Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

2022 - Anno XLIII

IL RAPPORTO TRA SCIENZA E DIRITTO NEL PIANO DI RIGENERAZIONE OLIVICOLA DELLA PUGLIA: STATO DELL'ARTE E CRITICITÀ

THE RELATIONSHIP BETWEEN SCIENCE AND LAW IN THE APULIAN OLIVE REGENERATION PLAN: STATE OF THE ART AND CRITICAL ISSUES

a cura di Giovanni D'Elia, Dottore in Giurisprudenza all'Università di Pisa

Abstract
Scopo dell'articolo è di mettere in luce le contraddizioni tra le evidenze e le determinazioni scientifiche in materia di abbattimenti di alberi d'Ulivo nel territorio pugliese, le quali influenzano o determinano a loro volta le scelte politico-amministrative degli attori pubblici. Per far ciò si procederà con una breve analisi dei fatti relativa all'emersione della questione "Xylella" in Puglia, dopodiché si procederà all'analisi del Piano di rigenerazione olivicola della Puglia e la sua attuale applicazione nel territorio regionale pugliese, con un focus sulle contraddizioni insite nelle procedure di reimpianto di specie arboree cc.dd. resistenti al batterio di Xylella Fastidiosa.

Abstract in inglese
The article aims to show the contradictions between the evidence and scientific determinations regarding the felling of olive trees in the Apulian region, which influence or determine in turn political-administrative choices of public officials. To do so, the article briefly analyses the issues of the Xylella emergence in Apulian region. Then, it examines the 'Apulia Region Olive Rgeneration Plan' and its enforcement in the regional territory, focusing on the contradictions related to the procedures to replant some tree species that are considered resistant to Xylella Fastidiosa bacterium.

Indice: 1. La questione Xylella in breve – 1.1. Eradicazione e sradicamento – 1.2. Dati oggettivi e rappresentazioni *scientifiche* - 2. Analisi del Piano di Rigenerazione olivicola della Puglia - 2.1. L'Azione 2 del Piano: Ripristino potenzialità produttiva - 2.1.1. La questione dei reimpianti e la Sentenza

della Corte Costituzionale 74/2021 – 2.1.2. Le misure di sostegno al reddito - 2.2. L'Azione 3 del Piano: Rilancio economia rurale aree danneggiate. - 3. Conclusioni.

1. La questione Xylella in breve.

La questione iniziò fra il 2004 e il 2006, quando diversi olivicoltori salentini segnalarono all'Istituto fitosanitario regionale la presenza di disseccamenti su alcuni Ulivi. Solo diversi anni dopo la vicenda fu affrontata sul piano politico-amministrativo e, il 18.10.2013, in una Deliberazione di Giunta regionale[1], si rinveniva la causa dei disseccamenti nel c.d. *"Complesso del Disseccamento Rapido dell'Olivo (CODIRO)".*

La delibera del 2013 si fondava sulla nota n. 16/2013 del 15.10.2013 adottata dal Consiglio Nazionale della ricerca (CNR) - Istituto di Virologia vegetale di Bari e Rete di Laboratori Pubblici e di Ricerca Selge (d'ora in avanti solo Selge), che comunicarono gli esiti degli esami di laboratorio, evidenziando il ritrovamento di diversi agenti patogeni, tra cui:

- zeuzera pyrina (o rodilegno giallo), una larva che scava "gallerie" all'interno dei tronchi, consentendo vie d'accesso ai patogeni;
- Funghi lignicoli che determinano l'occlusione dei vasi xilematici, con conseguente limitazione della circolazione linfatica, (phaeocremonium parasiticum, P. rubrigenuun, P. aleophilum, P. alvesii, Phaaemoniella spp.).
- Xylella Fastidiosa, un batterio inserito nella lista A/1 (cioè di massima allerta) dell'EPPO (Organizzazione Europea e Mediterranea di Protezione delle Piante) per le gravi ripercussioni riscontrate in esperienze extraeuropee soprattutto su vite, agrumi e caffè.

Fu la segnalazione della presenza del batterio ad allertare la Commissione Europea. Si segnalò che detto batterio fosse presente sugli ulivi e su numerosissime specie arboree: mandorli, oleandri, ciliegi, ecc[2..]

All'incongruenza tra natura del batterio e piante potenzialmente ospiti, il CNR di Bari rispose che quello ritrovato in Puglia era una *sub-specie*, chiamata *Pauca*, che colpisce anche gli ulivi.

Da lì in avanti l'Europa, sulla base di quanto dichiarato dall'Italia, a-

1 Delibera di Giunta Regionale n. 2023/2013 avente ad oggetto *Misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e la eradicazione del batterio da quarantena di Xylella fastidiosa associato al "complesso del disseccamento rapido dell'olivo".*

2 Qui è possibile consultare l'intera lista ufficiale delle Piante dichiarate sensibili alla Xylella Fastidiosa, sub specie Pauca riscontrate in Puglia: http://www.emergenzaxylella.it/portal/portale_gestione_agricoltura/Documenti/Specie

vrebbe prodotto diverse Decisioni d'esecuzione[3]finalizzate ad eradicare il batterio, persino eliminando ogni forma di vegetazione nel raggio di 100 metri (3,14 ettari) dalla pianta infetta[4]. L'ultima in ordine di tempo è la Decisione di esecuzione (UE) 2020/1201 del 14 agosto 2020[5].

1.1. Eradicazione e sradicamento.

Eradicare un batterio significa eliminare il batterio, non la pianta ospite. Questa confusione concettuale (si parlò, per anni, di eradicazione delle piante[6]) portò il Governo e la Regione Puglia ad emanare atti normativi emergenziali (per la prima volta in Italia per motivi fitosanitari) finalizzati ad estirpare gli ulivi, anche sani, anche se non mostravano segni di disseccamento, ma sulla base di una ricerca scientifica ancora in corso[7], analisi di laboratorio riservate solo a determinati soggetti (non erano ammesse controanalisi se non da laboratori appartenenti alla rete Selge) e spesso su sommarie analisi visive[8].

Analisi visive basate, dunque, sul binomio Xylella/disseccamenti. Os-

---

3 Si V., in particolare, Commissione Europea (2017), Decisione di Esecuzione (UE) 2017/2352 del 14 dicembre 2017 che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2015/789 relativa alle misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della Xylella fastidiosa (Wells et al.), in *Official Journal of European Union*, Bruxelles. Una decisione d'esecuzione è un atto normativo, vincolante in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari (come nel caso in specie) è obbligatoria solo nei confronti di questi. Essendo un atto normativo-amministrativo, è un atto derivato, preso in conformità ai trattati.

4 Il riferimento è all'art. 6 comma 2 della Decisione di esecuzione 2015/789/UE, secondo cui *«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».*
Misura ritenuta legittima dalla Corte di Giustizia nella sentenza del 9 giugno 2016, Cause riunite C-78/16 e 79/16, Pesce e a., con nota di P. Laghezza, A. Palmieri, *Principio di precauzione e Xylella: anche gli ulivi sani sono sacrificabili (ma il loro destino è ancora incerto),* in *Foro it.*, 2016, IV, 362-366.

5 Modificata dal regolamento di esecuzione (UE) 2021/1688 per quanto riguarda gli elenchi delle piante ospiti e delle piante specificate e i metodi di prova per l'identificazione della Xylella fastidiosa e dal regolamento di esecuzione (UE) 2021/2130 per quanto riguarda gli elenchi delle piante notoriamente sensibili alla Xylella fastidiosa.

6 Anche il Parlamento non è esente da detta confusione concettuale. Si V. Camera dei Deputati, Servizio Studi, *Gli interventi per il contrasto al batterio della Xylella fastidiosa*, 28 marzo 2022, rinvenibile su https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1208003.pdf?_1584396517115 in cui si legge: *A tal proposito, la Commissione ha ritenuto che, nella zona cuscinetto e nella zona di contenimento, gli interventi di eradicazione e di rimozione delle piante infette – necessari al fine di eliminare le fonti di inoculo del vettore - dovessero essere effettuati con tempestività.*

7 Sul rapporto tra dati scientifici incerti e decisioni amministrative si V. Raffaella Dagostino, *The spillover rule of the administrative court to increase resilience*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico*, fasc. 1, febbraio 2019, pp. 50 ss.

8 Si V., in tal senso, il Decreto Ministeriale MIPAAF 26 settembre 2014 contenente *Misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di Xylella fastidiosa (Well e Raju) nel territorio della Repubblica italiana* (GU Serie generale n. 239 del 14.10.2014), il quale pone in essere lo stato d'emergenza nel territorio pugliese, volto all'eradicazione del batterio e, all'art. 10 comma 7 lett. e), così dispone: *«Nella fascia di zona infetta di 1 km contigua alla zona cuscinetto le misure includono: eliminazione di tutte le piante infette o ritenute tali sulla base di ispezioni visive che mostrano sintomi ascrivibili a Xylella fastidiosa senza alcun esame analitico».* Inoltre, limitando fortemente la libertà di ricerca scientifica, l'art. 6 comma 3 del Decreto così stabilisce: *«le Istituzioni scientifiche e gli altri soggetti che intendano avviare attivita' di indagini e sperimentazione sull'organismo specificato devono darne preventivamente comunicazione al Servizio fitosanitario regionale competente, e devono tempestivamente comunicarne i risultati agli stessi Servizi, prima di darne diffusione pubblica».*

sia, le determinazioni scientifiche, basate solo su ricerche condotte da un singolo CNR e da una limitata rete di laboratori, conducevano al predetto nesso di causalità. Causalità, però, smentita dai dati oggettivi, per come tra poco si vedrà. In altri casi, in presenza di piante verdi e rigogliose, si è proceduto ugualmente agli ordini di abbattimento, sulla base di analisi di laboratorio che confermavano la presenza del batterio. Però in un caso si sono dimostrate sbagliate. Il riferimento è al celebre caso dell'ulivo di Monopoli, prima infetto e poi no[9], ma solo grazie all'intervento della Procura di Bari, sollecitata dai proprietari, per cui appare probabile che tali analisi si siano dimostrate fallaci in diversi altri casi, in cui i proprietari si sono fidati delle determinazioni degli enti preposti.

L'attenzione mediatica, scientifica e politica, si è polarizzata, per anni, sugli ulivi, trascurando le numerose altre specie arboree che, pur se non mostravano segni di disseccamento, facevano comunque parte di una fitta lista di piante ospiti.

Curiosamente, già dall'inizio della vicenda, quando nessuno conosceva esattamente la tipologia di batterio, le sue possibili mutazioni, le possibili cure (tra cui cure farmacologiche o implementazione di buone pratiche[10], mai paventate) si parlò subito di abbattimenti.

Anche a voler ammettere che sradicare una pianta sia un metodo efficace per contenere l'avanzata del batterio, ha poco senso concentrarsi solo su una specie nel momento in cui numerose altre sono considerate potenzialmente infettabili e, dunque, possono infettare a loro volta, considerando che, stando a quanto sostiene l'EFSA, gli insetti che si nutrono di linfa xilematica, possibili portatori del batterio, possono comprendere più di 30.000 specie diverse in tutto il mondo, comprese circa 20.000 specie di Cicadellidae[11], mentre, secondo quanto sostiene Coldiretti Puglia, la c.d. sputacchina[12] percorre in una stagione fino a 400 metri autonomamente con i propri arti posteriori[13].

---

9 https://www.ladriatico.info/monopoli-dissequestrato-olivo-infetto/

10 Sull'importanza delle buone pratiche agricole al fine di preservare e valorizzare l'economia rurale, il Patrimonio culturale e l'Ambiente si V. Rocco Palma, *Agro-Ecologia e indicazioni geografiche tra magia e razionalità nel diritto dell'UE e dell'OMC: "reinventare" le designazioni d'origine per preservare l'economia rurale, il Patrimonio culturale e l'Ambiente*, in *Rivista di Diritto industriale*, fasc. 6, 1 dicembre 2017, pp. 265 ss.

11 Si V. EFSA, *Pest categorisation of non-EU Cicadomorpha vectors of Xylella spp.*, 28 June 2019, su https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.2903/j.efsa.2019.5736

12 Ossia come comunemente viene chiamato il possibile insetto portatore del batterio, la Philaenus spumarius L.

13 Si legge sul sito web ufficiale di Coldiretti Puglia, alla seguente pagina https://bari.coldiretti.it/news/xylella-al-via-piano-prevenzione-sputacchina-gia-quasi-allo-stadio-adulto-a-casarano-lecce/ che «*la sputacchina percorre in una stagione fino a 400 metri autonomamente con i propri arti posteriori (...) mentre è ancora da accertare la distanza percorsa dagli insetti, spesso anche di svariati chilometri, che restano attaccati ad auto e camion, a dimostrazione di quanto il rischio che l'infezione continui a 'camminare' ad una velocità impressionante sia tangibile e grave. La sputacchina nasce sana e si infetta acquisendo il batterio della Xylella fastidiosa – aggiunge Coldiretti Puglia - esclusivamente nutrendosi da pianta infetta, rimane infetta per tutta la sua vita sino alla morte».* Tuttavia le fonti giornalistiche affermano che, secondo Coldiretti, la

1.2. Dati oggettivi e rappresentazioni scientifiche.

In un clima di terrore mediatico (tra il 2014 e il 2015 si parlava di un milione di ulivi infetti, anche se gli alberi positivi al batterio ammontavano a poche centinaia[14]), la popolazione si divise tra gli interventisti (abbattere a tutti i costi) e chi nutriva forti dubbi sull'efficacia dell'azione repressiva nei confronti degli ulivi.

Il primo dubbio riguardava l'accanimento contro gli ulivi da parte delle istituzioni pubbliche e diverse associazioni di categoria agricole quando era risaputo che il batterio colpisce diverse specie arboree. Il secondo riguardava il già accennato nesso di causalità tra la presenza del batterio e i disseccamenti.

Quest'ultimo dubbio trovò subito una risposta razionale e scientificamente inoppugnabile: non c'è relazione.

Tra il 2014 e il 2015, a fronte di 26.755 campionamenti, di cui 1126 con sintomi (cioè con segni di disseccamento), solo 612 piante erano positive alla presenza della Xylella (il 2,28%). Nel biennio 2018-2019, invece, la percentuale è calata: a fronte di 61.558 campionamenti, solo l'1,61% di piante risultavano positive al batterio.

Tab. 1 – *Numeri e percentuali di piante risultate positive al batterio, 2013-2019*

Campagna di campionamento	Numero campioni zona infetta (comprensiva della fascia di contenimento)	Piante positive al batterio	% Piante positive al batterio	Numero di campioni totali (comprensivi della zona indenne)	Numero piante totali positive al batterio	% Piante positive al batterio
Nov. 2013 - Nov. 2014	--	--	--	13.250	242	1,82
Ott. 2014 - Giu. 2015	25.516 (di cui 1.035 con sintomi)	612	2,39	26.755 (di cui 1.126 con sintomi)	612	2,28
2017-2018 (al 237III/2018)	--	--	--	169.124	3.058	1,81
2018-2019 (al 10/VII/2019)	52.669	993	1,88	61.558	993	1,61

Fonte: CE, 2014b, p. 5; MPAAF, 2015, p. 33; *http://www.regioni.it/newsletter/n-3356/del-04-04-2018/xylella-di-gioia-ridotto-numero-piante-infette-ispezionate-17910/; Osservatorio Fitosanitario, 2019a*

---

sputacchina e, dunque, il batterio, avanza di 2 km al mese: https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/home/1142233/xylella-l-allarme-coldiretti-avanzata-di-2-km-al-mese-spaventa-ue.html

14 *«I casi positivi riscontrati durante i controlli», spiegava Pantaleo Piccinno, presidente di Coldiretti Lecce, nel 2015, «sono il 10% delle piante monitorate. Quindi possiamo stimare, forse anche per difetto, che su tutti gli ulivi pugliesi, quelli malati sono un milione»*. Fonte: https://www.focus.it/ambiente/natura/xylella-il-batterio-killer-degli-olivi
In realtà, secondo un audit della Commissione Europea, fino ad aprile 2014 sono stati analizzati 7639 Ulivi e di questi solo 234 risultavano "positivi". Si V. a tal proposito http://ec.europa.eu/food/fvo/act_getPDF.cfm?PDF_ID=11540

Di quelle 1126 piante con segni di disseccamento, ben 514 non erano positive alla presenza del batterio di Xylella fastidiosa. Da ciò si può agevolmente dedurre che tali piante erano malate per altri motivi. Questo sarebbe bastato a far crollare il predetto nesso di causalità, dato per certo sin da subito, perché risultava evidente che la causa dei disseccamenti fosse un'altra. Eppure non è andata così.

Il perché sta nella consistente campagna mediatica prodotta negli anni e, soprattutto, nella volontà politico-istituzionale di proseguire lungo il percorso segnato da un solo Ente di ricerca, il CNR di Bari, il quale, però, ha operato al di fuori dello spirito che anima la ricerca scientifica, ossia libero, partecipativo, volto alla corrispondenza tra evidenze e conclusioni scientifiche (artt. 9 e 32 della Costituzione).

A questo punto è opportuno focalizzarsi su alcuni segnali che mostrano quale percorso abbia intrapreso il potere amministrativo (Regione Puglia, Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, Comitato Fitosanitario Nazionale e Regionale) per estirpare gli ulivi autoctoni, rendere possibile un modello di sviluppo del territorio in senso efficientistico ed acuire il già problematico fenomeno di abbandono delle terre da parte dei piccoli proprietari terrieri.

Il primo (specificare cosa) che va analizzato è quello di tipo normativo. La Legge Regionale (L.R.) 14/2007 della Regione Puglia[15] tutelava gli ulivi monumentali, dopo un apposito censimento, al fine di considerarli non solo da un punto di vista produttivo, ma anche storico-culturale. L'11 aprile 2013 fu promulgata la L.R. 12/2013[16], che, in sintesi, permetteva l'espianto degli ulivi monumentali in deroga alle norme tecniche di attuazione del piano urbanistico territoriale tematico per il paesaggio (citare anche la fonte in nota). La legge fu emanata poco prima della deliberazione regionale che rendeva nota la presenza del batterio di Xylella Fastidiosa.

Il secondo (specificare cosa) è di tipo scientifico e rappresenta il *leit motiv* per cui sono state approvate le misure emergenziali di cui si discute. Nel 2015 la Procura di Lecce ha aperto un fascicolo contro alcuni membri del CNR di Bari, della Regione Puglia, che si è chiuso con l'archiviazione del procedimento nel 2019. Non è questa la sede per analizzare i tanti e rilevanti fatti emersi in sede d'indagine penale, ma è opportuno precisare che la Procura leccese ha archiviato (trasmettendo il fascicolo alla Procura di Bari per gli atti di sua competenza), specificando che i gravissimi ele-

15 Tutela e valorizzazione del paesaggio degli ulivi monumentali della Puglia. (B.U.R. Puglia n. 83 del 7-6-2007)

16 Integrazioni alla legge regionale 4 giugno 2007, n. 14 (Tutela e valorizzazione del paesaggio degli ulivi monumentali)

menti raccolti non sono sufficienti a dimostrare il nesso causale tra le condotte di funzionari, scienziati, operatori e l'evento del delitto colposo di diffusione di malattie delle piante. Il ché non significa che i fatti accertati non siano di per sé idonei a delineare scenari preoccupanti.

Uno di questi fatti accertati riguarda una pubblicazione scientifica, del 21 settembre 2013, firmata dagli stessi docenti che hanno gestito tutta la questione Xylella, in cui si parlava del ritrovamento del batterio di Xylella fastidiosa nel Salento, ancor prima di acquistare i primer[17] necessari per l'identificazione del batterio, avvenuta nell'ottobre 2013[18]. Ciò si lega ad un altro fatto accertato dalla Procura, ossia che nel 2010 sono stati introdotti in Italia, in maniera irregolare, quattro ceppi del batterio, per motivi di studio. Ciò in concomitanza con un workshop di studio sul batterio tenutosi a Valenzano (comune in provincia di Bari) nell'ottobre 2010. Ma queste sono solo congetture e non spiegano totalmente l'eziologia e la diffusione dei disseccamenti. Tuttavia, ci aiutano a comprendere che v'è stato un vivo interesse nei confronti del batterio, ben prima della sua inspiegabile apparizione.

Le fonti ufficiali parlano della presenza in Salento del batterio dovuta ai traffici commerciali con il Costa Rica[19], ma appare curioso che ciò sia avvenuto solo in Salento, dato che la Germania è il primo importatore di vegetali, mentre i Paesi bassi sono il primo esportatore in Europa, sicché appare poco probabile che il patogeno sia comparso per la prima volta, in Europa, in un piccolo lembo di terra, provincia di un Paese che importa molto meno di altri stati membri dell'UE e, dunque, caratterizzato da scarsi traffici commerciali[20].

Un altro dei fatti rilevanti per comprendere le dinamiche sottese alla questione Xylella riguarda la presenza, nel Salento, di diversi campi sperimentali ubicati proprio nella zona in cui sono nati i primi disseccamenti e

17 I primer per PCR sono brevi frammenti di DNA a filamento singolo, di solito intorno ai 20 nucleotidi di lunghezza. in ogni reazione PCR sono usati Due primer, progettati in modo da fiancheggiare la regione bersaglio (quella da copiare). Tratto da https://sicamweb.it/pcr-reazione-a-catena-della-polimerasi/

18 Scrive la Procura di Lecce, nel citato Decreto di archiviazione n. 8144/15 RG: «L'anomalia è tuttavia nel fatto che già il 21 settembre 2013 – e dunque ancor prima dell'acquisto dei primer – esce la prima pubblicazione ufficiale sul ritrovamento del batterio di Xylella fastidiosa nel Salento a firma di Saponari, Boscia, Nigro, Martelli, dal titolo IDENTIFICATION OF DNA SEQUENCES RELATED TO XYLELLA FASTIDIOSA IN OLEANDE, ALMOND AND OLIVE TREES EXHIBITNG LEAF SCORCH SYMPTOMS IN APULIA (SOUTHERN ITALY) sul Journal of Plant Pathology (2013) nr. 95(3) Received: September 21, 2013 – Accepted: October 10, 2013 (…) pubblicazione che dà conto evidentemente di risultati di pregressi studi sulla Xylella, asseritamente rinvenuta nell'ottobre 2013, studi evidentemente già condotti in epoca precedente al 24 settembre 2013, indicata dalla Saponari quale data di "primo" acquisto dei primers necessari ad individuare il batterio.»

19 https://www.nature.com/articles/d43978-022-00008-1

20 Di seguito una semplice infografica che dimostra come, in Europa, l'Olanda è il primo esportatore di piante e vegetali, con il 44,2% nel 2015 ed il 43,7% nel 2020 (ultimo dato disponibile), mentre la Germania è il primo importatore di piante e vegetali, rispettivamente con il 18% nel 2015 ed il 17,7% nel 2020. L'Italia esporta circa il 7%, ed importa poco meno del 4%. Fonte: https://oec.world/en/profile/hs/other-live-plants?redirect=true&yearSelector1=tradeYear1

di cui la popolazione non ha mai saputo nulla[21]. Inoltre sono emersi, sempre dalle indagini della Procura, due distinti progetti, uno del 2006, progetto OLVIVA, e un accordo del 2012 con Agromillora Research SL.

Il primo era un progetto interregionale di ricerca finalizzato allo sviluppo di innovazioni tecnologiche per la qualificazione della filiera olivicola, in particolare per fornire gli strumenti operativi necessari per l'immediata applicazione dei nuovi protocolli di certificazione fitosanitaria e di corrispondenza varietale per le cultivar di olivo. Per la Puglia era coinvolta l'Università di Bari, lo IAM di Valenzano e il centro di ricerca e sperimentazione in agricoltura "Basile Caramia" di Locorotondo (comune in provincia di BA) che, come dicono i magistrati, *"saranno, nella storia Xylella, i protagonisti assoluti ed incontrastati"*.

Il secondo è un accordo di collaborazione tra Università di Bari e Agromillora Research SL, un centro di ricerca e sviluppo spagnolo, per la *"valutazione, brevettazione e commercializzazione di nuove selezioni di olive da olio a bassa vigoria"*, ottenendo il 70% delle royalties sul fatturato annuo derivante dallo sfruttamento del brevetto. Oggi si sostiene ormai pacificamente che la cultivar *Favolosa* (FS-17), ossia un portainnesto brevettato dallo stesso CNR di Bari è una delle due cultivar resistenti alla Xylella[22].

Per attuare il progetto fu costituita la Sinagri S.r.l., una società *spin off* dell'Università di Bari che iniziò la sua attività nel giugno 2013, ossia pochi mesi prima della scoperta della Xylella.

Negli anni passati, le associazioni di categoria più importanti premevano sul fatto di eliminare l'olivicoltura tradizionale, perché interferenti con lo sviluppo della meccanizzazione e dell'efficientamento agricolo, specie in un territorio, come quello della Provincia di Lecce, caratterizzato da

21 «ad oggi – scrive la Procura di Lecce nel Decreto di archiviazione - è stata accertata la presenza di campi sperimentali nel Salento negli anni 2009/2010 (...). La sperimentazione sugli olivi (...) ha portato al rilascio di due distinte autorizzazioni eccezionali da parte del Ministero della Salute, per l'impiego del prodotto a base di PYRACLOSTROBIN, di nome INSIGNA; (...) nel provvedimento il prodotto veniva autorizzato per un unico trattamento da effettuarsi in 30 giorni tra il 4 luglio 2010 e il 2 agosto 2011. Una ulteriore autorizzazione eccezionale è stata rilasciata in data 19.04.2013 per 120 giorni (...). Successivamente il prodotto della BASF di nome INSIGNIA è stato sostituito con un analogo prodotto di nome CABRIO OLIVO, della stessa azienda, il quale presenta come unica differenza l'essere "NOCIVO" oltre che "PERICOLOSO PER L'AMBIENTE" (...). Eclatante dunque che proprio questo secondo impiego in deroga del prodotto, per un periodo così lungo, termini ad agosto 2013, epoca in cui la patologia del Codiro era ormai esplosa al massimo della sua virulenza; epoca, altresì, prossima alla "intuizione" di Martelli con emersione "ufficiale" del fenomeno». L'intuizione di cui parla la Procura è dovuta al fatto che il prof. Martelli dichiarò che la scoperta del batterio avvenne a causa di una sua illuminante intuizione, che portò i ricercatori ad acquistare i primer per la sua identificazione e, a seguito dei campionamenti, si scoprì che la Xylella era presente nel gallipolino. Tuttavia, come s'è visto, la pubblicazione riguardo il ritrovamento del batterio è precedente a tale *intuizione*.

22 L'altra è la varietà di Leccino, nazionale, diffusa, a crescita controllabile, che si presta a forme di coltivazione intensiva e superintensiva. Per queste varietà, nel tempo, l'industria ha prodotto macchinari e metodologie per la gestione meccanizzata. Cosa che non si può fare per le varietà locali. Si V. https://olivoeolio.edagricole.it/ricerca-scientifica/superintensivo-le-cultivar-piu-adatte/

una notevole frammentazione terriera[23]. A tal proposito, Confagricoltura (2012) ha dichiarato quanto segue[24]:

> *La produttività delle aziende olivicole pugliesi è, in molti casi, fortemente condizionata dalla rigidità strutturale connessa alla diffusa presenza di piante secolari. Queste, spesso aventi un carattere monumentale, male si conciliano con un esercizio efficiente e redditizio. I costi di produzione sono proibitivi per queste realtà aziendali, specie per le aziende che puntano alla qualità.*

Sempre Confagricoltura, ha dichiarato:

> *La bassa produttività degli oliveti pugliesi rappresenta un grave freno alla ripartenza del settore: l'enorme patrimonio olivicolo tradizionale non è in grado di reggere il passo con i moderni modelli superintensivi di altre realtà produttive. Qui è necessario fare una scelta: privilegiare i valori culturali e paesaggistici degli oliveti o quelli strettamente economico-produttivi? La Regione Puglia, con gli ultimi provvedimenti sulla tutela degli ulivi monumentali (quella del 2007, v. sopra, ndr), sembra aver deciso per la prima opzione, così come ha deciso che debbano essere gli olivicoltori a farsi intero carico del costo sociale di tale scelta. La ristrutturazione degli oliveti obsoleti è un passaggio imprescindibile per la sopravvivenza del comparto: gli attuali costi di produzione e la produttività in campo non sono compatibili con un'olivicoltura redditizia.*

In tal senso, la Politica Agricola Comune (PAC), una delle politiche fra le più importanti dell'Unione Europa, che occupa quasi il 40% del bilancio europeo, se sui principi esprime le ben note considerazioni legate alla sostenibilità e all'ecologismo, nei fatti premia i grandi proprietari terrieri e le coltivazioni intensive (e allevamenti intensivi), secondo una logica puramente assistenzialista, che incentiva fortemente le speculazioni sulle terre nonché l'accorpamento fondiario[25].

---

23 La Puglia è caratterizzata dalla presenza di numerosissimi produttori, piccoli proprietari, i quali detengono ben il 23,82% della quota di SAU (Superficie Agricola Utilizzata) nazionale e rappresentano la maggior parte delle aziende pugliesi. Su poco più di 352.000 aziende pugliesi, quasi 310.000 sono piccoli conduttori, mentre nello specifico, in Provincia di Lecce, su 78.672 aziende, ben 70.274 sono a sola conduzione familiare o manodopera familiare prevalente. Gli olivicoltori che producono olive per olio, in Puglia, sono 267.203, in Provincia di Lecce sono 67.553. Fonte: Dipartimento di Scienze Economiche Università di Bari, Regione Puglia, Assessorato allo Sviluppo Economico e Innovazione Tecnologica, *Risorse Agricole Regione Puglia* su sistema.puglia.it.

24 Centro studi Confagricoltura Puglia Elaborazioni, *L'olivicoltura pugliese – Criticità e sviluppo,* elaborato dall'agronomo Fabio Lazzari, consulente per Aprol e CRSFA "Basile Caramia", con il coordinamento di Umberto Bucci e Carlo Zambelli (2012), documento non più disponibile in rete ma di cui si conserva copia in locale.

25 Si V., a tal proposito, questo interessante approfondimento giornalistico:

2. Analisi del Piano di Rigenerazione olivicola della Puglia.

In conseguenza del Decreto Legge 29 marzo 2019, n. 27 (c.d. Decreto Emergenze[26]), redatto dall'ex ministro al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF) Gian Marco Centinaio, è stato predisposto il conseguente Piano di rigenerazione olivicola in Puglia[27], il quale reca una dotazione finanziaria di 300 milioni di euro, di cui 150 nell'anno 2020 e 150 nell'anno 2021[28], con una ripartizione dei fondi secondo lo schema seguente:

	AZIONI	Milioni di €		MISURE	2020	2021	TOTALE
1	Contrasto alla diffusione della Xylella	5,00	A.	Contrasto al vettore ed eliminazione delle fonti di inoculo	2,00	3,00	5,00
2	Ripristino potenzialità produttiva	250,00	A.	Rimozione piante disseccate a seguito di Xylella nella zona infetta	5,00	15,00	20,00
			B.	Reimpianti e riconversioni tramite cultivar di olivo resistenti	14,00	26,00	40,00
			C.	Riconversioni verso altre colture	10,00	15,00	25,00
			D.	Salvaguardia olivi secolari o monumentali	1,00	4,00	5,00
			E.	Sostegno al reddito: interventi compensativi imprese agricole	85,00	35,00	120,00
			F.	Interventi compensativi in favore dei frantoi oleari	20,00	15,00	35,00
			G.	Sostegno alle imprese vivaistiche	2,00	3,00	5,00
3	Rilancio economia rurale aree danneggiate	10,00	A.	Contratti di filiera e di distretto	-	5,00	5,00
			B.	Diversificazione dell'economia rurale e accorpamento fondiario	-	5,00	5,00
4	Azioni orizzontali	25,00	A.	Comunicazione e informazione	2,00	3,00	5,00
			B.	Ricerca e sperimentazione	5,00	15,00	20,00
5	Monitoraggio e rete laboratori	10,00	A.	Potenziamento rete laboratori pubblici	2,00	3,00	5,00
			B.	Monitoraggio e diagnostica	2,00	3,00	5,00
	TOTALE AZIONI	300,00		TOTALE MISURE	150,00	150,00	300,00

Il progetto è suddiviso in cinque azioni:

1) contrasto alla diffusione della Xylella;

https://www.huffingtonpost.it/entry/questa-pac-premia-grandi-proprietari-terrieri-e-agricoltura-intensiva-di-r-muroni_it_5fc0b237c5b68ca87f832ab4/

26 Decreto Legge 29 marzo 2019, n. 27, recante disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi e di sostegno alle imprese agroalimentari colpite da eventi atmosferici avversi di carattere eccezionale e per l'emergenza nello stabilimento Stoppani, sito nel Comune di Cogoleto, convertito, con modificazioni, in Legge 21 maggio 2019, n. 44.

27 Decreto interministeriale n. 2484 del 6 marzo 2020, in attuazione dell'articolo 8-quater della Legge 21 maggio n. 44.

28 A seguito della pandemia di sars cov-19 l'attuazione delle misure ha subito dei rallentamenti. Difatti solo con Determinazione del Direttore del Dipartimento Agricoltura e Sviluppo Rurale della Regione Puglia n. 572 del 21.10.2021 è stato acquisito il parere di compatibilità alle norme tecniche di attuazione del piano di assetto idrogeologico dell'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale, insieme alle relative disposizioni procedurali. Nello specifico il parere interviene sull'acquisizione dei titoli abilitativi di pertinenza dell'Autorità di Bacino in relazione alla vincolistica presente sulle superfici oggetto di intervento nell'ambito dei bandi delle sottomisure 4.1 A, 4.1 B, 4.1 C e 5.2 del Programma di sviluppo Rurale della Regione Puglia 2014-2020. Inoltre i primi provvedimenti di concessione degli aiuti relativamente al bando "Reimpianto di olivi in zona infetta" cui all'art. 6 del Decreto Interministeriale n. 2484/2020, di attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 8-quater della Legge 21 maggio 2019, n. 44, relativo all'attuazione del "Piano straordinario per la rigenerazione olivicola della Puglia", sono giunti con Determinazione n. 116 del 08.03.2022 a firma del Dirigente Sezione Gestione sostenibili e tutela delle risorse forestali e naturali del Dipartimento Agricoltura della Regione Puglia. Fonte: https://www.regione.puglia.it/web/rigenerazione-olivicola

2) ripristino potenzialità produttiva;

3) rilancio economia rurale aree danneggiate;

4) azioni orizzontali;

5) monitoraggio e rete laboratori.

Per quel che attiene l'analisi di questo articolo, in questa sede si concentrerà l'attenzione sulle azioni nn. 2) e 3).

2.1. L'Azione 2 del Piano: Ripristino potenzialità produttiva.

L'azione di ripristino della potenzialità produttiva[29] si apre con gli articoli 4 e 5 del Piano straordinario per la rigenerazione olivicola della Puglia (d'ora in avanti, Piano), i quali prevedono un contributo forfettario per le operazioni di espianto degli ulivi non più produttivi e della relativa rimozione del materiale legnoso. Si precisa che il contributo si riduce qualora vi siano ricavi dalla vendita del legname. Destinatari dell'azione sono tutti i proprietari di ulivi ormai non più produttivi e il finanziamento ammonta ad un totale di 20 milioni di euro.

Il regolamento dovrebbe essere emanato, stando al comma 2 dell'art. 4 del Piano, dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, su proposta non vincolante della regione, previo parere del Comitato di sorveglianza[30]. Tuttavia ad oggi non è ancora stato emanato, nonostante, sul territorio salentino, si stia procedendo agli abbattimenti, al fine di permettere i reimpianti. È evidente, sul punto, che nel momento in cui i pubblici poteri approvano i bandi per i reimpianti, non preceduti dalla regolamentazione sulle procedure di espianto, i proprietari olivicoltori procederanno in autonomia, ovvero saranno indotti a vendere i propri terreni, per quanto appresso si dirà.

2.1.1. La questione dei reimpianti e la Sentenza della Corte Costituzionale n. 74/2021.

L'articolo 6 del Piano prevede contributi per reimpiantare cultivar leccino, favolosa FS-17 o altre che dovessero rivelarsi resistenti o tolleranti (art. 6 comma 1), ma che al momento non sono state individuate. Il comma 3 del Piano individua come destinatari della misura i proprietari,

29 A tale azione corrisponde il Capo III del Piano (Artt. 4-15).

30 Il Comitato di Sorveglianza (CdS) ha l'obiettivo di valutare, con cadenza periodica, l'avanzamento di un Programma Operativo e i progressi compiuti nel raggiungimento dei suoi obiettivi. E' composto dai rappresentanti designati da Mipaaf, Mise, Sud e Coesione territoriale, Regione Puglia e si è insediato il 30.04.2020. https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15407

detentori o possessori di terreni precedentemente coltivati con olivi, anche non imprenditori agricoli, situati nella zona infetta, mentre il comma 4 lett. *a*) del Piano specifica che è attribuita priorità, nella concessione dei contributi, agli imprenditori agricoli professionali. Il finanziamento ammonta ad un totale di 40 milioni di euro e la regolamentazione spetta alla Regione Puglia, con provvedimento regionale, previo parere del comitato di sorveglianza e ai fini dell'accesso alla misura 5.2 del PSR 2014-2020[31].

Nello specifico, quest'ultimo finanziamento prevede che agli imprenditori agricoli sia attribuita una certa priorità nella concessione dei contributi, mentre ai piccoli proprietari - non imprenditori - è concesso un contributo per reimpianto pari al 100% dei costi per superfici fino a 1 ettaro, all'80% fino a 5 ettari e al 50% con estensione superiore ai 5 ettari.

In particolare, l'art. 3 comma 1 della Deliberazione di Giunta regionale n. 1178/2020 prevede che "*gli interventi ammissibili al finanziamento comprendono la sostituzione di piante danneggiate con almeno un pari numero di olivi di cultivar e ecotipi dichiarati resistenti o tolleranti all'organismo specificato dal Comitato Fitosanitario Nazionale*".

Inoltre l'art. 6, disciplinante la procedura di accesso ed i criteri di selezione, specifica che verranno privilegiate le candidature di soggetti che "*[…] sono in possesso della qualifica di Imprenditore agricolo professionale (IAP) o Coltivatore diretto (CD); si impegnano ad utilizzare "piante di categoria "certificato" mediante analisi di laboratorio" ai sensi della certificazione europea o del Sistema nazionale volontario di qualificazione del materiale di propagazione vegetale".*

Tuttavia va specificato che il contributo copre solo i costi vivi di reimpianto, non i costi accessori. In particolare va osservato che un impianto di ulivi delle varietà ammesse (Leccino e Favolosa FS-17) richiede, quantomeno nei primi anni di vita, risorse idriche per essere gestito[32], di cui la Puglia non dispone[33] né, in particolare, ve ne sono in numerosi appezzamenti di terreno, specie di piccoli produttori[34]. Ciò sacrifica le aspettative

31 Il regolamento è stato emanato con Deliberazione della Giunta regionale 31 luglio 2020, n. 1178 recante *Decreto interministeriale del 6 marzo 2020, n. 2484, concernente attuazione disposizioni del'art. 8-quater della legge 21-05-2019, n. 44, relativo all'attuazione del "Piano straordinario per la rigenerazione olivicola della Puglia. - Variazione di bilancio di previsione 2020 e pluriennale 2020-2022 ai sensi dell'art. 51 del D.Lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii attivazione interventi art. 6 decreto.*

32 https://agronotizie.imagelinenetwork.com/vivaismo-e-sementi/2019/10/18/la-competitivita-dell-olivicoltura-passa-dal-super-intensivo/64448

33 Per approfondire si rimanda a questa infografica: https://coggle.it/diagram/Yl8oHTDWsJ_KVDaV/t/risorse-idriche-della-puglia

34 Per approfondire le criticità legate alla siccità, alla carenza di infrastrutture idriche nell'agricoltura pugliese e, in generale, allo stato dell'irrigazione in Puglia, si rimanda alla lettura di Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA), *Stato dell'irrigazione in Puglia, Programma operativo multiregionale, Sottoprogramma III, misura 3*, a cura di G. Casiello, 2000, disponibile su https://sigrian.crea.gov.it/index.php/rapporti/ da cui emerge, in particolare, che la superficie irrigata complessivamente nella regione è pari a 362.130 ettari (di cui 352.459 ettari nei territori amministrati dai Consorzi), ma i suoli agricoli adatti all'irrigazione sono estesi

di questi ultimi che, in mancanza di aiuti per ripristinare la produzione e, a regime, rientrare dei costi, saranno indotti a non accedere alle misure.

Inoltre le piante di Leccino e Favolosa FS-17 hanno un ciclo di vita breve[35] e risulta complesso immaginare che un piccolo produttore possa avere le disponibilità economiche per procedere a nuovi reimpianti a fine ciclo vita delle piante.

L'art. 7 del Piano prevede contributi per la *riconversione verso altre colture*. In questo caso i destinatari sono solo gli imprenditori agricoli professionali, pur se tuttavia il comma 5 specifica che *gli aiuti di cui al presente articolo sono concessi, alle PMI attive nella produzione primaria di prodotti agricoli, in conformità all'art. 14, comma 3, lettera e) del regolamento (UE) n. 702/2014*, con ciò escludendo, probabilmente, le microimprese. Il finanziamento ammonta ad un totale di 25 milioni di euro ed il relativo regolamento viene emanato dalla Regione Puglia, ma con provvedimento emesso dal MIPAAF, su proposta non vincolante regionale e previo parere del comitato di sorveglianza.

Pur se il regolamento non è stato ancora emanato, la misura ha ricevuto una prima attuazione già nel 2021 quando, con un comunicato stampa, l'assessore all'agricoltura della Regione Puglia, Donato Pentassuglia ha dichiarato che, in deroga al divieto di reimpianto[36], il Comitato Fitosanitario Nazionale ha concesso il reimpianto di "*specie arboree che, sebbene teoricamente suscettibili alla Xylella, si sono dimostrate resistenti o tolleranti all'organismo nocivo. In particolare, si fa riferimento alle piante del genere citrus e della famiglia delle drupacee, ovvero agrumi, peschi, ciliegi, mandorli, albicocchi. Obiettivo ultimo è offrire ulteriori prospettive di sviluppo alle zone particolarmente colpite dalla batteriosi anche in un quadro di valorizzazione di un paesaggio così duramente colpito*"[37].

Appare tuttavia contraddittorio, rispetto alle evidenze scientifiche fornite dal CNR di Bari, permettere il reimpianto di varietà comunque suscettibili di ospitare il batterio, pur se definite tolleranti o resistenti. Tale ragionamento vale anche per le varietà d'ulivo di cui s'è poc'anzi discusso.

Dunque, se una varietà è definita resistente o tollerante, non è im-

per 735.292 ettari, in buona parte non ancora utilizzati per la pratica irrigua. Inoltre emerge un'ampiezza media per ditta di 1,67 ettari, da cui si ricava il dato della frammentazione della proprietà fondiaria, per cui quasi il 70 % delle aziende hanno dimensioni inferiori ai 2 ettari.

35 Si legge in Accademia Nazionale dell'Olivo e dell'Olio Spoleto, Collana dell'Accademia, volume VII, Moderni Modelli olivicoli, a cura di Franco Famiani e Riccardo Gucci, p. 25: *«Al momento, non essendo disponibili dati sullo sviluppo delle piante e sulle loro produzioni per l'intero ciclo di vita di un impianto superintensivo, non è possibile dare indicazioni precise e certe sulla durata economica di questi impianti. Tuttavia, sulla base delle informazioni acquisite si stima che la loro durata possa essere di almeno 15 anni».*

36 Si V. nota 2.

37 La notizia è rinvenibile qui: https://www.regione.puglia.it/web/press-regione/-/xylella-via-libera-agli-impianti-di-agrumeti-e-alberi-da-frutto-pentassuglia-il-comitato-fitosanitario-nazionale-ha-accolto-nostre-istanze-per-riconvertire-le-colture-salentine

mune. Ciò significa solo che non mostra segni di disseccamento, ma può infettare altre piante.

Stando a quanto affermato da Coldiretti Puglia, *«le indagini diagnostiche sulle piante delle varietà di ciliegio dolce e mandorlo selezionate (...) a seguito dell'esposizione sia all'inoculo artificiale sia ad adulti di sputacchina con elevata incidenza di infezioni di Xylella fastidiosa, hanno dimostrato – (...) sulla scorta dello studio scientifico dell'IPSP del CNR di Bari – che la presenza del batterio risulta in media inferiore all'11% su mandorli e ciliegi. Questo dato confrontato con quanto ottenuto nelle tesi con piante di olivo, con la media di piante infette del 74,43%, indica una percentuale significativamente più bassa di infezione di mandorlo e ciliegio»*[38].

Appare del tutto evidente che lo stesso trattamento non è stato riservato alle piante di ulivo quando, dal 2015 al 2019, a fronte di una percentuale molto più bassa di piante infette (1,61%) gli Enti preposti non hanno mostrato segni di dubbio sulla campagna di abbattimenti e di sostituzione delle varietà locali.

Inoltre appare altrettanto evidente che procedere con il reimpianto di specie sì tolleranti ma infettabili rischia di far continuare lo stato d'emergenza, ponendo a rischio la salute umana e quella animale a causa dell'uso costante di insetticidi[39].

Tra l'altro la Regione Puglia, al fine di favorire i reimpianti e la diversificazione colturale, ha emanato, nel 2019, una Legge Regionale che consente di reimpiantare qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistico colturali, comunque denominati, apposti in forza di leggi regionali o di provvedimenti amministrativi di pianificazione sovraordinata o comunale[40].

Le norme sono state oggetto di giudizio di legittimità costituzionale[41] e la Corte costituzionale ha anzitutto ricordato che "*in forza della disciplina derogatoria sul taglio delle piante infette, da un lato, e della normativa del codice di settore sulla necessità dell'autorizzazione paesaggistica per l'impianto, dall'altro, e al fine di «agire tempestivamente» per «salvaguardare il paesaggio identitario e impedire la desertificazione dei luoghi», la*

38 L'articolo intero è rinvenibile qui: https://puglia.coldiretti.it/news/xylella-coldiretti-puglia-mandorli-resilienti-al-batterio-subito-deroga-a-specie-resistenti-per-ripiantare-40-regione/

39 La lotta al vettore del batterio, nello stadio adulto, avviene, secondo il *Piano d'azione per contrastare la diffusione di Xylella fastidiosa (Well et al.) in Puglia* (Deliberazione di Giunta regionale 14 marzo 2022, n. 343), p. 27 ss, con: *«(...) 2 interventi fitosanitari obbligatori, con prodotti registrati, adottando un intervallo tra le applicazioni di circa 20-25 giorni. Il primo trattamento ha lo scopo di ridurre quanto più possibile la popolazione degli adulti prima che acquisiscano il batterio; il secondo trattamento ha lo scopo di abbattere ulteriormente la popolazione degli adulti che non sia stata interessata dal trattamento precedente. (...) I trattamenti fitosanitari devono essere effettuati con insetticidi autorizzati sulla specie e per il controllo di Philaenus spumarius L., avendo cura di rispettare quanto prescritto in etichetta.»*

40 Art. 26 della Legge Regionale n. 52 del 30.11.2019

41 Corte Costituzionale, Sentenza n. 74 del 09.02.2021.

Regione Puglia, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e il Ministero delle politiche agricole hanno stipulato un protocollo di intesa riguardante «la "[r]icostituzione del paesaggio olivicolo pugliese nelle aree soggette a vincolo paesaggistico, ai sensi della parte III del codice dei beni culturali e del paesaggio, ricadenti nella zona infetta da Xylella fastidiosa", approvato con deliberazione della Giunta regionale 11 novembre 2019, n. 2052».

Subito dopo la Corte ha specificato che è proprio "*l'art. 2 di detto protocollo a dettare la disciplina per il reimpianto in deroga all'autorizzazione paesaggistica. Con tale disposizione si è previsto, infatti, che «[l]e operazioni di reimpianto nelle aree vincolate ricadenti in zone infette (con esclusione della zona di contenimento) [...] possono essere ricondotte a pratiche agricole non soggette ad autorizzazione paesaggistica» se rispettano le due condizioni espressamente individuate dalla norma: in primo luogo, se sono reimpiantate solo coltivazioni di olivo resistenti quali il «Leccino o la Fs-17, o altre varietà di ulivi che dovessero rivelarsi resistenti o tolleranti all'organismo specificato, sulla base di apposita certificazione del Comitato Fitosanitario Nazionale»; in secondo luogo, se «nelle operazioni di reimpianto sono salvaguardati tutti i beni diffusi caratterizzanti il paesaggio rurale (muretti a secco, lamie, specchie, trulli, cisterne pozzi, canalizzazioni delle acque piovane ecc.) in conformità con gli artt. 76, 77, 78 e 83 delle NTA del PPTR [Piano paesaggistico territoriale regionale]»*.

Dunque, i giudici della Corte costituzionale nelle menzionata sentenza concludono, esprimendosi sulla lamentata violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *s*) Costituzione, che "*fuori dalle condizioni espressamente previste dal comma 1 (...) gli interventi di reimpianto devono essere sottoposti – così ancora l'art. 2, comma 2, del citato protocollo – a «procedura ordinaria di cui all'art. 146 del D.Lgs. 42/2004*".

2.1.2. Le misure di sostegno al reddito.

Gli artt. 9-15 del Piano prevedono alcune di misure di sostegno al reddito, interventi compensativi in favore delle imprese agricole (art. 9), frantoi oleari (art. 10), imprese vivaistiche (art. 15), stanziando 120 milioni di euro nel primo caso, 35 milioni in favore dei frantoi oleari e 5 milioni per le imprese vivaistiche. In particolare, mentre per i frantoi oleari sono previsti aiuti per tre annualità (art. 10 comma 1), l'art. 9 specifica, al comma 4, che il contributo è limitato ad una sola annualità, ad eccezione delle imprese che si impegnano a proseguire l'attività agricola attraverso coltivazioni arboree, alle condizioni stabilite dal decreto di cui al successivo

comma 5, nei confronti delle quali il contributo può essere assicurato per un periodo non superiore a tre anni[42].

Salta subito all'occhio che le norme in esame non prevedano alcun aiuto diretto ai braccianti agricoli, eppure, secondo i sindacati, solo nella provincia di Lecce, dal 2016 al 2018, la grave crisi occupazionale determinata dal caso Xylella ha portato alla perdita di 200 mila giornate di lavoro. I braccianti non hanno raggiunto il numero di giornate utili per rimanere iscritti nelle liste di collocamento a fini pensionistici e previdenziali[43].

Inoltre, va criticata la scelta di non concedere alcun aiuto ai piccoli produttori non professionali, ma che rappresentano comunque l'ossatura del sistema produttivo olivicolo pugliese, a maggior ragione in considerazione del fatto che la Deliberazione di Giunta regionale 14 marzo 2022, n. 343[44], impone a tutti i proprietari, possessori o detentori di terreni agricoli (ad eccezione di talune tipologie di terreni[45]) una serie di misure fitosanitarie contro le forme giovanili del vettore, consistenti in arature, fresature, erpicature e trinciature, nel periodo primaverile, curandosi di eliminare le piante erbacee su cui le forme giovanili completano il ciclo vitale, per raggiungere così l'obiettivo di ridurre la popolazione del vettore.

Ciò vale su tutto il territorio ricadente nella c.d. zona infetta, mentre, nelle zone cc.dd. di cuscinetto e di contenimento[46], a tali misure vanno aggiunte ulteriori interventi effettuati con insetticidi autorizzati.

Tali operazioni obbligatorie hanno un costo che gravano sui proprietari, possessori, detentori o gestori del fondo agricolo e che, in passato, quando erano facoltative, erano in grado di coprire con la produzione di o-

42 Il succitato Decreto ministeriale è il DM 6703 del 23 giugno 2020 recante *Individuazione dei criteri, priorità e procedure di attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 9 del decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali di concerto con il Ministro per il Sud e la coesione territoriale e con il Ministro dello sviluppo economico 6 marzo 2020, n. 2484, per la concessione di contributi compensativi del Fondo di solidarietà nazionale fino ad un massimo di tre esercizi a favore delle imprese agricole colpite dall'infezione Xylella fastidiosa nel territorio della regione Puglia* e specifica, a differenza della norma che lo genera, che gli aiuti sono concessi alle PMI attive nella produzione primaria di prodotti agricoli (art. 3).

43 Mozione 5-03570 a firma Epifani e Fornaro, seduta della Camera dei Deputati del 12 febbraio 2020, su https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0303&tipo=atti_indirizzo_controllo

44 Recante il Piano d'azione per contrastare la diffusione di Xylella fastidiosa (Well et al.) in Puglia,

45 Si tratta, in particolare, di: aree protette; macchia mediterranea; boschi; pinete; terreni con colture erbacee in atto quali cereali, proteaginose, colture orticole da pieno campo e industriali, colture foraggere, colture floricole; pascoli. Cfr Deliberazione di Giunta regionale 14 marzo 2022, n. 343, misura 4.7.1., su http://www.infoxylella.it/wp-content/uploads/2022/03/DGR-343-Piano-dAzione-Puglia-2022.pdf?x98149&x98149

46 La Zona infetta comprende l'intera provincia di Lecce, Brindisi e parte di Taranto, è la zona in cui il batterio è insediato e non è possibile eradicarlo. La zona di contenimento è la la fascia di 20 km della zona infetta adiacente alla zona cuscinetto in cui deve essere effettuato il monitoraggio e si devono attuare misure di contenimento attraverso l'estirpazione delle piante risultate infette e la lotta al vettore (chimica e meccanica). La zona cuscinetto è la fascia di 10 km di larghezza che circonda la zona infetta. La zona cuscinetto è una zona indenne in cui deve essere effettuato il monitoraggio e in caso di ritrovamento di un focolaio si devono applicare misure di eradicazione che consistono nell'eliminazione della pianta infetta e di tutte le piante delle specie ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, presenti nel raggio di 50 m (art. 4 della Decisione 1201/20). Deve essere effettuata anche la lotta al vettore. http://www.ulivi.sit.puglia.it/portal/portale_gestione_agricoltura/Cartografie

live e la conseguente vendita dell'olio. Oggi, tali redditi vengono meno, ma resta l'obbligo, annuale, di farsene carico.

Ciò contribuisce, indubbiamente, al già evidente fenomeno di abbandono delle campagne e alla svendita dei terreni agricoli, con conseguente impoverimento delle comunità locali[47].

Appare dunque evidente che, seppur le scelte politiche siano orientate a concedere i maggiori sostegni alle imprese agricole, generino forme di disuguaglianza che mortificano le aspettative e le pretese dei consociati in materia di ripristino delle attività produttive che, storicamente, hanno consentito a numerose famiglie di sopravvivere attraverso la produzione e vendita di olio.

Ciò oggi viene meno, in considerazione di quanto sopra espresso. E vien meno, così, la stessa idea di democrazia, fondata sul principio di uguaglianza[48].

Del resto appare scontato ribadire che tutte le volte che i pubblici poteri agiscono in modo sbilanciato favorendo taluni gruppi sociali a svantaggio di altri, si generano forme di disequilibrio in cui prevalgono i soggetti più forti, in questo caso economicamente.

2.2. L'Azione 3 del Piano: Rilancio economia rurale aree danneggiate.

A tale azione corrisponde il Capo IV del Piano (Artt. 16-17). Nonostante la brevità testuale delle norme, quest'azione rappresenta il cuore del Piano, in quanto prevede due fasi: finanziamento dei contratti di filiera e di distretto (art. 16) e diversificazione dell'economia rurale e accorpamento fondiario (art. 17).

L'art. 16, rubricato Contratti di filiera e di distretto[49], non prevede dei

47 Per un punto di vista prettamente geografico della questione si rimanda a Ciervo Margherita, *Il disseccamento degli ulivi in Puglia. Evidenze, contraddizioni, anomalie, scenari. Un punto di vista geografico*, in Geografia a libero accesso, Collana a cura di Claudio Cerreti, 2020, su https://societageografica.net/wp/2020/11/06/geografia-a-libero-accesso-vol-2/

48 *L'idea stessa di democrazia si collega strutturalmente sia con il principio di eguaglianza – inteso come divieto di discriminazione – sia con la pretesa giuridica all'eguaglianza*. Così scrive Luca R. Perfetti in *Eguaglianza vs. disuguaglianze. L'eguaglianza come «compito della Repubblica», la fondazione dell'eguaglianza nei diritti e le contrastanti evoluzioni dell'Ordinamento repubblicano*, in PA, Persona e Amministrazione, Vol. 9, n. 2/2021, su https://journals.uniurb.it/index.php/pea/article/view/3309

49 *Un contratto di filiera è un contratto tra il ministero e i soggetti beneficiari che hanno sottoscritto un accordo di filiera, finalizzato alla realizzazione di un programma integrato a carattere interprofessionale ed avente rilevanza nazionale che, partendo dalla produzione agricola, si sviluppi nei diversi segmenti della filiera in un ambito territoriale multiregionale. I contratti di filiera si basano su un accordo sottoscritto dai diversi soggetti della filiera agroalimentare e/o agroenergetica, operanti in un ambito territoriale multiregionale. L'accordo di filiera individua il soggetto proponente, gli obiettivi, le azioni, incluso il programma, i tempi di realizzazione, i risultati e gli obblighi reciproci dei soggetti beneficiari. Il programma deve essere articolato in diverse tipologie di interventi in relazione all'attività svolta dai soggetti beneficiari, in modo da coprire l'intera filiera e dimostrare l'integrazione fra i differenti soggetti in termini di miglioramento del grado di re-*

destinatari specifici, ma li sottende, in quanto detti contratti vengono solitamente stipulati da imprese operanti nella produzione, trasformazione, commercializzazione e distribuzione dei prodotti agricoli e agroalimentari. Il finanziamento ammonta a 5 milioni di euro e la regolamentazione è definita dall'articolo 66 della legge n. 289/2002, mentre i criteri sono già stabiliti dalla Decisione UE, Aiuto di Stato-Italia SA 42821, Contratti di filiera e di distretto, Bruxelles, 6.1.2016 C(2015) 9742 final.

Prende corpo, nella norma in esame, quanto espresso, sin dal 2006, dalle associazioni di categoria locali sulla presenza di olivi secolari e monumentali che mal si conciliano con una gestione efficentista dell'agricoltura. Il successivo art. 17 completa l'opera in quanto già dalla rubrica si possono intuire le intenzioni dei proponenti: *Diversificazione dell'economia rurale e accorpamento fondiario*. La norma in questione coinvolge i (Gruppi di Azione Locali (GGAALL), che sono società operanti in regime di diritto privato, al fine di incentivare l'accorpamento fondiario, per favorire la cessione delle terre da parte dei piccoli proprietari, nelle aree – dice esattamente la norma - *«dove la frammentazione della proprietà rappresenta un limite allo sviluppo»*. È facile intuire a quale genere di *sviluppo* faccia riferimento la norma.

Infine l'art. 19 dimostra ancora una volta come il potere economico, attraverso i finanziamenti pubblici, orienti la ricerca scientifica: un ingente finanziamento di 20 milioni di euro è condizionato alla produzione di programmi di ricerca orientati ad individuare altre cultivar resistenti o tolleranti, con ciò limitando fortemente la libertà della ricerca scientifica, la quale, priva di finanziamenti non vincolati, difficilmente potrà sviluppare ricerche finalizzate a spiegare il perché gli ulivi siano seccati, anche quelli privi del batterio di Xylella fastidiosa e, fatto ciò, individuare delle misure

---

lazione organizzativa, commerciale e in termini di distribuzione del reddito. Così, per esempio, il contratto può prevedere un accordo tra Azienda 1 che produce olio in Puglia, Azienda 2 che lo molisce in Basilicata, Azienda 3 che lo confeziona in Toscana, Azienda 4 che lo trasporta, Azienda 5 che lo distribuisce alla GDO. Il contratto si basa dunque su una visione export-oriented, una gestione della filiera più economica, efficiente e parcellizzata, sull'interdipendenza aziendale e sullo sfruttamento della tecnologia, che non tengono conto dell'economia locale, ma solo della riduzione dei costi e della massimizzazione dei profitti. Un contratto di distretto è un contratto tra il ministero e i soggetti beneficiari che hanno sottoscritto un accordo di distretto, che, in base alla normativa regionale, rappresentano i distretti di cui all'articolo 13 del decreto legislativo del 18 maggio 2001, n. 228, finalizzato alla realizzazione di un programma volto a rafforzare lo sviluppo economico e sociale dei distretti stessi. I contratti di distretto si basano su un accordo sottoscritto dai diversi soggetti operanti nel territorio del distretto. L'accordo individua il soggetto proponente, gli obiettivi, le azioni, incluso il programma, i tempi di realizzazione, i risultati e gli obblighi reciproci dei soggetti beneficiari. Il programma, che si sviluppa nell'ambito di una o più filiere di qualità certificata e tutelata e/o di produzioni tradizionali o tipiche, deve essere articolato in diverse tipologie di interventi ammissibili in relazione all'attività svolta dai soggetti beneficiari. Deve dimostrare l'integrazione fra i differenti soggetti in termini di miglioramento del grado di relazione organizzativa, commerciale e in termini di distribuzione del reddito. Così, per esempio, Azienda 1 si occupa solo di coltivare melograni e Azienda 2 solo di coltivare mais destinato alla produzione di bioplastica e l'accordo prevede lo scambio dei mezzi di produzione, della forza lavoro e del know-how aziendale. Per un approfondimento, si rimanda alla lettura del seguente documento: Aiuto di Stato–Italia SA.42821. Contratti di filiera e di distretto, Bruxelles, 6.1.2016 C(2015) 9742 final (in parte rettificata dalla Decisione C(2017) 1635 final), in https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/259959/259959_1883367_106_2.pdf

volte a salvare l'ecosistema ed il paesaggio.

3. Conclusioni.

Scrive Mariano Tomatis, citando il collettivo di scrittori Wu-Ming[50]: *«un giorno qualunque disputa si sarebbe potuta risolvere con un calcolo […] Per fortuna quell'alba non è mai sorta. Il positivismo ha sognato che la scienza potesse emanciparsi una volta per tutte dai suoi trascorsi filosofici e letterari, ma i maestri del sospetto – Marx, Nietzsche e Freud – hanno rinvenuto tre cariche esplosive alle fondamenta dell'oggettività scientifica: gli interessi economici, la volontà di potenza e l'inconscio».*

«Quest'ultimo – prosegue Tomatis - è molto più vasto di quel che si credesse fino a trent'anni fa: non comprende solo istinti e desideri repressi. La scienza cognitiva ha scoperto che il pensiero lavora per lo più in maniera inconscia e che buona parte di questi meccanismi neurali nascosti richiamano strutture narrative. Scheletri di miti e leggende sono tatuati sui nostri cervelli con un inchiostro elettrico. Le storie ci sono indispensabili per capire la realtà, per dare un senso ai fatti, per raccontarci chi siamo».

Queste cariche esplosive hanno subito una forte detonazione, in progressione, negli anni dell'emergenza Xylella (e anche un po' prima) e solo oggi, a distanza di quasi un decennio dalla prima detonazione, si riesce a rinvenire qualche detrito da analizzare con sufficiente oggettività tra le macerie di Ulivi millenari secchi, campagne deserte, oggetto di incendi, talvolta dolosi, che è difficile non associare, in alcuni casi, ai tentativi di liberarsi in fretta degli ulivi ormai secchi[51].

Anzitutto è difficile scorgere tracce di oggettività quando la ricerca scientifica assume i tratti dello scientismo[52] agendo in maniera opaca, contrastante con le evidenze ed i dati oggettivi, poco incline al dibattito, arroccata in se stessa e dietro lo scudo dell'agire amministrativo.

Inoltre, non si può non associare i fatti accaduti, le norme prodotte e le politiche ad esse sottese alla volontà – più volte espressa, con forza, da decenni – da parte delle Associazioni di categoria, portatrici sane di inte-

50 Mariano Tomatis, La «neutralità» che difende Golia. Scienza, feticismo dei "fatti" e rimozione del conflitto, citando Wu Ming 2, "Christian Salmon. Storytelling", L'Unità, 27.9.2008, su https://www.wumingfoundation.com/giap/2015/08/la-neutralita-che-difende-golia-scienza-feticismo-dei-fatti-e-rimozione-del-conflitto/

51 https://www.iltaccoditalia.info/2021/08/06/puglia-devastata-da-incendi-indagini-su-roghi-dolosi-e-petizione-per-salvare-ulivi/

52 La scienza è la ricerca e l'applicazione della conoscenza e della comprensione del mondo naturale e sociale seguendo una metodologia sistematica basata sull'evidenza, mentre lo scientismo indica la concezione e il particolare atteggiamento intellettuale di chi ritiene unico sapere valido, capace di risolvere tutti i problemi, di soddisfare tutti i bisogni dell'uomo, quello delle scienze fisiche e sperimentali, e svaluta quindi ogni altra forma di sapere (compresa la filosofia) che non accetti i metodi proprî di queste scienze. https://www.treccani.it/vocabolario/scientismo1/

ressi economici, di ricostruire il comparto agricolo regionale in senso efficentista, conforme ai modelli capitalistici avanzati e in grado di competere sul piano globale. Il ché comporta, di fatto, la spoliazione della piccola proprietà terriera e la sostituzione di piante secolari, difficilmente gestibili in modo meccanizzato, con piante per cui l'industria ha prodotto, nei decenni, mezzi e conoscenze in grado di gestirle con poca forza-lavoro da parte delle persone.

Infine non si può sottacere che la narrazione dominante, amplificata dai media, attraverso semplificazioni concettuali, fondate sul dualismo, agisce sulle coscienze individuali, generando quelle che vengono definite delle vere e proprie "tifoserie da stadio": o sei con noi o contro di noi; o sei con la scienza o sei complottista; o ti fidi del potere oppure sei un santone[53], e ciò anche quando – da operatore del diritto – si ricercano i fatti e le criticità sottese alle scelte scientifiche e politico-amministrative.

Eppure la critica è alla base della ricerca, di qualsivoglia scienza si tratti. Senza la critica non v'è progresso, a meno che non si voglia – parafrasando inopportunamente Pasolini (ma mi sia consentito nel centenario dalla sua nascita) – puntare tutto sullo sviluppo. Ma anche in quel caso la critica non dovrebbe venir meno, poiché ove vi sia una scelta da effettuare, vi sono sempre numerose strade da intraprendere e punti di vista da considerare, nell'ottica per cui tutto nasce secondo contesa.

53 https://www.ansa.it/puglia/notizie/2019/01/14/xylella-italia-olivicola-magistrati-ascoltano-i-santoni_ad94dd70-10b4-4503-aea8-29f46cc51e3b.html