Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

5 settembre 2019*

«Inadempimento di uno Stato – Protezione sanitaria dei vegetali – Direttiva 2000/29/CE – Protezione contro l'introduzione e la diffusione nell'Unione europea di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali – Articolo 16, paragrafi 1 e 3 – Decisione di esecuzione (UE) 2015/789 – Misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) – Articolo 7, paragrafo 2, lettera c) – Misure di contenimento – Obbligo di procedere alla rimozione immediata delle piante infette in una fascia di 20 km nella zona infetta – Articolo 7, paragrafo 7 – Obbligo di monitoraggio – Ispezioni annuali – Articolo 6, paragrafi 2, 7 e 9 – Misure di eradicazione – Inadempimento costante e generale – Articolo 4, paragrafo 3, TUE – Obbligo di leale cooperazione»

Nella causa C-443/18,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 4 luglio 2018,

**Commissione europea**, rappresentata da B. Eggers e D. Bianchi, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

**Repubblica italiana**, rappresentata da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da S. Fiorentino e G. Caselli, avvocati dello Stato,

convenuta,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da E. Regan (relatore), presidente di sezione, C. Lycourgos, E. Juhász, M. Ilešič e I. Jarukaitis, giudici,

avvocato generale: Y. Bot

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

vista la decisione adottata dal presidente della Corte, su richiesta della Commissione europea, che la causa venga decisa in via prioritaria, conformemente all'articolo 53, paragrafo 3, del regolamento di procedura della Corte,

* Lingua processuale: l'italiano.

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana,

– omettendo di garantire, nella zona di contenimento, la rimozione immediata di almeno tutte le piante risultate infette da *Xylella fastidiosa* (in prosieguo: la «*Xf*») se site nella zona infetta entro 20 km dal confine di tale zona infetta con il resto del territorio dell'Unione europea, è venuta meno ai propri obblighi sanciti dall'articolo 7, paragrafo 2, lettera c), della decisione di esecuzione (UE) 2015/789 della Commissione, del 18 maggio 2015, relativa alle misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) (GU 2015, L 125, pag. 36), come modificata dalla decisione di esecuzione (UE) 2016/764 della Commissione, del 12 maggio 2016 (GU 2016, L 126, pag. 77) (in prosieguo: la «decisione di esecuzione 2015/789 modificata»);

– omettendo di garantire, nella zona di contenimento, il monitoraggio della presenza della *Xf* mediante ispezioni annuali effettuate al momento opportuno durante l'anno, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 7, paragrafo 7, della decisione di esecuzione 2015/789 modificata;

– omettendo inoltre costantemente di intervenire immediatamente per impedire la diffusione della *Xf*, mediante violazioni successive degli obblighi specifici di cui alla decisione di esecuzione 2015/789 modificata relativi alle rispettive zone colpite, con il che ha permesso l'ulteriore diffusione del batterio, è inadempiente ai propri obblighi sanciti dall'articolo 6, paragrafi 2, 7 e 9, e dall'articolo 7, paragrafo 2, lettera c), e paragrafo 7, della decisione di esecuzione 2015/789 modificata, ai propri obblighi di base di cui all'articolo 16, paragrafo 1, 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 (GU 2000, L 169, pag. 1), come modificata dalla direttiva di esecuzione (UE) 2017/1279 della Commissione, del 14 luglio 2017 (in prosieguo: la «direttiva 2000/29»), e all'obbligo di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

## Contesto normativo

### *Direttiva 2000/29*

2 Ai sensi dell'articolo 16 della direttiva 2000/29:

«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 (…)

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.

(...)

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. (...)

(...)».

3 L'allegato I, parte A, della direttiva 2000/29 elenca gli «[o]rganismi nocivi di cui deve essere vietata l'introduzione o la diffusione in tutti gli Stati membri». Sotto il titolo «Organismi nocivi di cui sia nota la presenza sul territorio comunitario, e che rivestono importanza per tutta la Comunità», la sezione II di tale parte, al punto b), intitolato «Batteri», contiene un punto 3 formulato come segue: « *Xylella fastidiosa* (Wells et al.)».

### *Decisioni di esecuzione 2014/87/UE e 2014/497/UE*

4 La decisione di esecuzione 2014/87/UE della Commissione, del 13 febbraio 2014, relativa alle misure per impedire la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju.) (GU 2014, L 45, pag. 29), che è stata adottata sulla base della direttiva 2000/29, e, segnatamente, dell'articolo 16, paragrafo 3, quarta frase, di quest'ultima, enuncia, nei suoi considerando da 2 a 4 nonché 7 e 8, quanto segue:

«(2) Il 21 ottobre 2013 l'Italia ha informato gli altri Stati membri e la Commissione della presenza della [*Xf*] (nel prosieguo: l'"organismo specificato") nel proprio territorio in due aree separate della provincia di Lecce nella regione Puglia. Sono stati successivamente individuati due ulteriori focolai distinti nella stessa provincia. La presenza dell'organismo specificato è stata confermata in relazione a diverse specie vegetali, tra cui *Olea europaea L.*, (…), che manifestano sintomi di bruciatura fogliare e deperimento rapido. (...)

(3) Il 29 ottobre 2013 la regione Puglia ha adottato misure di emergenza per la prevenzione e l'eradicazione dell'organismo specificato (…) in conformità all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2000/29 (…)

(4) L'Italia ha comunicato che le ispezioni eseguite non hanno rilevato nessuna presenza dell'organismo specificato nelle province limitrofe di Brindisi e Taranto.

(...)

(7) Data la natura dell'organismo specificato, è verosimile che esso si diffonderà rapidamente e su ampi territori. Al fine di garantire che l'organismo specificato non si diffonda al resto dell'Unione è necessario adottare misure immediatamente. Fino a quando non saranno disponibili informazioni più specifiche in merito alla varietà degli ospiti, ai vettori, alle vie di diffusione e alle opzioni di riduzione del rischio, è opportuno proibire gli spostamenti [delle piante destinate alla piantagione] in uscita da zone che potrebbero contenere piante infette.

(8) Tenuto conto delle località in cui è presente l'organismo specificato, della particolare situazione geografica della provincia amministrativa di Lecce e delle incertezze relative ai criteri di demarcazione, per poter applicare tale divieto con rapidità ed efficacia esso dovrebbe riguardare l'intera provincia».

5 Ai sensi di questa prima decisione di esecuzione, la Commissione ha pertanto vietato, all'articolo 1, «lo spostamento di piante destinate alla piantagione in uscita dalla provincia di Lecce, regione Puglia, Italia», ha ordinato, all'articolo 2, la realizzazione di ispezioni ufficiali annuali per accertare la presenza del batterio *Xf* ed ha ingiunto agli Stati membri, all'articolo 3, di provvedere affinché chiunque venga a conoscenza della presenza di tale batterio, o abbia motivo di sospettarla, notifichi tale circostanza all'autorità competente entro dieci giorni.

6 Tale decisione di esecuzione è stata abrogata dalla decisione di esecuzione 2014/497/UE della Commissione, del 23 luglio 2014, relativa alle misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju.) (GU 2014, L 219 pag. 56).

7 In forza di questa seconda decisione di esecuzione, avente la medesima base giuridica della prima, la Commissione ha limitato lo spostamento dei vegetali che sono piante ospiti del batterio *Xf* ed ha subordinato a varie condizioni la loro introduzione nell'Unione qualora essi siano originari di paesi terzi nei quali è nota la presenza di tale batterio (articoli 2 e 3). Inoltre, al fine di eradicare il batterio *Xf* e di impedire la sua diffusione, la Commissione ha imposto agli Stati membri, ove ciò fosse necessario, la creazione di «zone delimitate», composte da una «zona infetta» e da una «zona cuscinetto», nelle quali gli Stati membri dovevano, in particolare, rimuovere tutte le piante contagiate dal batterio *Xf*, unitamente a tutte le piante che presentano sintomi tali da indicare la possibile infezione da parte di tale batterio e tutte le piante che sono state individuate come probabilmente contagiate [articolo 7 e allegato III, sezione 2, lettera a)].

### *Decisione di esecuzione 2015/789*

8 La decisione di esecuzione 2014/497 è stata abrogata dalla decisione di esecuzione 2015/789, la quale, adottata sulla scorta della medesima base giuridica delle prime due, contiene i seguenti considerando:

«(1) Alla luce delle verifiche effettuate dalla Commissione e delle notifiche di nuovi focolai da parte delle autorità italiane, è opportuno rafforzare le misure istituite dalla decisione di esecuzione [2014/87].

(...)

(4) Al fine di eradicare l'organismo specificato e impedirne l'ulteriore diffusione nel resto dell'Unione, gli Stati membri dovrebbero istituire zone delimitate costituite da una zona infetta e una zona cuscinetto e applicare misure di eradicazione. (...)

(...)

(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.

(8) Al fine di garantire un'efficace protezione del restante territorio dell'Unione dall'organismo specificato, tenendo conto della possibile diffusione dell'organismo specificato tramite mezzi naturali e artificiali diversi dallo spostamento delle piante da impianto specificate, è opportuno stabilire una zona di sorveglianza immediatamente al di fuori della zona cuscinetto che circonda la zona infetta della provincia di Lecce.

(...)».

9 La decisione di esecuzione 2015/789 è stata modificata dalla decisione di esecuzione (UE) 2015/2417 della Commissione, del 17 dicembre 2015 (GU 2015, L 333, pag. 43), poi dalla decisione di esecuzione 2016/764, i cui considerando da 1 a 4 enunciano quanto segue:

«(1) In seguito all'adozione della decisione di esecuzione [2015/789], e fino al febbraio 2016, l'Italia ha notificato alla Commissione diversi focolai di [*Xf*] (di seguito "l'organismo specificato") in varie parti della zona circostante il territorio della provincia di Lecce. Questi focolai sono insorti in diversi comuni situati nelle province di Taranto e Brindisi. L'ultima verifica effettuata dalla Commissione nel novembre 2015 ha inoltre confermato che le attività d'ispezione richieste dalla decisione di esecuzione [2015/789] sono state svolte solo in misura molto limitata nella zona circostante la provincia di Lecce. Essa ha altresì confermato che l'attuale programma di ispezioni continua a non garantire la tempestiva individuazione di nuovi focolai né l'accurata determinazione dell'effettiva misura della diffusione dell'organismo specificato nella zona presa in considerazione.

(2) La stessa verifica ha inoltre confermato il rischio di una rapida diffusione dell'organismo specificato nel resto della suddetta zona. Per questo motivo, e data l'estensione di tale area, è opportuno ampliare la zona infetta in cui applicare misure di contenimento oltre la provincia di Lecce e consentire lo spostamento di piante specificate al di fuori di tale zona solo a condizioni estremamente rigorose. Tale estensione deve avvenire senza indugio, considerando che il rischio di un'ulteriore diffusione dell'organismo specificato nel resto del territorio dell'Unione aumenta durante il periodo di volo degli insetti vettori, che coincide con l'inizio della primavera. È pertanto necessario estendere la zona infetta a quei comuni, o a quelle parti di alcuni comuni, delle province di Brindisi e Taranto in cui si sono verificati focolai dell'organismo specificato o in cui è probabile che tale organismo si sia già diffuso e radicato. La zona infetta non deve tuttavia includere quell'area che l'Italia ha dichiarato indenne dall'organismo specificato prima dell'adozione della presente decisione.

(3) Ai fini della certezza del diritto, è opportuno modificare la formulazione dell'articolo 7, paragrafo 2, lettera c), in modo da rendere esplicito che le misure da adottare conformemente all'articolo in questione sono da applicarsi nella zona infetta e non al di fuori di essa.

(4) Al fine di garantire un'efficace protezione (dall'organismo specificato) nel resto del territorio dell'Unione e in vista dell'espansione della zona di contenimento, è opportuno che la zona di sorveglianza venga sostituita da nuove prescrizioni relative alle ispezioni nella zona di contenimento. Detti requisiti dovrebbero essere applicati ad una zona che si estende per 20 km a partire dai confini con la zona cuscinetto fino alla zona di contenimento e all'interno della zona cuscinetto circostante di 10 km».

10 L'articolo 1 della decisione di esecuzione 2015/789 modificata, rubricato «Definizioni», prevede:

«Ai fini della presente decisione si intende per:

a) "organismo specificato": qualsiasi sottospecie di [*Xf*];

b) "piante ospiti": piante destinate all'impianto, ad eccezione delle sementi, appartenenti ai generi o alle specie enumerate nella banca dati della Commissione delle piante ospiti sensibili alla [*Xf*] nel territorio dell'Unione, in quanto risultate sensibili, nel territorio dell'Unione, all'organismo specificato oppure, se uno Stato membro ha delimitato una zona in relazione solo a una o più sottospecie dell'organismo specificato a norma dell'articolo 4, paragrafo 1 [secondo comma], in quanto risultate sensibili a quella o quelle sottospecie;

c) “piante specificate”: piante ospiti e tutte le piante destinate all’impianto (...);

(...)».

11 L’articolo 4 della decisione di esecuzione 2015/789 modificata, rubricato «Definizione delle zone delimitate», dispone quanto segue:

«1. Se la presenza dell’organismo specificato è confermata, lo Stato membro interessato definisce senza indugio una zona delimitata in conformità al paragrafo 2 (di seguito “zona delimitata”).

(...)

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 e nei comuni elencati nell’allegato II, la zona infetta comprende almeno la suddetta provincia e i comuni elencati, oppure, dove applicabile, le particelle catastali (“Fogli”) di tali comuni.

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

(...)».

12 L’articolo 6 della decisione di esecuzione 2015/789 modificata, rubricato «Misure di eradicazione», dispone quanto segue:

«1. Lo Stato membro che ha stabilito la zona delimitata di cui all’articolo 4 adotta in tale zona le misure di cui ai paragrafi da 2 a 11.

2. Lo Stato membro interessato, entro un raggio di 100 m attorno alle piante che sono state esaminate e sono risultate infette dall’organismo specificato, rimuove immediatamente:

a) le piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute;

b) le piante notoriamente infette dall’organismo specificato;

c) le piante che presentano sintomi indicativi della possibile infezione da parte di tale organismo o sospettate di essere infette da tale organismo.

(...)

7. Lo Stato membro interessato controlla la presenza dell’organismo specificato tramite ispezioni annuali, effettuate al momento opportuno. Lo Stato membro effettua ispezioni visive delle piante specificate, un campionamento ed un’analisi delle piante sintomatiche, nonché delle piante asintomatiche in prossimità di quelle sintomatiche.

Nelle zone cuscinetto, le superfici oggetto dell’ispezione si basano su una griglia suddivisa in quadrati di 100 m x 100 m. Le ispezioni visive sono effettuate in ciascuno di tali quadrati.

(...)

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.

(...)».

13 L'articolo 7 della decisione di esecuzione 2015/789 modificata, rubricato «Misure di contenimento», così recita:

«1. In deroga all'articolo 6, solo nelle zone infette di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo comma, l'organismo ufficiale responsabile dello Stato membro interessato può decidere di applicare misure di contenimento, come indicato nei paragrafi da 2 a 7 (…)

2. Lo Stato membro interessato rimuove immediatamente almeno tutte le piante che sono risultate infette dall'organismo specificato se si trovano in una delle seguenti ubicazioni:

(...)

c) all'interno della zona infetta di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo comma, entro una distanza di 20 km dal confine di tale zona con il resto del territorio dell'Unione.

(...)

7. Lo Stato membro interessato controlla la presenza dell'organismo specificato tramite ispezioni annuali effettuate al momento opportuno nelle zone situate entro la distanza di 20 km di cui alla lettera c) del paragrafo 2.

(...)».

14 L'allegato II della decisione di esecuzione 2015/789 modificata, contenente l'elenco dei comuni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, della stessa, include comuni situati nella provincia di Brindisi e Taranto.

**Procedimento precontenzioso**

15 L'11 dicembre 2015 la Commissione, tenuto conto della diffusione del batterio *Xf* nella regione Puglia e del deterioramento costante della situazione dall'ottobre 2013, ha inviato alle autorità italiane una lettera di diffida, contestando loro, da un lato, di aver omesso di rimuovere le piante infette e quelle soggette a obblighi precisi, in conformità con l'articolo 6, paragrafo 2, e con l'articolo 7, paragrafo 2, lettera c), della decisione di esecuzione 2015/789, e, dall'altro, di aver mancato all'obbligo di effettuare ispezioni in conformità con l'articolo 6, paragrafo 7, e l'articolo 8, paragrafo 2, di tale decisione di esecuzione.

16 Il 10 febbraio 2016 le autorità italiane hanno risposto a tale lettera di diffida sottolineando, in particolare, che il Tribunale amministrativo regionale del Lazio aveva adottato misure sospensive e, il 22 gennaio 2016, aveva effettuato un rinvio pregiudiziale alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, in merito alla validità dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789 avente ad oggetto l'obbligo di abbattimento entro un raggio di 100 m attorno alle piante infette. Le autorità

italiane hanno informato che, a causa di tali sviluppi giudiziari, l'abbattimento degli alberi aveva subito un drastico rallentamento e che l'esecuzione di parte della decisione di esecuzione 2015/789 era divenuta giuridicamente impossibile.

17 Il 25 luglio 2016, poiché la decisione di esecuzione 2016/764 aveva modificato la portata in termini geografici delle censure dedotte nella lettera di diffida dell'11 dicembre 2015, la Commissione ha indirizzato alle autorità italiane una lettera complementare di diffida nella quale rilevava il continuo e persistente inadempimento da parte della Repubblica italiana degli obblighi specifici che le incombevano in forza della decisione di esecuzione 2015/789 modificata e dell'obbligo generale di cui all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2000/29. La Commissione faceva valere, inoltre, che la Repubblica italiana violava il principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE. Tale lettera di diffida censurava inoltre specificamente la mancata rimozione immediata delle piante infette e carenze in termini di ispezioni.

18 Il 26 agosto 2016, le autorità italiane, rispondendo alla lettera di diffida complementare, hanno fatto presente che gli ostacoli giudiziari all'attuazione del monitoraggio e delle misure di abbattimento di cui alla decisione di esecuzione 2015/789 modificata erano stati rimossi e che tali attività erano state riprese o erano in fase di ripresa, fornendo inoltre ulteriori informazioni in merito all'attuazione delle misure di contenimento nonché alle attività di monitoraggio svolte nel 2015 e nel 2016.

19 Il 14 luglio 2017, la Commissione ha emesso un parere motivato nel quale ha addebitato alla Repubblica italiana molteplici inadempimenti del diritto dell'Unione. In primo luogo, essa addebitava a quest'ultima di non aver proceduto, in violazione dell'articolo 7, paragrafo 2, lettera c), della decisione di esecuzione 2015/789 modificata, all'abbattimento immediato degli alberi infetti nella zona di contenimento. In secondo luogo, la Commissione le contestava di aver violato l'articolo 6, paragrafi 3, 7 e 9 nonché l'articolo 7, paragrafi 2, 3 e 7, della decisione di esecuzione 2015/789 modificata, sulla base del rilievo che detto Stato membro era venuto meno all'obbligo di assicurare, sia nella zona di contenimento che nella zona cuscinetto, il campionamento entro un raggio di 100 m attorno alle piante risultate infette e il monitoraggio della presenza della *Xf* tramite ispezioni annuali effettuate al momento opportuno. In terzo luogo, la Commissione faceva valere che la Repubblica italiana era incorsa in una costante e generale inadempienza dell'obbligo di adottare le misure necessarie per impedire l'ulteriore diffusione della *Xf*, in violazione dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2000/29 nonché dell'articolo 6, paragrafo 2, e dell'articolo 7, paragrafo 2, della suddetta decisione di esecuzione 2015/789 modificata. In quarto luogo, addebitava a tale Stato membro di aver violato l'obbligo di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, incorrendo in una serie di omissioni a causa delle quali detto Stato membro non era stato in grado di impedire la diffusione della malattia su più di 40 km a partire dal 2015.

20 Il 14 settembre 2017, le autorità italiane rispondevano a tale parere motivato. Pur riconoscendo la gravità della situazione e il loro obbligo di rimuovere immediatamente le piante, tali autorità hanno sottolineato, in particolare, che l'abbattimento era stato notevolmente migliorato grazie alle nuove procedure adottate a livello regionale.

21 Ritenendo che, al mese di maggio 2018, la Repubblica italiana non si fosse conformata alla richiesta, formulata nel parere motivato, di intervenire immediatamente per impedire la diffusione della *Xf* e che, in ragione del persistere degli inadempimenti elencati, l'organismo nocivo si fosse diffuso fortemente nella zona di contenimento e nella zona cuscinetto, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

## Sul ricorso

### *Sulla prima censura, vertente sulla violazione dell'articolo 7, paragrafo 2, lettera c), della decisione di esecuzione 2015/789 modificata*

*Argomenti delle parti*

22 Con la sua prima censura, la Commissione addebita alla Repubblica italiana di non aver rispettato l'obbligo di rimuovere immediatamente gli alberi infetti, previsto all'articolo 7, paragrafo 2, lettera c), della decisione di esecuzione 2015/789 modificata, lasciando un gran numero di piante in situ per molti mesi, addirittura talvolta più di un anno, dopo l'individuazione dell'infezione e durante il periodo di volo degli insetti vettori. Orbene, il tempo che intercorre tra la rilevazione della malattia e l'effettivo abbattimento delle piante infette dovrebbe limitarsi a pochi giorni e, in ogni caso, non superare dieci giorni lavorativi, a seconda delle circostanze.

23 Nel caso di specie, secondo la Commissione, alla scadenza del termine fissato dal parere motivato, vale a dire il 14 settembre 2017, le autorità italiane avevano abbattuto solo il 78% delle piante infette individuate attraverso l'esercizio di monitoraggio del 2016, mentre alla medesima data restavano ancora 191 alberi da estirpare. Inoltre, l'analisi delle informazioni fornite da tali autorità avrebbe evidenziato notevoli ritardi tra l'identificazione degli alberi infetti e l'emissione e notifica dell'ingiunzione di abbattimento, che sembravano richiedere circa otto settimane. La necessità di individuare i proprietari e notificare loro il provvedimento di abbattimento sarebbe una delle principali ragioni del ritardo. Laddove un proprietario non possa essere individuato, il provvedimento di abbattimento non sarebbe notificato e le autorità non potrebbero procedere all'abbattimento. Inoltre, nel caso in cui il proprietario si opponga al provvedimento, le autorità italiane non potrebbero garantire un'effettiva rimozione immediata delle piante.

24 L'obbligo di procedere immediatamente ad una tale rimozione implicherebbe invece che le autorità competenti agiscano senza indugio. A tale riguardo, l'esperienza acquisita in Italia e in altri Stati membri nei quali si è riscontrato il batterio *Xf* dimostrerebbe che è possibile rimuovere un albero infetto in meno di una settimana. Al contrario, laddove l'intervallo tra il rilevamento del batterio e l'abbattimento delle piante infette è stato notevolmente più lungo, si assisterebbe alla diffusione ulteriore del batterio. Dal momento che la maggior parte degli insetti vettori possono spostarsi fino a 100 m nel corso di 12 giorni, un intervento immediato sarebbe di importanza cruciale. Ciò sarebbe tanto più vero per quanto riguarda le misure di contenimento nella parte della zona infetta di cui all'articolo 7, paragrafo 2, lettera c), della decisione di esecuzione 2015/789 modificata, ove sussiste l'obbligo di rimuovere solo le piante infette.

25 Ridurre al minimo il lasso di tempo tra l'individuazione delle piante infette e la loro rimozione sarebbe quindi l'unico modo per impedire la diffusione dell'organismo nocivo nel resto dell'Unione. Agli Stati membri incomberebbe un obbligo di risultato a tale riguardo. Infatti, essendo direttamente efficace, la decisione di esecuzione 2015/789 modificata non lascerebbe discrezionalità allo Stato membro circa la sua attuazione. L'obbligo di rimozione delle piante infette non potrebbe quindi essere interpretato nel senso che si limita a prevedere misure di rimozione delle piante e non l'esecuzione di tali misure.

26 Nella sentenza del 9 giugno 2016, Pesce e a. (C-78/16 e C-79/16, EU:C:2016:428), la Corte avrebbe confermato che la Commissione legittimamente ha ritenuto che l'obbligo di rimozione immediata delle piante infette fosse una misura appropriata e necessaria per impedire la diffusione del batterio *Xf*. Essa avrebbe parimenti riconosciuto che la Commissione aveva confrontato i diversi interessi in gioco. Ciò varrebbe a maggior ragione per la misura di cui all'articolo 7, paragrafo 2, lettera c), della decisione di esecuzione 2015/789 modificata, in forza della quale soltanto gli alberi infetti devono

essere rimossi. Inoltre, l'importanza di una rapida eliminazione delle piante infette prima dell'inizio della stagione di volo degli insetti vettori sarebbe, nel contesto del permanente e costante ritardo delle ispezioni annuali, ancora maggiore.

27 I problemi giuridici e pratici addotti dalla Repubblica italiana, dovuti all'identificazione dei proprietari dei fondi e ai ricorsi presentati da alcuni di loro, non potrebbero giustificare che la rimozione degli alberi infetti sia avvenuta solo diversi mesi dopo l'individuazione dell'infezione. Tale Stato membro ancor meno potrebbe invocare disposizioni nazionali di carattere generale, quand'anche prese in virtù di altre disposizioni del diritto dell'Unione. La Commissione non intenderebbe opporsi all'adeguata partecipazione dei titolari e all'esercizio di diritti e mezzi di ricorso. Tuttavia, conformemente all'articolo 6, paragrafo 9, della decisione di esecuzione 2015/789 modificata, l'obbligo di risultato di abbattere gli alberi imporrebbe alla Repubblica italiana di adottare tutte le misure necessarie al fine di poter agire immediatamente una volta che un albero risulti infetto. Così, nel corso del 2015, le autorità italiane avrebbero fatto ricorso a misure nazionali di emergenza nel contesto del primo focolaio.

28 La Repubblica italiana sostiene che l'espressione «immediatamente», prevista all'articolo 7, paragrafo 2, della decisione di esecuzione 2015/789 modificata, va valutata con riguardo alla consistenza materiale dell'obbligo stesso ed alle circostanze giuridiche che lo presidiano.

29 Infatti, per assumere un provvedimento, quale quello di disporre la rimozione di piante infette, significativamente incidente sul diritto di proprietà individuale, sarebbe imprescindibile procedere preventivamente all'individuazione del proprietario e alla notificazione del provvedimento stesso. Orbene, nel caso di specie, atteso il peculiarissimo regime proprietario e di gestione degli agri pugliesi, la difficoltà nell'individuazione dei proprietari sarebbe stata molto elevata, dal momento che, in un consistente numero di casi, questi ultimi risultavano deceduti oppure residenti al di fuori della Puglia, circostanza che avrebbe ritardato le notifiche. Inoltre una presenza massiva di piante di olivo di notevolissime dimensioni sarebbe interessata.

30 Inoltre il decreto del 18 dicembre 2015 della Procura della Repubblica di Lecce, che ha disposto il sequestro preventivo d'urgenza di tutti gli alberi di olivo che avrebbero dovuto essere abbattuti, avrebbe determinato la giuridica impossibilità di dar corso alle misure, tra il 28 dicembre 2015, data della convalida di tale decreto da parte del Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Lecce, ed il 25 luglio 2016, data della revoca del sequestro.

31 L'adozione dei provvedimenti di rimozione di cui si tratta sarebbe anche stata oggetto di forti contestazioni pubbliche avvalorate dall'assenza di una sufficiente certezza, durante il periodo di applicazione delle misure in questione, sulla riconducibilità del fenomeno del disseccamento degli olivi al batterio *Xf*. Tale incertezza sarebbe venuta meno solo in seguito al parere scientifico dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) del 31 marzo 2016. Tuttavia a livello nazionale esisterebbe ancora una campagna di controinformazione che suggerisce che le piante infette non debbano essere abbattute ma trattate.

32 Peraltro, sarebbe inesatto ritenere che la decisione di esecuzione 2015/789 modificata preveda un obbligo di risultato in capo agli Stati membri consistente nell'assicurare che gli alberi infetti siano abbattuti entro un tempo molto breve dopo l'accertamento dello stato di infezione. Infatti, il testo dell'articolo 7, paragrafo 2, della suddetta decisione di esecuzione 2015/789 modificata avrebbe come termine di riferimento una condotta – rimuovere – e non il risultato di tale condotta. In assenza di un simile obbligo di risultato, l'esistenza di un inadempimento comporterebbe, come emerge dai punti 107 e 108 della sentenza del 5 aprile 2017, Commissione/Bulgaria (C-488/15, EU:C:2017:267), una verifica in concreto dell'adeguatezza dello sforzo diligente dello Stato membro, indipendentemente dal raggiungimento della finalità della norma. Orbene, nel caso di specie, la complessa attività normativa, organizzativa e di mezzi che è stata approntata dalla Repubblica italiana per l'adozione e l'attuazione delle misure in questione attesterebbe l'adempimento da parte della stessa agli obblighi discendenti dalla suddetta decisione di esecuzione 2015/789 modificata.

*Giudizio della Corte*

33 In forza dell'articolo 7, paragrafo 2, lettera c), della decisione di esecuzione 2015/789 modificata, lo Stato membro interessato era tenuto, nella zona detta «di contenimento», corrispondente alla parte della zona infetta comprendente la provincia di Lecce e i comuni elencati nell'allegato II della stessa, tutti situati nelle province di Brindisi e di Taranto, a procedere «immediatamente» alla rimozione, in quanto misura di contenimento, almeno di tutte le piante risultate infette dall'organismo specificato, vale a dire il batterio *Xf*, se si trovavano in un luogo all'interno di tale zona situato entro una distanza di 20 km dal confine di detta zona con il resto del territorio dell'Unione (in prosieguo: «la fascia di 20 km della zona di contenimento»).

34 Secondo costante giurisprudenza della Corte, l'esistenza di un inadempimento dev'essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, cosicché i mutamenti avvenuti in seguito non possono essere presi in considerazione dalla Corte (v., segnatamente, sentenza del 21 marzo 2019, Commissione/Italia, C-498/17, EU:C:2019:243, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

35 Nel caso di specie, il termine impartito nel parere motivato scadeva il 14 settembre 2017.

36 Orbene, la Repubblica italiana non contesta che, a tale data, su un totale di 886 piante infette censite al momento dell'ispezione realizzata a titolo di monitoraggio relativo al 2016, una significativa percentuale delle stesse, vale a dire 191, pari al 22% circa del totale delle piante infette, non era ancora stata rimossa nella fascia di 20 km della zona di contenimento.

37 Inoltre, tale Stato membro non contesta neppure che la rimozione delle piante infette in tale fascia di 20 km, quando ha avuto luogo, sia stata effettuata solo molti mesi dopo la constatazione dell'infezione di tali piante.

38 Orbene, il testo dell'articolo 7, paragrafo 2, della decisione di esecuzione 2015/789 modificata è redatto, a tale riguardo, in termini che non lasciano spazio ad alcun ragionevole dubbio. Infatti, il termine «immediatamente», utilizzato in tale disposizione, non può, alla luce del suo significato abituale nel linguaggio corrente, conciliarsi con un periodo di più settimane, o, come nel caso di specie, di più mesi.

39 Tale interpretazione si impone a maggior ragione dal momento che, secondo i pareri dell'EFSA, del 6 gennaio 2015 e del 17 marzo 2016, le cui constatazioni non sono state contestate su tale punto, solo una rimozione rapida delle piante infette è tale da evitare la diffusione del batterio *Xf*. Infatti, come emerge dai dati scientifici forniti dalla Commissione a sostegno del suo ricorso, che non sono peraltro stati rimessi in causa dalla Repubblica italiana, l'insetto vettore, nel caso di specie la cicala, si sposta di circa 100 metri nel corso di soli 12 giorni.

40 Peraltro, la relazione di audit redatta dalla Commissione per l'anno 2018 [Final report of an audit carried out in Italy from 28 May 2018 to 1 June 2018 in order to evaluate the situation and official Controls for [*Xylella fastidiosa*] (relazione finale di audit effettuata in Italia tra il 28 maggio 2018 e il 1º giugno 2018 al fine di valutare la situazione e i controlli ufficiali della *Xylella fastidiosa*), DG (SANTE) 2018-6485, pagg. 23-24] (in prosieguo: la «relazione di audit per il 2018») sottolinea esplicitamente che più del 90% dei casi positivi di infezione individuati nel corso dell'esercizio di sorveglianza relativo al 2016, concluso nel mese di maggio 2017, sono stati riscontrati in prossimità di piante censite come infette nel corso del 2015 e che sono state estirpate con gravi ritardi.

41 Contrariamente a quanto sostiene la Repubblica italiana, il requisito di immediatezza imposto dall'articolo 7, paragrafo 2, della decisione 2015/789 modificata non può essere interpretato nel senso che riguarda unicamente l'adozione di provvedimenti da parte delle autorità nazionali allo scopo di far procedere a tale rimozione.

42 Infatti, sia dal testo di detta disposizione, che richiede in maniera inequivocabile la «rimozione» delle piante infette, che dall'effetto utile della stessa risulta che tale requisito può riferirsi soltanto alla rimozione stessa, dal momento che solo la rimozione effettiva delle piante infette, e non l'adozione delle misure che la impongono, è tale da evitare la diffusione del batterio *Xf, il* che, come risulta in particolare dai considerando 4, 7 e 8 della decisione di esecuzione 2015/789, nonché dai considerando 1, 2 e 4 della decisione di esecuzione 2015/2417, costituisce l'obiettivo perseguito dalla decisione di esecuzione 2015/789 modificata e, segnatamente, dalle misure di contenimento (v., per analogia, sentenza del 9 giugno 2016, Pesce e a., C-78/16 e C-79/16, EU:C:2016:428, punto 54).

43 Una simile rimozione è quindi tale da realizzare la finalità perseguita dalla direttiva 2000/29, sulla base della quale la decisione di esecuzione 2015/789 modificata è stata adottata, che consiste nel garantire un alto livello di protezione fitosanitaria contro l'introduzione nell'Unione di organismi nocivi nei prodotti importati da paesi terzi (v., in tal senso, sentenza del 30 settembre 2003, Anastasiou e a., C-140/02, EU:C:2003:520, punto 45).

44 Ne risulta che l'articolo 7, paragrafo 2, della decisione di esecuzione 2015/789 modificata impone agli Stati membri un obbligo di risultato preciso quanto alla rimozione delle piante infette dal batterio *Xf* e che la constatazione obiettiva di una violazione di tale obbligo è di per sé sufficiente a dimostrare l'esistenza di un inadempimento. La situazione oggetto della presente causa non è quindi comparabile a quella esaminata dalla Corte ai punti 107 e 108 della sentenza del 5 aprile 2017, Commissione/Bulgaria (C-488/15, EU:C:2017:267), dedotta dalla Repubblica italiana.

45 Per quanto riguarda i diversi ostacoli materiali, amministrativi e giuridici richiamati dalla Repubblica italiana per giustificare il ritardo nel rimuovere le piante infette situate nella fascia di 20 km della zona di contenimento, relativi al consistente numero di piante di olivo di notevolissime dimensioni, all'obbligo, secondo il diritto nazionale, di identificare i proprietari delle particelle catastali interessate nonché di notificare loro i provvedimenti di rimozione e ai ricorsi giurisdizionali proposti per ostacolare l'abbattimento, occorre rammentare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, uno Stato membro non può invocare situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini risultanti dal diritto dell'Unione (v., in particolare, sentenza del 21 marzo 2019, Commissione/Italia, C-498/17, EU:C:2019:243, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).

46 Del resto, la Repubblica italiana non ha contestato che le sarebbe stato possibile, come la Commissione ha fatto valere, adottare misure nazionali di emergenza che prevedessero, sull'esempio di quelle adottate durante il 2015, procedure più rapide per superare detti ostacoli amministrativi e giuridici.

47 Peraltro, se è vero che il sequestro preventivo ordinato, nell'ambito di un procedimento penale, dalla Procura della Repubblica di Lecce e convalidato dal Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Lecce è stato idoneo ad impedire, nel corso della prima parte del 2016, la rimozione delle piante di olivo infette in tutta la zona interessata, si deve tuttavia constatare, come ha sostenuto la Commissione senza essere validamente contraddetta dal governo italiano, che le autorità italiane, in seguito alla rimozione di tale sequestro preventivo, non hanno adottato le misure immediate richieste all'articolo 7, paragrafo 2, lettera c), della decisione di esecuzione 2015/789 modificata.

48 Occorre, quindi, accogliere la prima censura.

***Sulla seconda censura, vertente su una violazione dell'articolo 7, paragrafo 7, della decisione di esecuzione 2015/789 modificata***

*Argomenti delle parti*

49 Con la sua seconda censura, la Commissione addebita alla Repubblica italiana di non aver rispettato l'obbligo di monitoraggio della presenza del batterio *Xf* nella fascia di 20 km della zona di contenimento, conformemente all'articolo 7, paragrafo 7, della decisione di esecuzione 2015/789 modificata.

50 Nel caso di specie, per quanto riguarda l'anno 2016 l'ispezione volta a rilevare la presenza del batterio *Xf* sarebbe iniziata nell'agosto 2016 e sarebbe terminata nel maggio 2017. Quanto all'ispezione realizzata a titolo dell'esercizio di monitoraggio per il 2017, essa sarebbe cominciata nel luglio 2017 e sarebbe terminata nell'aprile 2018. Tali ispezioni sarebbero state quindi in parte effettuate in periodi non idonei ad individuare i sintomi di un'infezione sulle piante e sugli alberi caducifoglie, vale a dire durante i mesi invernali, quando gli alberi e le piante erbacee a foglie caduche non hanno più foglie. Pertanto, l'efficacia delle ispezioni visive, come mezzo per individuare i casi sospetti di infezione, sarebbe stata compromessa.

51 Orbene, l'obbligo di effettuare ispezioni annuali «al momento opportuno», ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 7, della decisione di esecuzione 2015/789 modificata, richiederebbe, conformemente alla finalità della stessa e della direttiva 2000/29, consistente nell'impedire la diffusione della malattia, che detta ispezione sia realizzata durante un periodo dell'anno in cui tale malattia può essere individuata, vale a dire, per quanto riguarda le piante di olivo, durante il periodo estivo. Inoltre, alla luce dell'obbligo di fornire la relazione annuale entro il 31 dicembre e al fine di poter rimuovere le piante infette prima della primavera, periodo durante il quale l'insetto vettore del batterio *Xf* comincia a diffondersi, l'ispezione dovrebbe essere conclusa entro la fine dell'anno.

52 La decisione di esecuzione 2015/789 modificata obbligherebbe quindi gli Stati membri a concludere la loro campagna di monitoraggio annuale in modo da poter presentare una relazione e un nuovo piano d'azione per l'anno seguente prima della fine del mese di dicembre. Tale decisione di esecuzione indicherebbe peraltro chiaramente che il monitoraggio deve essere effettuato non solo nel momento più opportuno sul piano scientifico per identificare gli alberi infetti ma anche nel momento che assicura che gli alberi possano essere abbattuti immediatamente e in modo certo prima dell'inizio della successiva stagione di volo.

53 La Repubblica italiana afferma che l'avvio dei monitoraggi nel mese di agosto 2016 coincide con il periodo definito ottimale per la generalità degli ospiti di *Xf*, ossia con il periodo in cui i sintomi tipici del disseccamento delle foglie (*leaf scorching*) si manifestano sulle foglie mature.

54 D'altronde le infezioni causate da *Xf* si differenzierebbero per sintomatologia e gravità in relazione agli ospiti e alla subspecie del batterio. Così, nel caso dell'olivo, le alterazioni causate dall'infezione non farebbero riferimento alla tipica sintomatologia del *leaf scorching* che diventa manifesta sulle foglie mature a stagione estiva inoltrata, ma si manifesterebbero principalmente con il tipico disseccamento dei rami che interessa un numero più o meno vasto di branche.

55 Orbene, le prove raccolte sul terreno indicherebbero che i sintomi possono manifestarsi durante tutto l'anno. Ciò emergerebbe anche dagli orientamenti tecnici per l'ispezione della *Xf* nel territorio dell'Unione del 16 dicembre 2015, della direzione generale della salute e della sicurezza alimentare della Commissione, pubblicati sul suo sito Internet. Inoltre le infezioni avvenute nella stagione estiva potrebbero essere rilevate in olivo già dopo tre mesi dall'ipotetico evento di trasmissione. Sarebbe quindi possibile rilevare in maniera precoce, nel periodo invernale, infezioni che erano allo stadio iniziale e avvenute nella stagione estiva precedente.

*Giudizio della Corte*

56 In forza dell'articolo 7, paragrafo 7, della decisione di esecuzione 2015/789 modificata, lo Stato membro interessato aveva l'obbligo di controllare la presenza dell'organismo specificato tramite ispezioni annuali al «momento opportuno» nella fascia di 20 km della zona di contenimento.

57 Sebbene detta disposizione non imponga, stando al suo testo, che le ispezioni annuali in questione si svolgano in un momento definito dell'anno, lasciando così alle autorità nazionali competenti un margine di discrezionalità in proposito, resta il fatto che, secondo il medesimo testo, tali ispezioni annuali devono essere effettuate in un momento «opportuno».

58 Orbene, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dalla decisione di esecuzione 2015/789 modificata, e, in particolare, dalle misure di contenimento di cui all'articolo 7, paragrafo 2, lettera c), della stessa, che, come emerge dal punto 42 della presente sentenza, consiste nel prevenire la diffusione del batterio *Xf*, si deve ritenere che tali ispezioni debbano essere realizzate in un periodo dell'anno che consenta sia l'individuazione dell'infezione delle piante sia l'applicazione delle misure di contenimento di tale infezione, consistenti, in forza di detta disposizione, nel procedere alla rimozione immediata delle piante infette.

59 Nel caso di specie, non è contestato che l'ispezione realizzata a titolo dell'esercizio di monitoraggio relativo al 2016 per censire la presenza del batterio *Xf* nella fascia di 20 km della zona di contenimento sia iniziata nell'agosto 2016 e conclusa nel maggio 2017.

60 Orbene, si deve constatare che, come correttamente rilevato dalla Commissione, una simile ispezione, conclusasi durante la primavera, corrispondente alla stagione di volo dell'insetto vettore e, circostanza che non è stata contestata, al periodo di ripresa della fase di diffusione del batterio *Xf*, pone in pratica le autorità nazionali competenti in una situazione di impossibilità di procedere all'applicazione utile dei provvedimenti di contenimento nella fascia di 20 km della zona di contenimento rimuovendo le piante infette prima dell'inizio di tale periodo di diffusione.

61 Pertanto, anche supponendo, come sostiene la Repubblica italiana, che il batterio *Xf* possa essere individuato durante tutto l'anno, circostanza che la Commissione contesta, resta il fatto che l'ispezione annuale prevista all'articolo 7, paragrafo 7, della decisione di esecuzione 2015/789 modificata dovrebbe concludersi in un momento abbastanza precoce dell'anno, prima dell'inizio della primavera, tale da consentire, conformemente al requisito di cui al paragrafo 2, lettera c), di tale articolo, la rimozione in tempo utile delle piante infette.

62 Pertanto, la seconda censura del ricorso deve essere accolta.

***Sulla terza censura, vertente sul costante e generale inadempimento dell'obbligo di adottare le misure necessarie per impedire l'ulteriore diffusione del batterio Xf***

*Argomenti delle parti*

63 Con la sua terza censura, la Commissione addebita alla Repubblica italiana un costante e generale inadempimento dell'obbligo di impedire la diffusione della *Xf* attraverso successive e singole violazioni delle misure stabilite dalla decisione di esecuzione 2015/789 modificata. Tale inadempimento contravverrebbe non solo agli obblighi derivanti dall'articolo 6, paragrafi 2, 7 e 9, e dall'articolo 7, paragrafo 2, lettera c), e paragrafo 7, di tale decisione di esecuzione, ma anche all'obbligo di base sancito dall'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2000/29 nonché all'obbligo di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

64 Un inadempimento costante e generale potrebbe essere constatato non solo quando uno Stato membro non rispetta gli obblighi che gli incombono ai sensi del diritto dell'Unione relativi a situazioni specifiche che sono state sanate prima che il procedimento di infrazione fosse sufficientemente avanzato, ma anche, a maggior ragione, qualora, come nel caso di specie, lo Stato membro non abbia sanato le inadempienze pregresse, ragion per cui queste hanno addirittura condotto all'ulteriore diffusione di un batterio, imponendo così una modifica dei provvedimenti adottati dalla Commissione per quanto riguarda le zone specifiche cui si applicano gli obblighi di eradicazione e contenimento.

65 Così, nel caso di specie, limitarsi a constatare un inadempimento degli obblighi specifici derivanti dalla decisione di esecuzione applicabile alle rispettive zone in un determinato momento equivarrebbe, per la Commissione, a rincorrere un bersaglio mobile. Orbene, lo scopo perseguito da tale istituzione consisterebbe nell'eradicare il batterio *Xf* o almeno nell'inibirne l'ulteriore diffusione al di fuori della zona attualmente colpita. Conseguentemente, l'obbligo di base di rimuovere le piante infette rimarrebbe inalterato nel tempo, anche se dovesse applicarsi a zone diverse in forza di successive decisioni di esecuzione. Inoltre, l'adozione di una simile decisione non solleverebbe gli Stati membri dal loro obbligo di base, derivante dall'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2000/29, di adottare tutte le misure necessarie per evitare la diffusione del batterio *Xf*.

66 La persistente omissione da parte delle autorità italiane, consistente nel non rimuovere immediatamente le piante infette sin dalla notifica del primo focolaio nell'ottobre 2013 nell'estremo sud della Puglia, avrebbe causato nel tempo la diffusione del batterio *Xf* lungo tutto il «tallone d'Italia». Questa diffusione sarebbe stata esacerbata dall'inadempimento da parte delle autorità italiane del loro obbligo di condurre per tempo le ispezioni annuali prima che iniziasse la stagione di volo dell'insetto vettore.

67 Così, i dati comunicati durante il 2018 dalle autorità italiane per quanto riguarda i risultati delle ispezioni tardive effettuate per l'anno 2017 nella zona di contenimento rivelerebbero la presenza di diverse migliaia di alberi infetti e dimostrerebbero ancora una volta i notevoli ritardi nell'abbattimento degli alberi durante il periodo di volo dell'insetto vettore. In particolare tali dati, come quelli presenti nella relazione di audit per il 2018, indicherebbero che durante la stagione di volo 2018 dell'insetto vettore persisterebbe un elevato numero di alberi infetti non abbattuti, circostanza che avrebbe contribuito alla diffusione del batterio *Xf*. In tale contesto, poiché la zona di contenimento e la zona cuscinetto, previste ai sensi della decisione di esecuzione 2015/789 modificata, non assolvevano più le loro funzioni, tali zone sarebbero state spostate verso Nord due volte. Questo spostamento dimostrerebbe una diffusione del batterio *Xf* dalla provincia di Lecce a tutto il territorio delle province di Brindisi e Taranto.

68 Il semplice fatto che le autorità di uno Stato membro non siano state in grado di adottare le misure necessarie per impedire il verificarsi di un determinato risultato, quale il degrado ambientale, sarebbe di per sé la prova dell'inadempimento. Così, la diffusione della *Xf* attraverso tutta la regione Puglia verso il resto del continente tra il 2013 e il 2018, senza che le autorità italiane siano state in grado di impedirla, dimostrerebbe di per sé che le autorità italiane hanno costantemente omesso di adottare le misure necessarie per impedire il diffondersi della *Xf* in violazione delle norme cui fa riferimento la terza censura.

69 La Repubblica italiana sostiene che la progressiva diffusione geografica dell'infezione nell'ambito regionale pugliese, certamente indesiderata nell'ottica della decisione di esecuzione 2015/789 modificata, non è imputabile esclusivamente ad essa e non è tale da attestare il costante e generalizzato inadempimento dello Stato membro.

70 Tale diffusione sarebbe infatti fenomeno naturale, di per sé non automaticamente «impedibile» dall'azione umana ma suscettibile solo di essere controllato e rallentato. Certo è che l'attività normativa, organizzativa e provvedimentale di tali autorità pubbliche costituisce uno degli elementi che devono essere posti in essere al fine di contenere la diffusione del batterio, ma non si potrebbe

ragionevolmente affermare che essa sia chiamata a realizzare ex se l'effetto di impedire la inauspicata diffusione dell'infezione. Infatti, dipenderebbe per l'appunto da fattori anche esogeni rispetto all'azione dell'amministrazione, e comunque intrinseci alla natura stessa del fenomeno infettivo fitosanitario.

*Giudizio della Corte*

71 Con la presente censura, la Commissione afferma, in sostanza, che il fatto stesso che il batterio *Xf* non abbia cessato di diffondersi dal 2013 in Puglia e che, pertanto, la Repubblica italiana non abbia raggiunto il risultato perseguito dalla decisione di esecuzione 2015/789 modificata dimostra che tale Stato membro è incorso in una costante e generale inadempienza dell'obbligo di adottare i provvedimenti necessari per impedire la diffusione di tale batterio.

72 La Commissione ne deduce la ripetuta violazione, da parte della Repubblica italiana, tanto degli obblighi specifici previsti all'articolo 7, paragrafo 2, lettera c), e paragrafo 7, di tale decisione di esecuzione, che sono stati oggetto delle prime due censure, quanto di quelli previsti all'articolo 6, paragrafi 2, 7 e 9, di detta decisione di esecuzione. Di conseguenza, tale Stato membro violerebbe parimenti l'obbligo di base sancito dall'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2000/29 nonché l'obbligo di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

73 A tale riguardo, occorre rammentare che da una giurisprudenza costante della Corte emerge che la Commissione può perseguire simultaneamente l'accertamento di inadempimenti a talune disposizioni precise del diritto dell'Unione in base all'atteggiamento adottato dalle autorità di uno Stato membro con riferimento a situazioni concrete, specificamente identificate, e l'accertamento di inadempimenti a tali disposizioni derivanti dall'adozione, da parte di tali autorità, di una prassi generalizzata contraria alle stesse, di cui le situazioni specifiche citate rappresenterebbero, eventualmente, l'esempio (v., in particolare, sentenze del 26 aprile 2005, Commissione/Irlanda, C-494/01, EU:C:2005:250, punto 27, e del 2 dicembre 2014, Commissione/Italia, C-196/13, EU:C:2014:2407, punto 33).

74 Infatti, una prassi amministrativa può costituire oggetto di ricorso per inadempimento qualora risulti in una certa misura costante e generale (v., in particolare, sentenze del 29 aprile 2004, Commissione/Germania, C-387/99, EU:C:2004:235, punto 28; del 26 aprile 2005, Commissione/Irlanda C-494/01, EU:C:2005:250, punto 28, nonché del 26 aprile 2007, Commissione/Italia, C-135/05, EU:C:2007:250, punto 21).

75 Secondo la giurisprudenza della Corte, laddove il ricorso mira a far rilevare un inadempimento generalizzato in capo alle autorità nazionali competenti, il fatto che sia stato posto rimedio alle insufficienze rilevate nell'uno o nell'altro caso specifico non significa necessariamente che sia venuto meno l'atteggiamento generale e continuo di tali autorità, attestato eventualmente da tali insufficienze specifiche. In un simile caso non può escludersi, in linea di principio, la produzione di elementi complementari, nella fase procedurale dinanzi alla Corte, che siano intesi a dar prova della generalità e della persistenza dell'asserito inadempimento (v., in particolare, sentenze del 26 aprile 2005, Commissione/Irlanda, C-494/01, EU:C:2005:250, punti 32 e 37; del 5 aprile 2017, Commissione/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punto 42, nonché del 22 febbraio 2018, Commissione/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, punti 47 e 48).

76 In particolare, l'oggetto di un ricorso per inadempimento che si presume continuato può estendersi a fatti successivi al parere motivato, purché questi ultimi siano della medesima natura di quelli considerati in detto parere e costituiscano uno stesso comportamento (sentenze del 5 aprile 2017, Commissione/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, punto 43, nonché del 22 febbraio 2018, Commissione/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, punto 49).

77 Del resto, occorre parimenti rammentare che la Commissione, come essa ha fatto valere a sostegno della presente censura, può chiedere alla Corte di constatare un inadempimento consistente nel non aver raggiunto il risultato oggetto di un atto di diritto dell'Unione (v., in tal senso, segnatamente, sentenza del 27 aprile 2006, Commissione/Germania, C-441/02, EU:C:2006:253, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

78 Ciò precisato, resta il fatto che, secondo una costante giurisprudenza relativa all'onere della prova nell'ambito di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, spetta alla Commissione dimostrare l'esistenza dell'inadempimento contestato. Ad essa incombe l'onere di fornire alla Corte gli elementi necessari alla verifica, da parte di quest'ultima, dell'esistenza di tale inadempimento, senza potersi basare su una qualunque presunzione [v., in particolare, sentenze del 27 aprile 2006, Commissione/Germania, C-441/02, EU:C:2006:253, punto 48, e del 2 maggio 2019, Commissione/Croazia, (Discarica di Biljane Donje), C-250/18, non pubblicata, EU:C:2019:343, punto 33].

79 In tal senso, è vero che, come la Commissione ha correttamente rilevato, la Corte ha già statuito che la persistenza di una situazione di fatto comportante un degrado rilevante dell'ambiente per un periodo prolungato senza intervento della autorità competenti può rivelare che gli Stati membri hanno abusato del potere discrezionale che una disposizione specifica di una direttiva conferisce loro per raggiungere l'obiettivo prescritto da tale disposizione. Tuttavia, la Corte ha parimenti precisato che non è possibile, in via di principio, dedurre direttamente dalla mancata conformità di una situazione di fatto a tale obiettivo che lo Stato membro interessato sia necessariamente venuto meno agli obblighi imposti da questa disposizione (v., in tal senso, sentenze del 26 aprile 2007, Commissione/Italia, C-135/05, EU:C:2007:250, punto 37, e del 16 luglio 2015, Commissione/Slovenia, C-140/14, non pubblicata, EU:C:2015:501, punto 69 nonché giurisprudenza ivi citata).

80 In particolare, alla luce dell'onere che le incombe, rammentato al punto 78 della presente sentenza, di provare l'inadempimento dedotto, la Commissione non può, con il pretesto di addebitare allo Stato membro interessato un inadempimento generale e costante degli obblighi ai quali quest'ultimo è tenuto in forza del diritto dell'Unione sulla base del fatto che il risultato assegnato da quest'ultimo non è raggiunto, dispensarsi dall'assolvere tale onere di provare l'inadempimento addebitato sulla base di elementi concreti che caratterizzano la violazione delle disposizioni specifiche che essa deduce e basarsi su semplici presunzioni o causalità schematiche (v., in tal senso, sentenza del 22 febbraio 2018, Commissione/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, punto 78).

81 Pertanto, nel caso di specie, il solo fatto che il risultato cui mira la decisione di esecuzione 2015/789 modificata non sia stato raggiunto non consente alla Commissione di dedurne la violazione da parte della Repubblica italiana degli obblighi specifici imposti da tale decisione di esecuzione allo scopo di raggiungere detto risultato, salvo dimostrare peraltro, basandosi su prove concrete, che tale Stato membro ha effettivamente commesso una simile violazione.

82 Orbene, se è vero che dall'esame delle prime due censure emerge che la Commissione ha dimostrato la violazione da parte della Repubblica italiana degli obblighi specifici previsti dall'articolo 7, paragrafo 2, lettera c), e paragrafo 7, della decisione di esecuzione 2015/789 modificata e che gli elementi di prova dedotti da quest'ultima a sostegno della terza censura, in particolare la relazione di audit per il 2018, fanno emergere che tale violazione è proseguita dopo la data di scadenza del termine fissato nel parere motivato, tale istituzione non fornisce però il minimo elemento di prova concreto idoneo a dimostrare la violazione, da parte di tale Stato membro, degli obblighi specifici previsti all'articolo 6, paragrafi 2, 7 e 9, di tale decisione di esecuzione.

83 Tuttavia, la violazione di queste ultime disposizioni concernenti le misure di eradicazione nella zona delimitata, che comprende la zona infetta e la zona cuscinetto, vertenti sia sulle piante infette che sulle piante che si trovano in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette, in particolare le piante ospiti del batterio *Xf*, quale che sia il loro stato sanitario, non può in alcun caso essere dimostrata

avvalendosi degli elementi che attestano la violazione delle distinte disposizioni dell'articolo 7, paragrafo 2, lettera c), e paragrafo 7, di detta decisione di esecuzione, riguardanti le sole piante infette nella fascia di 20 km della zona di contenimento, che si trova nella sola zona infetta e ne costituisce soltanto una parte.

84 Ne risulta che, volendo così dedurre la violazione da parte della Repubblica italiana degli obblighi specifici previsti all'articolo 6, paragrafi 2, 7 e 9, della decisione di esecuzione 2015/789 dalla constatazione secondo cui il batterio *Xf* non ha cessato di diffondersi dal 2013 in Puglia, la Commissione finisce col presumere l'esistenza di una simile violazione nonché quella di un nesso di causalità tra quest'ultima e la diffusione del batterio *Xf*.

85 Orbene, in assenza di tali prove concrete della violazione di detti obblighi specifici, non si può escludere che, come ha correttamente rilevato la Repubblica italiana, la diffusione del batterio *Xf* risulti, almeno in parte, da circostanze diverse dalla violazione di detti obblighi da parte di tale Stato membro.

86 Occorre pertanto, constatare che la Commissione non ha dimostrato che la Repubblica italiana abbia violato ripetutamente gli obblighi specifici di cui all'articolo 6, paragrafi 2, 7 e 9, della decisione di esecuzione 2015/789 modificata.

87 Ne consegue che la Commissione non può neppure addebitare alla Repubblica italiana di aver commesso una violazione dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2000/29 e dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, dal momento che le censure formulate a tale proposito da detta istituzione si basano, allo stesso modo, sul solo fatto della diffusione del batterio *Xf* dal 2013 in Puglia.

88 In simili condizioni, risulta che la Commissione non ha dimostrato che la Repubblica italiana sia incorsa in un costante e generale inadempimento dell'obbligo di adottare le misure necessarie per impedire la diffusione del batterio *Xf* attraverso successive e singole violazioni delle misure previste dalla decisione di esecuzione 2015/789 modificata.

89 Pertanto, occorre respingere la terza censura.

90 Alla luce dell'insieme delle suesposte considerazioni, occorre dichiarare che la Repubblica italiana,

– avendo omesso di garantire, nella zona di contenimento, la rimozione immediata almeno di tutte le piante risultate infette da *Xf*, se site nella zona infetta entro 20 km dal confine di tale zona infetta con il resto del territorio dell'Unione, è venuta meno ai propri obblighi sanciti dall'articolo 7, paragrafo 2, lettera c) della decisione di esecuzione 2015/789 modificata, e

– avendo omesso di garantire, nella zona di contenimento, il monitoraggio della presenza di *Xf* mediante ispezioni annuali effettuate al momento opportuno durante l'anno, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 7, paragrafo 7, di tale decisione di esecuzione.

**Sulle spese**

91 A norma dell'articolo 138, paragrafo 3, del regolamento di procedura della Corte, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, le spese sono compensate. Nella fattispecie, poiché le parti sono risultate rispettivamente soccombenti su uno o più capi, si deve disporre che ciascuna di esse sopporti le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara e statuisce:

**1) La Repubblica italiana,**

– **avendo omesso di garantire, nella zona di contenimento, la rimozione immediata almeno di tutte le piante risultate infette da *Xylella fastidiosa*, se site nella zona infetta entro 20 km dal confine di tale zona infetta con il resto del territorio dell'Unione, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 7, paragrafo 2, lettera c), della decisione di esecuzione (UE) 2015/789 della Commissione, del 18 maggio 2015, relativa alle misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa* (Wells et al.), come modificata dalla decisione di esecuzione (UE) 2016/764 della Commissione, del 12 maggio 2016, e**

– **avendo omesso di garantire, nella zona di contenimento, il monitoraggio della presenza della *Xylella fastidiosa* mediante ispezioni annuali effettuate al momento opportuno durante l'anno, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 7, paragrafo 7, di detta decisione di esecuzione.**

**2) Il ricorso è respinto quanto al resto.**

**3) La Commissione europea e la Repubblica italiana sopporteranno ciascuna le proprie spese.**

Regan Lycourgos Juhász

Ilešič Jarukaitis

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 5 settembre 2019.

Il cancelliere
A. Calot Escobar

Il presidente della Quinta Sezione
E. Regan