



La Corte di giustizia si pronuncia sulle misure adottate dalla Commissione per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa*
Miriam Postiglione

1. Introduzione

Con sentenza resa lo scorso 9 giugno, nelle cause riunite [C-78/16 e C-79/16](#), *Pesce e a. e Serinelli e a.*, la Corte di giustizia si è pronunciata, in sede di rinvio pregiudiziale, sulla validità delle misure previste dalla Commissione europea con la [decisione di esecuzione](#) (UE) 2015/789, del 18 maggio 2015, volte ad impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione del batterio denominato *Xylella fastidiosa*. In particolare, i profili controversi portati all'attenzione della Corte concernono l'obbligo, imposto dalla Commissione, di procedere alla rimozione immediata delle piante ospiti - ovvero tutte le piante appartenenti ai generi o alle specie enumerati all'allegato I della [direttiva 2000/29/CE](#), suscettibili di infezione da parte di agenti patogeni non autoctoni al continente europeo - indipendentemente dal loro stato di salute, in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette (art. 6, par. 2, lett. a), della citata decisione di esecuzione).

Il caso in esame ha consentito alla Corte di fornire chiarimenti in merito ad alcuni principi fondamentali dell'Unione europea, nel contesto della ricerca di un corretto bilanciamento tra esigenze generali di prevenzione - particolarmente rilevanti, in considerazione della facilità con cui si diffonde il batterio in questione - e diritti dei singoli - nella specie, i proprietari dei terreni e delle piante interessate dalle misure adottate dalla Commissione.

2. I fatti all'origine del rinvio pregiudiziale

Le vicende che hanno portato alla sentenza in commento, seppur note alla cronaca, necessitano di uno sguardo più approfondito ai fini della comprensione dei temi affrontati dalla Corte di giustizia.

La *Xylella fastidiosa* è un agente fitopatogeno che si trasmette da una pianta all'altra grazie all'azione di alcuni insetti vettori e che colpisce una grande varietà di specie di piante coltivate, sino a provocarne la morte per disseccamento. Tale batterio risulta particolarmente dannoso, per due ragioni: in primo luogo, ad oggi non si conosce un metodo per la sua debellazione che sia in grado di assicurare il "salvataggio" della pianta infetta; in secondo luogo, si tratta di un agente tipico di altre parti del globo, la cui comparsa in



La Corte di giustizia si pronuncia sulle misure adottate dalla Commissione per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa*
Miriam Postiglione

Europa rende necessario un rapido ed efficace intervento a tutela dell'ecosistema. Per queste ragioni la rapida diffusione del batterio nella provincia di Lecce e sul territorio europeo ha ben presto suscitato preoccupazione ed ha condotto all'adozione di misure di contenimento sempre più incisive sia a livello dell'Unione che a livello italiano.

La prima segnalazione della *Xylella fastidiosa* nel territorio dell'Unione europea, risalente all'ottobre 2013, riguarda le coltivazioni di olivo nella zona del Salento, in Puglia. Successivamente, il batterio è stato rilevato, dal luglio 2015, in Corsica, nel dipartimento francese Alpes-Maritimes ed in Spagna.

Una siffatta diffusione in diversi Stati membri dell'Unione ha reso necessario un intervento da parte della Commissione, la quale ha prontamente adottato una serie di decisioni di esecuzione la cui strategia si caratterizza per il progressivo inasprimento delle misure dirette alla preservazione del territorio. La base giuridica delle decisioni in questione è costituita dalla direttiva [2000/29/CE](#) del Consiglio 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, segnatamente dall'art. 16, par. 3, di tale atto, che autorizza la Commissione ad adottare le misure necessarie qualora venga rilevata la presenza di organismi nocivi, tra i quali è ricompresa la *Xylella fastidiosa*.

I quattro interventi posti in essere dalla Commissione - dal febbraio 2014 al dicembre 2015 - si caratterizzano per la vicinanza temporale con gli sviluppi della situazione nelle zone maggiormente colpite, nonché per la ricerca di un costante aggiornamento, in corrispondenza con il progredire delle conoscenze scientifiche. Le prime due decisioni di esecuzione adottate dalla Commissione - nello specifico la decisione [2014/87/UE](#), abrogata dalla successiva decisione di esecuzione [2014/497/UE](#) - si prevedeva che gli Stati membri effettuassero ispezioni annuali, adoperandosi affinché chiunque venisse a conoscenza della presenza del batterio ne desse notifica all'autorità competente nei successivi dieci giorni. Al contempo, venivano imposte limitazioni e vincoli allo spostamento delle piante ospiti di *Xylella fastidiosa*, nonché all'importazione di piante provenienti da zone notoriamente colpite dall'agente. Infine, si chiedeva la predisposizione di "zone delimitate" nelle quali gli



La Corte di giustizia si pronuncia sulle misure adottate dalla Commissione per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa*
Miriam Postiglione

Stati erano tenuti a rimuovere le piante infette e quelle potenzialmente suscettibili di contagio.

Il terzo provvedimento adottato dalla Commissione (decisione di esecuzione [2015/789/UE](#)), oggetto delle questioni pregiudiziali di validità formulate dal giudice del rinvio, si fonda sul [parere scientifico dell'EFSA](#) (*European Food Safety Authority*) riguardante i rischi ingenerati dalla *Xylella fastidiosa* per la salute delle piante, pubblicato il 6 gennaio 2015. Con tale decisione è stata prevista la creazione di una "zona infetta", che copre l'intero territorio della provincia di Lecce, nonché l'adozione di "misure di eradicazione" consistenti nella rimozione immediata non solo delle piante infette, ma anche delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, in un raggio di 100 metri dalle piante infette. Infine, l'ultima decisione di esecuzione ([2015/2417/UE](#)) mette in atto piani di emergenza *ad hoc* per ciascuno Stato membro, da elaborare entro il 31 dicembre 2016, allo scopo di rendere maggiormente efficace la lotta al batterio.

Nel giugno 2015, lo Stato italiano, in attuazione della decisione di esecuzione 789/2015, ha disposto, mediante [decreto](#) del Ministero delle politiche Agricole Alimentari e Forestali, diverse misure volte alla prevenzione, al contenimento e all'eradicazione della *Xylella fastidiosa*.

3. I procedimenti dinanzi al TAR Lazio e le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte di giustizia

I proprietari di alcuni fondi situati nella provincia di Brindisi adivano il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio chiedendo l'annullamento delle predette misure nazionali, nonché delle misure attuative adottate dalle competenti autorità pubbliche, sulla scorta - *inter alia* - dell'asserita invalidità della decisione di esecuzione 789/2015 della Commissione. I ricorrenti in questione chiedevano altresì la concessione di misure cautelari consistenti nella sospensione delle decisioni contestate (cfr. [Ordinanza di rinvio pregiudiziale](#) del TAR Lazio del 22 gennaio 2016).

Nella specie, le misure di cui si chiedeva la sospensione riguardavano la notifica ricevuta,



La Corte di giustizia si pronuncia sulle misure adottate dalla Commissione per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della Xylella fastidiosa
Miriam Postiglione

senza preavviso alcuno, nel mese di ottobre 2015, dei provvedimenti di prescrizione dell'abbattimento di piante di ulivo insistenti sui fondi di proprietà dei ricorrenti, nonché di tutte le piante ospiti situate in un raggio di 100 metri dalle piante infette.

Il TAR Lazio accoglieva parzialmente la richiesta a provvedere in via cautelare, disponendo la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati nella parte in cui ingiungevano l'estirpazione di tutte le piante ospiti in un raggio di 100 metri da quelle infette, indipendentemente dal loro stato di salute. In seguito, il Collegio proponeva rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, formulando sei questioni pregiudiziali relative alla validità della decisione di esecuzione 789/2015 della Commissione, in rapporto alla direttiva 2000/29/CE letta alla luce dei principi di precauzione e proporzionalità, ed altresì dell'obbligo di motivazione.

A seguito della presentazione, in data 12 maggio 2016, delle [conclusioni](#) dell'Avvocato generale Bot, i ricorrenti nei procedimenti nazionali chiedevano la riapertura della fase orale del procedimento ai sensi dell'art. 83 del regolamento di procedura della Corte di giustizia. A sostegno di tale richiesta veniva addotto il fatto che l'Avvocato generale avesse trattato argomenti erronei ed elementi nuovi rispetto alla discussione svoltasi in contraddittorio. La Corte, nel respingere la domanda, ricorda innanzitutto come né lo Statuto né il regolamento di procedura prevedano la facoltà, per gli interessati di cui all'art. 23 dello Statuto, di formulare osservazioni in merito alle conclusioni dell'Avvocato generale, il disaccordo con queste ultime non essendo motivo idoneo a giustificare la riapertura della fase orale del procedimento. Quanto poi all'asserita trattazione di elementi nuovi da parte dell'Avvocato generale, la Corte reputa, sentito quest'ultimo, «di essere in possesso di tutti gli elementi necessari per statuire e che tali elementi siano stati l'oggetto delle discussioni svolte dinanzi ad essa» (cfr. il punto 28 della sentenza).

4. La sentenza della Corte di giustizia

La Corte di giustizia non ha ravvisato alcun elemento tale da inficiare la validità della disposizione controversa della decisione di esecuzione. Tuttavia, essa ha avuto modo di pronunciarsi in merito al ruolo svolto, in circostanze come quelle del caso di specie, dai



La Corte di giustizia si pronuncia sulle misure adottate dalla Commissione per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della Xylella fastidiosa
Miriam Postiglione

principi di proporzionalità e precauzione, nonché dalla tutela del diritto di proprietà garantita dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

4.1. Sulla validità della misura di cui all'art. 6, par. 2, lett. a) alla luce dei principi di precauzione e proporzionalità

Tra le questioni affrontate dalla Corte, assume rilievo, innanzitutto, la validità dell'art. 6, par. 2, lett. a), della decisione di esecuzione 2015/789, che impone di procedere alla rimozione immediata delle piante ospiti site in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette, indipendentemente dal loro stato di salute, in rapporto alla direttiva 2000/29/CE, letta alla luce dei principi di precauzione e proporzionalità. In particolare, la disposizione controversa trova fondamento nell'art. 16, par. 3, quarta frase della direttiva, che autorizza la Commissione, a seconda degli sviluppi di una situazione che comporti rischi fitosanitari, a modificare o abrogare le misure necessarie, adottate dagli Stati membri, ai fini dell'eradicazione dell'organismo nocivo (cfr. i punti da 40 a 44 della decisione di esecuzione 2015/789).

Secondo la giurisprudenza costante dei giudici di Lussemburgo, la Commissione europea, nell'esercizio del potere di esecuzione *ex art. 291 TFUE*, può adottare tutte le misure necessarie o utili per l'attuazione dell'atto di base, nei limiti di quanto da questo disposto. Inoltre, dal combinato disposto dell'art. 290, par. 1, e dell'art. 291, par. 1, TFUE risulta che nell'esercizio del potere di esecuzione la Commissione non possa né modificare né integrare l'atto legislativo, nemmeno negli elementi essenziali.

Con riferimento ai principi fatti valere dai ricorrenti nel procedimento nazionale, occorre premettere che il principio di precauzione prevede che, qualora vi siano incertezze sulla sussistenza e sulla portata dei rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità dei rischi. Ne consegue che lo stesso principio può legittimare un intervento restrittivo nei casi di impossibile determinazione del rischio effettivo e di inconcludenza degli studi condotti, sempre che persista un rischio reale per la salute pubblica. Il principio di proporzionalità, invece, esige che gli atti delle istituzioni non



La Corte di giustizia si pronuncia sulle misure adottate dalla Commissione per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della Xylella fastidiosa
Miriam Postiglione

travalichino i limiti di quanto è appropriato e necessario per il conseguimento degli obiettivi posti dalla normativa e che, qualora sia possibile effettuare una scelta tra più misure appropriate, occorre ricorrere a quella meno gravosa e che gli inconvenienti da essa generati non risultino eccessivi rispetto agli scopi perseguiti.

Per quanto concerne il profilo del sindacato giurisdizionale sul rispetto dei suddetti principi, la pronuncia in commento si inserisce nella giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, secondo cui la valutazione del Giudice dell'Unione non può sostituirsi a quella effettuata dal legislatore "comunitario", date le complesse valutazioni di natura politica, economica e sociale a cui quest'ultimo è chiamato. Sulle medesime ragioni si fonda l'ampia discrezionalità di cui gode la Commissione in merito all'adozione di misure di gestione dei rischi, sì che solo il carattere manifestamente inappropriato della misura può inficiarne la validità.

L'esame giudiziale del carattere proporzionato delle misure è, infatti, limitato ai casi di errore manifesto ed ai casi in cui risulti una sproporzione degli inconvenienti generati dal provvedimento rispetto ai vantaggi apportati dallo stesso ([Gowan Comércio Internacional e Serviços](#), punto 82). Ciò premesso, la giurisprudenza consolidata prevede che qualora emergano nuovi elementi sulla percezione del rischio, la Commissione è tenuta ad adeguare la normativa ai nuovi dati, in maniera periodica (cfr. punto 44 e 51 della pronuncia, nonché [Agrarprodukticon Staebelow](#), punto 40).

Nel caso di specie, la valutazione relativa alla validità della disposizione controversa rispetto ai principi di precauzione e proporzionalità si articola, nell'analisi della Corte, in relazione a quattro distinti profili: (i) i poteri di esecuzione attribuiti alla Commissione; (ii) l'appropriatezza e l'adeguatezza della misura adottata nel caso di specie, alla luce dei dati scientifici disponibili al momento della sua adozione; (iii) la legittimità della richiesta di "rimozione immediata" delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute; ed infine (iv) l'adeguatezza della misura contestata rispetto all'obiettivo da essa perseguito.

La decisione di esecuzione contestata dai ricorrenti nei procedimenti nazionali è stata assunta dalla Commissione sulla base dei dati scientifici prodotti dall'EFSA, i quali, ad onor



La Corte di giustizia si pronuncia sulle misure adottate dalla Commissione per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa*
Miriam Postiglione

del vero, pur annoverando gli ulivi tra le possibili piantagioni ospiti della *Xylella*, non stabiliscono una correlazione biunivoca di causa-effetto tra la presenza del batterio patogeno e il disseccamento delle piante (cfr. le conclusioni dell'Avvocato generale Bot, spec. punto 116, il quale ritiene possa però desumersi dai dati dell'EFSA una «correlazione significativa» tra batterio e patologia).

In proposito, la Corte osserva che l'obiettivo della direttiva 2000/29/CE, nonché della decisione di esecuzione 2015/789, non è escludere qualunque altra concausalità tra agente patogeno e malattia della pianta, bensì assicurare la tutela dell'ambiente e del territorio dell'Unione alla luce del principio di precauzione. Quest'ultimo, peraltro, non vieta (come sostenuto dal giudice del rinvio), ma piuttosto legittima l'adozione di qualsiasi misura in assenza di una dimostrazione, in termini di certezza scientifica, dell'esistenza di un rischio sanitario. Non è quindi necessario giungere ad una correlazione agente-malattia assolutamente certa, ma è sufficiente una correlazione significativa, perché si imponga un intervento da parte delle autorità dell'Unione e nazionali sulla base del combinato disposto dei principi di precauzione e di proporzionalità. A tale proposito, i ricorrenti dei procedimenti principali non sono stati in grado di fornire alcuna prova a supporto delle proprie allegazioni relative all'inesistenza di un nesso causale tra il batterio *Xylella* ed il disseccamento degli ulivi.

Sempre con riguardo al carattere di stretta proporzionalità è necessario stabilire se esso sia stato rispettato anche là dove la Commissione non prevede alcuna misura meno gravosa della completa eradicazione delle piante ospiti nel raggio di 100 metri dalle piante infette. In primo luogo, con riferimento alla determinazione della distanza, la *ratio* è da rinvenirsi nella stima elaborata dall'EFSA in ordine alla capacità massima di volo degli insetti vettori del batterio, la quale sarebbe pari a un massimo di 100 metri, nonostante tali insetti, sospinti dal volo, potrebbero raggiungere distanze maggiori. In proposito, valido era l'argomentazione dei ricorrenti nei procedimenti nazionali i quali sottolineavano che, all'epoca dell'assunzione della decisione, non vi era alcuna certezza in merito alle modalità di diffusione del batterio e che non era escluso che gli insetti vettori potessero essere in grado di raggiungere distanze maggiori di quelle stimate. Il ragionamento *a contrario* svolto



La Corte di giustizia si pronuncia sulle misure adottate dalla Commissione per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della Xylella fastidiosa
Miriam Postiglione

dalla Corte legittima la previsione di un raggio di soli 100 metri quale espressione della proporzionalità della misura, adottata nelle sole modalità necessarie al raggiungimento dello scopo perseguito.

La misura consistente nella "rimozione immediata" delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, risulta invece maggiormente problematica, dovendosi valutare l'appropriatezza e la necessità di un intervento così radicale comportante risvolti drammatici sull'economia dei proprietari dei fondi, che si vedono spogliati di ettari di coltivazioni le quali sono solo potenzialmente suscettibili di essere infettate dall'agente patogeno.

Come rilevato anche dall'Avvocato generale (cfr. il punto 92 delle conclusioni), sebbene la direttiva 2000/29/CE preveda la misura di eradicazione per le sole piante infette, il principio di precauzione impone alla Commissione di adottare qualunque misura da essa ritenuta necessaria per eliminare la presenza del batterio, nell'ambito del suo ampio potere discrezionale. Più precisamente, per quanto concerne la Regione Puglia, l'obiettivo della Commissione non è più la mera eradicazione del batterio, bensì il suo contenimento attraverso la creazione di un sistema a cerchi concentrici, composto di una zona infetta (per la quale si prevede la intera eradicazione, in sostanza coincidente con la intera Provincia di Lecce), di una zona cuscinetto e di una zona di sicurezza, al fine di cercare di confinare il batterio alla sola Provincia di Lecce.

4.2. Sull'assenza di un regime di indennizzo nella decisione di esecuzione 2015/789

Molti sono stati gli interessi che la Commissione è stata chiamata a bilanciare (cfr. il punto 74 della sentenza). In particolare, venivano in rilievo, per un verso, il diritto di proprietà dei coltivatori della Regione Puglia, nonché le conseguenze economiche, sociali ed ambientali derivanti dalle misure in questione e, per altro verso, l'importanza della produzione vegetale dell'Unione e l'interesse generale alla protezione del territorio "comunitario". Criticabile sotto questo profilo è la brevità dell'analisi della Corte in merito al bilanciamento in questione. Invero, se da un lato è certo che la Commissione ha fatto pieno uso della sua discrezionalità, nel rispetto dei principi di precauzione e proporzionalità, ai fini della tutela



La Corte di giustizia si pronuncia sulle misure adottate dalla Commissione per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della Xylella fastidiosa
Miriam Postiglione

dell'interesse generale alla protezione del territorio, dall'altro lato risulta difficile rinvenire un reale ed effettivo bilanciamento tra le misure di protezione generale e quelle a tutela dei diritti dei singoli agricoltori. Questi ultimi, infatti, vedono i propri interessi economici e diritti di proprietà soccombere interamente a fronte di interessi di carattere generale fondati su dati scientifici incerti. Estremamente rilevante diventa, in proposito, l'analisi svolta dalla Corte in merito all'assenza, nella decisione di esecuzione contestata, come nella direttiva 2000/29/CE, di un regime di indennizzo in favore dei soggetti interessati dalle misure controverse.

Ad avviso dei ricorrenti nel procedimento principale, l'*an* e il *quantum* di un siffatto indennizzo avrebbe dovuto essere espressamente previsto dalla decisione di esecuzione, in virtù della sua natura di provvedimento che, come si vedrà nel prosieguo, pur non essendo facilmente qualificabile in termini di esproprio, certamente comporta un impoverimento del valore della proprietà.

Il ragionamento della Corte sul punto è assai breve e conciso, forse eccessivamente, tenuto conto della portata della questione, anche sotto il profilo pratico, per un numero non indifferente di soggetti (cfr. i punti da 83 a 87 della sentenza).

La Corte ricorda, innanzitutto, una pronuncia secondo cui rientra nell'ampio margine discrezionale di cui è dotato il legislatore "comunitario", in materia di politica agricola, effettuare le opportune valutazioni in merito alla necessità o meno di prevedere un indennizzo, sia esso parziale o totale, nei confronti dei proprietari terrieri. Certamente da tale constatazione non si può però dedurre un principio generale di diritto dell'Unione volto all'indennizzo in qualunque occasione (cfr. punto 84 della pronuncia in commento, ove è citata la sentenza [Booker Aquaculture e Hydro Seefood](#)). Tuttavia, a suscitare dubbi, nell'ambito del sintetico ragionamento della Corte, è quanto aggiunto nei punti seguenti.

In particolare, la Corte ricorda che un diritto di indennizzo, a fronte della privazione del diritto di proprietà, discende direttamente dall'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e pertanto il solo fatto che tale diritto non sia statuito dalla direttiva 2000/29/CE, né nella decisione di esecuzione, non essendo previsti obblighi in capo allo



La Corte di giustizia si pronuncia sulle misure adottate dalla Commissione per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della Xylella fastidiosa
Miriam Postiglione

Stato membro, «non può essere interpretato nel senso che tale diritto sia escluso». La Corte conclude così la propria analisi, statuendo che la decisione contestata non può essere considerata invalida a causa dell'assenza di un'espressa previsione di un regime di indennizzo.

5. Alcune brevi osservazioni in tema di tutela della proprietà

Il percorso argomentativo seguito dalla Corte di giustizia non risolve la questione relativa all'individuazione del meccanismo di indennizzo tale da assicurare, in concreto, la tutela del diritto di proprietà come garantito dalla Carta. All'esito della pronuncia della Corte, in attesa della conclusione del procedimento dinanzi al TAR Lazio, si rileva la carenza di un vero e proprio bilanciamento tra interessi generali e diritti individuali: a fronte di un intervento dettagliato e ampiamente incisivo ai fini della tutela del territorio, pare essere sacrificata la tutela del singolo che, indipendentemente dall'utilità delle misure prese sotto il profilo della prevenzione, vede la propria situazione economica messa a repentaglio per via dell'assenza della previsione di un effettivo sistema di indennizzo.

La Corte, nella sentenza in commento, non esprime una valutazione in merito alla qualificazione della misura posta in essere dalla decisione di esecuzione contestata, che i ricorrenti dei procedimenti nazionali definiscono come una vera e propria espropriazione.

Tuttavia, la giurisprudenza sull'art. 17 della Carta distingue tra misure tese all'apposizione di limiti al godimento della proprietà e misure qualificabili come esproprio. Perché vi sia interferenza nel diritto di proprietà, è necessario trovarsi in presenza di una misura «sufficientemente diretta e di effetto significativo» ([Metronome Musik](#), punto 25) incidente sul godimento del diritto, mentre l'espropriazione è intesa come misura che prevede non solo lo spoglio della proprietà, ma anche il contestuale trasferimento di quest'ultima in capo ad un altro soggetto. Coerentemente con tale impostazione, nella sentenza [Booker Aquaculture and Hydro Seafood](#) (spec. punto 58), citata nella pronuncia in commento, la Corte aveva ritenuto che l'obbligo di uccidere tutti i pesci vivi che presentassero determinate malattie senza alcuna previsione di indennizzo non costituisse uno spoglio della proprietà. Ne conseguiva che una severa misura di regolamentazione della proprietà, non



La Corte di giustizia si pronuncia sulle misure adottate dalla Commissione per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della Xylella fastidiosa
Miriam Postiglione

qualificabile in termini di esproprio comportava la carenza di un obbligo alla corresponsione di qualsivoglia indennizzo, esattamente come rilevato dalla pronuncia in commento.

Resta da vedere se misure limitative del godimento del diritto di proprietà, come quelle attuate con la decisione di esecuzione 2015/789 della Commissione, possano essere ritenute tali da rendere necessaria l'attribuzione di un indennizzo, in considerazione delle valutazioni svolte dalla Corte con riguardo alla proporzionalità di tale atto. L'articolo 17, par. 1, della Carta dispone infatti, alla terza frase, che «[l]’uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall’interesse generale». In altri termini, la Carta richiede che ogni misura limitativa della proprietà sia sottoposta ad un test di proporzionalità che può ritenersi superato in presenza di un obiettivo legittimo, perseguito mediante una misura adatta, necessaria e opportuna. In concreto, si può individuare una correlazione direttamente proporzionale tra l’interesse pubblico e l’oggetto della limitazione: quanto più rilevante sarà la tutela dell’interesse generale perseguito, tanto più ampio ed incisivo potrà essere lo scopo delle restrizioni.

Con riferimento al caso di specie, l’auspicio è che il Giudice nazionale investito dei procedimenti principali sappia individuare un meccanismo di indennizzo adeguato per i ricorrenti, evitando che la pronuncia della Corte di giustizia conduca ad un “vuoto di tutela” per tali soggetti. Una soluzione di tal fatta, del resto, sarebbe altresì in linea con la più ampia tutela del diritto della proprietà garantita dalla giurisprudenza della Corte EDU. Quest’ultima, come è noto, è arrivata a predisporre una tutela del diritto patrimoniale che include anche le situazioni di fatto che pregiudicano il godimento del diritto di proprietà, prendendo in considerazione l’aspettativa legittima e ragionevole di pervenire al godimento effettivo di un bene (cfr., *ex multis*, Corte EDU, [Maurice c. Francia](#), spec. punto 63 ss.). Tale aspettativa è intesa come perdita di *chance* che reca un pregiudizio al patrimonio del danneggiato sotto forma di mancato conseguimento di un miglioramento futuro e probabile e pertanto meritevole della corresponsione di un compenso.

La Corte di giustizia, pur condizionata dal “perimetro” della questione pregiudiziale di validità proposta dal giudice del rinvio, avrebbe forse potuto pronunciarsi più chiaramente



La Corte di giustizia si pronuncia sulle misure adottate dalla Commissione per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa*
Miriam Postiglione

in merito all'effettiva portata dell'art. 17 della Carta nel caso di specie.