



11 gennaio 2023

“Emergenza, precauzione, rigenerazione: il paradigma della vicenda ‘Xylella’ ”

Alice De Nuccio



Contributo pubblicato nel blog *ridiam.it*

“Emergenza, precauzione, rigenerazione: il paradigma della vicenda ‘Xylella’ ”

Alice De Nuccio

Questa riflessione nasce dallo spunto offerto dal Professor Giampaolo Rossi nel suo ultimo post “Consumo,-ambiente-rigenerazione” pubblicato su questo blog: «se non ci si vuole accontentare di diminuire il deterioramento ambientale, si deve anzitutto adottare il criterio della “rigenerazione”, ben diverso dalla semplice “sostenibilità”». È necessario, cioè, imparare a distinguere e dare la priorità a tutte quelle misure che non semplicemente limitano l’impatto sull’ambiente ma «innestano un fattore positivo, di rigenerazione».

Con il proposito di apportare un contributo al dibattito sul contenuto giuridico di tale concetto, alla genesi di un «percorso ancora non ben delineato» ma che è il risultato, a sua volta, delle applicazioni fallaci di precedenti politiche, questo post si focalizza su una delle declinazioni della rigenerazione suggerite dal Professore Rossi: la «riforestazione». A tal fine, riprende sinteticamente la tormentata vicenda giuridica relativa alla *Xylella fastidiosa* in Puglia, dall’adozione delle misure precauzionali per l’eradicazione (prima) e il contenimento (poi) del batterio, alla constatazione del loro fallimento, sino alla recente elaborazione delle misure rigenerative, mostrando come il “caso Xylella” possa rappresentare un possibile paradigma dei rapporti tra emergenza, precauzione e rigenerazione nell’amministrazione dei rischi rispetto all’integrità ambientale.

I. La scoperta

Nell’autunno del 2013, alcuni olivicoltori della zona di Gallipoli, nella Provincia di Lecce, evidenziarono una strana sintomatologia negli alberi di olivo descritta come un disseccamento. L’episodio diede inizio ad una serie di ricerche che condussero a definire il collegamento della sintomatologia osservata, chiamata Complesso del Disseccamento Rapido dell’Olivo (CoDiRo), alla Xylella. È abbastanza consolidata l’opinione che questo batterio delle piante, anche conosciuto con il nome scientifico di *Xylella fastidiosa*, sia approdato in Puglia dal continente americano, dove aveva già causato devastanti fitopatie (come la malattia di Pierce della vite in California e la Clorosi variegata dei citrici in Brasile). Difatti, la sua peculiarità è quella di invadere i vasi dello xilema, bloccare il trasporto di acqua e sostanze nutrienti minerali solubili e provocare, così, la morte delle piante per graduale essiccamento. Questo evento assume una portata catastrofica quando al danno

provocato alla singola pianta si aggrega la velocità di trasmissione della malattia: difatti, gli insetti vettori (come sputacchine e cicale), allo scopo di nutrirsi sullo xilema, possono spostarsi di 100 metri in soli 12 giorni, favorendo la diffusione del batterio nel brevissimo periodo. La Xylella, in sostanza, aveva il potenziale per innescare una vera e propria epidemia degli alberi di olivo.

II. La precauzione

Pochi mesi dopo il suo rilevamento, l'infezione divenne un'emergenza sanitaria, per la quale l'Unione europea fu chiamata ad intervenire con l'obiettivo di contrastare il patogeno ed evitarne la propagazione epidemica. Le prime misure messe in campo, come le limitazioni al movimento di piante e prodotti vegetali nel territorio dell'Unione, non furono sufficientemente efficaci. Pertanto, il 30 dicembre 2014, la Commissione richiese all'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) un'[opinione scientifica](#) sul rischio per la salute delle piante provocato dalla Xylella nel territorio dell'Unione europea e, a seguire, l'identificazione e la valutazione delle opzioni di riduzione dello stesso.

L'EFSA evidenziò che «*the specific role of X. fastidiosa in the [Rapid Complex Dessiccation of Olive Trees (CoDiRo)] syndrome remains to be understood*». In ogni caso, secondo l'agenzia, la Xylella presentava un grosso rischio per l'Unione europea, in quanto aveva «*the potential to cause a disease*» nell'area soggetta alla valutazione del rischio a causa della presenza degli insetti ospiti e di condizioni ambientali favorevoli. Inoltre, «*very likely*» era stimata la probabilità che piante provenienti da zone di rilevamento del batterio entrassero nel più ampio territorio dell'Unione.

Sulla base della valutazione dell'EFSA, la Commissione adottò la [Decisione 2015/789/UE](#) con la quale ordinava all'Italia - e in particolare alla Regione Puglia in qualità di autorità competente - di rimuovere «*immediatamente*» tutte le piante infette, tutte quelle che presentavano sintomi indicativi della possibile infezione o sospettate di essere infette da Xylella, e tutte le piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, collocate entro un raggio di 100 metri intorno alle piante infette. Il braccio esecutivo dell'UE agì conformemente al *principio di precauzione* (citato dall'[articolo 191, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#), TFUE, tra i principi fondanti della politica dell'Unione in materia ambientale), in base al quale, secondo quanto chiarito dalla [Commissione](#), qualora una preliminare valutazione scientifica obiettiva identifichi l'esistenza di un rischio “socialmente inaccettabile” sull'ambiente o sulla salute degli esseri umani e delle piante, occorre intervenire per gestire lo stesso.

Come sempre accade quando si assumono decisioni nel campo dell'incertezza, le misure della Commissione furono fortemente dibattute, anche in sede giudiziale, da una parte della società civile: parallelamente alla valutazione dell'EFSA, imprenditori locali ed associazioni ambientali costruirono un “complesso di concause”, comprendente ulteriori fattori eziologici biotici e abiotici (come funghi, insetti, lo stato microbiologico dei suoli indebolito dall'uso di diserbanti), ma anche complesse causalità ecologiche, politiche, giuridiche, economiche e sociali, al quale proponevano un coacervo di soluzioni altrettanto variegato. Nel 2016, la [Corte di Giustizia dell'Unione europea](#) (CGUE) adita dal TAR Lazio in sede pregiudiziale, nell'ambito delle cause promosse da diversi proprietari di fondi agricoli collocati nell'area colpita dalle misure, confermò la validità della decisione della Commissione.

Nello stesso anno, poiché l'ampia diffusione della Xylella rese impossibile la sua eradicazione, la [Commissione](#) decise di modificare la sua stessa decisione stabilendo, per i territori infetti in modo stabile, misure di “contenimento” anziché di “eradicazione”. Tali misure, tuttora in vigore, comprendono il monitoraggio del territorio interessato nonché l'abbattimento immediato delle sole piante malate situate, in particolare, in una fascia della zona infetta avente una larghezza di 20 km calcolati a partire dal “bordo” esterno della medesima zona.

Nonostante l'attenuamento delle misure, come confermato dalla [CGUE](#) nel 2019, l'Italia ha omesso di rispettare gli obblighi su di essa incombenti in forza della decisione della Commissione, giustificando l'inadempimento con «*diversi ostacoli materiali, amministrativi e giuridici*» da fronteggiare, come l'identificazione dei proprietari dei fondi coinvolti dalle misure, i vari ricorsi presentati da alcuni agricoltori locali, i quali avrebbero precluso un intervento “immediato” da parte delle autorità competenti e, infine, una «*campagna di controinformazione*» tuttora in corso sulla Xylella.

III. La rigenerazione

Con il [Decreto n. 1785/2019](#) del Ministro delle politiche agricole, alimentari, forestali (Mipaaf), l'Italia ha approvato il [Piano di intervento per il rilancio del settore agricolo e agroalimentare nei territori colpiti da Xylella](#). Avendo preso atto della «*impossibilità della sola istituzione regionale di gestire capillarmente sul territorio gli interventi di lotta al batterio*», il Piano evidenzia la necessità di attivare un maggiore coinvolgimento delle Amministrazioni Locali (Comuni, Province e/o Città Metropolitane) e dei privati, quali associazioni, organizzazioni di rappresentanza agricole, Organizzazioni di produttori, Gruppi di Azione Locale. Una delle sue priorità principali è il «*ripristino della*

potenzialità produttiva» delle aree colpite, non soltanto tramite la rimozione delle piante disseccate e il reimpianto di cultivar di olivo resistenti, ma anche la riconversione verso altre colture.

A tal fine, il [Decreto interministeriale n. 7775/2019](#) del Mipaaf, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, ha disciplinato i «*contratti di distretto xylella*»: contratti conclusi tra il Mipaaf e i «*distretti del cibo*», ovvero sistemi produttivi territoriali composti da imprese che operano nel medesimo territorio e cooperano sulla base di un accordo tra di esse stipulato, allo scopo di «*realizzare un programma di rigenerazione dell’agricoltura nei territori colpiti dal batterio Xylella fastidiosa, anche attraverso il recupero di colture storiche di qualità*», tramite il finanziamento ministeriale dei progetti da questo programma previsti.

Da ultimo, le misure stabilite dal citato Piano di intervento per il rilancio del settore agricolo e agroalimentare nei settori colpiti da Xylella sono state riprese e confermate dal *Piano straordinario per la rigenerazione olivicola della Puglia* (approvato con il [Decreto interministeriale n. 2484/2020](#) del Mipaaf, di concerto con il Ministro per il Sud e la coesione territoriale e con il Ministro dello Sviluppo Economico, in attuazione dell’articolo 8^{quater} della [Legge n. 44/2019](#)), in quanto l’ampia concertazione con i rappresentanti del partenariato istituzionale, economico e sociale finalizzata alla loro definizione ha prodotto un risultato reputato valido e meritevole di concretizzazione. Di conseguenza, anche i contratti di distretto xylella sono confluiti tra i bracci operativi del presente Piano.

Nel 2021, il Mipaaf ha approvato il primo [Programma di Rigenerazione sostenibile del Distretto Agroalimentare di Qualità Jonico Salentino](#) (DJAS), un distretto del cibo che raggruppa 187 imprese, tra cui 78 tra enti e associazioni pubbliche e private, 7 centri di ricerca e università. La proposta di «*forestazione produttiva*» dei territori colpiti costituisce una delle attività più interessanti incluse nel Programma. Si tratta di un progetto di ricerca per la «*realizzazione di un sistema rinaturalizzato che sostituisca la rete ecologica complessivamente garantita dalla coltura estensiva delle coltivazioni olivicole nel territorio salentino con una rete fisica di connessioni di aree boscate e aree verdi unendo comuni e province del territorio*». L’attività coinvolge i principali istituti di ricerca e università pugliesi, la [Regione Puglia](#), nonché [Province e Comuni](#) dell’area coinvolta, disposti ad «*affrontare la sfida condividendone il percorso con le comunità salentine*».

Il percorso prevede: il censimento e l’identificazione di aree marginali, abbandonate o semi abbandonate e vocate per interventi di forestazione, nonché la definizione di confini geografici e amministrativi precisi e definiti; l’identificazione delle specie più idonee alla riforestazione, calcolando la loro

capacità di sequestro del carbonio; l’elaborazione di una politica “per il dopo forestazione” che includa la valorizzazione dei sistemi boschivi secondo i principi più virtuosi dell’economia circolare (costruzione e/o allungamento delle filiere produttive di settore sull’uso dei prodotti, creazione di modelli e sistemi regolatori di appalti pubblici delle amministrazioni che tengano conto del “legno a Km zero” del Salento, la valorizzazione dei “servizi ecosistemici” prodotti dai sistemi boschivi).

Epilogo

Il “caso Xylella” non è un fatto fine a se stesso, che nasce e muore sul territorio salentino, bensì una storia con una “morale” trasmissibile agli altri territori dell’Unione europea dove di recente è stato rilevato il batterio ([Francia](#), [Spagna](#), [Portogallo](#)) e forse anche alla generalità delle situazioni di rischio per l’integrità ambientale, come tali bisognose di intervento.

Anche se la *post-xylella policy* è ancora in fase attuativa, la narrazione della vicenda giuridica che ha reso protagonista la Puglia consegna l’immagine di un principio di precauzione “perdente” e di una politica di rigenerazione “vincente”. Naturalmente, questo non implica l’opportunità di abbandonarsi all’inerzia a fronte dell’universo delle possibilità inventive offerte da un ecosistema completamente da ricostruire: spesso, infatti, gli interventi rigenerativi, quasi immediati nell’elaborazione, richiedono tempi e costi di realizzazione generazionali. In altre parole (poche ma efficaci), ha una portata reale (oltre che giuridica, in particolare nell’articolo 191, paragrafo 2, del TFUE) il proverbio secondo il quale “prevenire è sempre meglio che curare”. In ogni caso, a sommo giudizio di chi scrive, dal *modus operandi* del diritto della rigenerazione è possibile ricavare delle direttrici in grado di migliorare l’efficacia del principio di precauzione.

Il principio di precauzione, probabilmente, non ha fallito per la sua intrinseca incapacità di tutelare l’ambiente, bensì per un eccesso di rigidità applicativa, nella duplice prospettiva procedurale e organizzativa. Infatti, la sua struttura operativa ha delle limitazioni: è scandito dalla “valutazione del rischio” di un gruppo ristretto di esperti (opinione scientifica dell’EFSA), da una fase di “gestione del rischio” da parte di un pubblico potere (la Decisione 2015/789/EU) e, infine, dalla cosiddetta “comunicazione del rischio”. È probabile che per effetto di questo stretto ordine logico (ovvero del coinvolgimento di amministrazioni e società civile al fine di recepire acriticamente l’informazione relativa ad una decisione adottata “a porte chiuse”) la decisione della Commissione non abbia sciolto il conflitto di interessi, scelte valoriali, regole che compongono la realtà dei soggetti

interessati, ossia gli scienziati, le amministrazioni ai vari livelli e la società civile, paralizzando l’azione precauzionale.

Al contrario, una volta che il danno si è verificato, lo Stato italiano ha riconosciuto la necessità di un ampio coinvolgimento di diversi attori pubblici e privati, al fine di raccogliere forze sufficienti alla sua riparazione. E così, per esempio, la partecipazione attiva di una pluralità di voci dalla scienza, dall’Amministrazione e dalla cittadinanza ha maturato un’accezione della “rigenerazione” del tutto nuova nell’ordinamento giuridico perché non equivalente al “ripristino” del previo equilibrio ecologico degradato (definizione che deriverebbe dall’estensione all’ambiente del concetto di “rigenerazione urbana”, quale «fissazione di priorità, mediante incentivi e disincentivi, preordinate a favorire il riuso degli edifici esistenti e la densificazione dei territori già impermeabilizzati», confermata, a livello regionale, dalla [Legge Regionale Puglia n. 21/2008](#)): essa contempla la possibilità di realizzare, attraverso un corpo di misure, una *successione ecologica*, ovvero la creazione di ecosistemi ed equilibri nuovi.

Se questo metodo collaborativo fosse stato applicato alla fase precauzionale, forse, il risultato sarebbe stato quello di una decisione diversa ma più efficace.

In sostanza, nel tentativo di astrarre una riflessione di carattere più generale, si potrebbe concludere che la vicenda Xylella testimonia il fallimento del diritto ambientale dell’emergenza nel perseguimento del suo dovere di protezione tutte le volte in cui l’esercizio della tutela precauzionale non è modulato dal principio di sussidiarietà, sia nella sua dimensione verticale, agendo in co-amministrazione ai vari livelli, sia nella sua dimensione orizzontale, tramite il supporto della società civile nel processo decisionale. L’applicazione della sussidiarietà alla precauzione è, dunque, un’espressione del necessario adattamento procedurale ed organizzativo richiesto dalle emergenze ambientali e, se messa in pratica in modo strutturale, staglia il percorso per la codificazione di un principio spesso citato nei documenti ufficiali ma ancora troppo sfocato nei contorni, ossia il principio di “resilienza”.