



N. 132 - settembre 2019

***Xylella fastidiosa*: la Corte di giustizia si pronuncia sull'adempimento degli obblighi di contenimento e di monitoraggio dell'infezione incombenti all'Italia**

Il dispositivo

Con la sentenza pronunciata nella [causa C-443/18¹](#) del 5 settembre 2019, la Corte di giustizia dell'Unione europea (Quinta Sezione) ha statuito che la Repubblica italiana,

1) 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

2) 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.

La motivazione

Per quanto riguarda la prima violazione, la Corte ha ricordato che, 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 *Xylella fastidiosa*, 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 («la fascia di 20 km della zona di contenimento»).

L'esistenza di un inadempimento dev'essere quindi valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato (il quale scadeva il 14 settembre 2017), 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).

¹ avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 4 luglio 2018 dalla Commissione europea.

Il termine «immediatamente» 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 e non può inoltre essere interpretato nel senso che riguarda unicamente l'adozione di provvedimenti da parte delle autorità nazionali allo scopo di far procedere a tale rimozione.

Infatti, sia dal testo dell'articolo 7, paragrafo 2, 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 *Xylella fastidiosa***, il che costituisce l'obiettivo perseguito dalla decisione di esecuzione 2015/789 modificata e, segnatamente, dalle misure di contenimento.

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.

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 e che la **constatazione obiettiva di una violazione** di tale obbligo è di per sé sufficiente a dimostrare **l'esistenza di un inadempimento**.

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, la Corte ha rammentato che, secondo la propria costante giurisprudenza, uno Stato membro **non può invocare** situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l'inservanza degli obblighi e dei termini risultanti dal diritto dell'Unione.

Con riferimento alla riconosciuta violazione dell'articolo 7, paragrafo 7, della decisione di esecuzione 2015/789 modificata, la Corte ha ricordato che la Repubblica italiana 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.

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».

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 rilevato *supra*, consiste nel prevenire la diffusione del batterio *Xylella fastidiosa*, la Corte ha ritenuto che tali ispezioni dovessero essere realizzate in un periodo dell'anno che consentisse 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.

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 *Xylella fastidiosa* nella fascia di 20 km della zona di contenimento sia iniziata nell'agosto 2016 e conclusa nel maggio 2017.

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 *Xylella fastidiosa*, 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.

Pertanto, conclude la Corte, anche supponendo, come sostiene la Repubblica italiana, che il batterio *Xylella fastidiosa* 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.

La Corte infine ha respinto la terza censura avanzata dalla Commissione, con la quale essa ha addebitato alla Repubblica italiana un **costante e generale inadempimento** dell'obbligo di impedire la diffusione della *Xylella fastidiosa* 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.

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.

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.

In particolare, alla luce dell'onere che le incombe, rammentato in precedenza, 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.

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 **dedurre 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.

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.

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 *Xylella fastidiosa*, 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.

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 *Xylella fastidiosa* 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 *Xylella fastidiosa*.

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 *Xylella fastidiosa* risulti, almeno in parte, da circostanze diverse dalla violazione di detti obblighi da parte di tale Stato membro.

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

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 *Xylella fastidiosa* dal 2013 in Puglia.

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 *Xylella fastidiosa* attraverso successive e singole violazioni delle misure previste dalla decisione di esecuzione 2015/789 modificata.

Gli effetti della decisione

[L'articolo 260](#) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che quando la Corte di giustizia dell'Unione europea riconosca che uno Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù dei trattati, tale Stato è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta.

Se ritiene che lo Stato membro in questione non abbia preso le misure che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta, la Commissione, dopo aver posto tale Stato in condizione di presentare osservazioni, può adire la Corte. Essa precisa l'importo della somma forfettaria o della penalità, da versare da parte dello Stato membro in questione, che essa consideri adeguato alle circostanze.

La Corte, qualora riconosca che lo Stato membro in questione non si è conformato alla sentenza da essa pronunciata, può comminargli il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità.

La Commissione, quando propone ricorso dinanzi alla Corte in virtù dell'[articolo 258](#) reputando che lo Stato membro interessato non abbia adempiuto all'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa, può, se lo ritiene opportuno, indicare l'importo della somma forfettaria o della penalità da versare da parte di tale Stato che essa consideri adeguato alle circostanze.

Se la Corte constata l'inadempimento, può comminare allo Stato membro in questione il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità entro i limiti dell'importo indicato dalla Commissione. Il pagamento è esigibile alla data fissata dalla Corte nella sentenza.

a cura di A. Minichiello