dell'art. 291 TFUE, cfr. le Conclusioni dell'Avvocato Generale Jääskinen presentate il 12 settembre 2013, nella causa C-270/12, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord/Parlamento e Consiglio*, punti 76-81 e 89:

"76. *Fondamentalmente, l'articolo 290 TFUE consente di delegare i poteri per l'adozione di norme che completano o modificano determinate parti non essenziali di un atto legislativo. Tali poteri possono essere delegati unicamente alla Commissione. In altri termini, un atto delegato ai sensi dell'articolo 290 TFUE trasferisce alla Commissione il potere di apportare modifiche non sostanziali ad atti legislativi specifici e/o la facoltà di completare tali atti. Tuttavia, allo stesso tempo, l'articolo 290 TFUE assoggetta la delega a rigorose*

condizioni, al fine di garantire la responsabilità democratica nel processo legislativo europeo. A norma dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE gli atti legislativi di cui trattasi «delimitano esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere».

77. *L'articolo 291 TFUE sulle competenze di esecuzione persegue un diverso obiettivo. Anzitutto, stabilisce la regola fondamentale secondo cui il potere di adottare misure di attuazione rientra tra le competenze degli Stati membri. In secondo luogo, allorché sono necessarie condizioni di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione che presentino un grado di uniformità maggiore rispetto a quello che si potrebbe altrimenti conseguire, le competenze di esecuzione possono essere trasferite alla Commissione o, a determinate condizioni restrittive, al Consiglio. Di conseguenza, le competenze di esecuzione possono essere esercitate a livello dell'Unione invece che a livello nazionale. Concordo pertanto con quella parte della dottrina che ritiene che l'obiettivo delle competenze di esecuzione di cui all'articolo 291 TFUE sia di permettere una definizione più dettagliata del contenuto normativo dell'atto da eseguire, al fine di facilitarne l'applicazione. Ciò è abbastanza diverso dall'obiettivo delle misure adottate in virtù di un atto delegato ai sensi dell'articolo 290 TFUE, che consiste nel sollevare il legislatore dell'Unione dalla necessità di modificare o completare elementi non essenziali di un atto normativo, riservando, al contempo, il potere decisionale del legislatore rispetto agli elementi essenziali dell'area in questione.*

78. *Certamente, non è sempre facile tracciare il confine tra il completamento di un atto legislativo con elementi non essenziali e l'adozione di norme di attuazione più dettagliate. Tuttavia, come ha rilevato un filosofo, «l'esistenza di casi-limite non implica l'assenza di casi chiaramente positivi o negativi».*

79. *Tuttavia, contrariamente agli argomenti utilizzati dal Regno Unito nel suo ricorso di annullamento, ciò non significa che le misure di esecuzione ai sensi dell'articolo 291 TFUE non possano avere portata generale. Quando lo sono, equivalgono ad un atto regolamentare ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE* […]

80. *Inoltre, le misure di esecuzione ai sensi dell'articolo 291 TFUE possono essere emanate sotto forma di atti amministrativi di portata individuale. Ma evidentemente gli atti amministrativi di portata individuale sono interamente esclusi dall'articolo 290 TFUE. Perciò, l'articolo 290 TFUE e l'articolo 291 TFUE si sovrappongono solo nel senso che gli atti che siano sostanzialmente regolamentari ai sensi dell'articolo 263, paragrafo 4, TFUE e che abbiano la forma di un regolamento o di una decisione di portata generale possono essere adottati in base ad entrambe le suddette disposizioni.*

81. *Da ciò deriva che il Trattato FUE, a differenza dei precedenti Trattati, ha introdotto una netta distinzione concettuale tra atti delegati e atti di esecuzione. Gli atti delegati ai sensi dell'articolo 290 TFUE sono atti (regolamentari) non legislativi di portata generale adottati dalla Commissione, al fine di modificare o completare elementi non essenziali di un atto normativo. Gli atti di esecuzione ai sensi dell'articolo 291 TFUE possono essere atti regolamentari o decisioni amministrative individuali. Tali atti possono essere adottati dalla Commissione o dal Consiglio al fine di garantire l'esecuzione uniforme di provvedimenti dell'Unione europea giuridicamente vincolanti. Inoltre, a causa della dovuta menzione dei termini «delegati» o «esecutivi» nel titolo, entrambi i tipi di atti esecutivi sono adesso formalmente distinguibili dagli strumenti usati per l'adozione di atti normativi.*

[…]

89. […] *Naturalmente, il principio costituzionale fondamentale attualmente sancito dall'articolo 290, paragrafo 1, TFUE, che riserva la definizione di determinati elementi essenziali di una materia ad un atto legislativo, limita non soltanto la portata degli atti delegati ma anche quella degli atti di esecuzione*".

[34] Occorre considerare che, sia prima che dopo la Decisione di esecuzione (UE) 2015/789 della Commissione del 18 maggio 2015, sono state adottate, in relazione a differenti organismi nocivi ai vegetali, anche altre Decisioni di esecuzione della Commissione Europea che hanno previsto la drastica misura della distruzione di tutte le piante specificate o ospiti, anche non infette, in un raggio minimo di un dato numero di metri dalle piante infette. Da questo punto di vista, dunque, l'art. 6, par. 2, lett. a) della Decisione di esecuzione (UE) 2015/789 non rappresenta un caso senza precedenti.

Basti citare la Decisione di esecuzione della Commissione del 9 giugno 2015, n. 2015/893, relativa alle misure atte a impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione di *Anoplophora glabripennis*, citata in questo documento nella Parte I, Sezione 1, lett. F) e alla nota 62, cui si rinvia: nell'Allegato III, par. 3, lett. b), la Decisione di esecuzione della Commissione 2015/893/UE prevede anch'essa come misura di eradicazione, nell'ambito delle zone delimitate, l'abbattimento di tutte le piante specificate nel raggio di 100 metri intorno alle piante infestate.

Un altro esempio è rappresentato dalla Decisione di esecuzione della Commissione 26 settembre 2012 n. 2012/535/UE, relativa a misure urgenti di prevenzione della propagazione nell'Unione di *Bursaphelenchus xylophilus (Steiner e Buhrer) Nickle et al*. (nematode del pino), pubblicata nella G.U.U.E. 2 ottobre 2012, n. L 266. Nell'Allegato I, punto n. 2), la Decisione di esecuzione della Commissione 2012/535/UE stabilisce che, quando istituisce una zona delimitata, lo Stato membro interessato crea immediatamente al suo interno una zona con raggio minimo di 500 m attorno a ciascuna pianta sensibile in cui è stata rilevata la presenza del nematode

del pino («zona di taglio raso»). Nella zona di taglio raso "*tutte le piante sensibili sono abbattute, rimosse ed eliminate*": l'abbattimento e la distruzione di tali piante sono effettuati procedendo dall'esterno della zona verso il suo centro. Tuttavia, il successivo punto n. 3) dello stesso Allegato I stabilisce che "*se uno Stato membro ritiene che la creazione di una zona di taglio raso con raggio di 500 m di cui al punto 2 abbia conseguenze sociali o ambientali inaccettabili, il raggio minimo della zona di taglio raso può essere ridotto a 100 m attorno a ciascuna pianta sensibile in cui è stata rilevata la presenza del nematode del pino*".

Ovviamente, però, una prassi della Commissione Europea, ossia il fatto che essa abbia seguito in più casi un certo orientamento, non consolida di per sé la validità di una Decisione di esecuzione: quest'ultima va sempre commisurata alla necessaria conformità all'atto di base (la Direttiva 2000/29/CE), alla CIPV e ai principi generali dell'ordinamento UE tra i quali la proporzionalità e la precauzione. Questo significa, per esprimersi in termini atecnici e di più immediata comprensione, che qualora la Commissione nell'adottare più decisioni "erri" (nel senso della violazione del diritto UE) più volte nello stesso modo, il fatto che abbia ripetuto l'"errore" non trasforma quest'ultimo in decisione valida e legittima per effetto della semplice reiterazione.

Detto ciò, deve qui sottolinearsi un'altra singolare circostanza: **se è vero la misura di cui all'art. 6, par. 2, lett. a) della Decisione di esecuzione (UE) 2015/789 non è l'unica, nella prassi della Commissione, che disponga la distruzione di piante non infette né sospette di infezione nel raggio di 100 metri da quelle infette, essa è però diversa da altre decisioni di esecuzione della Commissione in quanto dispone questo obbligo senza eccezioni, senza cioè prevedere un potere dello Stato membro di derogare motivatamente, in casi specifici, a tale obbligo**.

Ed infatti, ritornando all'esempio della Decisione di esecuzione 2015/893/UE sulla *Anoplophora glabripennis*, essa concede allo Stato un potere di deroga, prevedendo che lo Stato possa, con proprio provvedimento motivato, escludere una serie di piante dagli abbattimenti anche se all'interno nella zona delimitata e ricomprese nel raggio di 100 metri dalla pianta infetta: "*in casi eccezionali in cui un organismo ufficiale responsabile stabilisca che, per motivi connessi al particolare valore sociale, culturale o ambientale della pianta, non è opportuno procedere agli abbattimenti sopra citati, si procede all'esame individuale, regolare e dettagliato di tutte le piante specificate che si trovano nel raggio in questione, ma che non devono essere abbattute, per verificare se presentano o meno segni di contaminazione, nonché all'applicazione di misure volte a impedire qualunque possibile diffusione dell'organismo specificato a partire da queste piante; le motivazioni di tale decisione e la descrizione delle misure devono essere notificate alla Commissione*" (Allegato III, par. 3, lett. b] della Decisione di esecuzione 2015/893/UE).

Allo stesso modo, la Decisione di esecuzione 2012/535/UE sul *Bursaphelenchus xylophilus* (nematode del pino), nell'Allegato I, punto n. 3, ultimo periodo, e al punto n. 4, dopo aver previsto l'obbligo di abbattimento di tutte le piante nel raggio minimo di 500 (o 100) metri (zona cd. di taglio raso) dalla pianta infetta, stabilisce che "*in casi eccezionali, se lo Stato membro considera inopportuno l'abbattimento di determinate piante situate nella zona di taglio raso, può essere applicata a tali piante una misura di eradicazione alternativa, che offra lo stesso livello di protezione contro la propagazione del nematode del pino. Le ragioni che hanno condotto a tale conclusione e la descrizione della misura alternativa sono notificate alla Commissione […] nei casi in cui si applica il punto 3 tutte le piante sensibili situate a una distanza compresa tra 100 m e 500 m dalle piante sensibili in cui è stata rilevata la presenza del nematode del pino e non abbattute sono oggetto delle seguenti misure: a) annualmente, prelievo di campioni dalle piante sensibili e loro analisi per l'accertamento della presenza del nematode del pino, secondo uno schema di campionamento in grado di confermare con un'attendibilità del 99 % che il livello di presenza del nematode del pino nelle piante sensibili è inferiore allo 0,1 %; b) dal primo anno fino alla completa eradicazione di cui all'articolo 6, paragrafo 1, o fino alla decisione di applicare misure di contenimento di cui all'articolo 7, paragrafo 1, ispezioni effettuate ogni due mesi dagli Stati membri durante la stagione di volo del vettore sulle piante sensibili per rilevare segni o sintomi della presenza del nematode del pino, seguite da prelievi di campioni e analisi sulle piante per le quali sono osservati segni o sintomi della presenza del nematode del pino. Le ragioni che hanno condotto alla conclusione di cui al punto 3 e la descrizione delle misure indicate alle lettere a) e b) sono notificate alla Commissione*".

[35] Considerando n. 6 della Direttiva 2000/29/CE: "*La necessità di tali misure è stata da tempo riconosciuta e ha formato oggetto di numerose disposizioni nazionali e di convenzioni internazionali, tra le quali la Convenzione internazionale per la protezione dei vegetali (CIPV) del 6 dicembre 1951, conclusa in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), riveste un interesse mondiale*". V. altresì i Considerando nn. 16 e 17, l'art. 1, parr. 1 e 4, l'art. 13-*bis*, parr. 3 e 4, e l'art. 13-*sexies*, della stessa Direttiva 2000/29/CE.

[36] V. la precedente nota 32. L'art. 1 del D.lgs. 214/2005, alla lett. c), chiarisce infatti che "*il presente Decreto ha per oggetto … l'attuazione della Convenzione internazionale per la protezione delle piante (CIPV)*". All'art. 7-*bis*, comma 1, il D.lgs. 214/2005 prevede la "*previa analisi del rischio fitosanitario*".

[37] V. la Decisione del Consiglio del 19 luglio 2004, 2004/597/CE, che approva l'adesione della Comunità europea alla Convenzione internazionale per la protezione dei vegetali quale modificata e approvata dalla

risoluzione 12/97 della ventinovesima sessione della conferenza della FAO del novembre 1997, pubblicata nella G.U.C.E. 14 agosto 2004, L 267, e reperibile al link http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004D0597&from=EN.

[38] Corte di Giustizia UE (Grande Sezione), 13 gennaio 2015, in cause riunite C-404/12 P e C-405/12, *Consiglio / Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe*, punti 44 e 46: "*In forza dell'articolo 300, paragrafo 7, CE (divenuto articolo 216, paragrafo 2, TFUE), gli accordi internazionali conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni della stessa e, conseguentemente, prevalgono sugli atti da esse emanati (v., in tal senso, sentenza Intertanko e a., C-308/06, EU:C:2008:312, punto 42 e giurisprudenza ivi citata)* […] *da costante giurisprudenza della Corte risulta che le disposizioni di un accordo internazionale di cui l'Unione sia parte possono essere invocate a sostegno di un ricorso di annullamento di un atto di diritto derivato dell'Unione o di un'eccezione relativa all'illegittimità di tale atto unicamente a condizione che, da un lato, ciò non sia escluso né dalla natura né dalla struttura di esso e, dall'altro, che tali disposizioni risultino, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise (v. sentenze Intertanko e a., EU:C:2008:312, punto 45; FIAMM e a./Consiglio e Commissione, EU:C:2008:476, punti 110 e 120, nonché Air Transport Association of America e a., EU:C:2011:864, punto 54)*". Corte di Giustizia CE (Quarta Sezione), 13 dicembre 2007, in causa C-372/06, *Asda Stores*, punto 40: "*Si deve a questo proposito ricordare che gli accordi internazionali, sin dalla loro entrata in vigore, costituiscono parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario (v., tra l'altro, sentenza 10 febbraio 2006, causa C-344/04, IATA e ELFAA, Racc. pag. I-403, punto 36). Secondo una costante giurisprudenza, le norme di diritto comunitario derivato devono essere interpretate, per quanto possibile, alla luce di tali accordi (v., in particolare, sentenza 9 gennaio 2003, causa C-76/00 P, Petrotub e Republica/Consiglio, Racc. pag. I-79, punto 57)*". Corte di Giustizia CE (Prima Sezione), 7 giugno 2007, in causa C-335/05, *Řízení Letového Provozu ČR*, punto 16: "*Quanto all'incidenza che un accordo internazionale di cui la Comunità è parte, come il GATS, può avere sull'interpretazione di una disposizione di diritto derivato, secondo giurisprudenza costante la prevalenza degli accordi internazionali conclusi dalla Comunità sulle norme di diritto comunitario derivato impone di interpretare queste ultime in maniera per quanto possibile conforme agli accordi (sentenze 10 settembre 1996, causa C-61/94, Commissione/Germania, Racc. pag. I-3989, punto 52; 1° aprile 2004, causa C-286/02, Bellio F.lli, Racc. pag. I-3465, punto 33; 12 gennaio 2006, causa C-311/04, Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, Racc. pag. I-609, punto 25, nonché 8 marzo 2007, cause riunite C-447/05 e C-448/05, Thomson e Vestel France, Racc. pag. I-2049, punto 30)*".

[39] Articolo IV, par. 2, lett. f) della CIPV.

[40] Articolo VII, par. 2, lett. g) della CIPV. Lo stesso Articolo VII, al par. 6, aggiunge che "*il presente articolo non osta a che le parti contraenti adottino opportune misure di emergenza a seguito dell'individuazione di organismi nocivi che costituiscono un rischio potenziale per il loro territorio o a seguito di una comunicazione in tal senso. Le misure in questione devono essere sottoposte quanto prima a valutazione per verificare che il loro mantenimento sia giustificato*".

[41] Cfr. il Considerando n. 2 della Decisione di Esecuzione (UE) 2015/789: "*Il 6 gennaio 2015 l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (di seguito «l'Autorità») ha pubblicato un parere scientifico sui rischi per la salute delle piante presentati dalla Xylella fastidiosa (Wells et al.) (di seguito «l'organismo specificato») nel territorio dell'UE, nonché sull'identificazione e sulla valutazione delle possibilità di ridurre tali rischi. Il parere comprende un elenco di specie di piante sensibili agli isolati europei e non europei dell'organismo specificato. Inoltre, il 20 marzo 2015, l'Autorità ha pubblicato una relazione scientifica sulla categorizzazione di tali piante da impianto, escluse le sementi, in base al rischio di introduzione dell'organismo specificato. Nella relazione è operata una suddivisione in categorie delle specie vegetali per le quali è stata finora confermata la sensibilità agli isolati europei e non europei dell'organismo specificato tramite infezione naturale, infezione sperimentale tramite vettore o infezione di tipo sconosciuto (di seguito «le piante specificate»). Tale elenco è più lungo di quello riportato nella decisione di esecuzione 2014/497/UE della Commissione. Di conseguenza è opportuno che la presente decisione si applichi ad un elenco di specie più lungo di quello della decisione di esecuzione 2014/497/UE. Tuttavia, per garantire la proporzionalità, alcune misure dovrebbero applicarsi solo alle specie vegetali sensibili agli isolati europei dell'organismo specificato (di seguito «le piante ospiti»). A questo proposito, mentre il parere dell'EFSA del 6 gennaio 2015 sottolinea l'incertezza per quanto riguarda la gamma di specie vegetali, dal momento che la ricerca è ancora in corso, i risultati delle indagini condotte dalle autorità italiane hanno confermato la capacità di determinate piante specificate di fungere da «piante ospiti»*".

[42] V. la precedente nota 9.

[43] V. la precedente nota 8.

[44] V. la precedente nota 31.

[45] V. la precedente nota 15: nella "*Tabella n. 2*" a pag. 15 del Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato, infatti, si legge che nei "*focolai esterni alla Provincia di Lecce*", con particolare riguarda ai "*focolai Prov. Brindisi*", a fronte di sole 8 "*piante infette*" vi sarebbero ben 2032 "*piante da estirpare*" perché nel raggio

di 100 metri. Se si assume come base questa stima del Commissario delegato circa le piante da estirpare, ne emergerebbe un rapporto di oltre 250 (piante non infette da estirpare) a 1 (pianta infetta).

[46] Sia il Tribunale che la Corte di Giustizia UE ricordano che "*secondo una giurisprudenza costante, il principio di proporzionalità, che costituisce uno dei principi generali del diritto dell'Unione, esige che gli atti delle istituzioni non eccedano i limiti di ciò che è* ***idoneo*** *e* ***necessario*** *per il conseguimento degli scopi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate,* ***si deve ricorrere alla meno restrittiva*** *e che* ***gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti*** *(v. sentenza dell'8 luglio 2010, Afton Chemical, C-343/09, Racc., EU:C:2010:419, punto 45 e la giurisprudenza ivi citata)*": in questi termini Tribunale dell'Unione Europea, Quinta Sezione, 26 settembre 2014, in causa C- causa T-614/13, *Romonta GmbH/Commissione*, punto 62; Corte di Giustizia UE, Prima Sezione, 21 luglio 2011, in causa C-2/10, *Azienda Agro-Zootecnica Franchini/Regione Puglia*, punto 73.

[47] V. la precedente nota 9.

[48] "*Il volo attivo dell'insetto appare limitato, tuttavia il trasporto passivo, grazie a veicoli o al vento, sembra un fattore estremamente importante di diffusione della Xylella fastidiosa*": così si esprimeva la stessa Commissione Europea, Direzione Generale Salute e Consumatori, nella "*Relazione Finale di Audit effettuato in Italia dal 18 al 25 Novembre 2014 al fine di valutare la situazione e i controlli ufficiali in relazione alla Xylella Fastidiosa*", DG(SANCO) 2014-7327 - MR FINAL, reperibile al link http://ec.europa.eu/food/fvo/act_getPDF.cfm?PDF_ID=11540. Si legge in proposito nel portale scientifico *Phys.org*, all'indirizzo URL http://phys.org/news/2015-04-famous-olive-trees-puglia-ravaged.html, che "*yet so far the only real action taken has been to apply the European Union protocol that requires the destruction of any olive tree and vegetation for a mile around the border of the affected zone, in this case the Salentinian Peninsula. Will this stop the diffusion of Xilella? The bacterium spreads easily as it cleverly uses a partner, the burrowing meadow spittlebug (Philaenus spumarius), one of the most abundant field insects, in order to enter the tree […] the border management strategy so far reported by the Italian and EU authorities offers only tentative steps to limit the spread of the pathogen. It's very hard to see that this will have any significant effect: the spittlebugs are not great flyers but can be carried many kilometres in a single day by the wind or on humans or animals*". Anche nel portale della Forestry Commission England (UK), nella sezione *Xylella fastidiosa*, all'indirizzo URL http://www.forestry.gov.uk/forestry/beeh-a3vemx, si legge che "*in nature, the pathogen is exclusively transmitted by xylem-fluid feeding insects from the Cicadellidae and Ceropidae families. There are several species of insects in the UK which could vector (spread) X. fastidiosa, including the common froghopper (Philaenus spumarius). Although such insects usually only fly short distances of up to 100 metres, they can be carried much longer distances by the wind*". Si legge infine in STANCANELLI ET AL., *Assessing the risk posed to plant health by Xylella fastidiosa in the European Union*, in *Watch Letter*, Vol. 33, no. 33, p. 1-8 (June 2015), reperibile al link http://ciheam.org/images/CIHEAM/PDFs/Publications/LV/WL33/011%20-%20Stancanelli.pdf: "*Spread over short to long distances may occur by human assistance, via trade of infected plants for planting or by passive transport of infectious insects in vehicles. However, infectious vectors may also spread locally by flying or being passively transported longer distances by wind. The uncertainties related to the spread include the contributions of human and wind mediated spread mechanisms, the lack of data on how far the insect vectors can fly, and on how farming practices could impact potential insect vectors and limit the spread of the disease*".

[49] Si afferma che "*ai fini dell'esame della proporzionalità della restrizione di cui trattasi, occorre ancora verificare se i mezzi adoperati in tale contesto non vadano oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo legittimo perseguito. In altri termini, occorrerà valutare se non vi siano misure alternative idonee a realizzare in pari modo tale obiettivo, ma con un effetto meno restrittivo*": così la Corte di Giustizia UE, Prima Sezione, 3 marzo 2011, in causa C-161/09, *Kakavetsos-Fragkopoulos AE Epexergasias kai Emporias Stafidas/Nomarchiaki Aftodioikisi Korinthias*, punto 39.

[50] La violazione del principio di proporzionalità (insieme a numerosi altri profili), con riferimento alla Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE, era stata prospettata in termini molto netti nella Lettera consegnata dal Presidente della Regione Puglia dott. Emiliano in data 20 luglio 2015 al Commissario europeo per la salute e la sicurezza alimentare Andriukaitis, il cui testo è reperibile al link http://www.regione.puglia.it/index.php?page=pressregione&id=19140&opz=display. Si legge nella Lettera: "*Già nella nota della Regione Puglia prot.AOO030/24/04/2015/0032700, da Lei riscontrata, sono stati evidenziati i temi che attengono alla corretta applicazione del principio di proporzionalità nell'azione Comunitaria e di ponderazione dei diversi interessi che l'Unione Europea è tenuta a tutelare, quali il rischio della salute umana, la tutela del paesaggio, della biodiversità e dell'ambiente. Senza una attenta valutazione del rapporto rischio/beneficio di ogni misura adottata, si corre solo il rischio di generare conflitti sociali, aggravati, nel caso di specie, anche dall'assenza di qualsiasi condivisione con le popolazioni locali che sono poi chiamate a concorrere ad attuare e/o subire le misure stesse. Sono consapevole delle difficoltà e degli interessi degli altri Stati Membri così come del fatto che occorre fare tutto il possibile e quanto necessario per contenere la malattia*

negli attuali confini. Sono, tuttavia, dubbioso che le misure fin ora adottate non eccedano "il necessario e il possibile", sconfinando nell'impossibile e nel vessatorio. Non può, chiaramente, sfuggirmi che le misure europee di allerta e di quarantena scattano anche in presenza di un solo caso di Xylella, ma è fondamentale che la Commissione Europea e gli Stati Membri interessati, comprendano in maniera più approfondita il fenomeno, prima di adottare misure che potrebbero risultare drammaticamente impattanti. Alla luce di tutto quanto premesso, mi permetto di ribadire un concetto già espresso, ovvero l'opportunità di sottoporre ad una revisione ragionata la strategia proposta dalla Decisione di esecuzione 789/15 come da articolo 6 punto 10, attivando una valutazione di fattibilità supportata dall'Agenzia EFSA conformemente alla norma tecnica FAO ISPM9. Mi permetto, inoltre, di anticiparLe alcuni elementi di valutazione emersi dalla nostra esperienza che saranno sicuramente argomento di una riflessione futura: • l'obbligo di estirpazione per la zona di sorveglianza di tutte le piante ospiti di xylella anche se sane, nel raggio di cento metri da una pianta malata, appare esagerato perché comporta l'abbattimento di migliaia di piante di ulivo anche monumentali, non infette da Xylella, senza che sia stata valutata la reale efficacia dell'azione di estirpazione delle piante, con un intervento irreversibile che danneggia ambiente, paesaggio e proprietari delle piante. Per altre fitopatie da quarantena che non interessavano una specie produttiva di tale rilevanza, non solo economica, come l'ulivo, risulta che le azioni preventive cautelari di estirpazione di piante hanno interessato superfici molto più ridotte; • il divieto di impianto delle specie vegetali dell'allegato II nella zona di insediamento se può forse trovare giustificazione nella fascia più settentrionale dove effettuare degli abbattimenti per contenimento a protezione della zona cuscinetto, nella parte centro meridionale della penisola Salentina, considerato l'insediamento irreversibile del patogeno, appare un'inutile misura vessatoria senza giustificazione tecnico-scientifica; • l'ampiezza della fascia settentrionale della zona infetta in cui abbattere tutte le piante aggredite dal patogeno, 20 chilometri di larghezza per oltre 50 di lunghezza, appare esagerata. Le attività di monitoraggio richieste sono insostenibili. La riduzione della fascia ad una larghezza di 5 chilometri non solo risulterebbe ugualmente efficace, ma la sostenibilità delle azioni richieste aumenterebbe le garanzie del controllo; • l'abbattimento degli alberi potrebbe essere sostituito dalla eradicazione degli stessi e dal reimpianto, a fini di ricerca scientifica, nelle aree con una presenza conclamata del patogeno con cultivar di ulivo che apparirebbero meno sensibili al fenomeno del disseccamento; • la ricerca per una cura delle piante colpite utilizzando metodiche innovative che recentemente sono state proposte in diversi progetti pilota e che stanno dando primi risultati incoraggianti nella remissione sintomatica delle piante infette costituendo una proposta alternativa all'eradicazione del batterio attraverso l'espianto; • i vivai che si sono dotati di tecniche di isolamento da vettori esterni (screen house) garantirebbero la certificazione di esenzione dal batterio favorendo la ripresa di un vivaismo di alta qualità che dopo decenni di sacrifici ed investimenti rischia di essere cancellato; • l'elenco delle specie vegetali sottoposte a limitazione della movimentazione (allegato I) appare esagerato ed inutile. Esagerato in quanto senza motivo comprende le specie ospiti di tutte le sottospecie di Xylella, mentre è ormai accertata l'esistenza in Salento di una sola sottospecie, con una gamma d'ospiti molto più limitata. Inutile perché buona parte delle specie identificate come ospiti del ceppo salentino (allegato II) sono ospiti di prima segnalazione per Xylella, facendo prevedere che eventuali ospiti non ancora identificati non siano compresi nell'allegato I. • il blocco della movimentazione della vite appare poi doppiamente vessatorio, perchè, nonostante il monitoraggio, mancano evidenze della suscettibilità in condizioni naturali, perchè anche in condizioni sperimentali non c'è nessuna evidenza di suscettibilità. Il tutto in una situazione in cui, per un esagerato e discutibile principio di massima precauzione, si blocca l'attività di quaranta imprese specializzate del comprensorio vivaistico di Otranto; • l'impossibilità per i vivai delle aree infette di commercializzare tutte le specie dell'allegato I nelle medesime aree appare irragionevole e inutilmente penalizzante per i vivai con l'assurda conseguenza che si ripercuote anche sui cittadini delle aree infette, che per acquistare una pianta in allegato I, da impiantare in area infetta, devono farlo dai vivai delle altre provincie; • le attuali misure imposte dalla normativa obbligano l'Italia, la Regione Puglia, gli agricoltori e vivaisti colpiti, a costi insostenibili che creano condizioni di distorsione del mercato tra gli Stati Membri e tra le stesse regioni italiane. Urge individuare un adeguato piano di interventi economici per finanziare le azioni di lotta e di contenimento e per indennizzare agricoltori e vivaisti dei danni subiti; • occorre programmare, urgentemente, una attività di ricerca scientifica di livello europeo, dedicato alla Xylella fastidiosa, che stanzi risorse adeguate".

[51] V. la precedente nota 34.

[52] Solo un inciso, per completezza: il "*Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*" allegato al TUE non sembra, invece, utilmente richiamabile quale parametro sulla cui base predicare l'invalidità di Decisioni di esecuzione adottate dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 291, par. 4, TFUE. Ciò perché le Decisioni di esecuzione di cui all'art. 291 TFUE appartengono non già alla categoria degli "*atti legislativi*" della UE (disciplinati invece dall'art. 290 TFUE), bensì a quella degli atti esecutivi (v. sul punto la precedente nota 33). Di contro, il "*Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*" allegato al TUE si riferisce solo alle proposta di adozione di un "*atto legislativo*".

[53] Reperibile al link http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52000DC0001.

[54] V. la Decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, relativa alla firma, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, in G.U.U.E. 17 maggio 2005, L 124.

[55] Il testo in italiano della Convenzione di Aarhus è reperibile al link http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43ital.pdf.

[56] La Convenzione di Aarhus, dopo aver definito all'art. 2, par. 4, la nozione di "*pubblico*" come "*una o più persone fisiche o giuridiche e, ai sensi della legislazione o della prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone*", e la nozione di "*pubblico interessato*" come "*il pubblico che subisce o può subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale o che ha un interesse da far valere al riguardo; ai fini della presente definizione si considerano titolari di tali interessi le organizzazioni non governative che promuovono la tutela dell'ambiente e che soddisfano i requisiti prescritti dal diritto nazionale*", stabilisce:

- all'art. 6, garanzie procedimentali di "*Partecipazione del pubblico alle decisioni relative ad attività specifiche*";
- all'art. 7, garanzie procedimentali di "*Partecipazione del pubblico a piani, programmi e politiche in materia ambientale*";
- all'art. 8, garanzie procedimentali di "*Partecipazione del pubblico all'elaborazione di regolamenti di attuazione e/o strumenti normativi giuridicamente vincolanti di applicazione generale*".

[57] La Convenzione di Aarhus, all'art. 3, par. 1, stabilisce che "*ciascuna Parte adotta i provvedimenti legislativi, regolamentari e gli altri provvedimenti necessari, compresi i provvedimenti destinati ad assicurare la compatibilità tra le disposizioni adottate per dare attuazione alla presente convenzione in tema di accesso alle informazioni, partecipazione del pubblico e accesso alla giustizia, nonché le opportune misure di esecuzione, al fine di stabilire e mantenere un quadro normativo chiaro, trasparente e coerente per l'attuazione della presente convenzione*". La Comunità Europea ha conseguentemente adottato i seguenti atti normativi di attuazione nell'ordinamento comunitario della Convenzione di Aarhus: la Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio; la Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia; il Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

[58] L'art. 8 della Convenzione di Aarhus, intitolato "*Partecipazione del pubblico all'elaborazione di regolamenti di attuazione e/o strumenti normativi giuridicamente vincolanti di applicazione generale*", è così formulato: "*Ciascuna Parte si sforza di promuovere, in una fase adeguata e quando tutte le alternative sono ancora praticabili, l'effettiva partecipazione del pubblico all'elaborazione, ad opera delle autorità pubbliche, di regolamenti di attuazione e altre norme giuridicamente vincolanti di applicazione generale che possano avere effetti significativi sull'ambiente. A tal fine occorre adottare le seguenti misure: a) fissare termini sufficienti per consentire l'effettiva partecipazione; b) pubblicare le proposte legislative o renderle accessibili al pubblico in altro modo; c) consentire al pubblico di formulare osservazioni direttamente o per il tramite di organi consultivi rappresentativi. I risultati della partecipazione del pubblico sono presi in considerazione nella misura più ampia possibile*".

È vero che il Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006 (sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale) non contiene specifiche misure di attuazione relative all'art. 8 della Convenzione di Aarhus: tuttavia, questo non significa che gli atti adottati dalle istituzioni e dagli organi della UE possano non tenere in alcun conto il citato art. art. 8 della Convenzione di Aarhus.

Basti richiamare in proposito la già citata sentenza della Corte di Giustizia UE (Grande Sezione), 13 gennaio 2015, in cause riunite C-404/12 P e C-405/12, *Consiglio / Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe* (v. la precedente nota 38). Essa ha sì affermato, al punto 47, che "*l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione di Aarhus ... non contiene alcun obbligo incondizionato e sufficientemente preciso idoneo a disciplinare direttamente la situazione giuridica dei singoli*", ma ha fatto ciò argomentando sulla base del fatto che la formulazione testuale del citato par. 3 dell'art. 9 della Convenzione di Aarhus opera un espresso rinvio a necessarie misure di attuazione che ciascuno Stato deve adottare nella sua legislazione nazionale: come osserva la Corte sempre al punto 47 della citata sentenza, "*atteso che solo «i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale» sono titolari dei diritti previsti dal suddetto articolo 9, paragrafo 3, tale disposizione è subordinata, nella sua esecuzione o nei suoi effetti, all'intervento di un atto ulteriore (v. sentenza Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punto 45)*".

Non sembra potersi dire lo stesso rispetto all'art. 8 della Convenzione di Aarhus, la cui formulazione testuale non contiene alcun rinvio alla legislazione nazionale o al diritto nazionale, prevedendo un impegno che sembra preciso e incondizionato ("*occorre adottare*"). Rispetto all'art. 8 della Convenzione di Aarhus, dunque, potrebbe valere il ragionamento che era stato sviluppato dalla sentenza del Tribunale di primo grado UE, Settima Sezione, 14 giugno 2012, nella causa T-338/08, *Consiglio / Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe* (sentenza poi annullata, per le ragioni sopra esposte, dalla Corte di Giustizia UE in secondo grado): secondo il Tribunale di primo grado UE, "*si deve rilevare che dall'articolo 300, paragrafo 7, CE, risulta che le istituzioni della Comunità sono vincolate dagli accordi da questa conclusi e di conseguenza tali accordi prevalgono sugli atti di diritto comunitario derivato (v., in questo senso, sentenze della Corte del 10 settembre 1996, Commissione/Germania, C-61/94, Racc. pag. I-3989, punto 52, e del 12 gennaio 2006, Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, C-311/04, Racc. pag. I-609, punto 25). La convenzione di Aarhus è stata firmata dalla Comunità europea e successivamente approvata con decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 (GU L 124, pag. 1). Pertanto, le istituzioni sono vincolate da tale convenzione, la quale prevale sugli atti comunitari derivati. Ne consegue che la validità del regolamento n. 1367/2006 può essere inficiata per incompatibilità con la convenzione di Aarhus*" (punti 51-52). Nel caso oggetto del presente documento, ad essere inficiata per incompatibilità con la convenzione di Aarhus sarebbe la validità della Decisione di esecuzione 2015/789/UE della Commissione Europea.

[59] La Proposta di Regolamento è reperibile al link http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013PC0267&from=EN.

[60] Corte di Giustizia UE, Decima Sezione, 6 marzo 2014, in causa C-206/13, *Cruciano Siragusa/Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo*, punti 23-28, 30, e 35-36:

"23. *Secondo l'esposizione svolta dal giudice del rinvio, il procedimento principale riguarda un'ordinanza-ingiunzione che impone al sig. Siragusa la dismissione delle opere realizzate in violazione di norme in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio. Un procedimento del genere presenterebbe un collegamento con il diritto dell'Unione in materia di ambiente, in quanto la tutela del paesaggio, che costituisce lo scopo della normativa nazionale in questione, sarebbe parte della tutela dell'ambiente. Il giudice del rinvio richiama, a questo proposito, diverse disposizioni del diritto dell'Unione in materia di ambiente*.

24. *Occorre tuttavia ricordare che la nozione di «attuazione del diritto dell'Unione», di cui all'articolo 51 della Carta, richiede l'esistenza di un collegamento di una certa consistenza, che vada al di là dell'affinità tra le materie prese in considerazione o dell'influenza indirettamente esercitata da una materia sull'altra (v., in tal senso, sentenza del 29 maggio 1997, Kremzow, C-299/95, Racc. pag. I-2629, punto 16).*

25. *Per stabilire se una normativa nazionale rientri nell'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51 della Carta occorre verificare, tra le altre cose, se essa abbia lo scopo di attuare una disposizione del diritto dell'Unione, quale sia il suo carattere e se essa persegua obiettivi diversi da quelli contemplati dal diritto dell'Unione, anche se è in grado di incidere indirettamente su quest'ultimo, nonché se esista una normativa di diritto dell'Unione che disciplini specificamente la materia o che possa incidere sulla stessa (v. sentenze del 18 dicembre 1997, Annibaldi, C-309/96, Racc. pag. I-7493, punti da 21 a 23; dell'8 novembre 2012, Iida, C-40/11, punto 79, nonché dell'8 maggio 2013, Ymeraga e a., C-87/12, punto 41).*

26. *In particolare, la Corte ha affermato che erano inapplicabili i diritti fondamentali dell'Unione ad una normativa nazionale, per il fatto che le disposizioni dell'Unione nella materia in questione non imponevano alcun obbligo agli Stati membri in relazione alla situazione oggetto del procedimento principale (v. sentenza del 13 giugno 1996, Maurin, C-144/95, Racc. pag. I-2909, punti 11 e 12).*

27. *Come sostenuto dalle parti interessate che hanno presentato osservazioni,* ***né le disposizioni dei trattati UE e FUE richiamati dal giudice del rinvio, né la normativa relativa alla Convenzione di Aarhus, né le direttive 2003/4 e 2011/92 impongono agli Stati membri obblighi specifici di tutela del paesaggio, come fa invece il diritto italiano***.

28. ***Gli obiettivi di tali normative e del decreto legislativo n. 42/2004 non sono i medesimi****, anche se il paesaggio è uno degli elementi presi in considerazione per valutare l'impatto ambientale di un progetto, ai sensi della direttiva 2011/92, e rientra tra gli elementi presi in considerazione dalle informazioni in materia di ambiente, di cui alla Convenzione di Aarhus, al regolamento n. 1367/2006 e alla direttiva 2003/4.*

[…]

30. *A questo proposito,* ***nessun elemento permette di concludere che le disposizioni del decreto legislativo n. 42/2004*** *rilevanti nella controversia principale* ***rientrino nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Tali disposizioni non costituiscono infatti attuazione di norme del diritto dell'Unione****, il che distingue la controversia principale oggetto del presente rinvio pregiudiziale da quella che ha dato origine alla sentenza del 15 gennaio 2013, Križan e a. (C-416/10), alla quale fa riferimento il giudice del rinvio.*

[…]

35. *Dal momento che il giudice del rinvio non ha dimostrato, provando l'esistenza di un collegamento sufficiente, che l'articolo 167, comma 4, lettera a), del decreto legislativo n. 42/2004 rientra nell'ambito di*

applicazione del diritto dell'Unione o costituisce attuazione del medesimo, neppure la competenza della Corte […] *risulta dimostrata nel caso di specie.*
36. *Di conseguenza, occorre dichiarare che la Corte è incompetente a rispondere alla questione posta dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia*".

[61] Così, testualmente, la Presa di Posizione dell'Avvocato Generale Juliane Kokott, presentata il 2 ottobre 2012, in causa C-286/12, *Commissione/Ungheria*, punto 63, la quale cita a sostegno le sentenze della Corte di Giustizia CE del 10 gennaio 2006, in causa C-344/04, *IATA e ELFAA*, punto 95, del 16 dicembre 2008, in causa C-127/07, *Arcelor Atlantique e Lorraine e a.*, punto 23 e del 14 settembre 2010, in causa C-550/07 P, *Akzo Nobel Chemicals e Akcros Chemicals/Commissione e a.*, punto 55; più di recente, sempre negli stessi termini, Corte di Giustizia UE, 15 maggio 2014, in causa C-135/13, *Szatmári Malom Kft.*, punto 66.

[62] Allegato III, par. 3, lett. b), della Decisione di esecuzione della Commissione 2015/893/UE.

[63] V. la precedente nota 15.

[64] V. la precedente nota 32.

[65] L'art. 2 dell'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 11 febbraio 2015, n. 225, intitolata "*Deroghe*", stabilisce: "*Per la realizzazione dell'attività di cui alla presente ordinanza, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, della direttiva del Consiglio dei ministri del 22 ottobre 2004 e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, il Commissario delegato ed i soggetti attuatori possono provvedere, sulla base di apposita motivazione, in deroga alle seguenti disposizioni normative:*
regio decreto 25 luglio 1904, n. 523, articoli 93, 94, 95, 96, 97, 98 e 99;
regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, articoli 3, 5, 6, secondo comma, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15, 19, 20;
regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, art. 37, 38, 39, 40, 41, 42 e 119;
legge 7 agosto 1990, n. 241, articoli 2-bis, 7, 8, 9, 10, 10-bis, 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater, 14-quinquies, 16, 17, 19 e 20 e successive modifiche ed integrazioni;
decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 214, articolo 50, comma 1, lett. d), lett. g) - limitatamente al provvedimento di diffida per l'esecuzione delle misure previste nel Piano degli interventi -, lett. h), e comma 2;
decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, articoli 6, 6-bis, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 18, 19, 20, 29, 31, 33, 37, 41, 42, 48, 53, 55, 56, 57, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 72, 75, 76, 77, 79, 79-bis, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 97, 98, 111, 112, 114, 118, 119, 120, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 132, 133, 134, 141, 144, 145, 239, 241, 241-bis e 243;
decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, articoli 40, 43, comma 1, 44-bis e 72;
decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, articoli 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 22-bis, 23, 24, 25 e 49;
decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 per le parti necessarie all'applicazione del decreto legislativo n. 163/2006;
leggi ed altre disposizioni regionali strettamente connesse alle attività previste dalla presente ordinanza".

[66] V. la precedente nota 11.

[67] Si cfr. Corte Costituzionale, 4 aprile 2011, n. 115, che cita "*il decreto del Ministro dell'Interno 5 agosto 2008 (Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione). In tale atto amministrativo a carattere generale, l'incolumità pubblica è definita, nell'art. 1, come «l'integrità fisica della popolazione»*". Nello stesso senso, nella giurisprudenza amministrativa, ad es., TAR Toscana, Sez. III, 26 giugno 2014, n. 1114: "*con il c.d. decreto Maroni del 5 agosto 2008 sono stati definiti i concetti di incolumità pubblica e sicurezza urbana: la prima è da intendere come integrità fisica della popolazione*"; conforme TAR Liguria, Sez. II, 12 febbraio 2015, n. 170. La stessa Corte costituzionale, a proposito della nozione penalistica di "*pericolo per la pubblica incolumità*", afferma che "*sul piano della proiezione offensiva, l'evento deve provocare – in accordo con l'oggettività giuridica delle fattispecie criminose in questione (la «pubblica incolumità») – un pericolo per la vita o per l'integrità fisica di un numero indeterminato di persone; senza che peraltro sia richiesta anche l'effettiva verificazione della morte o delle lesioni di uno o più soggetti* [...] *nell'ipotesi descritta dall'art. 434 cod. pen., il «pericolo per la pubblica incolumità» ... la predetta espressione – nella quale si compendia il momento dell'offesa all'interesse protetto – non può ritenersi priva di un senso sufficientemente definito (salvi, naturalmente, i problemi interpretativi connessi alla verifica dell'elemento in questione nella concretezza delle singole fattispecie). Per opinione praticamente unanime, e conformemente alle indicazioni della relazione ministeriale, il concetto di «incolumità» deve essere difatti inteso – agli effetti del titolo VI del libro II del codice penale – «nel suo preciso significato filologico, ossia come un bene, che riguarda la vita e l'integrità fisica delle persone» (da ritenere naturalmente comprensiva anche della salute). Il «pericolo per la pubblica incolumità» viene cioè a designare – come già anticipato – la messa a repentaglio di un numero non preventivamente individuabile di persone*": così Corte costituzionale, 1 agosto 2008, n. 327. In senso conforme è la costante giurisprudenza penale: basti citare ad es., di recente, Cass. pen. Sez. IV, 5 febbraio 2015, n. 5397, secondo cui "*è stato ritenuto necessario che la situazione di pericolo che comunque rappresenta il presupposto al quale si ricollega la fattispecie in esame, debba comunque presentare una pur apprezzabile concretezza, in qualche*

modo idonea a generare una condizione di pericolo per la pubblica incolumità. Si è quindi inteso sostituire a concetto di pericolo presunto quello di pericolo astratto, di un pericolo, cioè, che presenti la concreta potenziale idoneità a determinare una situazione di pericolo per la vita, l'integrità fisica, la salute delle persone"; Cass. pen., Sez. IV, 30 maggio 2014, n. 22671: "*come precisato da questa Corte (cfr. Sez. 4, Sentenza n. 15444 del 2012, Tedesco + 1), attraverso le fattispecie collocate nel titolo sesto del codice penale, relativo ai reati contro l'incolumità pubblica … il codificatore ha inteso proteggere la sfera superindividuale di beni primari quali la vita, l'integrità fisica, la salute*".

[68] V. ad es. la Deliberazione della Giunta regionale 23 aprile 2015, n. 815, intitolata "*Misure fitosanitarie necessarie per prevenire l'introduzione e la diffusione della Xylella fastidiosa sul territorio nazionale - campagna di comunicazione e informazione*", nella quale si sottolinea la necessità di fornire al pubblico "*informazioni circa il patogeno e l'**assenza di effetti, dello stesso, sulla salute umana e sulla qualità delle produzioni agroalimentari che derivano dalla pianta di olivo, pur in presenza di contagio da Xylella fastidiosa***", di cui alla precedente nota 13.

[69] Cons. Stato, Sez. IV, 8 novembre 2011, n. 5903: "*La operazione di ricomprensione di uno o più articoli non espressamente indicati, tra quelli tuttavia derogabili consegue alla verifica, in primo luogo, della appartenenza della disposizione alla materia (o al settore della materia) enucleabile, per mezzo di un procedimento di astrazione, dagli articoli espressamente indicati; in secondo luogo, dalla attinenza e coerenza della disposizione con le finalità che il legislatore ha ritenuto di dover perseguire per il tramite del potere di ordinanza in deroga, e quindi applicando un "criterio di effettività" alla disposizione stessa (ed alla norma in essa contenuta). Ciò rende necessario verificare – sulla base della calamità o altro evento eccezionale e delle finalità di emergenza che si intendono perseguire – per un verso, la coerenza della deroga da estendere anche alla disposizione non citata con il potere derogatorio espressamente conferito e, per altro verso, la funzionalità anche della ulteriore deroga al complessivo disegno emergenziale*". Cons. Stato, Sez. VI, 10 febbraio 2015, n. 701: "*Nel sistema degli stati di emergenza disciplinati dall'art. 5 (Stato di emergenza e potere di ordinanza) l. 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza sono – secondo uno schema 'bifasico' - emanate ordinanze finalizzate all'attuazione degli interventi di emergenza. Queste ordinanze, per espressa previsione di legge, possono essere adottate «in deroga ad ogni disposizione vigente», purché «nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico» (art. 5, comma 2): e le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti devono contenere l'indicazione delle principali norme cui si intende derogare, e vanno motivate con il riferimento alla normativa cui si intende derogare e l'esposizione puntuale delle ragioni di deroga. Infatti, pur nella puntuale disciplina di legge, rientrano nell'ampio genus delle ordinanze di necessità e urgenza e debbono pertanto rispettarne i parametri di legittimità: per cui, al fine di circoscrivere per quanto possibile la deroga, vanno anche puntualmente motivate quanto a proporzione tra la deroga e la situazione di fatto che la impone, e debbono dimostrare che la deroga è effettivamente limitata, nel tempo e nello spazio, allo stretto indispensabile a far fronte alla situazione di necessità e urgenza da cui scaturisce (tra le varie: Cons. Stato, IV, 29 luglio 2008, n. 3726)* […] *Al fine della completezza e sufficienza della motivazione, non era dunque sufficiente un mero richiamo alle OO.PP.CC.MM. che avevano previsto la derogabilità di norme di legge, ma era necessaria la rappresentazione degli elementi concreti a supporto per tutti gli atti adottati … Vale infatti quanto già osservato sull'insufficienza di ordinanze di emergenza attuate senza adeguata motivazione per giustificare la deroga a disposizioni pur indicate come derogabili*". TAR Lazio, Sez. I, 24 aprile 2012, n. 3671: "*Deve, conseguentemente, darsi atto che la possibilità di deroga alla legislazione vigente si atteggia quale misura estrema, pur nell'ambito di una situazione intrinsecamente emergenziale: con la conseguenza che, affinché l'eccezionale potere di deroga possa considerarsi esercitato nell'ambito dei suddetti limiti (e possa dirsi scongiurato "qualsiasi pericolo di alterazione del sistema delle fonti": Corte Costituzionale, 5-14 aprile 1995 n. 127), è imprescindibile che l'autorità amministrativa si faccia carico ex ante di individuare "le principali norme" che, applicabili in via ordinaria, pregiudicherebbero invece l'attuazione degli interventi di emergenza. L'onere di motivazione (art. 5, comma 5, della legge) di cui il commissario deve principalmente farsi carico è quello diretto ad evidenziare il nesso di strumentalità necessaria tra l'esercizio del potere di deroga e l'attuazione degli interventi. Il convincimento così espresso dalla Sezione trova puntuale conferma nell'orientamento ripetutamente osservato dalla giurisprudenza, la quale muove dal fondamentale assunto propugnato dalla Corte Costituzionale nella citata sentenza n. 127/1995, con la quale è stato escluso che spetti "allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei Ministri, introdurre prescrizioni per fronteggiare (lo) stato di emergenza che conferiscano ad organi amministrativi poteri d'ordinanza non adeguatamente circoscritti nell'oggetto, tali da derogare a settori di normazione primaria richiamati in termini assolutamente generici, e a leggi fondamentali per la salvaguardia dell'autonomia regionale, senza prevedere, inoltre, l'intesa per la programmazione generale degli interventi"* […] *A tale premessa interpretativa (relativa al corretto ambito applicativo della disposizione dell'art. 5, secondo la lettura del giudice costituzionale) accede che il potere di ordinanza non può incidere su settori dell'ordinamento menzionati con approssimatività, senza che sia specificato il nesso di strumentalità tra lo stato di emergenza e le norme di cui si consente la temporanea*

sospensione […] *Alla luce delle coordinate normative, e interpretative, appena evidenziate, emerge con nettezza l'illegittimità del provvedimento impugnato, non avendo il Prefetto indicato quali norme (tra quelle contemplate dall'art. 5 della citata ordinanza n. 3750/2009), abbia inteso derogare, e per quali ragioni*".

[70] L'art. 21 della Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE, intitolato "*Destinatari*", chiarisce che "*gli Stati membri sono destinatari della presente decisione*"; il precedente art. 19, intitolato "*Esecuzione*", stabilisce che "*gli Stati membri abrogano o modificano le misure da essi adottate per proteggersi dall'introduzione e dalla diffusione dell'organismo specificato in modo da renderle conformi alla presente decisione. Essi ne informano immediatamente la Commissione*"; l'art. 14, intitolato "*Relazioni sulle misure*", prevede che "*Entro il 31 dicembre di ogni anno gli Stati membri trasmettono alla Commissione e agli altri Stati membri: a) una relazione sulle misure adottate a norma degli articoli 3, 4, 6, 7, 8 e 11 e sui risultati di tali misure; b) un piano circa le misure, tra cui il periodo previsto per ciascuna misura, da adottare a norma degli articoli 3, 4, 6, 7, 8 e 11 nell'anno successivo. Lo Stato membro in questione, nel caso in cui decida di applicare misure di contenimento a norma dell'articolo 7, comunica immediatamente alla Commissione per quali motivi intende applicare misure di contenimento, specificando le misure adottate o di cui è prevista l'adozione. Quando siano giustificate dallo sviluppo del relativo rischio fitosanitario, gli Stati membri adattano le rispettive misure e di conseguenza aggiornano il piano di cui al punto b). Essi comunicano immediatamente alla Commissione e agli altri Stati membri l'aggiornamento del piano*".

Più in generale, l'intera Decisione di esecuzione della Commissione 2015/789/UE attribuisce agli Stati membri, in sede di attuazione, molteplici e significativi spazi di discrezionalità tecnica nella scelta tra:

***(i)* l'istituzione o la mancata istituzione di una zona delimitata (nei casi in cui l'organismo specificato si presenta in modo sporadico, a seconda che lo Stato valuti se l'organismo possa - o meno - essere eliminato con successo dalle piante in cui ne è stata riscontrata la presenza)**: in questo senso v. il Considerando n. 5 della Decisione 2015/789/UE;

***(ii)* diverse possibili perimetrazioni territoriali delle zone "*infette*", "*cuscinetto*" e di "*sorveglianza*"**: basti considerare l'art. 4 della Decisione, secondo cui (par. 1) spetta allo Stato definire nel dettaglio i confini della zona delimitata e soprattutto assicurare l'esattezza scientifica della concreta e precisa perimetrazione di ogni zona, dato che "*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*" (par. 2); quanto al caso specifico del Salento, poiché in base alla Decisione la zona infetta coincide "*almeno*" con l'intera Provincia di Lecce (art. 4, par. 2), è evidentemente lasciata allo Stato la scelta se perimetrare una zona infetta territorialmente più ampia della Provincia di Lecce (questo è il senso dell'avverbio "*almeno*", nel senso di non inferiore, dunque eventualmente superiore); lo stesso dicasi (art. 4, par. 2) per la delimitazione esatta, da parte dello Stato, della zona cuscinetto, la quale in base alla Decisione deve avere una larghezza di "*almeno*" 10 km intorno alla zona infetta, e della zona di sorveglianza, "*con un raggio di almeno 30 km*", adiacente alla zona delimitata che copre la zona infetta della provincia di Lecce (art. 8, par, 1); lo Stato sceglie infine se, e come, rivedere e modificare la delimitazione della zona infetta e della zona cuscinetto se l'organismo specificato si manifesta nella zona cuscinetto (art. 4, par. 3);

***(iii)* diverse possibili misure da adottare (ad es., in alcuni casi lo Stato può scegliere tra "*misure di eradicazione*" o, in deroga, "*misure di contenimento*")**; si v. il Considerando n. 7 ("*nella provincia di Lecce l'organismo specificato è già ampiamente diffuso. Se è dimostrato che in alcune parti della zona l'organismo specificato è presente da più di due anni e non è più possibile eradicarlo, l'organismo ufficiale responsabile dovrebbe avere la possibilità di attuare misure di contenimento anziché misure di eradicazione, per proteggere almeno i siti di produzione, le piante aventi particolare valore scientifico, sociale o culturale, nonché la frontiera con il restante territorio dell'Unione. Le misure di contenimento dovrebbero puntare a ridurre al minimo la quantità di inoculo batterico in tale zona e a mantenere la popolazione vettore al livello più basso possibile*") e l'art. 7, par. 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, (di seguito: «zona di contenimento»*) della Decisione; più in generale, in base all'art. 6, par. 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*"; inoltre, "*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 all'eradicazione 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*" (art. 6, par. 9);

***(iv)* la delimitazione immediata o differita delle zone;** in base all'art. 4, par. 6, della Decisione, "*in deroga al paragrafo 1, lo Stato membro può decidere di non definire immediatamente una zona delimitata, se sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) vi sono prove che l'organismo specificato sia stato introdotto di*

recente nella zona insieme alle piante su cui è stato rilevato; b) vi è motivo di credere che tali piante fossero state contagiate prima della loro introduzione nella zona in questione; c) in prossimità di tali piante non sono stati individuati vettori che trasportano l'organismo specificato, sulla base di analisi effettuate in conformità con i metodi di prova convalidati a livello internazionale. Nel caso di cui al paragrafo 6, lo Stato membro: a) effettua un'ispezione annuale al fine di accertare se sono state contagiate altre piante oltre a quelle sulle quali è stato rilevato inizialmente l'organismo specificato; b) in base a tale ispezione, decide se sia necessario definire una zona delimitata; c) notifica alla Commissione e agli altri Stati membri i motivi per i quali non definisce una zona delimitata, e l'esito dell'ispezione di cui al punto a) non appena sono disponibili";

***(v)* il mantenimento o la revoca della delimitazione delle zone già istituite**; l'art. 4, par. 5, della Decisione stabilisce in proposito che "*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*";

***(vi)* l'autorizzazione o meno come "*sito indenne dall'organismo specificato e dai suoi vettori*" di un dato sito di coltivazione, seppur ricadente all'interno di una zona delimitata** (art. 9, par. 2, lett. a], della Decisione);

***(vii)* i diversi gradi di intensità dei controlli ufficiali da condurre sulle piante spostate al di fuori di una zona delimitata, o da una zona infetta ad una zona cuscinetto** (art. 11, par. 3, della Decisione, secondo cui "*l'intensità dei controlli di cui al paragrafo 2 è basata sul rischio che le piante rechino l'organismo specificato o i vettori noti o potenziali, tenendo conto della provenienza delle partite, del grado di sensibilità delle piante e dell'osservanza della presente decisione e di qualsiasi altra misura adottata per contenere o eradicare l'organismo specificato da parte dell'operatore professionale responsabile dello spostamento*");

***(viii)* diverse modalità di adattamento delle misure in precedenza adottate, in caso di sviluppo del relativo rischio fitosanitario**; l'art. 14, ultimo periodo, della Decisione stabilisce a tali fini che "*quando siano giustificate dallo sviluppo del relativo rischio fitosanitario, gli Stati membri adattano le rispettive misure e di conseguenza aggiornano il piano di cui al punto b). Essi comunicano immediatamente alla Commissione e agli altri Stati membri l'aggiornamento del piano*".

[71] Il D.lgs. 152/2006, all'art. 14, intitolato "*Consultazione*", stabilisce:

"1. *Contestualmente alla comunicazione di cui all'articolo 13, comma 5, l'autorità procedente cura la pubblicazione di un avviso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana o nel Bollettino Ufficiale della regione o provincia autonoma interessata. L'avviso deve contenere: il titolo della proposta di piano o di programma, il proponente, l'autorità procedente, l'indicazione delle sedi ove può essere presa visione del piano o programma e del rapporto ambientale e delle sedi dove si può consultare la sintesi non tecnica.*

2. *L'autorità competente e l'autorità procedente mettono, altresì, a disposizione del pubblico la proposta di piano o programma ed il rapporto ambientale mediante il deposito presso i propri uffici e la pubblicazione sul proprio sito web.*

3. *Entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso di cui al comma 1, chiunque può prendere visione della proposta di piano o programma e del relativo rapporto ambientale e presentare proprie osservazioni in forma scritta, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi.*

4. *In attuazione dei principi di economicità e di semplificazione, le procedure di deposito, pubblicità e partecipazione, eventualmente previste dalle vigenti disposizioni anche regionali per specifici piani e programmi, si coordinano con quelle di cui al presente articolo, in modo da evitare duplicazioni ed assicurare il rispetto dei termini previsti dal comma 3 del presente articolo e dal comma 1 dell'articolo 15. Tali forme di pubblicità tengono luogo delle comunicazioni di cui all'articolo 7 ed ai commi 3 e 4 dell'articolo 8 della legge 7 agosto 1990 n. 241*".

Il successivo art. 15 del D.lgs. 152/2006, all'art. 14, intitolato "*Valutazione del rapporto ambientale e degli esiti i risultati della consultazione*", stabilisce:

"1. *L'autorità competente, in collaborazione con l'autorità procedente, svolge le attività tecnico-istruttorie, acquisisce e valuta tutta la documentazione presentata, nonché le osservazioni, obiezioni e suggerimenti inoltrati ai sensi dell'articolo 14 e dell'articolo 32, nonché i risultati delle consultazioni transfrontaliere di cui al medesimo articolo 32 ed esprime il proprio parere motivato entro il termine di novanta giorni a decorrere dalla scadenza di tutti i termini di cui all'articolo 14. La tutela avverso il silenzio dell'Amministrazione è disciplinata dalle disposizioni generali del processo amministrativo.*

2. *L'autorità procedente, in collaborazione con l'autorità competente, provvede, prima della presentazione del piano o programma per l'approvazione e tenendo conto delle risultanze del parere motivato di cui al comma 1 e dei risultati delle consultazioni transfrontaliere, alle opportune revisioni del piano o programma*".

[72] Ai sensi dell'art. 11, comma 5, del D.lgs. 152/2006, "*la VAS costituisce per i piani e programmi a cui si applicano le disposizioni del presente decreto, parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione. I provvedimenti amministrativi di approvazione adottati senza la previa valutazione ambientale strategica, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge*".

[73] Art. 5, comma 1, del D.L. 343/2001, convertito in L. 401/2001: "*Il Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero il Ministro dell'interno da lui delegato, determina le politiche di protezione civile, detiene i poteri di ordinanza in materia di protezione civile, promuove e coordina le attività delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale, finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*".

[74] Art. 5, comma 2, del D.L. 343/2001, convertito in L. 401/2001: "*Il Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero il Ministro dell'interno da lui delegato, predispone gli indirizzi operativi dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, nonché i programmi nazionali di soccorso e i piani per l'attuazione delle conseguenti misure di emergenza, di intesa con le regioni e gli enti locali*".

[75] Cfr. la sentenza della Corte costituzionale 5 febbraio 2003, n. 39 richiamata nella successiva nota 82.

[76] L'art. 1, commi da 4 a 8, dell'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 11 febbraio 2015, n. 225, stabilisce:

"4. *Il Commissario delegato predispone, nel limite delle risorse finanziarie di cui all'art. 4, entro venti giorni dalla pubblicazione della presente ordinanza, un piano per la più celere attuazione delle misure di cui agli articoli 10 e 11 del decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 26 settembre 2014 da sottoporre all'approvazione del Dipartimento della protezione civile, previa istruttoria del Comitato di monitoraggio di cui al comma 6, relativamente agli aspetti connessi con la localizzazione degli interventi da porre in essere, l'elenco degli stessi, con relativo cronoprogramma, nonché la stima dei costi relativi.*

5. *Il predetto piano può essere successivamente rimodulato e integrato, limitatamente al cronoprogramma delle attività ed alla relativa stima dei costi, nei limiti delle risorse di cui all'art. 4 e con le modalità di cui al comma 4, nonché per le eventuali ulteriori misure fitosanitarie individuate con successivo provvedimento del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali ai sensi dell'articoli 10, comma 9, del decreto ministeriale del 26 settembre 2014 sopra citato.*

6. *Il Dipartimento della protezione civile istituisce un Comitato di monitoraggio delle attività poste in essere dal Commissario delegato, assicurando ogni opportuno raccordo con il comitato tecnico-scientifico di cui al decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 12 settembre 2014. Il predetto Comitato di monitoraggio è composto da sette membri di cui tre designati dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, tra i quali uno con funzioni di presidente, due designati dal Dipartimento della protezione civile e due dalla Regione Puglia.*

7. *Per la partecipazione al Comitato di cui al comma 6 non sono dovuti ai componenti compensi, gettoni di presenza o altri emolumenti.*

8. *Gli eventuali oneri relativi ai rimborsi delle spese di missione sostenute dai componenti del Comitato di cui al comma 6 sono posti a carico delle risorse di cui all'art. 4 e, a tal fine, nel piano degli interventi di cui al comma 4 sono quantificate le somme necessarie*".

Anche il Nuovo Piano degli Interventi del Commissario Delegato per l'emergenza (Dott. Silletti) firmato in data 30 settembre 2015, ai sensi di quanto disposto dall'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 3 luglio 2015, n. 265 e poi dall'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 18 settembre 2015, n. 286, ha seguito lo stesso iter di approvazione (dunque la previa sottoposizione al Comitato di monitoraggio) previsto per il primo Piano dall'art. 1 dell'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 11 febbraio 2015, n. 225.

Ciò risulta chiaramente dall'art. 1 dell'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 3 luglio 2015, n. 265, secondo cui "*per fronteggiare l'emergenza connessa alla diffusione della Xylella fastidiosa (Well e Raju) nel territorio della regione Puglia, il Comandante regionale del Corpo forestale dello Stato per la regione Puglia, Commissario delegato ai sensi dell'art. 1, comma 1, dell'ordinanza del Capo del Dipartimento n. 225 dell'11 febbraio 2015, predispone nel limite delle risorse finanziarie di cui all'art. 4 dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 225 dell'11 febbraio 2015, entro sette giorni dalla pubblicazione della presente ordinanza, un nuovo Piano degli interventi, anche per stralci, per la più celere attuazione delle misure di cui agli articoli 8, 9, 10, 11, 13, 14 , 22 e 23 del decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 19 giugno 2015. Il predetto Piano è sottoposto all'approvazione del Dipartimento della protezione civile, con le modalità di cui all'art. 1 della citata ordinanza n. 225/2015*". L'art. 1 dell'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 3 luglio 2015, n. 265 è poi richiamato, "a catena", dall'art. 1 dell'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 18 settembre 2015, n. 286.

[77] V. la precedente nota 15, nell'ultima parte.

[78] V. le precedenti note 14 e 15.

[79] Ai sensi dell'art. 2, comma 3, della L.R. 14/2007, "*il carattere di monumentalità può attribuirsi agli uliveti che presentano una percentuale minima del 60 per cento di piante monumentali all'interno dell'unità colturale, individuata nella relativa particella catastale*".

[80] Basti considerare l'art. 30, commi da 6 a 9, della L.R. Puglia 31 maggio 2001, n. 14, nel testo sostituito dall'art. 18 della L.R. Puglia 4 giugno 2007, n. 14: dopo aver "***fatto divieto di danneggiare in qualsiasi maniera, tagliare e spiantare gli alberi monumentali iscritti all'albo di cui al presente articolo***" (comma 6), ed aver stabilito che "*la violazione delle norme di cui al presente articolo comporta una sanzione amministrativa da euro 3 mila a euro 30 mila per albero*" (comma 9), la legge regionale, tuttavia, dispone che "***deroghe all'espianto*** *e al taglio* ***sono ammesse per motivi eccezionali, quali*** *la morte delle piante,* ***gravi fitopatie*** *o gravi danni da eventi naturali*" (comma 7) e che "***il taglio e l'espianto sono subordinati all'autorizzazione degli ispettorati ripartimentali delle foreste****, che provvedono a effettuare i controlli per accertare che ne ricorrano le condizioni*" (comma 9). È bene ricordare che gli ex Ispettorati Ripartimentali sono ora le Sezioni Provinciali del Servizio Foreste della Regione Puglia: il citato art. 30 della L.R. Puglia 14/2001 si riferisce agli "*alberi monumentali*" in generale, costituendo per così dire una disciplina regionale "generale".

Agli "*ulivi monumentali*" si riferisce più specificamente, invece, la L.R. Puglia 4 giugno 2007, n. 14, che dunque dà luogo ad una disciplina regionale "speciale" (deve ragionevolmente ritenersi, tuttavia, che per quanto in essa non previsto possano applicarsi, in quanto compatibili, le disposizioni di cui alla disciplina "generale" dettate dall'art. 30 della L.R. 14/2001 sugli "alberi monumentali"). La L.R. 14/2007, dopo aver ribadito all'art. 10 che "*è vietato il danneggiamento, l'abbattimento, l'espianto e il commercio degli ulivi monumentali inseriti nell'elenco regionale di cui all'articolo 5*", dispone al successivo art. 11:

"1. ***Per gli ulivi e gli uliveti monumentali di cui all'articolo 5 possono essere concesse deroghe ai divieti di cui all'articolo 10 esclusivamente per motivi di pubblica utilità*** *o per opere i cui procedimenti autorizzativi siano stati completati alla data di entrata in vigore della presente legge ovvero per piani attuativi di strumenti urbanistici generali adeguati alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), ubicati nelle zone omogenee B e C e con destinazioni miste alla residenza, nonché per aree di completamento (zona B del Decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765), ricadenti nei centri abitati delimitati ai sensi del Codice della strada. Per tali ultimi interventi non si applicano le previsioni di cui al comma 3 dell'articolo 6*.

2. *È in ogni caso vietato destinare e trasportare le piante di cui al comma 1 per scopi vivaistici e/o ornamentali*.

3. ***Le deroghe possono essere concesse, con le vigenti procedure relative all'applicazione della L. n. 144/1951 e delle norme applicative regionali, soltanto previa acquisizione del parere vincolante della Commissione tecnica di cui all'articolo 3, che deve valutare la sussistenza delle condizioni che possono consentire l'espianto, le sue finalità, la documentata inesistenza di soluzioni alternative, l'esistenza di un apposito progetto di reimpianto di tutte le piante delle quali si prevede l'espianto***. *Il reimpianto deve essere realizzato nelle aree libere delle stesse unità edilizie o urbanistiche d'intervento e, qualora ne sia dimostrata l'impossibilità, in altre aree idonee di proprietà pubblica o privata precisamente individuate e preferibilmente contermini*.

4. *È fatta salva la procedura di valutazione di incidenza di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) e successive modifiche e integrazioni, nel caso siano interessati siti di "Rete Natura 2000" (proposti siti di importanza comunitaria - pSIC, zone di protezione speciale - ZPS, zone speciali di conservazione -ZSC) e il nulla-osta dell'Ente di gestione nel caso di aree protette nazionali e regionali (legge 6 dicembre 1991, n. 394 - Legge-quadro sulle aree protette - e legge regionale 24 luglio 1997, n. 19 - Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia).*

5. *Le autorizzazioni rilasciate ai sensi del presente articolo hanno validità improrogabile di due anni*".

Allo stesso modo, l'art. 7 della L. 14 gennaio 2013, n. 10, intitolato "*Disposizioni per la tutela e la salvaguardia degli alberi monumentali, dei filari e delle alberate di particolare pregio paesaggistico, naturalistico, monumentale, storico e culturale*", stabilisce che: "*agli effetti della presente legge e di ogni altra normativa in vigore nel territorio della Repubblica, per «albero monumentale» si intendono: a) l'albero ad alto fusto isolato o facente parte di formazioni boschive naturali o artificiali ovunque ubicate ovvero l'albero secolare tipico, che possono essere considerati come rari esempi di maestosità e longevità, per età o dimensioni, o di particolare pregio naturalistico, per rarità botanica e peculiarità della specie, ovvero che recano un preciso riferimento ad eventi o memorie rilevanti dal punto di vista storico, culturale, documentario o delle tradizioni locali; b) i filari e le alberate di particolare pregio paesaggistico, monumentale, storico e culturale, ivi compresi quelli inseriti nei centri urbani; c) gli alberi ad alto fusto inseriti in particolari complessi architettonici di importanza storica*

e culturale, quali ad esempio ville, monasteri, chiese, orti botanici e residenze storiche private" (comma 1); che "*entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali ed il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono stabiliti i principi e i criteri direttivi per il censimento degli alberi monumentali ad opera dei comuni e per la redazione ed il periodico aggiornamento da parte delle regioni e dei comuni degli elenchi di cui al comma 3, ed è istituito l'elenco degli alberi monumentali d'Italia alla cui gestione provvede il Corpo forestale dello Stato. Dell0avvenuto inserimento di un albero nell'elenco è data pubblicità mediante l'albo pretorio, con la specificazione della località nella quale esso sorge, affinché chiunque vi abbia interesse possa ricorrere avverso l'inserimento. L'elenco degli alberi monumentali d'Italia è aggiornato periodicamente ed è messo a disposizione, tramite sito internet, delle amministrazioni pubbliche e della collettività*" (comma 2); che "*entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni recepiscono la definizione di albero monumentale di cui al comma 1, effettuano la raccolta dei dati risultanti dal censimento operato dai comuni e, sulla base degli elenchi comunali, redigono gli elenchi regionali e li trasmettono al Corpo forestale dello Stato. L'inottemperanza o la persistente inerzia delle regioni comporta, previa diffida ad adempiere entro un determinato termine, l'attivazione dei poteri sostitutivi da parte del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*" (comma 3); infine, che "***salvo che il fatto costituisca reato, per l'abbattimento o il danneggiamento di alberi monumentali si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 5.000 a euro 100.000. Sono fatti salvi gli abbattimenti, le modifiche della chioma e dell'apparato radicale effettuati per casi motivati e improcrastinabili, dietro specifica autorizzazione comunale, previo parere obbligatorio e vincolante del Corpo forestale dello Stato***" (comma 4).

Si veda altresì il Decreto MIPAAF del 23 ottobre 2014, intitolato "*Istituzione dell'elenco degli alberi monumentali d'Italia e principi e criteri direttivi per il loro censimento*", pubblicato nella G.U. R.I. 18 novembre 2014, n. 268, il quale, all'art. 9, intitolato "*Tutela e salvaguardia*", stabilisce quanto segue: "***ai sensi dell'art. 7, comma 4, della legge 14 gennaio 2013, n. 10, l'abbattimento e le modifiche della chioma e dell'apparato radicale sono realizzabili, dietro specifica autorizzazione comunale, solo per casi motivati e improcrastinabili per i quali è accertata l'impossibilità di adottare soluzioni alternative, previo parere vincolante del Corpo forestale dello Stato, che si può avvalere della consulenza dei Servizi fitosanitari regionali. I comuni provvedono a comunicare alla regione gli atti autorizzativi emanati per l'abbattimento o modifica degli esemplari. Nell'eventualità in cui si rilevi un pericolo imminente per la pubblica incolumità e la sicurezza urbana, l'Amministrazione comunale provvede tempestivamente agli interventi necessari a prevenire e ad eliminare il pericolo, dandone immediata comunicazione al Corpo forestale dello Stato, e predispone, ad intervento concluso, una relazione tecnica descrittiva della situazione e delle motivazioni che hanno determinato l'intervento***" (comma 1); "*per gli elementi arborei che risultano sottoposti a provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni e integrazioni, o per i quali risulti già pubblicata la proposta di dichiarazione ai sensi dell'art. 139, comma 2 del medesimo decreto, deve essere richiesta, altresì, l'autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 146 della suddetta normativa*" (comma 2); "*al fine di garantire tutela agli alberi o alle formazioni vegetali censite e in attesa di iscrizione all'elenco nazionale degli alberi monumentali, laddove alle stesse non sia stata conferita alcuna forma di conservazione da parte delle normative regionali o non si sia provveduto alla dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni e integrazioni, a partire dalla proposta di attribuzione di monumentalità da parte del comune con proprio atto amministrativo notificato al proprietario, si applicano comunque le sanzioni previste dall'art. 7, comma 4, della legge 14 gennaio 2013, n. 10*" (comma 3)".

[81] In realtà, il riparto ordinario delle competenze amministrative, allo stato attuale della disciplina statale e regionale, non brilla per chiarezza e razionalità. Per gli alberi monumentali, l'art. 30 della L.R. Puglia 14/2001 fa riferimento agli ex Ispettorati Ripartimentali (ora Sezioni Provinciali del Servizio Foreste della Regione Puglia); sempre per gli alberi monumentali, la L. 10/2013 e il Decreto MIPAAF del 23 ottobre 2014 fanno invece riferimento ai Comuni, che agiscono previo parere vincolante del Corpo forestale dello Stato (v. comunque la precedente nota 80). Quanto agli ulivi monumentali in particolare, l'art. 11, comma 3, L.R. Puglia 14/2007 rinvia per le autorizzazioni in deroga alle "*vigenti procedure relative all'applicazione della L. n. 144/1951 e delle norme applicative regionali*": ciò significa (v. la precedente nota 23) il riconoscimento della competenza degli Ispettorati Provinciali dell'Agricoltura (IPA), organi della Regione. Inoltre, lo stesso comma 3 dell'art. 11 della L.R. 14/2007 stabilisce che l'autorizzazione all'espianto degli ulivi monumentali possa essere rilasciata (dagli IPA) "*soltanto previa acquisizione del parere vincolante della Commissione tecnica di cui all'articolo 3, che deve valutare la sussistenza delle condizioni che possono consentire l'espianto, le sue finalità, la documentata inesistenza di soluzioni alternative, l'esistenza di un apposito progetto di reimpianto*": viene

quindi in gioco un parere vincolante (non meramente obbligatorio) della "*Commissione tecnica per la tutela degli alberi monumentali*", che ha sede presso l'Assessorato regionale all'ecologia.

[82] È vero, infatti, che di recente Cons. Stato, Sez. IV, 28 ottobre 2011, n.5799, ha ricordato che "*occorre osservare che l'ordine delle competenze, come distribuito dalla legge tra enti ed organi, non si sottrae di per sé alla derogabilità da parte delle ordinanze commissariali, dovendosi anzi osservare che tale ordinario assetto di competenze è inevitabilmente inciso proprio dalla presenza stessa del Commissario, per effetto dell'esistenza del presupposto emergenziale. Come ha avuto modo di osservare la Corte Costituzionale (sent. n. 418/1992) l'organizzazione delle funzioni di protezione civile «risulta indispensabile, ove si considerino l'estrema gravità che possono assumere gli eventi calamitosi, l'intrinseca difficoltà delle operazioni di soccorso e l'immediatezza con cui le stesse devono essere poste in atto. . . Tenuto conto della rilevanza nazionale delle attività di tutela nel loro complesso, e dell'ampio coinvolgimento in esse dell'amministrazione statale, i poteri di promozione e coordinamento non possono che essere conferiti al Governo*»". Tuttavia, la Corte costituzionale ha in altre occasioni ricordato (sentenza del 5 febbraio 2003, n. 39) che "*la legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, sulla cui base è stata adottata l'ordinanza oggetto del conflitto in esame, è stata infatti interpretata da questa Corte non nel senso di avere determinato l'accentramento di competenze e poteri, ovvero organizzato gli stessi secondo schemi di dipendenza gerarchico-funzionale, ma piuttosto nel senso di essersi limitata a prevedere ed a disciplinare nelle loro specifiche esplicazioni funzioni dirette alla promozione e al coordinamento di tutte le attività che possono convergere a finalità di tutela dei beni messi in pericolo (cfr. sentenza n. 418 del 1992)* […] *l'"emergenza" tuttavia non legittima di per sé -come ha affermato questa Corte nella sentenza n. 127 del 1995- il sacrificio illimitato dell'autonomia regionale e quindi l'esercizio del previsto potere di ordinanza deve risultare circoscritto in modo tale da non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali* […] *anche nella più recente legge n. 401 del 2001 è prevista l'istituzione di un apposito comitato paritetico Stato-regioni-enti locali ed è richiesta l'intesa con le regioni e gli enti locali per la definizione dei programmi e per la predisposizione degli interventi e delle strutture organizzative necessari a fronteggiare gli eventi calamitosi. Il prospettato quadro legislativo, per l'esistenza di competenze inestricabilmente connesse, postula dunque forme di concertazione e di leale collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali (sentenza n. 422 del 2002) ed è alla sua luce che deve essere interpretata l'ordinanza in oggetto, in modo tale che, nei casi di dubbi applicativi, le funzioni conferite al commissario delegato risultino "proporzionate alla concreta situazione da fronteggiare", senza così vulnerare il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali (sentenza n. 127 del 1995)*".

[83] Il PPTR Puglia è stato approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 176 del 16 febbraio 2015, pubblicata sul B.U. Puglia n. 39 del 23 marzo 2015. Le NTA al PPTR sono reperibili al link http://paesaggio.regione.puglia.it/PPTR_2015/2_Norme%20Tecniche/02_Norme%20tecniche%20di%20attuazione.pdf.

[84] L'art. 83 delle NTA al PPTR Puglia, intitolato "*Misure di salvaguardia ed utilizzazione per i paesaggi rurali*", stabilisce:

"*1. Nei territori interessati dalla presenza di Paesaggi rurali come definiti all'art. 76, punto 4), si applicano le misure di salvaguardia e di utilizzazione di cui ai successivi commi 2) e 3).*

2. In sede di accertamento di compatibilità paesaggistica di cui all'art. 91, ai fini della salvaguardia e della corretta utilizzazione dei siti di cui al presente articolo, si considerano non ammissibili tutti i piani, progetti e interventi in contrasto con gli obiettivi di qualità e le normative d'uso di cui all'art. 37 e in particolare, fatta eccezione per quelli di cui al comma 3, quelli che comportano:

a1) compromissione degli elementi antropici, seminaturali e naturali caratterizzanti il paesaggio agrario e in particolare: dei muretti a secco e dei terrazzamenti; delle architetture minori in pietra o tufo, a secco e non quali specchie, trulli, lamie, cisterne, fontanili, neviere, pozzi, piscine e sistemi storici di raccolta delle acque piovane; della vegetazione arborea e arbustiva naturale, degli ulivi secolari, delle siepi, dei filari alberati, dei pascoli e delle risorgive; dei caratteri geomorfologici come le lame, le serre, i valloni e le gravine. Sono fatti salvi gli interventi finalizzati alle normali pratiche colturali, alla gestione agricola e quelli volti al ripristino/recupero di situazioni degradate […]

[…]

6. Le misure di salvaguardia e utilizzazione di cui ai commi precedenti si applicano in tutte le zone territoriali omogenee a destinazione rurale nonché ai piani urbanistici esecutivi adottati dopo l'approvazione definitiva del PPTR".

L'art. 76 delle NTA al PPTR, intitolato "*Definizioni degli ulteriori contesti riguardanti le componenti culturali e insediative*", al n. 4) riguarda i "*Paesaggi rurali (art 143, comma 1, lett. e, del Codice)*", e stabilisce che essi "*consistono in quelle parti di territorio rurale la cui valenza paesaggistica è legata alla singolare integrazione fra identità paesaggistica del territorio e cultura materiale che nei tempi lunghi della storia ne ha permesso la sedimentazione dei caratteri. Essi ricomprendono:*

a) i parchi multifunzionali di valorizzazione, identificati in quelle parti di territorio regionale la cui valenza paesaggistica è legata alla singolare integrazione fra le componenti antropiche, agricole, insediative e la struttura geomorfologica e naturalistica dei luoghi oltre che alla peculiarità delle forme costruttive dell'abitare, se non diversamente cartografati, come individuati nelle tavole della sezione 6.3.1:
a. il parco multifunzionale della valle dei trulli
b. il parco multifunzionale degli ulivi monumentali
c. il parco multifunzionale dei Paduli
d. il parco multifunzionale delle serre salentine
e. il parco multifunzionale delle torri e dei casali del Nord barese
f. il parco multifunzionale della valle del Cervaro.
b) paesaggi perimetrati ai sensi dell'art. 78, co. 3, lettera a) che contengono al loro interno beni diffusi nel paesaggio rurale quali muretti a secco, siepi, terrazzamenti; architetture minori in pietra a secco quali specchie, trulli, lamie, cisterne, pozzi, canalizzazioni delle acque piovane; piante, isolate o a gruppi, di rilevante importanza per età, dimensione, significato scientifico, testimonianza storica; ulivi monumentali come individuati ai sensi della LR 14/2007; alberature stradali e poderali".
L'art. 78 delle NTA al PPTR, intitolato "*Art. 78 Direttive per le componenti culturali e insediative*", al comma 3, lett. a) stabilisce quanto segue: "*Al fine di evidenziare e valorizzare i caratteri dei paesaggi rurali nonché di reinterpretare la complessità e la molteplicità dei paesaggi rurali di grande valore storico e identitario e ridefinirne le potenzialità idrauliche, ecologiche, paesaggistiche e produttive, gli Enti locali, nei piani urbanistici, anche in coerenza con il Documento Regionale di Assetto Generale di cui all'art. 4 della L.R.27 luglio 2001, n. 20 "Norme generali di governo e uso del territorio": a) riconoscono e perimetrano i paesaggi rurali di cui all'art. 76, co. 4 lett. b) meritevoli di tutela e valorizzazione, con particolare riguardo ai paesaggi rurali tradizionali che presentano ancora la persistenza dei caratteri originari*".

[85] Muovendo dal "***valore primario ed assoluto riconosciuto dalla Costituzione al paesaggio e all'ambiente*** *(in tali sensi, Cons. Stato, Sez. V, 12 giugno 2009 n. 3770; Corte Costituzionale 7 novembre 2007 n. 367)*", Cons. Stato, Sez. IV, 24 gennaio 2013, n. 468 ha ritenuto "*particolarmente convincente … la necessità sottolineata dalle Amministrazioni di assicurare la piena tutela della "spalliera di verde formata da alberi secolari di ulivo che completano felicemente l'ambiente".* ***E' innegabile che l'intera zona sia contrassegnata dalla presenza di una moltitudine di ulivi secolari se non millenari che tipizza i luoghi nella loro specificità sì da farne un "unicum" di bellezza e di patrimonio naturale, rendendo necessariamente del tutto non compatibile con un tale assetto ambientale del territorio un intervento*** *edilizio* ***che comporta*** *tra l'altro,* ***proprio in riferimento alla superficie ulivetata l'espianto*** *e successivo reimpianto in altro loco di numerose piante di ulivo,* ***con chiaro pericolo di alterazione dello stato dei luoghi***". V. altresì TAR Puglia-Lecce, Sez. I, 5 luglio 2005, n. 3611: riferendosi ad un'area vincolata come bellezza panoramica, caratterizzata da "*folta vegetazione*" (così nel provvedimento di vincolo), il TAR ha evidenziato che gli "*alberi secolari di ulivo ... (testimonianza, peraltro, di un sistema di sfruttamento agricolo di tradizione millenaria che accomuna una vasta area geografica con affaccio sul Mediterraneo), indipendentemente da ogni questione sull'esistenza o meno della rilevanza monumentale (in senso tecnico) degli stessi, sono parte integrante dei peculiari valori distintivi ambientali della zona de qua assoggettata a vincolo paesaggistico con apposito D.M. 1° Agosto 1985, concorrendo a determinare (in maniera pregnante) la caratterizzazione di pregio paesistico-culturale dell'area stessa, di cui rappresentano una struttura costitutiva del paesaggio visivo e dell'ambiente tutelato nel suo insieme paesaggistico (in senso sia fisico che estetico) e ambientale-biologico*"; pertanto, secondo il TAR, "*il progettato intervento di espianto degli stessi (pur se finalizzato alla sostituzione con piante di ulivo più giovani) … rientra, invece, – a pieno titolo – nel novero degli interventi non edilizi idonei a pregiudicare gravamente l'aspetto esteriore dell'immobile sottoposto a vincolo paesaggistico ed è, dunque, soggetto a preventivo nulla osta paesistico (Consiglio di Stato, V Sezione, 21 novembre 1985 n° 419)* […] *l'abbattimento di ben 991 alberi di ulivo secolari … tenuto conto dell'entità dell'intervento di estirpazione e della sua portata di alterazione permanente dello stato dei luoghi (essendo di durata tale da comportare per un lungo periodo di tempo l'impossibilità di una ricostituzione del patrimonio naturale), nell'ampio concetto di "opere civili", per le quali la norma stessa prevede la necessità dell'autorizzazione paesaggistica, in quanto oggettivamente idoneo a compromettere i valori dei paesaggio incidendo in maniera apprezzabile, sia in senso fisico che estetico, sull'assetto ambientale territoriale (confronta: Cassazione penale, II Sezione, 29 novembre 2001 n° 2398; 3 giugno 1997 n° 5961)*".

[86] Cons. Stato, Sez. IV, 9 luglio 2010, n. 4457: "*In base alla definizione fornita dal decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, riguardante il settore forestale, viene precisato all'art. 2, comma 1, che "i termini bosco, foresta e selva sono equiparati"; all'art. 6, comma 1, che «Nelle more della emanazione delle norme regionali…si considerano bosco i terreni coperti da vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva di origine naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo…»* […] *Dal quadro normativo sopra delineato* ***emerge con chiarezza che nell'ambito delle misure protettive dei boschi sono indubbiamente ricomprese***

numerose ipotesi di vegetazione non certo riconducibile a quella degli alberi di alto fusto, includendosi anche la vegetazione qualificabile come macchia*, oltreché coltivazioni da frutto di vario genere.* ***Per quanto concerne specificamente gli alberi di olivo, che come è noto possono raggiungere volumi ed altezze considerevoli e che, sotto tale profilo, possono già di per sé accomunarsi agli alberi di alto fusto, non sembra superfluo ricordare che è comunque ancora vigente la disciplina dettata dal decreto luogotenenziale 27 luglio 1945, n. 475, recante il divieto di abbattimento di tali alberi se non in numero limitato e con specifica autorizzazione delle autorità competenti****. Tutto ciò considerato, appare evidente che* ***le finalità di salvaguardia del territorio e delle sue entità naturalistiche indispensabili alla vita non possono essere ristrette a limitate ipotesi di particolari tipi di bosco*** *e di pascoli, come ritenuto in prime cure,* ***ponendosi una simile conclusione non solo in stridente contrasto – per quanto ora particolarmente interessa - con la normativa riguardante la speciale salvaguardia degli uliveti, ma pure in evidente contraddizione con la vigente disciplina generale in materia forestale****, che ammette l'estensione della tutela addirittura alla sola sterpaglia, come ben messo in evidenza anche dalla giurisprudenza del giudice penale (cfr. Cass. Sez. I. penale, 4 marzo 2008, n. 14209)*". V. anche la nota successiva.

[87] La presenza di ulivi secolari, insediati nel sito da centinaia di anni, potrebbe contribuire a dimostrare, unitamente ad altri elementi, che un uliveto rappresenta un sistema non artefatto e tendenzialmente permanente, con capacità di autorigenerarsi, come richiede (per soddisfare la definizione giuridica di "*bosco*" ai fini paesaggistici) Cons. Stato, Sez. VI, 29 marzo 2013, n. 1851: "*come altri vincoli "morfologici" del medesimo art. 142 d.lgs. n. 42 del 2004, questo vincolo per categoria legale muove dalla considerazione che foreste e boschi sono presunti di notevole interesse e meritevoli di salvaguardia perché elementi originariamente caratteristici del paesaggio, cioè del "territorio espressivo di identità" (art. 131) (cfr. Cons. Stato, VI, 12 novembre 1990, n. 951). Per questa ragione* ***ne sono esclusi gli insiemi arborati che non costituiscono elementi propri e tendenzialmente stabili della forma del territorio, quand'anche di imboschimento artificiale; ma che rispetto ad essa costituiscono inserti artefatti o naturalmente precari*** […] *Perciò, in coerenza con queste distinzioni,* ***per riconoscere ai fini dell'art. 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio la presenza di un bosco occorre un terreno di una certa estensione, coperto con una certa densità da "vegetazione forestale arborea" e - tendenzialmente almeno - da arbusti, sottobosco ed erbe. Questa copertura, per rispondere ai detti caratteri, deve costituire un sistema vivente complesso (non perciò caratterizzato da una monocoltura artificiale), di apparenza non artefatta (come ad es. se a filari). Deve inoltre essere tendenzialmente permanente: perciò non solo non destinato all'espianto o alla produzione agricola, ma anche, in virtù del dato naturale, mediamente presumibile come capace di autorigenerarsi perché dotato di risorse tali da consentirne il rinnovamento spontaneo*** *…* ***Il bosco è un complesso organismo vivente, nel quale le nuove risorse sono in grado di sostituire spontaneamente quelle in via di esaurimento. Non è quindi sufficiente la presenza di piante, quand'anche numerose, ma non strutturate fino a sviluppare un ecosistema in grado di autorigenerarsi***".

Circa il taglio di boschi, basti ricordare che esso non può comunque essere disposto se non previa autorizzazione amministrativa regionale. In proposito, l'art. 29 della vigente L.R. Puglia 31 maggio 2001, n. 14, intitolato "*Disposizioni in materia forestale*", stabilisce: "*Il taglio dei boschi pubblici e privati, di qualsiasi natura, è soggetto a specifica autorizzazione da parte della Regione tramite gli Ispettorati ripartimentali delle foreste o degli enti delegati, ai sensi della legge regionale 30 novembre 2000, n. 18. Le autorizzazioni al taglio, contenenti le eventuali prescrizioni, devono essere concesse entro novanta giorni dalla presentazione delle domande. La domanda di autorizzazione al taglio, da presentarsi da parte del proprietario del lotto boschivo o da altro soggetto interessato, dovrà essere corredata di planimetria a opportuna scala del suddetto lotto e da relazione a firma di un tecnico abilitato, che provvederà anche all'identificazione delle piante da riservare al taglio, nonché a rilasciare attestazione sull'avvenuta regolare esecuzione delle opere di taglio entro sessanta giorni dalla data di effettuazione dello stesso*".

L'art. 37 della L.R. Puglia 21 maggio 2002, n. 7, intitolato "*Sanzioni amministrative per la mancata osservanza dell'articolo 29 della L.R. n. 14/2001*", stabilisce che: "*per l'inosservanza delle disposizioni dell'articolo 29 della L.R. n. 14/2001 e del relativo Reg. 18 gennaio 2002, n. 1, si applicano le seguenti sanzioni amministrative pecuniarie: a) da 1.500 euro a 3.000 euro per ettaro o frazione di esso per il taglio di piante nei popolamenti forestali di cui all'articolo 2 del regolamento 1/2002; b) da 70 euro a 210 euro per il taglio di ciascuna pianta fino a 10 cm di diametro, di origine naturale, isolata, in gruppi o filare, eseguito in assenza o in difformità dell'autorizzazione prevista; c) da 150 euro a 450 euro per il taglio di ciascuna pianta fino a 20 cm di diametro, di origine naturale, isolata, in gruppi o filare, eseguito in assenza o in difformità dell'autorizzazione prevista; d) da 300 euro a 900 euro per il taglio di ciascuna pianta fino a 30 cm di diametro, di origine naturale, isolata, in gruppi o filare, eseguito in assenza o in difformità dell'autorizzazione prevista; e) da 400 euro a 1.200 euro per il taglio di ciascuna pianta fino a 40 cm di diametro, di origine naturale, isolata, in gruppi o filare, eseguito in assenza o in difformità dell'autorizzazione prevista; f) da 500 euro a 1.500 euro per il taglio di ciascuna*

pianta fino a 50 cm di diametro e oltre, di origine naturale, isolata, in gruppi o filare, eseguito in assenza o in difformità dell'autorizzazione prevista.
Le infrazioni concernenti la mancata osservanza nei tagli boschivi di altre leggi o regolamenti in materia forestale saranno sanzionate secondo le modalità da questi previste.
All'accertamento e alla contestazione delle violazioni di cui al comma 1 provvedono gli organi direttamente designati dalle leggi, nonché i funzionari regionali di cui all'articolo 31 della L.R. n. 14/2001".
Il vigente Regolamento della Regione Puglia 30 giugno 2009, n. 10, pubblicato nel B.U. Puglia 6 luglio 2009, n. 101 ed intitolato "*Tagli boschivi*", all'art. 3, ultimo periodo, dispone però che "*nel caso di piante di interesse forestale isolate, in gruppi o in filare, e non soggette a vincolo paesistico o di interesse artistico o storico, oggetto di taglio con evidenti sintomi di instabilità o di deperimento o di attacchi parassitari e che pertanto presentano pericolo per la pubblica incolumità, è prevista la preventiva comunicazione e relativa documentazione fotografica al Servizio Foreste della Regione Puglia, e agli altri Enti competenti per territorio*".
Si consideri infine il recente art. 20-*bis* aggiunto, nel testo della L.R. Puglia 30 novembre 2000, n. 18, dall'art. 2 della L.R. Puglia 25 maggio 2012, n. 12. L'art. 20-bis, intitolato "*Trasformazione del bosco e rimboschimento compensativo*", stabilisce:
"1. *La Regione Puglia, nel recepire l'articolo 4 (Trasformazione del bosco e rimboschimento compensativo) del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 (Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57), riconosce al bosco una molteplicità di funzioni e annovera, tra le attività forestali, anche la trasformazione del bosco da attuare mediante interventi di natura compensativa consistenti in opere di rimboschimento, di riequilibrio idrogeologico o di miglioramento dei boschi esistenti.*
2. ***Gli interventi di trasformazione del bosco sono vietati, fatte salve le autorizzazioni rilasciate dagli enti preposti attraverso un procedimento unico teso alla semplificazione della procedura, coordinato dal competente Servizio foreste, compatibilmente con la conservazione della biodiversità, con la stabilità dei terreni, con il regime delle acque, con la difesa dalle valanghe e dalla caduta dei massi, con la tutela del paesaggio, con l'azione frangivento***.
3. ***Le autorizzazioni alla trasformazione del bosco devono prevedere, a carico dei richiedenti, pubblici e privati, gli interventi compensativi di rimboschimento o di imboschimento con specie autoctone, preferibilmente di provenienza locale, su aree e terreni non boscati, all'interno del medesimo bacino idrografico, al fine anche di ricongiungere cenosi forestali frammentate***.
4. ***È comunque vietata la trasformazione nelle aree boscate naturali****, nei boschi di latifoglie o nelle aree percorse da incendio.*
5. *L'autorizzazione può essere concessa, dopo aver valutato le possibili alternative, inclusa l'opzione "zero", esclusivamente per:*
a) opere di pubblica utilità e/o di pubblico servizio e/o di pubblico interesse;
b) viabilità agro-silvo-pastorale;
c) allacciamenti tecnologici e viari agli edifici esistenti;
d) manutenzione, ristrutturazione, restauro e risanamento conservativo di edifici esistenti, conformi alle destinazioni urbanistiche, purché non comportino incremento di volumetria e siano censiti dall'agenzia del territorio;
e) nuove realizzazioni limitatamente a superfici residuali di maglie di zona "B" di completamento ricadenti in strumenti urbanistici generali approvati alla data del 20 maggio 2012, ovvero di zone "C" ricadenti in piani urbanistici esecutivi approvati e realizzati, alla data del 20 maggio 2012, almeno all'80 per cento.
[…]".
[88] Ciò risulta chiaramente (oltre che dall'art. 5, comma 2, della L. 225/1992, che vieta qualsiasi deroga ai principi generali dell'ordinamento giuridico) dall'art. 3-*bis* dello stesso D.lgs. 152/206, il quale:
- al comma 2, stabilisce che "*i principi previsti dalla presente Parte Prima costituiscono regole generali della materia ambientale nell'adozione degli atti normativi, di indirizzo e di coordinamento e nell'emanazione dei provvedimenti di natura contingibile ed urgente*";
- al comma 3, aggiunge che giammai i "*principi*", ma solo le "*norme*" del Codice possono essere derogate, e comunque solo da "*leggi della Repubblica*" con "*dichiarazione espressa*".
[89] Si tratta dei ricorsi dinanzi al Tribunale di primo grado UE nelle cause T-439/15 (*Amrita e a./Commissione*), T-437/15 (*Eden Green Vivai Piante di Verdesca Giuseppe e a./Commissione*) e T-436/15 (*Consorzio Vivaisti viticoli pugliesi e Negro/Commissione*): si veda anche la precedente nota 20. Come è dato leggere al link http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=xylella&docid=169105&pageIndex=0&doclang=it&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=890491#ctx1, ad esempio, con riferimento al ricorso nella causa T-439/15 (*Amrita e a./Commissione*), i motivi di ricorso presentati dai ricorrenti sono stati i seguenti: "***Primo motivo****, vertente sull'illegittimità della direttiva 2000/29 per violazione dell'art. 48 TUE in relazione all'art. 3 TFUE e all'art. 5 TUE, sull'incompetenza e sulla violazione del principio di leale cooperazione. Si afferma a questo riguardo che la direttiva attribuisce all'Unione una competenza esclusiva non riconosciuta dai Trattati.*

***Secondo motivo**, vertente sull'illegittimità della direttiva 2000/29 per incompetenza e per violazione dell'art. 5 TUE in relazione ai principi di leale cooperazione e di sussidiarietà. Si afferma a questo riguardo che la direttiva affida alla Commissione il potere, non riconosciuto dai Trattati, di abrogazione delle misure adottate dallo Stato membro in materia di regolazione dei requisiti fitosanitari dei vegetali. **Terzo motivo**, vertente sull'illegittimità della decisione della Commissione 2015/789 a motivo dell'illegittimità della presupposta direttiva 2000/29 come da precedenti punti 1 e 2. **Quarto motivo**, vertente sull'illegittimità diretta della decisione 2015/789 per violazione dell'art. 6 TUE in relazione al principio di effettività della tutela giurisdizionale già accordata alle parti ricorrenti dal Giudice amministrativo dello Stato italiano. **Quinto motivo**, vertente sull'illegittimità diretta della decisione 2015/789 per violazione dell'art. 5 TUE in relazione ai principi di leale cooperazione e di sussidiarietà stante la mancanza assoluta di motivazione sul decisivo punto della eventuale insufficienza delle azioni di contrasto al batterio Xylella fastidiosa da parte dello Stato membro. **Sesto motivo**, vertente sull'illegittimità diretta della decisione 2015/789 per violazione dell'art. 5 TUE, in relazione ai principi di proporzionalità e di precauzione. Si afferma a questo riguardo che il contenuto prescrittivo della decisione impugnata appare eccessivo rispetto agli obiettivi dichiarati. **Settimo motivo**, vertente sull'illegittimità diretta della decisione della Commissione 2015/789 per violazione della norma ISPM n. 9 in relazione all'art. 5 TUE e al Protocollo (n. 2) TFUE sull'applicazione dei principi di proporzionalità e di precauzione. **Ottavo motivo**, vertente sull'illegittimità diretta della decisione 2015/789 nella parte in cui, in violazione dell'art. 5 TUE e del principio di proporzionalità ivi sancito, indica l'intera provincia di Lecce come "zona infetta" e una fascia di almeno 10 km a Nord di detta provincia come "zona cuscinetto". La misura impugnata viola inoltre le forme essenziali della decisione essendo carente di istruttoria e di motivazione nonché viziata da erronei e ingiusti convincimenti. **Nono motivo**, vertente sull'illegittimità diretta della decisione 2015/789 per violazione dell'art. 5 TUE e per incompetenza, dato che solo lo Stato italiano avrebbe potuto identificare e perimetrare la eventuale zona infetta. **Decimo motivo**, vertente sull'illegittimità diretta della decisione 2015/789 per violazione dell'art. 5 TUE e per incompetenza nella parte in cui ivi è prescritto il divieto di impianto delle piante ospiti nella "zona infetta"; e per violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, traducendosi la misura impugnata in una compressione non codificata dei diritti reali delle parti ricorrenti sui suoli agricoli in loro possesso. **Undicesimo motivo**, vertente sull'illegittimità diretta della decisione 2015/789 per violazione degli artt. 11 e 191 TFUE, per violazione del principio di precauzione e dell'art. 5 TUE in relazione alla direttiva comunitaria n. 2001/42, in quanto la misura di svellimento di piante infette e sane nel raggio di 100 mt., in uno alla prescrizione di trattamenti fitosanitari obbligatori per l'eradicazione dell'insetto vettore, comporta danni all'ambiente e alterazione del profilo paesaggistico del Salento in assenza della Valutazione Ambientale Strategica e dell'esame dei rischi sull'ambiente e sulla salute umana. **Dodicesimo motivo**, vertente sull'illegittimità diretta della decisione 2015/789 per violazione degli artt. 11 e 191 TFUE e della direttiva comunitaria n. 43/1992 perché le misure adottate non valutano i rischi che svellimenti, eradicazione e fitofarmaci possono comportare su parti di territorio specialmente protette dal diritto dell'Unione in quanto censite come zone protezione speciale, parchi naturali e siti di interesse comunitario. **Tredicesimo motivo**, vertente sull'illegittimità diretta della decisione 2015/789 per violazione della convenzione europea sul paesaggio firmata a Firenze il 20.10.2000 e per violazione degli artt. 191 e 11 TFUE, in relazione alla direttiva comunitaria n. 43/1992. Si afferma a questo riguardo che il provvedimento UE impone lo svellimento indiscriminato di alberi di ulivo con obbligo di somministrazione di pesticidi chimici tassativamente vietati in agricoltura biologica, comportando di fatto l'estinzione delle aziende ricorrenti che da anni praticano l'olivicoltura biologica. **Quattordicesimo motivo**, vertente sull'illegittimità diretta della decisione 2015/789 per violazione del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 28.01.2002, n. 178, nonché degli artt. 11 e 191 TFUE anche in relazione alla direttiva CE 2009/128, e per violazione del principio di proporzionalità e delle forme sostanziali. Si afferma a questo riguardo che la decisione UE obbliga le parti ricorrenti a somministrare sostanze chimiche non autorizzate in agricoltura biologica e a divellere le piante anche solo sospette di infezione. Tali misure sarebbero contrarie alle indicazioni dei pareri scientifici dell'Agenzia Europea per la Sicurezza Alimentare, oltre che basate sul convincimento dell'esistenza di un nesso causale tra disseccamento rapido dell'olivo e batterio Xylella ad oggi non provato. **Quindicesimo motivo**, vertente sull'illegittimità diretta della decisione 2015/789 nella misura in cui la Commissione europea, anziché adottare misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute, avrebbe svolto un approccio puramente ipotetico del rischio che la Corte di giustizia tassativamente esclude. **Sedicesimo motivo**, vertente sull'illegittimità diretta della decisione 2015/789 per violazione dell'art. 5 TUE, per violazione delle forme sostanziali e per violazione del principio di proporzionalità. Si afferma a questo riguardo che l'uso di pesticidi e la misura dell'eradicazione, giudicate dall'EFSA inefficaci ed impraticabili, sono non necessarie allo scopo che la normativa UE si pone con la direttiva 2000/29/CE, violando il principio di proporzionalità*".

[90] L'art. 267 del TFUE (ex articolo 234 del TCE) stabilisce: "*La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale: a) sull'interpretazione dei trattati; b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione. Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno degli Stati membri, tale organo giurisdizionale può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla Corte di pronunciarsi sulla questione. Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a un organo giurisdizionale nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale organo giurisdizionale è tenuto a rivolgersi alla Corte* […]". Sul punto si leggano le "*Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale*" (2012/C 338/01) della Corte di Giustizia UE, pubblicate in G.U.U.E. 6 novembre 2012, C 338/1, reperibili al link http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32012H1106(01).

[91] L'Avvocato Generale Paolo Mengozzi, nelle sue Conclusioni presentate il 26 ottobre 2006 nella causa C-354/04 P, *Gestoras Pro Amnistía/Consiglio*, osserva al punto 95: "*il rinvio pregiudiziale, anche quello di validità, non costituisce propriamente una via di ricorso, ma uno strumento di collaborazione tra giudici nazionali e giudice comunitario nell'ambito di una via di ricorso esperibile dinanzi ai giudici nazionali. L'ipotesi tipica è quella dell'innestarsi del rinvio pregiudiziale di validità nell'ambito di un ricorso di annullamento introdotto in sede nazionale contro le misure nazionali di attuazione dell'atto di cui si contesta la validità*".

[92] Il TAR del Lazio è fornito di competenza funzionale inderogabile, in sede di giurisdizione esclusiva e con rito processuale accelerato, in materia di "*controversie aventi ad oggetto le ordinanze e i provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 nonché gli atti, i provvedimenti e le ordinanze emanati ai sensi dell'articolo 5, commi 2 e 4 della medesima legge n. 225 del 1992*", ai sensi del combinato disposto degli artt. 135, comma 1, lett. e), 133, comma 1, lett. p), e 119, comma 1, lett. h), del nuovo Codice del processo amministrativo (D.lgs. 104/2010).

[93] V. la precedente nota 13.

[94] TAR Lazio, Roma, Sez. I-*bis*, 28 marzo 2013, n. 3191: "*L'Avvocatura dello Stato, pur consapevole del noto principio generale che ammette l'impugnativa dell'atto applicativo unitamente al provvedimento presupposto ... sostiene però che il principio non va applicato al caso di specie perché i destinatari del decreto ministeriale erano già dalla sua emanazione immediatamente individuabili ... e immediatamente lesi da clausole quel provvedimento, sicché avrebbero dovuto attivarsi contro di esso nei termini di legge. L'assunto non è condivisibile, poiché il D.M. ... non reca clausole immediatamente e concretamente lesive, ma abbisogna della complessa attività di valutazione e attuativa*". Ed ancora, TAR Lazio, Roma, Sez. I-*ter*, 9 luglio 2013, n. 6806: "*la Regione Puglia eccepisce l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse sotto il profilo della mancata impugnativa dell'atto presupposto. In particolare, sostiene che la ricorrente avrebbe dovuto impugnare immediatamente il D.M. del 10 settembre 2010, atteso che «l'asserita lesività lamentata ... è da ricondurre al D.M. sia perché quest'ultimo troverebbe diretta applicazione sul territorio regionale nel caso di mancato intervento della disciplina regionale, quanto perché le prescrizioni regionali non si discostano da quelle nazionali» ... Tale ricostruzione giuridica non è meritevole di condivisione ... diviene doveroso prendere atto che l'unica disciplina passibile di trovare applicazione nell'ambito della Regione - in caso di pronta attivazione di quest'ultima - è quella regionale, con la conseguenza che esclusivamente a quest'ultima va riconosciuta efficacia ed operatività nel relativo ambito territoriale e, dunque, anche carattere eventualmente lesivo*". Valgano altresì le riflessioni generali compiute da Cons. Stato, Sez. IV, 16 febbraio 2012, n. 812: "*attesa la natura (regolamentare) del potere a suo tempo esercitato dall'amministrazione, anche in questo caso non può parlarsi di immediata impugnabilità delle disposizioni, posto che, per essere il regolamento per sua natura atto fonte, e quindi a destinatari indefinibili, non può sussistere una posizione di interesse legittimo, fin tanto che non si ponga una relazione concreta tra esercizio di potere amministrativo (derivato dal regolamento) e destinatario in concreto di tale esercizio, sia che l'amministrazione agisca di ufficio, sia che l'esercizio del potere ampliativo sia postulato da una istanza di parte. A meno che, ovviamente, il regolamento (contraddicendo la sua stessa denominazione) non provveda ad identificare i singoli e concreti destinatari della norma, così assumendo direttamente natura provvedimentale. Da quanto esposto, consegue che l'atto applicativo della norma regolamentare può: - sia essere affetto da vizi propri; - sia essere affetto, in via derivata, dalla illegittimità della norma regolamentare, che, in quanto successivamente appuntatasi (per il tramite del provvedimento che ne ha fatto applicazione) in capo ad un soggetto determinato, può essere anch'essa oggetto di impugnazione e, quindi, sottoposta al sindacato del giudice amministrativo. L'ipotesi, dunque, di una impugnazione di atto applicativo di norma regolamentare, con la quale si evidenzino e sottopongano all'esame del giudice solo vizi attinenti alla norma del regolamento, non è affatto 'atipica', né dimostra (come vorrebbe la sentenza appellata), la natura immediatamente lesiva del regolamento, e, quindi, la necessità di sua immediata impugnazione*". La stessa

sentenza del Consiglio di Stato aggiunge che "*quanto affermato per i regolamenti, è stato, in sostanza, ribadito anche con riferimento sia ad atti che, pur non presentando i caratteri formali del regolamento, hanno tuttavia contenuto normativo, quali le circolari normative (Cons. Stato, sez. VI, 9 giugno 2010 n. 3653; sez. II, 3 settembre 2008 n. 831/2007), sia agli atti amministrativi generali (Cons. Stato, Ad. Plen., 4 dicembre 1998 n. 10; sez. IV, 17 settembre 2002 n. 4677; 10 aprile 2002 n. 1925; Trib. Sup. Acque, 4 novembre 2010 n. 150)*".

[95] Giurisprudenza consolidata: basti citare, di recente, Cons. Stato, Sez. IV, 19 febbraio 2015, n. 839, secondo cui "*la legittimazione delle associazioni ambientaliste di livello nazionale ad impugnare atti amministrativi in materia ambientale, che deriva direttamente dalla legge come si evince dal combinato disposto degli artt. 18, comma 5 e 13 della L. 8 luglio 1986, n. 349, previa iscrizione nell'apposito elenco ministeriale, è stata progressivamente considerata valevole anche in relazioni ad atti non solo espressamente inerenti alla materia ambientale, quanto pure per quelli che incidono più in generale sulla qualità della vita in un dato territorio. Infatti, se da un lato le disposizione espresse appena evocate consentono alle associazioni di protezione ambientale legittimazione attiva nei giudizi dinanzi al giudice ordinario e a quello amministrativo, per tutelare finalità di protezione dell'ambiente che sono proprie dell'amministrazione dello Stato, queste, dall'altro, rappresentano una delle modalità di applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale recepito dall'art. 118, ultimo comma, Cost., e quindi impongono una lettura dinamica delle attribuzioni delle associazioni, coordinata al concreto evolversi della sensibilità sociale in tema di tutela degli interessi diffusi e, finora, adespoti. L'impostazione molto restrittiva del tema della legittimazione ambientalista, come proposto dalle parti appellanti, e quindi la tesi per cui le attribuzioni di queste sarebbero limitate unicamente alla tutela paesistica, non può essere sostenuta ed è sconfessata da una lettura della giurisprudenza in tema, che traccia una evidente parabola interpretativa, tesa al riconoscimento di una nozione di protezione ambientale ampiamente articolata. In questo senso, gli spunti appaiono numerosi (ricordando, senza pretesa di completezza, Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 27 settembre 2012 n. 811; Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 14 aprile 2011, n.2329; id, sez. VI 15 giugno 2010 n. 3744; id., sez. IV, 12 maggio 2009 n. 2908; id., sez. IV 31 maggio 2007 n.2849) e concordanti nel senso di attribuire alle associazioni ambientaliste la legittimazione ad agire in giudizio non solo, per la tutela degli interessi ambientali in senso stretto, ma anche per quelli ambientali in senso lato, ossia quelli comprensivi dei temi della conservazione e valorizzazione dell'ambiente latamente inteso, del paesaggio urbano, rurale, naturale nonché dei monumenti e dei centri storici, tutti beni e valori idonei a caratterizzare in modo originale, peculiare ed irripetibile un certo ambito geografico territoriale rispetto ad altri. In tempi ancora più recenti, correlandosi alla materia qui in esame, questo Consiglio (sez. IV, 9 gennaio 2014 n. 36) ha affermato ancora più incisivamente che il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione contemperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti. L'ambiente, dunque, costituisce inevitabilmente l'oggetto (anche) dell'esercizio di poteri di pianificazione urbanistica e di autorizzazione edilizia; così come, specularmente, l'esercizio dei predetti poteri di pianificazione non può non tenere conto del "valore ambiente", al fine di preservarlo e renderne compatibile la conservazione con le modalità di esistenza e di attività dei singoli individui, delle comunità, delle attività anche economiche dei medesimi. Proprio per questo, gli atti che costituiscono esercizio di pianificazione urbanistica, la localizzazione di opere pubbliche, gli atti autorizzatori di interventi edilizi, nella misura in cui possano comportare danno per l'ambiente ben possono essere oggetto di impugnazione da parte delle associazioni ambientaliste, in quanto atti latamente rientranti nella materia "ambiente", in relazione alla quale si definisce (e perimetra) la legittimazione delle predette associazioni. È così del tutto evidente e coerente con la giurisprudenza amministrativa che la tutela degli interessi ambientali possa anche procedere attraverso l'impugnazione di atti amministrativi generali di valenza urbanistica e di natura pianificatoria o programmatoria qualora incidenti negativamente su profili ambientali; come è del pari evidente che, stante la non necessaria correlazione dimensionale tra interessi urbanistici e interessi ambientali, permane sempre la necessità di una valutazione in concreto dell'incidenza del possibile danno all'ambiente*".

Le associazioni di protezione ambientale di cui all'art. 13 della L. 349/1986 sono state individuate con D.M. 20 febbraio 1987, con D.M. 26 maggio 1987, modificato dal D.M. 17 febbraio 1995, e, da ultimo, con Comunicato 1° dicembre 2001, con Comunicato 4 giugno 2002, con Comunicato 11 giugno 2002, con D.M. 26 febbraio 2003, con D.M. 16 ottobre 2003, con D.M. 4 novembre 2003, con D.M. 28 gennaio 2004, con Comunicato 31 maggio 2004, con Comunicato 5 agosto 2004, con D.M. 7 luglio 2004, con D.M. 22 aprile 2004, con D.M. 28 dicembre 2004, con Comunicato 5 marzo 2005, con D.M. 24 maggio 2005, con D.M. 29 settembre 2005, con Comunicato 19 aprile 2006, con Comunicato 26 settembre 2006, con Comunicato 24 marzo 2007, con D.M. 18 aprile 2007, con D.M. 24 maggio 2007, con D.M. 31 maggio 2007, con D.M. 1° agosto 2007, con D.M. 7 novembre 2007, con D.M. 26 marzo 2008, con D.M. 2 aprile 2008, con D.M. 22 ottobre 2008, con D.M. 15 dicembre 2008, con D.M. 27 febbraio 2009, con D.M. 24 luglio 2009, con D.M. 29 gennaio 2010, con

Comunicato 26 luglio 2012, con D.M. 21 dicembre 2012, con D.M. 30 luglio 2013, con Comunicato 1° febbraio 2014 e con Comunicato 19 dicembre 2014.

[96] Fa il punto sul complesso tema, ad es., Cons. Stato, Sez. V, 16 aprile 2013, n. 2095: "*accanto alla legittimazione riconosciuta dagli artt. 13 e 18, comma 5, della L. n. 349 del 1986 e dagli artt. 309 e 310 del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, continuano ad applicarsi, a tutte le associazioni sprovviste della suddetta legittimazione legale i criteri, da tempo elaborati dalla giurisprudenza, fondati sull'effettivo e non occasionale impegno a favore della tutela di determinati interessi diffusi o superindividuali, sull'esistenza di una previsione statutaria che qualifichi detta protezione come un istituzionale compito dell'associazione e delle sue articolazioni territoriali nonché sulla vicinanza spaziale della fonte del paventato pregiudizio agli interessi giuridici protetti al centro principale dell'attività dell'associazione o della sua specifica struttura periferica. Quindi il G.A. può riconoscere, caso per caso, la legittimazione ad impugnare atti amministrativi incidenti sull'ambiente ad associazioni locali, indipendentemente dalla loro natura giuridica, purché perseguano statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale e abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità in un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso. Ovviamente dette associazioni ambientaliste rimangono comunque una parte privata del giudizio amministrativo, legittimate come tali a ricorrere e a resistere nei limiti della diretta correlazione tra le illegittimità denunciate e gli interessi dalle stesse istituzionalmente protetti; in altri termini, esse possono impugnare qualunque atto amministrativo, ma la specialità della loro legittimazione a ricorrere, condizionata a monte dagli scopi da esse perseguiti, consente loro unicamente la deduzione di censure funzionali al soddisfacimento di interessi ambientali. Osserva quindi la Sezione che, alla stregua del consolidato insegnamento della giurisprudenza anche di questa Sezione, da cui non v'è motivo allo stato di discostarsi, la legittimazione ad agire in giudizio a favore della non riconosciuta associazione di cui trattasi può riconoscersi solo nel caso che sia accertata la concomitante sussistenza delle seguenti condizioni: la natura di associazione di protezione ambientale, il carattere non occasionale o strumentale alla proposizione di una determinata impugnativa, lo stabile collegamento col territorio consolidatosi nel tempo (che deve presuntivamente escludersi in caso di associazioni costituite poco prima della proposizione del ricorso), la rappresentatività della collettività locale di riferimento (requisito quest'ultimo, che non può prescindere dalla considerazione, quanto meno indiziaria, del numero delle persone fisiche costituenti l'associazione). Non è sufficiente, quindi, allegare che la associazione abbia fra i suoi scopi statutari la tutela ambientale ed operi nell'area di afferenza del provvedimento amministrativo contestato o sia stata costituita appositamente per la tutela dell'area medesima. La genericità di tale allegazione non consente, infatti, di ritenere comprovati gli elementi qualificanti in concreto la differenziazione della posizione del soggetto ricorrente, sopra precisati. Tanto premesso in linea di principio, osserva il Collegio come nella specie la associazione di cui trattasi non ha adeguatamente provato il possesso dei requisiti sopra specificati, che soli possono legittimarla ad agire in giudizio. Sotto un primo profilo, infatti, va rilevato che gli scopi statutari del "Comitato per la Salvaguardia del Territorio di Loria" sopra indicati appaiono al Collegio sostanzialmente specifici e limitati, nonché volti più a tutelare gli specifici interessi dei componenti che quelli generali alla tutela dell'ambiente. Né a diverse conclusioni può addivenirsi sulla base delle generiche affermazioni dell'appellante associazione circa l'ulteriore scopo statutario di vigilare sulle iniziative che minacciano l'integrità del territorio e di verificare l'operato delle amministrazioni pubbliche in ordine alla salvaguardia delle risorse ambientali, promuovendo le iniziative più opportune, e di operare per la tutela, la promozione e la valorizzazione di cose di interesse artistico e storico di cui al D.lgs. n. 42 del 2004. Detti scopi non risultano essere stati, infatti, concretamente perseguiti nel corso degli anni dalla formazione dell'organismo associativo non riconosciuto, risalente al 2006, che appare essere stata prevalentemente strumentale alla proposizione di precise e specifiche iniziative di contrasto alla cava per cui è controversia. Né, al riguardo, può accedersi alla tesi dell'appellante secondo cui l'associazione avrebbe operato per la salvaguardia della zona anche osservazioni concernenti il progetto per l'apertura di una cava denominata "Sofia", chiedendo di intervenire "ad adiuvandum" in un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, organizzando una assemblea pubblica ai fini della discussione di esso ricorso proposto contro la discarica "Ai Ronchi", nonché presentando osservazioni idrogeologiche ed ambientali al riguardo. Per un verso, infatti, l'assunto si sostanzia in una generica affermazione di per sé inidonea ad evidenziare l'oggettiva sussistenza di un organismo collettivo dotato dei requisiti sopra specificati; necessari per riconoscere in testa allo stesso la legittimazione ad agire in giudizio. Per altro verso, la limitatezza di detti interventi esulanti dalle iniziative strettamente limitate alla cava de qua nel corso dei lunghi anni dalla fondazione della associazione evidenzia ulteriormente il carattere occasionale dell'organismo, piuttosto che il suo stabile e consolidato collegamento col territorio attraverso una continua attività di salvaguardia del bene a fruizione collettiva tutelato da qualsivoglia intervento che possa incidere negativamente sullo stesso. Sotto altro profilo, poi, va rilevato come l'associazione si sia costituita con solo 18 persone, il che denota quindi l'assenza del fondamentale requisito di una adeguata rappresentatività della collettività locale di riferimento. Né può assumere rilievo il fatto che all'Associazione possano, in base allo statuto aderire in qualità di soci altri soggetti, atteso che proprio la circostanza che,*

nonostante tale facoltà, il numero degli associati sia rimasto così limitato dimostra il suo carattere occasionale e strumentale. In conclusione le censure in esame non possono essere condivise e va confermata sul punto la sentenza di primo grado".

[97] http://www.oliopuglia.it/index.php/la-puglia-e-lolio

[98] http://www.coldiretti.it/News/Pagine/155----12-Marzo-2015.aspx

[99]http://www.puglia.coldiretti.it/ulivi-secolari.aspx?KeyPub=GP_CD_PUGLIA_HOME%7CCD_PUGLIA_HOME&subskintype=Detail&Cod_Oggetto=33930247

[100] http://www.gazzettadelgusto.it/interviste/corrado-rodio/

[101]http://www.sit-puglia.it/appolea-lapp-per-il-censimento-degli-ulivi-monumentali-realizzata-da-sit-per-la-regione-puglia-partecipa-al-concorso-app4cities-iniziativa-promossa-da-forum-pa-in-occasione-di/

[102]http://www.mi.camcom.it/c/document_library/get_file?uuid=d3f1a657-7ce4-446f-b948-492082458add&groupId=10157

[103]http://www.confagricolturapuglia.it/area-download/category/3-documenti?download=126:l-olivicoltura-pugliese-criticita-e-sviluppo

[104] V. la precedente nota 98.

[105] Cons. Stato, Sez. V, 14 giugno 2012, n. 3517. Secondo TAR Campania, Napoli, Sez. VII, 7 gennaio 2015, n. 22, "*il Comune, anche nella qualità di ente esponenziale degli interessi della comunità locale, è legittimato a contestare in sede giudiziaria i provvedimenti che incidono sul governo del proprio territorio (cfr. Cons. giust. amm., 8/5/2013, n. 460)*".

[106] Cons. Stato, Sez. VI, 31 marzo 2011, n. 2001.

[107] Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 28 aprile 2015, in causa C-456/13 P, *T & L Sugars Ltd*, punti 45-50:

45. […] *il controllo giurisdizionale del rispetto dell'ordinamento giuridico dell'Unione è garantito, come si evince dall'articolo 19, paragrafo 1, TUE, non soltanto dalla Corte ma anche dagli organi giurisdizionali degli Stati membri. Infatti, mediante gli articoli 263 TFUE e 277 TFUE, da un lato, e l'articolo 267 TFUE, dall'altro, il Trattato FUE ha istituito un sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il controllo della legittimità degli atti dell'Unione, affidandolo al giudice dell'Unione (sentenze Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punti 90 e 92, nonché Telefónica/Commissione, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punto 57).*

46. *Al riguardo occorre precisare che, nell'ambito di un procedimento nazionale, i singoli hanno il diritto di contestare in sede giudiziale la legittimità di qualsiasi decisione o di qualsiasi altro provvedimento nazionale relativo all'applicazione nei loro confronti di un atto dell'Unione di portata generale, eccependo l'invalidità di quest'ultimo (v., in tal senso, sentenze E e F, C-550/09, EU:C:2010:382, punto 45, nonché Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 94).*

47. *Ne consegue che il rinvio pregiudiziale per accertamento di validità costituisce, al pari del ricorso d'annullamento, uno strumento del controllo di legittimità degli atti dell'Unione (v. sentenze Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest, C-143/88 e C-92/89, EU:C:1991:65, punto 18; ABNA e a., C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, EU:C:2005:741, punto 103, nonché Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 95).*

48. *In proposito occorre ricordare che, quando un giudice nazionale ritiene che uno o più motivi di invalidità di un atto dell'Unione formulati dalle parti o, eventualmente, sollevati d'ufficio siano fondati, esso deve sospendere la decisione e investire la Corte di un procedimento pregiudiziale per accertamento di validità, essendo quest'ultima l'unica competente a dichiarare l'invalidità di un atto dell'Unione (sentenze IATA e ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, punti 27 e 30 e la giurisprudenza ivi citata, nonché Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 96).*

49. *Nei confronti delle persone che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE, per intentare un ricorso dinanzi al giudice dell'Unione, spetta dunque agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il rispetto del diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva (sentenza Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 100 nonché la giurisprudenza ivi citata).*

50. *Siffatto obbligo degli Stati membri è stato ribadito all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, ai sensi del quale essi «stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione» (sentenza Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 101). Un obbligo del genere discende anche dall'articolo 47 della Carta per quanto riguarda le misure adottate dagli Stati membri in attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta*".

[108] Orientamento che, peraltro, non è immune da critiche. Basti considerare quanto osservato nelle Conclusioni dell'Avvocato Generale Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer presentate il 28 aprile 2005, nelle cause riunite C-346/03 e C-529/03, *Atzori, Atzeni e Boi/Regione Sardegna*, punti 80-89:

"80. *Il Trattato ha istituito un sistema completo di rimedi giuridici inteso ad affidare alla Corte di giustizia il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni. Ne consegue che le restrizioni inerenti al ricorso di annullamento sono compensate da altri meccanismi, tra cui occupa un ruolo particolare il rinvio pregiudiziale di validità, che è diretto allo stesso fine.*

81. *In tali casi, l'interessato impugna dinanzi al giudice nazionale un atto delle autorità del suo Stato, facendo valere l'illegittimità di una disposizione comunitaria su cui tale atto si basa.*

82. *Fatti salvi i requisiti imposti dagli ordinamenti processuali di ciascuno Stato membro, tale strumento normativo ha effetti sugli inconvenienti che derivano dai termini e dalla ridotta legittimazione prevista per adire i giudici comunitari.*

3. Relazione tra il ricorso di annullamento e il rinvio pregiudiziale di validità

83. *I punti precedenti accreditano la tesi secondo cui i due rimedi processuali suddetti siano complementari e possano coesistere.*

a) Complementarietà

84. *A differenza di quanto si verifica con il ricorso di annullamento, il rinvio di validità ha ad oggetto, oltre alle decisioni e ad altri atti di natura analoga, qualsiasi disposizione di portata generale. Come si rileva nella citata sentenza Les Verts/Parlamento, le persone fisiche e le persone giuridiche sono tutelate contro gli atti di portata generale che esse non possono impugnare direttamente. Quando spetti alle istituzioni comunitarie applicare tali atti sul piano amministrativo, le dette persone possono ricorrere direttamente dinanzi alla Corte di giustizia contro i provvedimenti di attuazione di cui esse siano destinatarie o che le riguardino direttamente e individualmente, e dedurre, a sostegno del ricorso, l'illegittimità dell'atto generale di base. Quando la loro attuazione spetti alle autorità nazionali, esse possono far valere l'invalidità degli atti di portata generale dinanzi ai giudici nazionali e indurre questi ultimi a chiedere alla Corte di giustizia, mediante la proposizione di un rinvio pregiudiziale, di pronunciarsi a tale proposito (punto 23).*

85. *Di conseguenza, è consentito avvalersi del rinvio pregiudiziale solo quando non vi sia possibilità di proporre il ricorso di annullamento e sia stata adottata una misura nazionale di attuazione. Inoltre, qualora non intervenga una misura statale, risulta evidente l'impossibilità di effettuare un rinvio pregiudiziale. Tuttavia, se in quest'ultima ipotesi non si può neanche proporre un ricorso diretto, rimane in discussione la completezza del sistema di ricorsi.*

b) Coesistenza

86. *Già la sentenza Rau e a. ha sottolineato tale peculiarità, affermando che la possibilità di impugnare con un ricorso diretto la decisione di un'istituzione comunitaria «non esclude quella di esperire dinanzi al giudice nazionale un'azione contro l'atto di un organo nazionale che dia esecuzione a tale decisione, facendone valere l'illegittimità» (punto 12).*

87. *Tuttavia, consentendo in maniera assoluta di proporre un rinvio pregiudiziale in merito ad un provvedimento che non sia stato impugnato al momento opportuno, pur essendo possibile farlo, si eluderebbero l'effetto preclusivo dei termini e le altre conseguenze che esso implica. Per tale ragione, la sentenza Deggendorf ha applicato ai singoli la teoria che la stessa Corte di giustizia aveva elaborato rispetto agli Stati membri, al fine di dichiarare che le esigenze della certezza del diritto impediscono al beneficiario di un aiuto oggetto di una decisione della Commissione, il quale avrebbe potuto impugnarla ma abbia lasciato decorrere il termine imperativo prescritto dal Trattato, di contestare la legittimità di tale atto dinanzi ai giudici nazionali nell'ambito di un ricorso proposto avverso i provvedimenti nazionali di esecuzione (punto 17) anche quando, secondo quanto risulta dalle sentenze Accrington Beef e Wiljo, destinatario dell'atto sia uno Stato, sempre che le sue autorità lo abbiano notificato all'interessato in tempo utile per impugnarlo.*

88. *La sentenza Deggendorf è molto discutibile e qualche volta la Corte di giustizia dovrebbe decidersi ad elaborarla in maniera più precisa o a renderla superata, in quanto suscita rilevanti obiezioni*:

a) *si basa sulla certezza del diritto, ma tale principio non stabilisce una gerarchia tra i due rimedi processuali e, inoltre, non prevale sempre su quello di legalità, in quanto occorre rilevare che lo stesso diritto comunitario disciplina alcuni casi in cui tale priorità non vige, poiché l'eccezione d'illegittimità di cui all'art. 241 CE consente di mettere in discussione un regolamento, sebbene sia scaduto il termine previsto per impugnarlo direttamente. In nome della certezza del diritto si possono limitare gli effetti della sentenza nel tempo, ma non è consentito diminuire il controllo giurisdizionale sull'azione comunitaria.*

b) *non distingue tra disposizioni a portata generale e provvedimenti di attuazione, proponendo sempre la stessa soluzione. Esso obbliga gli amministrati a proporre il ricorso di annullamento, anche sotto forma di domanda di provvedimenti cautelari, senza garantire loro con certezza la ricevibilità del ricorso, date le restrizioni imposte alla legittimazione dalla giurisprudenza.*

c) *contraddice le sentenze Foto-Frost, Binder e Behn Verpackungsbedarf, nelle quali è stato pacificamente ammesso il rinvio, nonostante i richiedenti nel procedimento principale potessero proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia contro le decisioni della Commissione, la cui validità veniva contestata dinanzi al giudice nazionale. Inoltre, la sentenza Universität Hamburg ha riconosciuto che il rigetto della domanda da parte di*

un'autorità dello Stato membro costituisce il solo atto diretto al singolo, «del quale esso abbia necessariamente avuto conoscenza in tempo utile e che esso possa impugnare in giudizio senza incontrare alcuna difficoltà nel provare il proprio interesse ad agire», per cui «deve avere la possibilità, nell'ambito del ricorso proposto in base al diritto nazionale (...), di eccepire l'illegittimità della decisione della Commissione sulla quale è basato il provvedimento nazionale adottato nei suoi confronti» (punto 10).

d) *richiede al giudice nazionale di verificare la legittimazione dell'interessato a proporre il ricorso di annullamento dinanzi alla Corte di giustizia e di verificare che quest'ultimo lo abbia fatto; tuttavia, nella citata sentenza Rau e a. si nega la necessità di stabilire «se l'attore nella causa principale possa o meno impugnare direttamente la decisione dinanzi alla Corte» (punto 11). Inoltre, se permanessero dubbi in merito a tale possibilità, occorrerebbe formulare una questione di interpretazione, dal cui esito dipenderebbe la presentazione di quella di validità. Si crea, così, un sistema eccessivamente complicato ed artificioso, che genera più inconvenienti che vantaggi.*

e) *infine, disconosce il fondamento e la natura del procedimento di cui all'art. 234 CE come strumento di cooperazione giudiziale, poiché, quando l'interessato non trova un ha motivo per avvalersi del ricorso di annullamento, il giudice nazionale non può avviare il dialogo con la Corte di giustizia, pur considerando illegittimo l'atto comunitario di base, o ritenendo che la sua attuazione presenti vizi inizialmente ignorati. In altri termini, se il rinvio è subordinato al comportamento delle parti, si sminuisce la collaborazione tra giudici istituita dal Trattato in quanto, allo stesso modo, potrebbe essere dichiarata irricevibile una questione in cui si contesti la validità per cause diverse da quelle fatte valere nel ricorso di annullamento.*

89. *Occorre rilevare, da ultimo, che, nel caso in cui un giudice nazionale nutra dubbi in merito alla validità quando un ricorso di annullamento sia pendente dinanzi alla Corte di giustizia, la sentenza Masterfoods e HB attribuisce al detto giudice la scelta se sospendere il procedimento fino alla pronuncia di una sentenza definitiva del giudice comunitario ai sensi dell'art. 230 CE o effettuare un rinvio pregiudiziale*".

[109] Si veda la sentenza della Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 19 dicembre 2013, in causa C-274/12 P, *Telefónica/Commissione*, punti 56-59:

"56. *Si deve ricordare, in limine, che l'Unione è un'Unione di diritto in cui le sue istituzioni sono soggette al controllo della conformità dei suoi atti, segnatamente, con i Trattati, i principi generali del diritto nonché con i diritti fondamentali (sentenza Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, cit. punto 91).*

57. *Il controllo giurisdizionale del rispetto dell'ordinamento giuridico dell'Unione è assicurato, come si evince dall'articolo 19, paragrafo 1, TUE, dalla Corte e dagli organi giurisdizionali degli Stati membri. A tal fine, mediante gli articoli 263 TFUE e 277 TFUE, da un lato, e l'articolo 267 TFUE, dall'altro, il Trattato FUE ha istituito un sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il controllo della legittimità degli atti dell'Unione, affidandolo al giudice dell'Unione (sentenza Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, cit., punti 90 e 92).*

58. *Come risulta dai punti da 34 a 36 supra, la decisione controversa comporta misure di esecuzione, nello Stato membro interessato, nei confronti della Telefónica.*

59. *Conseguentemente, sebbene la Telefónica non possa, in considerazione dei requisiti di ricevibilità di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE, impugnare direttamente la decisione controversa dinanzi al giudice dell'Unione, essa può far valere l'invalidità della decisione stessa dinanzi ai giudici nazionali sollecitandoli ad interrogare la Corte, in applicazione dell'articolo 267 TFUE, per mezzo di questioni pregiudiziali, in particolare impugnando, dinanzi ai giudici medesimi, l'atto amministrativo recante diniego del beneficio di ammortamento ai sensi del regime di cui trattasi*".

V. anche Corte di Giustizia UE, Seduta Plenaria, 27 novembre 2012, in causa C-370/12, *Pringle/Irlanda*, punti 38-43:

"38. *L'Irlanda fa valere che la questione pregiudiziale è irricevibile in quanto, da un lato, in forza di una giurisprudenza sancita nella sentenza del 9 marzo 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Racc. pag. I-833), il ricorrente nel procedimento principale avrebbe dovuto proporre un ricorso diretto ai sensi dell'articolo 263 TFUE contro la decisione 2011/199 entro il termine di ricorso previsto al sesto comma di tale articolo e, dall'altro, avrebbe dovuto comunque avviare la propria azione di contestazione della validità di tale decisione dinanzi ai giudici nazionali entro un termine ragionevole. Orbene, il sig. Pringle ha avviato il procedimento principale solo il 13 aprile 2012, mentre la decisione citata è stata adottata il 25 marzo 2011.*

39. *A tale riguardo, si deve rammentare che tutte le parti hanno il diritto, nell'ambito di un procedimento nazionale, di eccepire dinanzi al giudice adito l'invalidità di un atto dell'Unione e di indurre tale giudice, che non è competente a constatare egli stesso una simile invalidità, ad interrogare in proposito la Corte mediante una questione pregiudiziale (v. sentenze del 15 febbraio 2001, Nachi Europe, C-239/99, Racc. pag. I-1197, punto 35; del 25 luglio 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio, C-50/00 P, Racc. pag. I-6677, punto 40, nonché del 29 giugno 2010, E e F, C-550/09, Racc. pag. I-6213, punto 45). Va sottolineato a tal fine che l'articolo 267, primo comma, lettera b), TFUE non subordina la ricevibilità di un rinvio pregiudiziale effettuato sulla base di tale disposizione al rispetto, da una delle suddette parti, di un termine entro la scadenza del quale*

deve essere avviata dinanzi al competente giudice nazionale la causa che mette in discussione la validità dell'atto dell'Unione in questione. Infatti, in assenza di una regolamentazione dell'Unione, i termini per la proposizione dei ricorsi nazionali sono determinati dalle regole procedurali nazionali e spetta ai soli giudici degli Stati membri esaminare il loro rispetto nell'ambito del procedimento principale.
40. *Orbene, risulta dalla decisione di rinvio che la High Court ha respinto l'argomento dell'Irlanda attinente al carattere tardivo del ricorso proposto dinanzi ad essa e che il giudice del rinvio non ha ritenuto necessario riesaminare tale questione.*
41. *Occorre tuttavia precisare che il riconoscimento del diritto di una parte di far valere l'invalidità di un atto dell'Unione presuppone che detta parte non disponesse del diritto di proporre, in forza dell'articolo 263 TFUE, un ricorso diretto contro tale atto (v., in tal senso, sentenze TWD Textilwerke Deggendorf, cit., punto 23; E e F, cit., punto 46, nonché del 17 febbraio 2011, Bolton Alimentari, C-494/09, Racc. pag. I-647, punto 22). Infatti, ammettere che un singolo che, senza alcun dubbio, sarebbe stato legittimato ad agire ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE contro un atto dell'Unione nell'ambito di un ricorso di annullamento possa contestare dinanzi al giudice nazionale la validità dello stesso atto, dopo la scadenza del termine di ricorso previsto all'articolo 263, sesto comma, TFUE, equivarrebbe a riconoscergli la facoltà di aggirare il carattere definitivo che tale atto possiede nei suoi confronti dopo la scadenza dei termini di ricorso (v., in tal senso, sentenze citate TWD Textilwerke Deggendorf, punti 18 e 24; E e F, punti 46 e 48, nonché Bolton Alimentari, punti 22 e 23).*
42. *Nella fattispecie non risulta che il ricorrente nel procedimento principale sarebbe stato, senza alcun dubbio, legittimato a proporre un ricorso di annullamento contro la decisione 2011/199 ai sensi dell'articolo 263 TFUE.*
43. *Pertanto, l'argomentazione dell'Irlanda diretta a far constatare l'irricevibilità della prima questione non può essere accolta*".
Si veda infine la sentenza della Corte di Giustizia UE, Seconda Sezione, 18 settembre 2014, in causa C-374/12, *Valimar*, punti 28-29 e 37-38:
"28. *Va osservato che la possibilità per il singolo di far valere dinanzi al giudice adito l'invalidità delle disposizioni contenute negli atti dell'Unione presuppone che tale parte non fosse legittimata a proporre, in forza dell'articolo 263 TFUE, un ricorso diretto contro tali disposizioni (v. sentenze TWD Textilwerke Deggendorf, EU:C:1994:90, punto 23, e Bolton Alimentari, C-494/09, EU:C:2011:87, punto 22).*
29. *Risulta, tuttavia, da questa stessa giurisprudenza che un simile ricorso diretto deve essere ricevibile senza alcun dubbio (v. sentenza Bolton Alimentari, EU:C:2011:87, punto 23). Nella fattispecie, gli elementi trasmessi unitamente alla domanda di pronuncia pregiudiziale, nonché quelli forniti dal governo bulgaro e dalla Valimar nelle loro osservazioni orali non consentono alla Corte di concludere che tale ricorso diretto sarebbe stato ricevibile.*
[…]
37. *... occorre constatare che detto regolamento riguarda la Valimar non in ragione di talune qualità che le sono specifiche oppure di una situazione di fatto che la caratterizza rispetto a chiunque altro, bensì a causa della sua sola qualità oggettiva di importatrice dei prodotti di cui trattasi, allo stesso titolo di qualsiasi altro operatore che si trovi, attualmente o potenzialmente, in un'identica situazione (v., in tal senso, sentenza Spijker Kwasten/Commissione, 231/82, EU:C:1983:220, punto 9).*
38. *In tal contesto è giocoforza constatare che la domanda pregiudiziale deve essere dichiarata ricevibile*".
[110] V. la precedente nota 70.
[111] Corte di Giustizia UE, Prima Sezione, 10 settembre 2009, cause riunite C-445/07 P e C-455/07 P, *Commissione/Ente per le Ville Vesuviane*, punto 45. Ai punti 42-45 e 63-67 la citata sentenza afferma:
"42. […] *un ente regionale o locale, nei limiti in cui gode di personalità giuridica in base all'ordinamento nazionale, può proporre un ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, lo riguardano direttamente ed individualmente (v. sentenze 22 novembre 2001, causa C-452/98, Nederlandse Antillen/Consiglio, Racc. pag. I-8973, punto 51, e 10 aprile 2003, causa C-142/00 P, Commissione/Nederlandse Antillen, Racc. pag. I-3483, punto 59).*
43. *Poiché la decisione controversa è stata notificata dalla Commissione alla Repubblica italiana, si deve accertare se l'Ente sia legittimato a proporre un ricorso di annullamento avverso tale decisione e, più in particolare, se quest'ultima lo riguardi direttamente e individualmente.*
[…]
45. *A tale proposito risulta da una costante giurisprudenza che la condizione di cui all'art. 230, quarto comma, CE, secondo cui una persona fisica o giuridica dev'essere direttamente interessata dalla decisione che costituisce oggetto del ricorso, richiede la compresenza di due criteri cumulativi, vale a dire che il provvedimento comunitario contestato, in primo luogo, produca direttamente effetti sulla situazione giuridica del singolo e, in secondo luogo, non lasci ai propri destinatari alcun potere discrezionale quanto alla sua applicazione, la quale ha carattere meramente automatico e deriva dalla sola normativa comunitaria, senza intervento di altre norme intermedie (v. sentenze 5 maggio 1998, causa C-404/96 P, Glencore*

Grain/Commissione, Racc. pag. I-2435, punto 41; 29 giugno 2004, causa C-486/01 P, Front national/Parlamento, Racc. pag. I-6289, punto 34; 2 maggio 2006, Regione Siciliana/Commissione, cit., punto 28, e 22 marzo 2007, Regione Siciliana/Commissione, cit., punto 31).
[…]
63. *Da tutte le considerazioni sin qui svolte consegue che l'Ente non era interessato «direttamente», ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, dalla decisione controversa e che il suo ricorso dinanzi al Tribunale era pertanto irricevibile.*
64. *Questa conclusione non è inficiata dall'argomento accolto dal Tribunale al punto 52 della sentenza impugnata secondo cui la necessità di assicurare la tutela giurisdizionale delle garanzie processuali conferite all'Ente, segnatamente quella di essere espressamente autorizzato a presentare osservazioni alla Commissione, confermerebbe che gli deve essere riconosciuta la legittimazione ad agire contro la decisione di quest'ultima.*
65. *Infatti, anche se i singoli devono poter beneficiare di una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che traggono dall'ordinamento giuridico comunitario (citate sentenze Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio, punto 39; Commissione/Jégo-Quéré, punto 29, e 22 marzo 2007, Regione Siciliana/Commissione, punto 39), invocare il diritto a tale tutela non può rimettere in causa le condizioni poste all'art. 230 CE.*
66. *Conformemente a una giurisprudenza costante, la tutela giurisdizionale delle persone fisiche o giuridiche che non possono, a causa dei requisiti di ricevibilità di cui all'art. 230, quarto comma, CE, impugnare direttamente atti comunitari del tipo della decisione controversa deve essere assicurata in maniera efficace dai rimedi giurisdizionali innanzi ai giudici nazionali. Questi ultimi, in conformità al principio di leale collaborazione sancito dall'art. 10 CE, sono tenuti per quanto possibile a registrare e ad applicare le norme procedurali nazionali che disciplinano l'esercizio delle azioni in maniera da consentire a dette persone fisiche o giuridiche di contestare in sede giudiziale la legittimità di ogni decisione o di qualsiasi altro provvedimento nazionale relativo all'applicazione nei loro confronti di un atto comunitario come quello de quo, eccependone l'invalidità e inducendo così i giudici ad interpellare a tale proposito la Corte mediante questioni pregiudiziali (v. citate sentenze Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio, punti 40-42; Commissione/Jégo-Quéré, punti 30-32, e 22 marzo 2007, Regione Siciliana/Commissione, punto 39).*
67. *Il Tribunale ha pertanto commesso un errore di diritto considerando che l'Ente fosse direttamente interessato dalla decisione controversa. La sentenza impugnata va quindi annullata*".

[112] Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 3 ottobre 2013, in causa C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami*, punti 71-76: "*le persone fisiche o giuridiche soddisfano la condizione dell'incidenza individuale solo se l'atto impugnato le riguarda a causa di determinate qualità loro personali o di una situazione di fatto che le caratterizza rispetto a qualsiasi altro soggetto e, quindi, le distingue in modo analogo ai destinatari (v. sentenze Plaumann/Commissione, cit., punto 223; del 29 aprile 2004, Italia/Commissione, C-298/00 P, Racc. pag. I-4087, punto 36, nonché del 9 giugno 2011, Comitato «Venezia vuole vivere»/Commissione, C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, Racc. pag. I-4727, punto 52)* […] *nessuno dei ricorrenti viene contraddistinto dal regolamento controverso in modo analogo a un destinatario come richiesto dalla giurisprudenza costante a partire dalla citata sentenza Plaumann/Commissione. Infatti, il divieto* […] *stabilito nel regolamento controverso, è formulato in termini generali e si applica indistintamente a qualunque operatore economico che rientri nell'ambito di applicazione di quest'ultimo* […] *dalla stessa formulazione dell'articolo 263, quarto comma, TFUE nonché da una costante giurisprudenza risulta che una persona fisica o giuridica può chiedere l'annullamento di un atto del quale non sia il destinatario o che non sia un atto regolamentare unicamente qualora l'atto la riguardi non solo direttamente, ma anche individualmente (con riferimento all'articolo 230 CE, v. sentenza del 30 marzo 2004, Rothley e a./Parlamento, C-167/02 P, Racc. pag. I-3149, punto 25 nonché giurisprudenza ivi citata). Dunque, poiché i requisiti dell'incidenza diretta e dell'incidenza individuale da parte dell'atto di cui è chiesto l'annullamento sono cumulativi, il fatto che in capo al ricorrente manchi uno di essi comporta che il ricorso di annullamento da esso proposto contro tale atto debba ritenersi irricevibile*".

[113] Così, di recente, si afferma nelle Conclusioni dell'Avvocato Generale Yves Bot presentate il 3 settembre 2015, in causa C-121/14, *Regno Unito/Parlamento e Consiglio*, punto 39.

[114] Corte di Giustizia CE, Seconda Sezione, 30 marzo 2006, in causa C-36/04, *Spagna/Consiglio*, punti 16 e 20-21.

[115] V. la precedente nota 90.

[116] V. la precedente nota 9 e, nel testo, la Parte I del presente documento, Sezione 1, punto C).