

2
2018

RIVISTA GIURIDICA DELL'AMBIENTE

2/2018

LA XYLELLA E GLI ULIVI IN PUGLIA

I DETRITI SPAZIALI

L'INQUINAMENTO ATMOSFERICO
NELLE SENTENZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

TERRE E ROCCE DA SCAVO:
LA GIURISPRUDENZA PENALE

RIVISTA GIURIDICA DELL'AMBIENTE

Anno XXXIII
Trimestrale
aprile-giugno 2018
ISSN 0394-2287

ES

EDITORIALE
SCIENTIFICA

ES

RIVISTA GIURIDICA
DELL'
AMBIENTE

diretta da
FAUSTO CAPELLI
e
STEFANO NESPOR

2-2018

Editoriale Scientifica
NAPOLI

PROCEDURA DI VALUTAZIONE SCIENTIFICA

1. Sono sottoposti alla procedura di valutazione scientifica gli elaborati da pubblicare nella Rivista come articoli o saggi (CONTRIBUTI, OSSERVATORIO INTERNAZIONALE, ESPERIENZE DI AMMINISTRAZIONE E DOCUMENTAZIONE, OSSERVATORIO EUROPEO E FOCUS) e come annotazioni giurisprudenziali (GIURISPRUDENZA – COMMENTI E NOTE), nel rispetto dell'anonimato sia dell'Autore sia dei valutatori. Questi ultimi sono scelti dai Direttori della Rivista tra i membri della Direzione o del Comitato Scientifico.

2. Il giudizio dello scritto da parte dei valutatori si fonda sui seguenti criteri:

- ordine e chiarezza dell'esposizione;
- coerenza logica e metodologica;
- idonea documentazione o originalità del contenuto.

L'esito della valutazione potrà essere:

- positivo (pubblicabile);
- positivo subordinato a modifiche e integrazioni indicate dal valutatore (pubblicabile con riserva);
- negativo (non pubblicabile).

EDITORIALE

EVA MASCHIETTO, *Smart City* 253

CONTRIBUTI

LUCA MARINI, *L'epidemia di Xylella fastidiosa e la precauzione a due velocità* 255

MARIA DE LAS MERCEDES ESQUIVEL – ETTORE RODRÍGUEZ MOLNAR, *Detriti spaziali: rifiuti ad alto livello* 273

EDOARDO FERRERO, *Novel foods e tecnologia alimentare come strumenti di salvaguardia ambientale* 289

GIURISPRUDENZA - COMMENTI E NOTE

ADABELLA GRATANI, *Inquinamento "aria" e quote ETS. Gli obiettivi UE e gli ostacoli per raggiungerli*. Nota a Corte di Giustizia dell'Unione europea, Sez. VI, 18 gennaio 2018, causa C-58/17, Corte di Giustizia dell'Unione europea, Sez. I, 22 febbraio 2018, causa C-572/16, Corte di Giustizia dell'Unione europea, Sez. III, 22 febbraio 2018, causa C-333/16, Corte di Giustizia dell'Unione europea, Sez. I, 28 febbraio 2018, causa C-577/16, Corte di Giustizia dell'Unione europea, Sez. VI, 12 aprile 2018, causa C-302/17, Corte di Giustizia dell'Unione europea, Sez. VI, 17 maggio 2018, causa C-229/17 323

FEDERICO BOEZIO – CLAUDIA GALDENZI, *Sulla competenza legislativa delle regioni nella localizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili*. Nota a Corte Costituzionale, 5 aprile 2018, n. 69 335

TANIA CICCARESE, *La Corte Costituzionale torna a pronunciarsi sul riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di tutela ambientale*

nuove tecnologie inserisce nel tessuto urbano le infrastrutture digitali a supporto dei nuovi servizi per la collettività: dalle comunicazioni veloci, alla creazione di *app* per la fruizione dei servizi comuni, alla capacità di misurare i consumi energetici. E la tecnologia favorisce il controllo e la gestione delle materie utilizzate e dell'energia necessaria agli abitanti, incentivando le buone pratiche ambientali che conservano le risorse naturali e, anzi, le riproducono in un sistema pianificato, che preveda la gestione del verde, il consumo e il recupero dell'acqua limitando le emissioni inquinanti e rumorose.

In questo contesto, la *smart city* è non solo la città digitale, ma la città alla continua ricerca delle soluzioni intelligenti sotto un profilo tecnologico, ambientale e sociale: una fucina di nuovi settori per la sperimentazione di soluzioni di *circular economy*, una palestra per la tecnologia dei materiali e per le altre idee finalizzate al risparmio delle risorse naturali e dell'energia e alla preservazione dell'ambiente naturale.

Sotto un profilo sociale, la *smart city* ambisce ad attuare soluzioni urbanistiche innanzitutto (ma non solo) per il *social housing*, favorisce i gruppi di acquisto, gli orti collettivi, l'idroponica ma anche la *smart mobility* (*bike* e *car sharing*) e lo *smart working*: ambisce quindi a diventare una nuova forma di abitare dove le persone condividano gli spazi e le esperienze, si superi la solitudine dell'individualismo metropolitano verso una nuova socialità collettiva.

Le forme e le possibilità di evoluzione, se si curiosa sui siti *internet* che ne pubblicizzano le iniziative, sono immense, ma non è ancora chiaro se si possa parlare davvero di rivoluzione o se si tratti di una moderna Utopia destinata a rimanere modello ideale, che la realtà ridimensionerà a interventi su piccola scala.

Un primo esempio di *smart city* caratterizzato da contenuti sociali è stato tentato in Brasile ed è ancora in corso di realizzazione, molte città italiane cercano di inserire strutture *smart*, piazze *smart* e quartieri *smart* nell'ambito della loro pianificazione urbanistica anche per contrastare quel consumo di risorse e di suolo che tanto affligge le nostre aree urbane.

Siamo quindi molto curiosi di vedere come le amministrazioni approfitteranno di queste opportunità che potrebbero creare effetti positivi non solo sull'ambiente e sulla socialità, ma anche occasioni per inventare nuove professioni e forme di creatività individuali e collettive.

contributi

L'epidemia di *Xylella fastidiosa* e la precauzione a due velocità

LUCA MARINI

1. *Xylella* fa rima con trivella (e altre noterelle). – 2. L'epidemia di *Xylella* e le cure normative: dall'eradicazione degli olivi (...) – 3. (Segue) ...ai trattamenti erbicidi e insetticidi. – 4. Ricerca, precauzione, tecnologia: chi fermerà la *Xylella*?

1. *Xylella* fa rima con trivella (e altre noterelle)

Un *serial killer* si aggira per le Puglie¹. È la *Xylella fastidiosa*, l'ormai famigerato batterio che (ferma restando l'attuale incertezza scientifica) dissecca e uccide o, peggio, condanna all'espianto olivi malati e olivi sani secondo una proporzione che fa impallidire il ricordo delle stragi naziste commesse durante la seconda guerra mondiale: sono considerati *kaputt*, e dunque vanno espantati, tutti gli olivi sani nel raggio di cento metri da quello malato. Nonostante la drasticità di questa misura, di natura chiaramente precauzionale (e che, come tale, non riscuote consensi unanimi sul piano scientifico, ma la cui legittimità è stata confermata da una sentenza della Corte di giustizia europea del giugno 2016), l'epidemia di *Xy-*

¹ Considerata l'estensione dell'epidemia di *Xylella*, è parso utile utilizzare la denominazione classica della Regione, che anche le carte geografiche scolastiche utilizzavano fino a pochi decenni fa e che si rifà alla tripartizione geo-etnografica individuata dagli storiografi greci e poi romani: la Daunia (poi Capitanata, corrispondente all'attuale provincia di Foggia), la Peucezia (corrispondente all'attuale provincia di Bari e alle Murge) e la Messapia (corrispondente alle attuali provincie di Brindisi, Taranto e Lecce).

lrella, conclamatasi nel Salento tra il 2011 e il 2013 per cause ancora sconosciute (ma un'inchiesta avviata nel 2015 dalla Procura della Repubblica di Lecce punta il dito contro l'attività di una organizzazione internazionale), si è ormai estesa a quasi tutte le campagne pugliesi ed è assai probabile che prima o poi varchi i confini regionali per colpire l'intero territorio nazionale².

Volendo per il momento restare in Puglia, va aggiunto che in questa regione *Xylella* fa rima con trivella. È infatti cosa nota che il sonno di buona parte dei pugliesi è turbato tanto dal batterio *killer* quanto dalle trivelle utilizzate per lo sfruttamento dei giacimenti petroliferi *offshore* (per tacere di altre drammatiche emergenze regionali, come l'ILVA): e alcuni tra gli insonni sostengono che i terremoti registrati tra marzo e aprile 2018 in una delle regioni storicamente meno sismiche d'Italia siano dovuti proprio alle masse d'aria che, nello stesso bimestre, sono state "sparate" sui fondali marini per accelerare l'individuazione dei giacimenti (la tecnica cosiddetta *air gun*). Poiché, come noto, l'insonnia gioca brutti scherzi, per sapere se l'*air gun* è realmente la causa dei recenti terremoti pugliesi ci si dovrebbe rivolgere a geofisici e vulcanologi; e questi, dal canto loro, escludono, allo stato attuale delle conoscenze scientifiche, l'esistenza di qualsiasi nesso di causalità tra i due fenomeni³. Ma poiché la risposta degli esperti tira in ballo lo stato delle conoscenze scientifiche, per sua natura in continua evoluzione, il passo successivo dovrebbe essere, sul piano politico e normativo, quello di invocare una moratoria sull'*air gun* fondata sul principio di precauzione, e cioè su quel principio generale di diritto e di politica ambientali fondato proprio sull'incertezza delle conoscenze scientifiche⁴. E invece nessuno (o quasi)⁵

² Sugli incisi riportati tra parentesi, di peculiare rilievo ai fini della trattazione, si tornerà nei paragrafi successivi.

³ Cfr., ad esempio, *Il Fatto Quotidiano.it* del 24 marzo 2018.

⁴ Che le evidenze scientifiche siano incerte e in continua evoluzione appare evidente anche nel campo dell'estrazione del petrolio, ove un'operazione un tempo largamente praticata (la reiniezione nel sottosuolo di materiale di scarto) è stata abbandonata perché riconosciuta, alla luce delle nuove conoscenze acquisite, direttamente responsabile di movimenti tellurici (cfr. *Il Fatto Quotidiano.it* del 24 aprile 2015). Forse un giorno emergeranno anche le evidenze scientifiche in grado di dimostrare che l'*air gun* è la causa di altri fenomeni, come, ad esempio, gli "spiaggiamenti" di cetacei registrati nell'Adriatico tra marzo e aprile 2018.

⁵ Recentemente, una commissione di esperti nominata dal Ministero dello sviluppo

invoca siffatta moratoria, anche perché il principio di precauzione – dopo il momento di celebrità vissuto tra il 1998 e il 2003, ai tempi della moratoria europea sugli OGM – ha subito una vera e propria *damnatio memoriae* e ormai trova poco spazio anche nei trattati internazionali dedicati alla tutela dell'ambiente, suo originario ambito di applicazione. È quindi singolare che il principio in questione sia stato riesumato per giustificare le misure normative volte a contrastare la *Xylella fastidiosa* (come quella, citata in apertura, relativa all'espianto massiccio di olivi sani), anche se è facile intuire le ragioni del diverso approccio precauzionale in materia di *Xylella* e di trivelle (e chi non dovesse intuirle le troverà descritte nel prosieguo).

Un'ultima, anche se articolata, considerazione introduttiva. Si parla moltissimo di alimentazione (e di cucina) e pochissimo di agricoltura, come se i consumatori dovessero abituarsi all'idea che il cibo cali direttamente dal cielo, come la biblica manna, e si materializzi nei supermercati o tra le mani di *chef* più o meno famosi. Se si guarda con attenzione all'evoluzione della politica agricola comunitaria (la tanto controversa PAC) e al parallelo sviluppo dell'agro-industria europea, questo risultato potrebbe costituire un effetto non del tutto indesiderato, o imprevedibile, sul piano culturale: e l'annunciato arrivo sulle tavole dei consumatori (in Europa come nelle Americhe) di carne e latte prodotti sinteticamente, o addirittura derivati da animali clonati, costituirà la tappa finale di questo percorso, che parallelamente priverà di contenuto la qualifica di "settore primario dell'economia" tradizionalmente riconosciuta all'agricoltura.

A questo punto andrebbe ricordato che nel 1936, anno dell'ultimo censimento pre-bellico, l'Italia contava, su oltre 43 milioni di abitanti, circa 19,5 milioni di occupati, di cui il 48,7% degli uomini e il 51,1% delle donne direttamente in agricoltura (ma la percentuale saliva fino al 70% in regioni come la Lucania e gli Abruzzi e Molise); e che oggi poco più dell'1% della popolazione attiva è stabilmente occupato nel settore agricolo (ma la *Xylella* potrebbe involontariamente contribuire ad una ripresa del settore, come si dirà a proposito dei trattamenti erbicidi e insetticidi imposti dalla normativa italiana). Il sacrificio dell'agricoltura (e

economico ha invocato "ulteriori approfondimenti" rispetto alle possibili conseguenze ambientali dell'*air gun*: cfr. *Nuovo Quotidiano di Puglia* del 29 maggio 2018, p. 5.

del complesso patrimonio di valori e conoscenze propri alla cultura contadina e rurale) veniva giustificato, ancora recentemente, con l'esigenza di privilegiare altri e più moderni *asset* di sviluppo (dalla siderurgia alla chimica, dall'automobile alla moda): ma oggi anche il più parziale – o distratto – tra gli osservatori sarebbe disposto ad ammettere che il sacrificio dell'agricoltura ha finito per favorire principalmente, se non esclusivamente, la speculazione sul valore fondiario dei terreni e, in ultima analisi, la cementificazione selvaggia di un Paese in grado di sfoggiare, con buona pace delle sopravvenute valutazioni delle agenzie di *rating*, ben cinque "A": agricoltura e alimentazione, appunto, ma anche ambiente, arte e architettura.

Queste erano le risorse tradizionali – ed esclusive – del "Bel Paese", che una programmazione oculata avrebbe potuto e dovuto salvaguardare e opportunamente valorizzare. Basti pensare che, se ancora all'inizio degli anni Cinquanta Roma era circondata dalla stessa campagna che aveva incantato i viaggiatori del *Grand Tour*, oggi il panorama che offrono le periferie romane (come quelle di qualunque altra città d'Italia) è semplicemente desolante: ciò nonostante, milioni di turisti visitano ancora la capitale e il resto del Paese, con *trend* in stabile crescita in alcune regioni, come la Puglia. Certo, è innegabile che il cemento abbia prodotto ricchezza – che comunque è cosa diversa dallo sviluppo – portando soldi nelle casse non solo di soggetti privati (proprietari terrieri, "lottizzatori", costruttori), ma anche di soggetti pubblici, tanto che gli interessi degli uni e degli altri, in questa materia, si sovrappongono da tempo⁶. Un esempio? La legge Bucalossi del 1977 obbligava i Comuni a destinare ad investimenti (acquisizione al demanio di nuove aree, risanamento del patrimonio immobiliare esistente, ecc.) i proventi degli oneri di urbanizzazione, obbligo venuto meno con le riforme introdotte nel 2001 da un governo di sinistra e in seguito confermate da un governo di destra⁷. È quindi ovvio che la prospettiva di "fare cassa" ha spinto – tra-

⁶ Il primo momento di sovrapposizione tra interesse pubblico e privato nella materia considerata può essere fatto risalire alla realizzazione del "Piano Ina-Casa" (1949-1963), fortemente voluto dall'allora Ministro del lavoro Amintore Fanfani e realizzato anche con i fondi dell'*European Recovery Programm*, meglio noto come *Piano Marshall*: solo tra il 1949 e il 1956 furono spesi 334 miliardi di lire per costruire 147.000 nuovi alloggi.

⁷ Il riferimento è all'art. 12 L. 28 gennaio 1977, n. 10, recante norme sull'edificabi-

sversalmente sul piano politico – gli oltre 8.000 comuni d'Italia ad agevolare la corsa alla cementificazione, ciò che spiega perché, in poco tempo, il cemento sia arrivato a fagocitare 100.000 ettari di territorio ogni anno⁸. E se si volesse un altro esempio eccolo qui: dal 1985 al 2004, ben tre condoni edilizi hanno permesso all'erario di incassare 16 miliardi di euro, senza però arrestare la tendenza italiana all'abusivismo: se negli anni Ottanta le costruzioni abusive toccavano punte del 28,7% sul totale del costruito, oggi continuano a viaggiare tra il 10 e il 15% (che naturalmente, e congiuntamente con altri *record* negativi, è la percentuale di gran lunga più alta in Europa)⁹.

Di questo passo, le parole tradizionalmente attribuite a Toro Seduto (e poco importa se sia stato un altro a pronunciarle) assumeranno, per il Bel Paese, un valore consuntivo, più che profetico: "Quando avrete inquinato l'ultimo fiume, ucciso l'ultimo uccello e abbattuto l'ultimo albero, vi accorgete che i soldi non si mangiano"¹⁰. Ed è nel quadro di questa colpevole rinuncia alla valorizzazione delle risorse tradizionali, di questa sistematica devastazione del paesaggio e delle sue componenti, di questo disastro ambientale annunciato tra l'indifferenza di un'opinione pubblica distratta da meccanismi consumistici sempre più suadenti e persuasivi, di questo genocidio sociale e culturale perpetrato in nome di un discutibile concetto di progresso (che porta gli agricoltori di oggi a chiamare "medicina" diserbanti e insetticidi)¹¹; è dunque nel quadro di queste complesse sinergie – più che dei tanti "complotti" di cui spesso si parla¹² – che affondano e vanno ricercate le origini dell'epidemia di Xy-

lità dei suoli, "omesso" dal Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380).

⁸ Cfr. V. EMILIANI, *Cemento e Paesaggio*, in C. BARBERIS (a cura di), *Ruritalia. La rivincita delle campagne*, Donzelli, Roma, 2009, p. 253 e ss. A titolo di confronto, secondo l'Autore, in Inghilterra gli ettari sacrificati annualmente sull'altare del cemento erano, nello stesso periodo, 7.000.

⁹ Cfr. A. GALIMBERTI, *Tre condoni tombati in 20 anni: così l'Italia ha spinto l'abusivismo*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 novembre 2014, p. 12.

¹⁰ Oggi la frase citata potrebbe essere efficacemente riformulata in questi termini: "... vi accorgete che la *tecnologia* non si mangia".

¹¹ Per una ricostruzione di questo percorso culturale si rimanda a cfr. M.M. ROBIN, *Il veleno nel piatto*, Feltrinelli, Milano, 2012.

¹² La vicenda *Xylella* è al centro, da anni, di presunti complotti e di presunte verità rivelate: gli uni e le altre possono essere agevolmente ricostruiti utilizzando qualsiasi motore di ricerca su Internet.

lilla fastidiosa. Un'epidemia che avrebbe dovuto costituire non solo l'occasione per riflettere sulla validità del modello di sviluppo finora descritto, ma anche per aprire la strada ad un approccio olistico in agricoltura¹³; e che invece, secondo il Ministro dell'agricoltura in carica nel febbraio 2018, va contrastata mediante l'impiego massiccio di diserbanti e insetticidi, appena velato dal richiamo a "buone pratiche agricole" che nessuno (o quasi) ricorda più¹⁴.

2. L'epidemia di *Xylella* e le cure normative: dall'eradicazione degli olivi (...)

L'Unione europea ha iniziato ad occuparsi dell'epidemia di *Xylella* nel 2014, quando la Commissione adottò la prima di una serie di decisioni di esecuzione della direttiva del Consiglio n. 2000/29 dell'8 maggio 2000, concernente la protezione contro l'introduzione e la diffusione nell'Unione europea di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vege-

¹³ È dagli anni Cinquanta che il costume italiano ha fatto proprio il modello di sviluppo descritto nel testo; e per uscire da una simile deriva non sembra sufficiente celebrare la (presunta) "rivincita" delle campagne (cfr., ad esempio, l'interessante volume curato da C. BARBERIS e citato alla nota 8), né promuovere stili di vita *slow*, come si è fatto (spesso acriticamente) negli ultimi anni. Queste nuove tendenze, peraltro, hanno prodotto risultati controversi e per certi aspetti contraddittori: ad esempio, oggi vanno a ruba i simboli stessi della cultura contadina e rurale di un tempo, come i "sassi" di Matera, che sono studiati dagli architetti giapponesi come prototipi di "bio-edilizia" e vengono acquistati da facoltosi professionisti del Nord (Italia ed Europa): ma sia gli architetti giapponesi che i professionisti del Nord ignorano o dimenticano che, alla metà degli anni Cinquanta, i "sassi" di Matera furono sfollati dalla forza pubblica perché considerati retaggio dell'era trogloditica ed emblema della vergogna nazionale in un Paese ansioso di liberarsi del proprio passato (e, conseguentemente, della propria identità) e ansioso di tuffarsi nel "progresso". E non è mera coincidenza temporale il fatto che, proprio negli anni in cui Matera veniva sfollata, l'Italia fosse intenta a recuperare solidarietà e sostegno internazionali firmando il Trattato di Roma e divenendo Paese fondatore della Comunità economica europea.

¹⁴ Al riguardo non soccorre neppure il Decreto ministeriale 13 febbraio 2018, di cui si dirà nel paragrafo 3, che non fornisce alcuna definizione di "buona pratica agricola". Il Decreto in parola, infatti, si limita a ricondurre a questa espressione gli "interventi di potatura, al fine di favorire un maggiore arieggiamento della pianta" (cfr. l'art. 11).

tali¹⁵. L'ultima in ordine di tempo di tali decisioni di esecuzione, la n. 2015/789 del 18 maggio 2015, è stata modificata e integrata a più riprese, da ultimo nel dicembre 2017¹⁶, ed è stata recepita in Italia dal Decreto ministeriale 19 giugno 2015, recante misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione della *Xylella*¹⁷.

In sintesi, la disciplina in parola privilegia misure volte ad impedire, anche mediante divieti di importazione di vegetali da Paesi terzi, l'introduzione e la diffusione dell'infezione nel territorio dell'Unione. Ai fini indicati, la misura più nota al grande pubblico, e controversa, è quella concernente l'eradicazione non solo delle piante infette, ma anche delle piante che presentano sintomi di infezione, delle piante sospettate di essere infette e finanche delle piante ospiti potenziali della *Xylella*, "indipendentemente dal loro stato di salute"¹⁸.

Questa misura, assai dibattuta, ha formato oggetto in sede europea di

¹⁵ In *Guce* L. n. 169, 10 luglio 2000, p. 1. Questa direttiva è stata modificata dalla direttiva del Consiglio n. 2002/89 28 novembre 2002 (in *Guce* n. L. n. 355 30 dicembre 2002, p. 45).

¹⁶ Di seguito le decisioni di esecuzioni della Commissione richiamate nel testo: n. 2014/87 13 febbraio 2014 (in *Guce* n. L. n. 45 15 febbraio 2014); n. 2014/497 23 luglio 2014 (in *Guce* n. L. n. 219 25 luglio 2014); e n. 2015/789 18 maggio 2015 (in *Guce* n. L. n. 125 21 maggio 2015). Quest'ultima è stata modificata dalle seguenti decisioni di esecuzione della Commissione: n. 2015/2417 17 dicembre 2015 (in *Guce* n. L. n. 333 19 dicembre 2015), n. 2016/764 12 maggio 2016 (in *Guce* n. L. n. 126 14 maggio 2016), e n. 2017/2352 17 dicembre 2017 (in *Guce* n. L. n. 316 16 dicembre 2017).

¹⁷ Vedilo in *Guri*, serie generale, n. 148 29 giugno 2015. Il Decreto, che abrogava il precedente e omonimo D.M. 26 settembre 2014, faceva seguito alla Delibera del Consiglio dei Ministri 10 febbraio 2015, che dichiarava lo stato di emergenza nel territorio pugliese in conseguenza della diffusione della *Xylella*. Il Decreto in parola è stato in un primo momento modificato dal D.M. 18 febbraio 2016 e infine abrogato e sostituito dal D.M. 7 dicembre 2016 (a sua volta abrogato e sostituito dal D.M. 13 febbraio 2018, di cui si dirà nel paragrafo successivo).

¹⁸ Cfr. l'art. 6, par. 2, della decisione n. 2015/789 (ma l'eradicazione era già prevista dal cosiddetto "Piano Silletti", di cui si dirà tra breve). La decisione in parola distingue le "piante specificate" dalle "piante ospiti": le prime sono quelle destinate all'impianto e appartenenti ai generi o alle specie "notoriamente sensibili agli isolati europei e non europei dell'organismo specificato" (cfr. l'art. 1, lett. B, e l'Allegato I); le seconde sono le piante specificate appartenenti ai generi o alle specie "notoriamente sensibili agli isolati europei dell'organismo specificato" (cfr. l'art. 1, lett. C, e l'Allegato II). Per "organismo specificato", infine, la decisione intende tutti gli isolati europei e non europei della *Xylella fastidiosa*.

alcuni ricorsi per annullamento, nonché di una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal TAR del Lazio e risolta dalla Corte di Giustizia con sentenza del 9 giugno 2016¹⁹. Riconoscendo la validità dell'obbligo stabilito dall'art. 6 della decisione n. 2015/789 di procedere alla rimozione delle piante indipendentemente dal loro stato di salute, nel raggio di 100 metri attorno alle piante infette, la Corte si ispira ad una visione inusualmente forte del principio di precauzione. Certo, la pronuncia della Corte europea ha dovuto tenere conto di esigenze diverse e correlate tra loro: la gravità dell'infezione e l'ampiezza da essa raggiunta (come anche la perdurante incertezza scientifica relativa alle sue cause)²⁰; i ritardi delle autorità italiane nello svolgimento delle ispezioni e nella predisposizione di adeguate misure di monitoraggio²¹; la difficoltà di in-

¹⁹ Per il dispositivo della sentenza (cause riunite C-78/16 e C-79/16) cfr. *Guue* n. C296 del 16 agosto 2016, pag. 17. Per i ricorsi per annullamento citati nel testo vedi quello proposto da consorzi e singoli vivaisti pugliesi e respinto dal Tribunale dell'Unione con ordinanza dell'11 marzo 2016 (Causa T-436/15) e quello proposto da diverse aziende agricole pugliesi e respinto con ordinanza della Corte del 12 gennaio 2017 (Causa C-280/16).

²⁰ I primi studi sulla *Xylella* risalgono agli anni Ottanta: cfr. J.M. WELLS ET AL., *Xylella fastidiosa* gen. nov., sp. nov.: Gram-Negative, Xylem-Limited, Fastidious Plant Bacteria Related to *Xanthomonas* spp., in *International Journal of Systematic Bacteriology*, 1987, vol. 37, n. 2, p. 136 e ss.). Più di recente, il Servizio fitosanitario della Regione Puglia, il CNR e l'Università degli Studi di Bari hanno concluso che il cosiddetto "Complesso del disseccamento rapido dell'olivo" (Co.Di.Ro.) deriverebbe dal concorso di diversi agenti parassitari: oltre il batterio della *Xylella*, il lepidottero *Zeuzera pyrina* o "rodilegno giallo" e alcuni miceti lignicoli vascolari (*Phaeoacremonium parasiticum*, *P. rubrigenum*, *P. aleophilum*, *P. alvesii* e *Phaemoniella* spp.). A conclusioni ancora diverse sono giunte le analisi ordinate nell'ambito dell'inchiesta avviata nel 2015 dalla Procura di Lecce, su cui si tornerà nelle note successive, che hanno peraltro individuato un numero di ceppi del batterio più alto di quello indicato da altre analisi condotte in materia.

²¹ Ritardi di natura sia sostanziale (e cioè legati alla diagnosi precoce dell'infezione: ma vedi in proposito quanto affermato alla nota precedente) che procedurale, perché se è vero che pochi giorni dopo la notifica del Governo italiano alla Commissione europea del primo focolaio di infezione (21 ottobre 2013) la Regione Puglia ha adottato le prime misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione del batterio (cfr. la Delibera della Giunta regionale del 29 ottobre 2013), è vero anche che la legge regionale in materia ha dovuto attendere altri quattro anni per essere approvata (cfr. la legge regionale 29 marzo 2017, n. 4, dedicata alla gestione della batteriosi da *Xylella fastidiosa* nel territorio della regione Puglia, in *BURP* n. 39, supplemento, del 30 marzo 2017). Ma, a proposito di ritardi, va anche ricordato che la Commissione euro-

dividuare e delimitare una molteplicità di aree interessate a vario titolo dal batterio (zone infette, zone di contenimento, zone di sorveglianza, zone cuscinetto)²²; le polemiche e il contenzioso che hanno fatto seguito all'adozione dei primi piani di emergenza nazionale²³; le richieste di una parte dei (grandi) produttori di olio di elaborare e attuare interventi fitosanitari realmente risolutivi, prima ancora di "cure" normative, peraltro di controversa legittimità. Ma, se pure tutto ciò (e altro ancora) è vero e comprensibile²⁴, viene comunque spontaneo chiedersi perché una misura precauzionale così drastica venga imposta in un settore, quello della produzione olearia, che in alcune regioni (o parti di regioni) italiane as-

pea ha annunciato l'apertura di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia (per violazione della sopra citata direttiva n. 2000/29 8 maggio 2000) solo nel maggio 2018, e cioè cinque anni dopo la notifica del primo focolaio di infezione da parte del Governo italiano (cfr. *LaRepubblica.it* 16 maggio 2018).

²² Per avere un'idea dell'estensione delle superfici interessate basti pensare che, ad esempio, la zona cuscinetto si estende per 10 km dal confine della zona infetta, mentre la zona di contenimento si estende per 20 km dal confine della zona cuscinetto.

²³ Il riferimento è al "Piano degli interventi" del Commissario delegato per fronteggiare l'emergenza connessa alla diffusione della *Xylella fastidiosa*, nominato nel febbraio 2015 dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile. Detto Piano (il cosiddetto Piano Silletti), adottato nel marzo 2015 e modificato pochi mesi dopo (Piano Silletti bis), era stato impugnato innanzi al TAR del Lazio: quest'ultimo, nel novembre 2015, salomonicamente, da un lato aveva respinto i ricorsi contro l'eradicazione degli olivi infetti e, dall'altro, aveva sospeso l'applicazione del Piano medesimo nella parte in cui imponeva l'eradicazione di tutte le piante ospiti nel raggio di 100 metri da quelle infette. Nel dicembre 2015, infine, la Procura di Lecce aveva sequestrato il sito oggetto del primo intervento di eradicazione da effettuarsi ai sensi del Piano Silletti (nell'agro di Oria, oggi considerato uno dei più pericolosi focolai regionali d'infezione) e aveva indagato per diffusione colposa della malattia lo stesso Commissario delegato (poi dimessosi), unitamente ad altri soggetti (principalmente ricercatori del CNR e dell'Università di Bari), sulla base dei risultati delle analisi condotte in località allora immuni dall'epidemia (San Marzano nel tarantino e Giovinazzo nel barese) secondo cui la sintomatologia del disseccamento degli olivi non era necessariamente associata alla presenza del batterio (cfr. *Xylella, la Procura di Lecce chiede di proseguire l'inchiesta su tre indagati*, in *Il Fatto Quotidiano.it* del 2 agosto 2017).

²⁴ Il *cabier de doléances* riportato nel testo, infatti, è solo parziale e in via di continua evoluzione: taluni quotidiani (ad esempio, il *Nuovo Quotidiano di Puglia*) pubblicano praticamente ogni giorno, da anni, notizie relative alla *Xylella*, che inevitabilmente finiscono per intrecciarsi con le più disparate valutazioni di ordine politico, condotte a livello regionale e nazionale, e per alimentare dibattiti e polemiche anche al di fuori – e al di là – delle evidenze scientifiche e dei dati normativi.

sume ancora, prevalentemente, i caratteri dell'economia domestica e non trovi riscontro, invece, in altri settori produttivi dove – e probabilmente proprio a causa di ciò – gli interessi economici sono di rilevanza straordinariamente superiore²⁵.

Se a quanto affermato si aggiunge che la diffusione della *Xylella* potrebbe essere stata non del tutto accidentale, secondo l'inchiesta della Procura di Lecce citata in apertura²⁶, e che l'eradicazione delle piante produrrà effetti diversi ma convergenti – dalla sostituzione di *cultivar* millenari presenti solo in Italia con varietà non autoctone (ciò che porterà inevitabilmente ad una omologazione della qualità dell'olio pugliese rispetto a quella di altri oli, anche non italiani)²⁷; alla riconversione dei terreni verso colture di tipo industriale e con più alto valore aggiunto (come la vite); fino all'eliminazione della destinazione agricola dei terreni (per far posto, ad esempio, alle grandi infrastrutture, come la TAP)²⁸ –

²⁵ È utile qui indicare alcuni dati, forniti dalla Coldiretti e riferiti al 2017, in grado di far cogliere la rilevanza economica e di mercato dell'olivicoltura pugliese. Nella Regione, la superficie coltivata ad olivo è pari a 380.000 ettari, da cui si ottengono 11 milioni di quintali di olive e 2,5 milioni di quintali di olio, con un'incidenza della produzione olivicola regionale su quella nazionale pari al 36,6% e al 12% di quella mondiale. La PLV (Produzione Lorda Vendibile) del comparto olivicolo-oleario è pari al 20% della totale PLV del settore agricolo, per un valore di 680 milioni di euro, e il comparto partecipa alla composizione del PIL regionale per il 3%. Il tessuto imprenditoriale è rappresentato da 270 mila imprese olivicole, pari al 22% delle aziende italiane. L'olio è il terzo prodotto pugliese più esportato, per un valore di circa 106 milioni di euro, pari al 9% dell'*export* di olio dall'Italia.

²⁶ Secondo l'inchiesta, la diffusione della *Xylella fastidiosa* potrebbe ricollegarsi ad un campione del batterio presentato nel corso di un *workshop* sulla sintomatologia del disseccamento degli olivi (le cui prime segnalazioni risalivano, in Puglia, al 2004) condotto nell'ottobre 2010 dall'Istituto Agronomico Mediterraneo (IAM) di Valenzano, in provincia di Bari. Lo IAM altro non è che la sede italiana del *Centre International de Hautes Études Agronomiques Méditerranéennes*, organizzazione internazionale creata nel 1962 con sede a Parigi, di cui fanno parte 13 Stati rivieraschi del Mediterraneo, tutti produttori di olio (Albania, Algeria, Egitto, Francia, Grecia, Italia, Libano, Malta, Marocco, Portogallo, Spagna, Tunisia e Turchia). Sul punto cfr. *Famiglia Cristiana* del 12 marzo 2015.

²⁷ Questo rischio è solo marginalmente arginato dal nuovo par. 2bis dell'art. 6 della decisione n. 2015/789, come modificata nel 2017, che salva dall'espianto, a determinate condizioni, le "piante ospiti ufficialmente riconosciute come piante di valore storico" (cfr. l'art. 1, par. 5, della decisione di esecuzione della Commissione n. 2017/2352, citata alla nota 16).

²⁸ È significativo ricordare in proposito che la Corte Costituzionale, con sentenza

non appare azzardato credere che la vicenda *Xylella* sia stata affrontata tenendo d'occhio gli interessi di poteri forti, che la sentenza della Corte di Giustizia sembra, ancora una volta, non ignorare.

3. (segue)... ai trattamenti erbicidi e insetticidi

Nel febbraio 2018, al fine di adeguare la normativa italiana agli atti della Commissione europea che modificavano la decisione n. 2015/789, il Ministro dell'agricoltura ha emanato un ulteriore Decreto recante misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione della *Xylella fastidiosa*²⁹.

Nel confermare le misure di ispezione, individuazione e delimitazione delle zone interessate dal batterio, nonché quelle di eradicazione di cui si è detto in precedenza, il nuovo Decreto ha introdotto ulteriori misure fitosanitarie volte a controllare gli insetti vettori del batterio, appartenenti alla famiglia dei Cercopoidea e comunemente noti, negli stadi giovanili, come "sputacchine". Le misure fitosanitarie in parola si concretizzano in operazioni meccaniche quali "i. lavorazioni superficiali del terreno; ii. trinciatura delle erbe; iii. pirodiserbo; iv. trattamenti erbicidi" da eseguirsi nel periodo compreso tra il mese di marzo e il mese di aprile, allo scopo di eliminare le piante erbacee spontanee³⁰.

Non poche perplessità ha suscitato la nuova disposizione, che, imponendo l'eliminazione delle piante erbacee spontanee nel periodo della piena fioritura, e quindi nel periodo in cui gli insetti impollinatori sono al massimo dell'attività, rischia di provocare la drastica riduzione, se non l'estinzione, dei pronubi di buona parte della Puglia e, indirettamente,

n. 105 del 4 aprile 2017, ha dichiarato illegittima una norma contenuta nella legge della Regione Puglia 8 ottobre 2014, n. 41, recante misure di tutela delle aree colpite da *Xylella fastidiosa* (come modificata dalla legge regionale 11 aprile 2016, n. 7). Secondo la norma oggetto del giudizio di costituzionalità, i terreni interessati dall'espianto, abbattimento o spostamento degli olivi colpiti da *Xylella* non avrebbero potuto cambiare destinazione per un periodo di sette anni. Questa previsione ha provocato l'intervento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha impugnato la norma regionale in quanto suscettibile di ostacolare la realizzazione del noto, e da molti contestato, gasdotto TAP (*Trans-Adriatic Pipeline*).

²⁹ Vedi il D.M. 13 febbraio 2018 in *Guri*, serie generale, n. 80 del 6 aprile 2018.

³⁰ Cfr. l'art. 11, comma 2, lett. a), del Decreto.

delle piante selvatiche, con intuibili ricadute sulla biodiversità. Ma, in fondo, non si tratta di una novità per chi ricorda la moria delle api, palesatasi in modo massiccio negli ultimi anni e affrontata (ad esempio dalla Commissione europea) con approcci meramente risarcitori e non, come necessariamente avrebbe dovuto essere, precauzionali o almeno preventivi³¹. E, del resto, è nella medesima prospettiva che si collocano gli indennizzi agli agricoltori previsti per l'eradicazione delle piante di olivo, che il Parlamento europeo auspicava fin dal 2015³² e che sono destinati a raggiungere, secondo alcune fonti, la cifra astronomica del miliardo di euro, sufficiente a far intuire quanti e quali interessi siano coinvolti nella vicenda³³.

³¹ Inizialmente negate o confutate da molti, le evidenze scientifiche che collegano la moria delle api all'utilizzo massiccio di diserbanti e insetticidi sono ormai sotto gli occhi di tutti (cfr., ad esempio, *Il Fatto Quotidiano.it* del 23 aprile 2012 e *Il Corriere.it* del 4 maggio 2018). Tuttavia, anche dopo la diffusione di queste evidenze, la Commissione europea ha mostrato non poche esitazioni in materia, limitandosi in un primo tempo ad indennizzare i danni derivanti agli apicoltori dalla mancata produzione e commercializzazione di miele (cfr. in proposito la risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2011 sulla salute delle api e le sfide per l'apicoltura, pubblicata con un significativo ritardo in *Guue* n. C153E del 31 maggio 2013, pag. 43). Successivamente, la Commissione ha mutato orientamento, arrivando a disciplinare in modo stringente l'utilizzo di alcuni insetticidi neonicotinoidi, ritenuti tra i principali responsabili della moria delle api (cfr. il regolamento di esecuzione della Commissione n. 485/2013 del 24 maggio 2013, in *Guue* L. n. 139 del 25 maggio 2013, pag. 12), insetticidi che in seguito sono stati vietati, ma non completamente, potendosi ancora utilizzare per le colture in serra (cfr. il regolamento di esecuzione n. 2018/783 del 29 maggio 2018, in *Guue* n. L139 del 30 maggio 2018, pag. 31). Tra gli insetticidi in questione rientra l'*imidacloprid*, su cui si tornerà tra breve (in materia cfr., da ultimo, la risoluzione del Parlamento europeo del 1³² marzo 2018 sulle prospettive e le sfide per il settore dell'apicoltura dell'Unione, non ancora pubblicata in *Guue*).

³² Cfr. la risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2015 sull'epidemia di *Xylella fastidiosa* che colpisce gli olivi (in *Guue* n. C35 del 27 settembre 2016, p. 46).

³³ Cfr. *Nuovo Quotidiano di Puglia* del 31 maggio 2018, p. 5. Fondata su misure di "compensazione economica alle aziende che decidano di eradicare gli ulivi infetti, sostituendoli con varietà resistenti" appare anche l'iniziativa assunta da alcuni europarlamentari pugliesi (e tradottasi in alcuni incontri con gli eurocommissari all'ambiente e all'agricoltura, nonché con il Ministro dell'agricoltura in carica nel luglio 2018), che molti quotidiani nazionali hanno presentato, enfaticamente, come un "programma nazionale di ricostruzione" o, addirittura, come un "programma nazionale di sviluppo rurale" (cfr., ad esempio, *Pesticidi contro la Xylella, l'UE bacchetta l'Italia*, in *La Gazzetta del Mezzogiorno.it* del 6 giugno 2018).

Se l'eliminazione delle erbe spontanee mediante trattamento erbicida (notoriamente il più economico, e dunque il più utilizzato, tra quelli indicati dal Decreto) può sembrare – ma a torto – cosa ininfluyente o di poco conto nel contesto dell'olivicoltura e della produzione dell'olio, anche chi è digiuno di agricoltura può intuire la gravità di un'altra disposizione del Decreto. Il riferimento è alla disposizione che impone di "eseguire sulle piante ospiti coltivate tutti gli interventi insetticidi, così come stabilito dal Servizio fitosanitario regionale competente" nel periodo compreso tra il mese di maggio e il mese di dicembre, e cioè nel pieno della fioritura degli olivi e del successivo periodo di raccolta delle olive³⁴. Ora, non è ben chiaro come il Ministro dell'agricoltura abbia ritenuto di non assumere in considerazione le conseguenze – se non ambientali – almeno politiche di una misura destinata a tradursi nell'irrorazione di oltre 700.000 ettari di territorio nazionale, dalla provincia di Bari fino al Capo di Leuca³⁵; né come abbia ritenuto di non assumere in considerazione le conseguenze di siffatta misura sulla produzione (e commercializzazione) dell'olio e sulla sua qualità, tenuto anche conto del fatto che la raccolta delle olive, secondo la migliore pratica, si svolge generalmente tra ottobre e novembre; né, tanto meno, come abbia ritenuto di vigilare sull'applicazione della misura in questione su un'area tanto vasta come quella poc'anzi indicata senza fare ricorso all'assunzione di migliaia di nuovi tecnici agronomi e carabinieri forestali, incaricati di ispezioni *ad hoc*. E forse proprio la creazione di nuovi posti di lavoro può essere una ulteriore chiave di lettura della vicenda *Xylella*, visto che, al momento, l'unico effetto prodotto dalle misure fin qui esaminate (operazioni meccaniche, trattamenti erbicidi, interventi insetticidi) è stato quello di far aumentare, almeno temporaneamente, l'offerta di manodopera agricola e parallelamente (ma inspiegabilmente, secondo la logica del mercato) di far salire alle stelle i costi relativi (in particolare per la manodopera specializzata: l'acquisto e l'utilizzo di erbicidi e insetticidi, infatti, sono subordinati ad una specifica abilitazione). In ogni caso non può farsi a meno di evidenziare che si tratta di una "ripresa" dell'occu-

³⁴ Cfr. l'art. 11, comma 2, lett. b), del Decreto.

³⁵ La quantità di insetticidi necessaria per tale superficie si calcola in milioni di litri: non è quindi difficile farsi un'idea del conseguente impatto ambientale, anche di lungo periodo.

pazione nel settore agricolo purtroppo non finalizzata né alla valorizzazione del patrimonio, né al miglioramento della produzione, coerentemente con la perdita d'identità e di riferimenti socio-culturali segnalata nell'introduzione.

Va da ultimo rilevato che gli interventi insetticidi imposti dal Decreto sono stati portati all'attenzione della Commissione europea da un esposto presentato da alcuni rappresentanti della cosiddetta società civile³⁶, che ha evidenziato, oltre alla mancata comunicazione alla Commissione del Decreto medesimo, richiesta ai sensi della citata direttiva n. 2000/29, la presunta contrarietà tra la normativa italiana e quella europea in materia di insetticidi (con particolare riferimento all'*imidacloprid* e all'*acetamiprid*)³⁷. Nel momento in cui si scrive, gli esposti sono ancora al vaglio della Commissione, ma hanno avuto l'effetto immediato di far mutare orientamento al Servizio fitosanitario della Regione Puglia, incaricato dal Decreto di stabilire tempi e modalità degli interventi insetticidi prescritti. Infatti, fino al 5 giugno 2018, il sito internet del Servizio in questione stabiliva che, da maggio ad agosto, dovessero effettuarsi due "interventi specifici ... il primo dei quali con immediatezza", e distingueva i prodotti da somministrare a seconda delle forme di agricoltura praticata (integrata e biologica)³⁸. Il 6 giugno 2018, giorno successivo alla presentazione dell'esposto contro il Decreto ministeriale e alla sua pubblicazione sui *media*, il sito internet del Servizio regionale è stato modifi-

³⁶ Si tratta del movimento politico "Diem25" e dell'associazione "The Good Lobby": cfr. *Il Fatto Quotidiano.it* del 5 giugno 2018.

³⁷ Dell'*imidacloprid* si è già detto alla nota 31: qui basti aggiungere che, ammesso dalla normativa europea solo per le colture in serra, l'*imidacloprid* non può evidentemente essere utilizzato sulle piante di olivo in campo aperto, come invece stabilisce il Decreto. Per quanto riguarda l'*acetamiprid*, il suo utilizzo è disciplinato in modo restrittivo dal regolamento di esecuzione della Commissione europea n. 2018/113 del 24 gennaio 2018 (in *Guue L.* n. 20 25 gennaio 2018, p. 7), secondo cui il prodotto in questione presenta rischi neurotossici, oltreché per gli organismi acquatici, le api e gli altri artropodi, per gli uccelli e addirittura per i mammiferi; per questi motivi, l'utilizzo dell'*acetamiprid* deve comprendere "misure di attenuazione dei rischi", che invece il Decreto in esame non prende in considerazione.

³⁸ Per quanto riguarda l'agricoltura biologica, alla data del 5 giugno 2018 il Servizio dichiarava di avere "avanzato richiesta al Ministero della salute di autorizzazione eccezionale per prodotti a base di *spinosad* o olio essenziale di arancio dolce"; per quanto riguarda l'agricoltura integrata, il Servizio indicava invece "insetticidi ... a base di *acetamiprid*".

cato "al fine di fornire chiarimenti sul corretto uso di prodotti fitosanitari". In verità, non è certo che l'obiettivo dichiarato sia stato conseguito, tenuto conto del fatto che le precisazioni fornite dal Servizio sono del seguente tenore: "non tutti i prodotti formulati a base di acetamiprid ... disponibili in commercio sono autorizzati contro la sputacchina su olivo"; "non sono disponibili in commercio prodotti impiegabili in agricoltura biologica"; "è vietato qualsiasi trattamento, con qualsiasi prodotto, finalizzato al controllo del batterio della *Xylella fastidiosa*, non essendo disponibile in commercio alcun prodotto autorizzato su olivo contro tale patogeno".

4. Ricerca, precauzione, tecnologia: chi fermerà la *Xylella*?

Se i chiarimenti forniti dal Servizio fitosanitario della Regione Puglia hanno prodotto il risultato, paradossale, di aumentare la confusione già esistente materia, un punto resta fermo nella normativa nazionale ed europea: l'indisponibilità di prodotti o terapie in grado di arrestare la *Xylella*³⁹.

Questo *refrain* porta a sottovalutare la scarsa attenzione che i provvedimenti normativi nazionali ed europei finora esaminati forniscono all'attività di ricerca scientifica, i cui risultati assurgono solo sporadicamente alla ribalta dei *media* (peraltro sempre attenti alle notizie ad alta spendibilità politica sulla *Xylella*)⁴⁰. Ma si tratta di un *refrain* che oggi appare ben logoro, se si pensa che, già nel novembre 2015, una ricerca condotta dall'Università di Foggia aveva dimostrato che 120 alberi infetti, trattati con prodotti specifici (concimi, fertilizzanti e bio-stimolanti, ma non insetticidi), erano stati in grado di superare la presenza del bat-

³⁹ Per una disamina dello stato della ricerca scientifica in materia, cfr. i pareri adottati dal gruppo di esperti dell'EFSA sulla salute dei vegetali e sui rischi fitosanitari derivanti da *Xylella fastidiosa* nel territorio dell'UE, con l'individuazione delle opzioni di riduzioni del rischio (consultabili sul sito internet <http://www.efsa.europa.eu>), nonché il rapporto del *Panel on Plant Health* dell'EFSA intitolato *Treatment Solutions to Cure Xylella Fastidiosa Diseased Plants* (in *EFSA Journal*, 2016, n. 14).

⁴⁰ Non è chiaro se tale *refrain* ispiri o sia a sua volta ispirato dalla politica, ma resta il fatto che il Presidente della Regione Puglia, dopo diversi mutamenti di fronte, ha da ultimo dichiarato che "Abbatere gli olivi è un dolore immenso, ma al momento non ci sono strategie diverse" (cfr. *Leccenews24.it* del 14 giugno 2018).

terio e di sopravvivere⁴¹. Non occorre poi essere degli entomologi per ricordare i successi conseguiti dagli studi sulla biologia animale, che hanno permesso di individuare felici esempi di “lotta biologica” (come nel caso dei Coccinellidi, i coleotteri che si nutrono prevalentemente dei pidocchi delle piante). Può davvero credersi in assoluto che l’insetto vettore della *Xylella*, la citata sputacchina, non abbia un antagonista naturale che meriti di essere individuato, selezionato e allevato allo scopo (mediante il finanziamento della relativa attività di ricerca)⁴²?

Continuando ad ignorare o a sottovalutare questi metodi, e i relativi risultati, si otterrà soltanto di instillare nell’opinione pubblica il convincimento che la ricerca scientifica sia in grado solo di produrre risultati incerti a costi insostenibili e in tempi eccessivamente lunghi e che, al contrario, la tecnologia fornisca sempre risposte rapide, adeguate ed efficaci⁴³. Che poi è esattamente quanto affermano, col supporto di una parte dei *media*, i sostenitori della filiera tecnologia-industria-mercato con riferimento ad una pletora di prodotti la cui immissione in commercio è legittimata prima ancora che siano acquisite le evidenze relative alla loro sicurezza e salubrità, in spregio delle esigenze di interesse generale (la protezione dell’ambiente, la tutela della salute, la salvaguardia della sicurezza alimentare, ecc.) e di principi generali di diritto (quali il principio di precauzione). Per restare in argomento (e tralasciando esempi ormai “classici”: dagli OGM all’elettrosmog), ciò vuol dire legittimare la commercializzazione dell’*acetamiprid* a prescindere da ogni previa valu-

⁴¹ Cfr. *Xylella, il Tar bocchia il Piano Silletti bis: “Vanno abbattuti soltanto gli olivi malati”*, in *Repubblica.it* del 5 novembre 2015. Secondo una consolidata strategia mediatica, il titolo dell’articolo è tale da oscurare un importante risultato scientifico dietro una notizia di rilevanza squisitamente politica e all’epoca largamente dibattuta ai vertici della Regione Puglia.

⁴² E invece il D.M. 13 febbraio 2018, esaminato al paragrafo precedente, si occupa di ricerca scientifica al solo scopo di: i) vietare a chiunque la detenzione e il trasferimento di “materiale vivo di *Xylella fastidiosa*”; ii) riservare al Servizio fitosanitario centrale l’autorizzazione alla detenzione e al trasferimento del materiale medesimo; iii) imporre alle istituzioni scientifiche e agli altri soggetti che intendano avviare attività di indagini e sperimentazione sulla *Xylella* di “darne preventivamente comunicazione al Servizio fitosanitario regionale competente” e di “tempestivamente comunicarne i risultati agli stessi Servizi, prima di darne diffusione pubblica” (cfr. l’art. 6 del D.M.).

⁴³ Senza con ciò dimenticare il recente successo rappresentato dallo sviluppo di un microprocessore che rileva istantaneamente la presenza del batterio negli olivi: cfr. il *Nuovo Quotidiano di Puglia* del 31 maggio 2018, pag. 5.

tazione precauzionale (salvo poi scoprirne la neurotossicità sui mammiferi) e invece applicare, in modo acritico, il principio di precauzione all’espianto massiccio di olivi sani. La precauzione a due velocità, appunto.

In attesa che la ricerca scientifica individui gli strumenti più efficaci per contrastare la *Xylella*, prima che questa scavalchi definitivamente le Alpi⁴⁴, sembra quindi necessario, da una parte, che le istituzioni si adoperino affinché le cure normative e le soluzioni fitosanitarie non si pongano – o siano percepite dal pubblico – in alternativa o, peggio, in contrasto tra loro e, dall’altra, che le “battaglie” giudiziarie contro i provvedimenti in vigore non finiscano, di fatto, per fare il gioco della *Xylella*, che continua ad espandersi senza incontrare ostacoli di sorta (scientifici, tecnologici o normativi)⁴⁵. A questo proposito va appena segnalato che l’apparato giudiziario del Paese corre il rischio di mettere in conto un incremento del contenzioso tra privati, perché qualcuno, prima o poi, riterrà che l’infezione del proprio oliveto sia dovuta all’inerzia o alla negligenza del proprio vicino, che non ha arato o trinciato o diserbato, secondo le modalità e nei termini stabiliti dalla normativa vigente, il suo terreno e i suoi olivi.

In ogni caso non resta che auspicare, per l’interesse generale, che l’olivicoltura pugliese (e quella italiana) di qualità riesca a superare questa prova senza perdere le sue specificità, anche culturali, che di fatto – e a dispetto dei molti sostenitori del mercato globale – l’hanno resa finora sostanzialmente impermeabile a produttori e oli stranieri. E, perché no, questa impermeabilità può essere un’ulteriore, ed ennesima, chiave di lettura della vicenda *Xylella fastidiosa*.

⁴⁴ O, viceversa, che provenga dalle Alpi, tenuto conto che in Corsica sono già stati individuati oltre duecento focolai d’infezione: cfr. *Repubblica.it* del 3 febbraio 2016.

⁴⁵ Ai fini indicati non è ovviamente sufficiente prevedere l’istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta (tradizionale, e presunto, rimedio a molti dei mali italiani), né far derivare, come già segnalato alla nota 33, un “programma nazionale di sviluppo rurale” dalle manifestazioni di pensieri e opinioni di alcuni europarlamentari pugliesi, uno dei quali è stato, peraltro, direttore scientifico dell’organizzazione internazionale citata alla nota 26 (cfr. *Xyella, la linea del ministro*, in *Nuovo Quotidiano di Puglia* del 6 luglio 2018).

LUCA MARINI

L'epidemia di Xylella fastidiosa e la precauzione a due velocità

L'articolo riassume ed esamina la vicenda Xylella, ormai da anni al centro di valutazioni di ordine politico che hanno alimentato dibattiti e polemiche al di fuori, e al di là, delle evidenze scientifiche e dei dati normativi.

The article summarizes and examines the affair Xylella, for years now at the center of political evaluations that have fueled debates and polemics outside, and beyond, scientific evidence and normative data.

contributi

Detriti Spaziali: rifiuti ad alto livello

MARIA DE LAS MERCEDES ESQUIVEL – ETTORE RODRÍGUEZ MOLNAR

1. Introduzione. – 2. Concetto di Oggetto Spaziale. – 3. Concetto di Detriti Spaziali. – 4. Saturazione dello spazio esterno. Posizioni. Sviluppi recenti. – 5. Piano d'azione: Previsione, Prevenzione, Mitigazione, Rimozione. – 6. Quadro Normativo e Regolamentare di riferimento. – 7. Responsabilità per danni causati da oggetti spaziali. – 8. Conclusioni.

1. Introduzione

C'è una tematica di diritto ambientale rispetto alla quale ci troviamo di fronte alla necessità di smettere di guardare verso il basso (suolo, acqua) o intorno a noi (aria, rumore...) e di alzare lo sguardo verso più alti obiettivi per trovare soluzioni a nuovi problemi che possano ripercuotersi sul destino delle generazioni future: i danni provenienti dallo spazio. In questo articolo cercheremo di fornire una breve panoramica della problematica e dello stato in cui attualmente si trova.

2. Concetto di Oggetto Spaziale

La presente trattazione si concentra sulle conseguenze giuridiche del lancio, monitoraggio e successiva dismissione e/o abbandono di oggetti spaziali. Per Oggetto Spaziale si intende "qualsiasi dispositivo artificiale o congegno costruito per essere collocato nello spazio o sui corpi celesti al fine di svolgere una funzione o un'attività spaziale".