

Xylella Fastidiosa e analisi del rischio fitosanitario a livello europeo

Marina De Nobili

1.- Introduzione

Da quasi sei anni l'olivicoltura pugliese versa in un grave stato di emergenza dovuto alla presenza del batterio *Xylella Fastidiosa*, prima sconosciuto in Italia. A causa di questo patogeno, si registra un calo del 65% della produzione, con conseguente rischio di chiusura dei frantoi¹ (ve ne sono 902 sul territorio) ed indebolimento della filiera olivicola. La Puglia produce il 52% dell'olio dell'intero Paese², quindi tale problema non può più essere considerato regionale, bensì nazionale - o meglio, europeo.

La vicenda può essere esaminata richiamando la procedura di analisi del rischio istituita e promossa dal reg. 2002/178³. Ai sensi dell'art.3, punto 10, del regolamento appena richiamato per analisi del rischio si intende il "processo costituito da tre componenti interconnesse: valutazione, gestione e comunicazione del rischio"⁴. Le prime due fasi,

com'è noto, sono indipendenti l'una dall'altra, l'analisi scientifica e il momento di decisione politica devono essere necessariamente separati per garantire l'obiettività dei risultati e delle misure approvate. La comunicazione del rischio, invece, benché sia individuata come fase a sé stante, permea l'intera procedura di analisi del rischio affinché sia gli esiti scientifici, sia i provvedimenti siano trasmessi a ciascuna parte coinvolta.

Nel caso di fitopatie, si deve avviare un'analisi del rischio fitosanitario, ovvero quel processo di valutazione delle evidenze biologiche o di altra natura (scientifica ed economica) necessario a determinare se un organismo sia nocivo, se debba essere regolamentato e l'intensità delle misure fitosanitarie da adottare⁵. In una comunicazione del 2007 il Comitato Scientifico dell'Efsa definì un rischio nuovo ed emergente per la salute delle piante come: un pericolo non prima identificato al quale il vegetale può essere esposto oppure un'esposizione nuova ed inattesa o significativamente aumentata rispetto ad un pericolo noto oppure una vulnerabilità non conosciuta prima rispetto ad un pericolo noto⁶. La direttiva 2000/29⁷, che verrà sostituita dal regolamento 2016/2031 dal 14 dicembre 2019⁸, rappresenta il quadro normativo di riferimento rispetto alle misure di protezione contro l'introduzione nel territorio unionale di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione. Si è creato un sistema

(¹) Ismea, produzione di olio di oliva ai minimi storici in Italia, Comunicato Ismea, 29 gennaio 2019. Dell'olio d'oliva prodotto in Puglia, il 40/45% è extravergine, il 30/35% vergine ed il restante 25/30% lampante.

(²) *Ibidem*.

(³) Reg. n.178/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

(⁴) È utile consultare anche la Comunicazione della Commissione del 30 aprile 1997, "Salute del consumatore e sicurezza dei generi alimentari", COM(97)183, atto con cui vengono fornite le prime definizioni della procedura di risk analysis, indicandone i principi (indipendenza, trasparenza ed eccellenza) e gli strumenti (parere scientifico, analisi del rischio e controllo). Si stava delineando il Nuovo Approccio della Comunità rispetto alla Food Safety.

(⁵) International Standards for Phytosanitary Measures (ISPM) n.5, Glossary of Phytosanitary Terms.

(⁶) Definition and description of "emerging risks" within the Efsa's mandate, Comitato Scientifico, 10 luglio 2007, EFSA/SC/415 final.

(⁷) Direttiva 2000/29 del Consiglio dell'8 maggio 2000 concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità.

(⁸) Regolamento (UE) 2016/2031 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016 relativo alle misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante, che modifica i regolamenti (UE) n. 228/2013, (UE) n. 652/2014 e (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga le direttive 69/464/CEE, 74/647/CEE, 93/85/CEE, 98/57/CE, 2000/29/CE, 2006/91/CE e 2007/33/CE del Consiglio. Si veda anche il reg. 2017/625 circa i controlli ufficiali e nello specifico l'art. 165, che apporta alcune modifiche al precedente reg.2016/2031.

articolato di collaborazione tra Stati Membri, Commissione Europea e comunità scientifica (Efsa al vertice) al fine di avere il massimo controllo sulle minacce alla salute delle piante ed assicurare l'applicazione di tutte le misure predisposte dalla Commissione o, se urgenti, dagli Stati membri in via provvisoria. Il sistema di allarme rapido - Europhyt, alla stregua del più conosciuto Rasff - garantisce l'immediata conoscenza di patogeni sul territorio e i passaporti fitosanitari obbligatori certificano l'assenza di organismi nocivi sulle piante importate da Paesi terzi.

Il caso di *Xylella F.* è esemplare per mettere in luce come sia complesso il coordinamento tra conoscenze scientifiche e diritto e quanti elementi possano interagire tra loro spesso ponendo degli ostacoli alla procedura di analisi del rischio, rallentandola inevitabilmente.

Prima di affrontare il caso è necessario indugiare su alcune informazioni di carattere scientifico.

2.- Aspetti scientifici

Xylella Fastidiosa è classificato patogeno da quarantena e come tale, il suo ingresso nell'Unione Europea è vietato e, ove registrato, si deve operare subito per eliminarne la presenza e fermare il possibile contagio⁹. Si tratta di un batterio gram-negativo, asporigeno, noto soprattutto negli Stati Uniti e nel Centro America per essere causa della malattia di Pierce, che colpisce le viti da circa un secolo, e della clorosi variegata degli agrumi¹⁰. Ne esistono 4 sottospecie (*multiplex*, *pauca*, *fastidiosa*

e *sandyi*): in Italia è stata rinvenuta la sottospecie *pauca*, ceppo ST53¹¹.

Il batterio colonizza i vasi xilematici della pianta, si moltiplica ed impedisce il passaggio dello xilema. Il vegetale, non ricevendo più nutrienti, inizia a manifestare i primi sintomi della malattia, bruscature fogliari e disseccamenti, finché non si seccerà completamente. Poiché la sintomatologia è paragonabile a quella da stress idrico e non sempre si hanno chiari segni subito dopo l'infezione, è spesso difficile individuarne la presenza. Dai database dell'Efsa, risulta che *Xylella F.* può infettare potenzialmente 563 specie vegetali¹² di cui 34 in Puglia. Si diffonde per mezzo di un insetto vettore che alimentandosi di linfa vegetale, viene a contatto col patogeno, il quale si annida nel suo stomodeo e può essere re-inoculato infinite volte in altre piante (tranne nel caso in cui l'insetto svolga la muta, che elimina il batterio al suo interno).

In Puglia il vettore è *Philaenus Spumarius*, più conosciuto come Sputacchina Media, una cicalina polifaga che può compiere un centinaio di metri a settimana diffondendo rapidamente il batterio (sono stati individuati altri due vettori quali *P. Italosignus* e *N. Campestris* ma non sono considerati rilevanti).

La fitopatia è stata denominata all'inizio Complesso del Disseccamento Rapido dell'Olivo (CODIRO) perché pareva essere causata da una serie di fattori, oltre a *Xylella F.*, quali funghi lignei ed il lepidottero *Zeuzera Pyrina* (aggravata anche dall'aridità del suolo e la trascuratezza dei fondi agricoli). Dopo la dimostrazione dei postulati di

(9) Classificazione ai sensi dell'allegato I, parte A, sezione I della dir.2000/29, oggi riportata all'art.5 del reg. 2016/2031.

(10) Si veda anche il primo report Efsa in merito: *Scientific Opinion on the risks to plant health posed by Xylella fastidiosa in the EU territory, with the identification and evaluation of risk reduction options*, EFSA PLH Panel (EFSA Panel on Plant Health), 2015, EFSA Journal 2015;13(1):3989.

(11) Loconsole G., Saponari M., Boscia D., Almeida R.P.P., *Intercepted isolates of Xylella Fastidiosa in Europe reveal novel genetic diversity*, 2016, Eur. J. Plant Pathology, 146:85-94. I limitati mutamenti del genoma dei due ceppi batterici trovati in Italia e in Costa Rica affermano la provenienza proprio da questo Stato e confermano la recente introduzione attraverso i traffici commerciali nell'Unione Europea, data la quasi identità del DNA. Saponari M., Giampetrucci A., Loconsole G., Boscia D., Saldarelli P., *Xylella Fastidiosa in Olive in Apulia: Where we stand*, in *Phytopatology Review*, 2019, vol.109, n.2, 109:175-186.

(12) *Update of the Xylella spp. host plant database*, Efsa, 30 July 2018, EFSA Journal 2018;16(9):5408. La Commissione aggiorna costantemente l'elenco delle piante suscettibili di *Xylella Fastidiosa*: ultimo aggiornamento – *Commission Database of host plants found to be susceptible to Xylella Fastidiosa in the Union territory- update11*, European Commission, DG for Health and Food Safety, 19 September 2018, Brussels.

Koch¹³, dando prova del ruolo principale del batterio, il nome è mutato in Disseccamento Rapido dell'Olivo benchè i termini tendano ad essere usati indistintamente.

La presenza del batterio in Puglia è stata registrata nell'ottobre del 2013 e nonostante le ampie ricerche, oggi non esiste cura, ampie zone sono catalogate come infette ed esso è stato dichiarato ineradicabile.

Il caso presenta dei punti deboli in ognuna delle fasi caratterizzanti l'analisi del rischio e dimostra concretamente le difficoltà di applicazione delle nozioni scientifiche a livello regolamentare.

3.- Risk assessment

I dati scientifici ufficiali affermano che *Xylella F.* è l'unico agente patogeno responsabile. L'Efsa ha più volte sottolineato l'obiettività e l'indipendenza dei laboratori accreditati dalla regione e valutato positivamente i risultati, riconfermandoli (gli studi europei vengono svolti anche grazie all'avvio di due importanti progetti: PoNTe Project e XF-Actors, all'interno del programma quadro Horizon 2020). Ci si chiede tuttavia perché non siano stati auditi anche altri esperti di differente parere, che indicano, per esempio, come concausa della fitopatia anche la povertà dei suoli, inariditi nei decenni precedenti a causa di uso massiccio di pesticidi e la trascuratezza delle buone pratiche agricole di manutenzione degli oliveti. Uno studio del Centro Colture Sperimentali di Aosta suggerisce

di non abbattere le piante ma di recuperare il patrimonio microbico dei terreni, riattivando la funzione metabolica degli ulivi che così meglio sopporterebbero le condizioni di stress, come dimostrato dai loro test in oliveti infetti¹⁴. Riemergono dunque i dubbi circa l'integrità della scienza e la sua obiettività. Sono state sollevate infatti questioni circa possibili conflitti d'interesse degli esperti (di cui più volte l'Efsa è stata al centro), alludendo a quel tipo di conoscenza scientifica definita *mandated science* negli studi di Liora Salter, ovvero una scienza utilizzata esclusivamente per giustificare delle scelte politiche e non fine a sé stessa (*curiosity-driven science*)¹⁵.

Accanto alle ricerche condotte dai centri accreditati, sono state avviate dunque un gran numero di ulteriori analisi che hanno consigliato l'applicazione di pratiche alternative (contro il vettore o il batterio). Esse sono state escluse dalle misure ufficiali, appellandosi al principio di precauzione ed alla necessità di rapida risoluzione dell'emergenza, indicandone inoltre l'incertezza dei risultati dei test scientifici svolti¹⁶.

Ulteriore punto quasi paradossale è rappresentato dai dati sui monitoraggi rilevanti il numero di piante infette: sono poco precisi e talvolta discordanti. Ad oggi, stando all'ultima determinazione del Dipartimento Agricoltura, Sviluppo Rurale e Ambientale, la zona infetta è costituita dall'intero territorio della provincia di Lecce e Brindisi, dal territorio del comune di Taranto, alcune zone del barese (Locorotondo e Monopoli)¹⁷, zone dove si trova una grandissima parte del patrimonio olivi-

(¹³) Efsa, *Pilot project on Xylella Fastidiosa to reduce risk assessment uncertainties - Institute for Sustainable Plant Protection, National Research Council of Italy, CNR* (in collaborazione con Dipartimento di scienze del suolo, della pianta e degli alimenti, Università degli studi di Bari Aldo Moro e Centro di ricerca, sperimentazione e formazione in agricoltura-Basile Caramia, Locorotondo, Bari), External scientific report, Efsa, 29 March 2016.

(¹⁴) Progetto BICC- Bio contrasto CODIRO, realizzato grazie alla collaborazione della regione ed il Centro Colture Sperimentali di Aosta. Si vedano sul tema anche gli studi del professor Xiloianis.

(¹⁵) Salter L., *Mandated science: science and scientists in the making of standards*, 1988, Kluwer Academic Publishers.

(¹⁶) Solo per citare una delle ricerche più note, si indica il lavoro del professor Scortichini, il quale ha sperimentato l'uso di un concime autorizzato per l'agricoltura biologica (Dentamet) dimostrando effetti sulla riduzione del batterio e sul miglioramento della salute degli olivi pugliesi a partire dal 2016. La presentazione del progetto è avvenuta in occasione del seminario internazionale organizzato dal Consiglio Oleico Internazionale e dal Centro Internazionale di studi agroalimentari mediterranei avanzati (CIHEAM) presso l'Istituto agronomico mediterraneo di Bari nel novembre 2016.

(¹⁷) D.D.S. n.3/2019 della regione Puglia, Decisione di esecuzione UE/2015/789 e s.m.i. - Aggiornamento delle aree delimitate alla *Xylella Fastidiosa* sottospecie *Pauca* ST53 di cui alla D.D.S. 674/2018.

colo pugliese e i celebri olivi monumentali – il 36% del territorio regionale, dove sono presenti 21 milioni di alberi su un totale di 60 milioni-. Si deve considerare anche che nella zona infetta i monitoraggi non sono più effettuati, quindi il numero delle piante infette in queste aree non può che essere approssimativo.

4.- Risk management

Il primo atto della regione Puglia risale al 29 ottobre 2013¹⁸, attraverso il quale venne suddivisa la zona interessata dal primo contagio in aree delimitate. Esse sono state ridefinite dalla decisione di esecuzione della Commissione 2015/789¹⁹ come zona: infetta (dove Xylella F. è considerata ineradicabile), di contenimento (parte più a Nord all'interno della zona infetta larga almeno 20km che si estende dallo Ionio all'Adriatico), cuscinetto (adiacente alla zona di contenimento, larga 10 km), indenne (territorio regionale che è risultato negativo alla presenza di Xylella F. in seguito ai monitoraggi). La decisione inoltre impone specifiche misure per la lotta al batterio, ovvero la necessità di eradicare le piante risultate infette e tutte le piante ospiti nei 100m circostanti indipendentemente dal loro stato di salute (art.6) e una deroga per la zona di contenimento e di siti con particolare valore sociale, culturale e scientifico dove si permette di sradicare solo la singola pianta malata(art.7).

Questo atto, che ha ribadito anche il divieto di reimpianto e lo spostamento di piante coltivate per almeno una parte della loro vita nelle zone delimitate, è stato oggetto di una pronuncia tranchant della Corte di Giustizia che ha posto fine ai

numerosi ricorsi amministrativi proposti dagli agricoltori. Con sentenza del 9 giugno 2016²⁰, la Corte ha dichiarato legittima la misura dell'eradicazione ex art.6, par.2 lett.a) -eradicazione di tutte le piante ospiti nei 100m attorno alla pianta infetta indipendente dal loro stato-, poiché alla luce dei dati scientifici disponibili essa appariva appropriata e necessaria per garantire un alto livello di protezione fitosanitaria, obiettivo della dir. 2000/29, base giuridica della dec. 2015/789. La Corte ha statuito che, nonostante la mancanza (all'epoca) della dimostrazione di causalità tra fitopatologia e batterio, la loro correlazione era significativa, tale da legittimare una drastica misura. La mancanza di dati scientifici certi infatti giustifica l'applicazione del principio di precauzione allo scopo di prevenire un danno maggiore e gestire il rischio quando ancora è possibile. L'eradicazione nel raggio di 100m di tutte le piante ospiti si rivela proporzionata poiché, in base a quanto era noto, la Sputacchina non poteva spostarsi più di quel raggio metrico ed i sintomi non sempre si manifestano immediatamente dopo l'infezione (a causa dell'eterogeneità della sua diffusione nella pianta o per precocità della stessa). In questo modo, applicando simultaneamente i principi di precauzione e di proporzionalità, si dovrebbe, secondo i giudici, limitare la propagazione del batterio.

La misura, non sempre applicata dai produttori, è oggi inserita nel decreto legge n.27 del 29 marzo 2019, convertito in legge 21 maggio 2019, n. 44, che ha l'ambizione di risollevare il settore olivicolo-oleario (oltre che lattiero caseario e agrumicolo)²¹.

L'art.8 del decreto è dedicato alla vicenda in questione ed è rubricato "Misure di contrasto degli organismi nocivi da quarantena in applicazione di

⁽¹⁸⁾ D.G.R. 29 ottobre 2013, n.2023 - Misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e la eradicazione del batterio da quarantena Xylella Fastidiosa associato al "Complesso del disseccamento rapido dell'olivo".

⁽¹⁹⁾ Decisione di esecuzione della Commissione (UE)2015/789 del 18 maggio 2015 relativa alle misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della Xylella Fastidiosa (Well e Raju).

⁽²⁰⁾ Corte di Giustizia Europea, Cause riunite C-78/16 e C-79/16 - *Giovanni Pesce e a. contro Presidenza del Consiglio e a.*, 9 giugno 2016.

⁽²¹⁾ D.L. 29 marzo 2019, n.27 recante disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi e di sostegno alle imprese agricole colpite da eventi atmosferici avversi di carattere eccezionale, art.8 – Norme per il contrasto della Xylella Fastidiosa ed altre fitopatie. Il D.L., nel testo modificato dalla legge di conversione, ha modificato il testo del decreto leg.vo n, 214 del 19 agosto 2005 che aveva recepito la direttiva (CE)2000/29.

provvedimenti di emergenza fitosanitaria”. Esso dispone l’introduzione di un nuovo articolo, il 18bis, nel decreto legislativo 214/2005, applicativo della dir. 2000/29. La disposizione, per la salvaguardia di agricoltura, territorio, foreste, paesaggio e beni culturali, autorizza l’applicazione di ogni misura fitosanitaria ufficiale necessaria, compresa l’eradicazione, ponendole in deroga a qualsiasi altra disposizione vigente col solo limite del paragrafo 2bis dell’art.6 della dec. es. 2015/789 che permette di non abbattere le piante con particolare valore storico, a determinate condizioni. La decisione della Commissione, che è stata adottata esclusivamente per l’emergenza Xylella, viene qui assunta come atto di carattere generale per qualsiasi fitopatologia. Per garantirne l’applicazione, inoltre, sono state inasprite le sanzioni (da 516 a 30mila euro) sia di coloro che non informano il Servizio Fitosanitario territoriale della presenza un organismo nocivo, sia di coloro che non procedono tempestivamente all’estirpazione. L’emanazione di questo decreto, noto come “Decreto emergenze”, ribadisce la necessità di procedere ad eradicazione, una volta constatata la presenza del patogeno, anche in caso di olivi monumentali, eliminando così i vincoli a tutela del paesaggio posti dalla L.R. 4/2007 (eccetto appunto quanto permesso dalla dec. es.2015/789 art.6, par.2bis).

Esso inoltre, nel testo come modificato in sede di conversione in legge, indica al comma 3 che “All’articolo 6, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dopo la lettera c-bis), è aggiunta la seguente: “c-ter) i piani, i programmi e i provvedimenti di difesa fitosanitaria adottati dal Servizio fitosanitario nazionale che danno applicazione a misure fitosanitarie di emergenza.”. Si aggiunge una circostanza alla deroga alla proce-

dura di Valutazione Ambientale Strategica che il Codice dell’Ambiente permette. In verità il Comitato Fitosanitario Nazionale aveva dichiarato già nel marzo 2016 che le misure fitosanitarie contro il batterio non rientravano nel campo di applicazione del d. lgs. 152/2006 (pertanto una Valutazione Ambientale Strategica - VAS²² non poteva essere imposta). La decisione era stata sin da allora contestata, perché farebbe venir meno una garanzia di analisi peculiare degli effetti delle misure sul territorio, eliminando anche il momento di consultazioni con le parti interessate, obbligatorio secondo il dettato del Codice dell’Ambiente. È stato rilevato in argomento che una VAS avrebbe imposto di considerare le misure alternative e fattori quali i cambiamenti climatici e la disponibilità d’acqua, elementi non trascurabili nell’esame di una potenziale modifica del territorio pugliese²³.

Le procedure per autorizzare l’eradicazione tuttavia risultano ancora macchinose e dai tempi troppo lunghi²⁴. Il Piano di intervento per il rilancio del settore agricolo e agroalimentare nei territori colpiti da Xylella, promosso dal Ministro Centinaio ed allegato al decreto ministeriale n.1785 del 14 febbraio 2019, conferma la necessità di snellimento dell’iter, agevolando gli agricoltori a cui spetterà un indennizzo.

Per quanto riguarda gli indennizzi spettanti agli olivicoltori, è stato previsto sin dal Piano Silletti nel 2015 un’indennità da 98 a 146 euro a pianta a seconda della loro densità per ettaro. Pari contributo è stato poi inserito in una deliberazione della Giunta Regionale nel 2017²⁵. Il regime di aiuto non appare sufficiente a ristorare gli olivicoltori delle perdite subite che devono affrontare le spese per le cure degli oliveti, le eventuali eradi-

(²²) D.G.R. 8 aprile 2016 n.459 - Misure fitosanitarie da attuare per il contenimento della diffusione di X.Fastidiosa sottospecie *Pauca* ceppo CoDiRo ai sensi dell’art 17 del Dm del 19/06/2015 e s.m.i.

(²³) Altra critica mossa al testo del decreto di legge riguarda il significato da assegnare al termine “irreperibilità” al comma 5 del nuovo art.18bis previsto dal decreto legge in questione, perché non sono date indicazioni precise per individuarne il significato esatto.

(²⁴) Deliberazione della Giunta Regionale del 5 febbraio 2019, n. 200, Indirizzi operativi per l’applicazione coordinata della normativa in tema di abbattimento di alberi di olivo (L. n. 144/51) nelle aree delimitate infette della regione Puglia per contrastare la diffusione di Xylella fastidiosa. Modifiche alla deliberazione della Giunta regionale 14 dicembre 1989 n. 7310.

(²⁵) D.G.R.13 giugno 2017, n. 940 - Istituzione del regime di aiuto per le imprese che hanno adempiuto alla distruzione delle piante infette da Xylella fastidiosa, in seguito ad iniezione di abbattimento.

cazioni, sopportare la mancata produzione annuale e se decidono di reimpiantare, i costi per il rinnovo, considerando che l'olivo inizia a fruttificare verso il terzo anno di vita, giungendo a piena produttività verso il nono anno.

Sono state ugualmente censurate da alcuni osservatori le tipologie di interventi fitosanitari. Secondo quanto disposto dalla Regione Puglia con determinazione del 22 maggio 2018 n.281, i trattamenti per la lotta al vettore, imposti dal decreto del 13 febbraio 2018 n.4999 a firma del Ministro, sono composti esclusivamente da fitofarmaci a base di acetamiprid (neonicotinoide) e deltametrina (piretroide), le uniche sostanze attive autorizzate dal Ministero della Salute sull'olivo e contro il vettore. Infatti l'allegato 4 del decreto Martina (sostituito dall'all. II del decreto ministeriale del 5 ottobre 2018) prevedeva anche l'uso di imidacloprid, un neonicotinoide dichiarato dall'Efsa pericoloso per le api e successivamente vietato dagli Stati membri in campo aperto e per questo non consentito dalla regione²⁶. Per quanto riguarda l'acetamiprid - i cui rischi non sono stati ancora accertati totalmente - invece, è consentito il suo utilizzo fino al 2033, dopo il rinnovo dell'autorizzazione sul territorio europeo lo scorso anno²⁷.

Il Piano d'intervento approvato dal Ministero sopra richiamato sottolinea l'importanza del reimpianto nelle zone infette con varietà di olivo resistenti o tolleranti, ma puntualizza il dovere di garantire la biodiversità anche delle altre specie vegetali. A questo proposito, si annunciano nuove ricerche per testare l'immunità di ciliegio e mandorlo e altre colture ornamentali (studi che potreb-

bero avvantaggiare anche le attività vivaistiche, oggi limitate nella movimentazione di piante suscettibili). Infatti dopo aver accertato la resistenza e la tolleranza al batterio di alcune cultivar (Leccino o FS17® nello specifico), con decisione 2017/2352 la Commissione Europea ha permesso di piantare nuovi olivi di queste varietà nelle zone infette²⁸, derogando al divieto imposto inizialmente dall'art. 5 della decisione 2015/789. Questa disposizione è, però, secondo alcuni, un'autorizzazione alla libera distruzione della biodiversità delle cultivar pugliesi, dando il via alla monocoltura che distruggerà il patrimonio olivicolo tipico.

La gestione della fitopatologia non risulta di certo ineccepibile, sono stati emanati una moltitudine di atti, regionali e statali, per cercare di allinearsi alle normative europee, ma senza conseguire successi tangibili, anzi permettendo al batterio di diffondersi ed aumentare la probabilità di contagio oltre i confini regionali. Per questi motivi, e sulla base di una serie di audit condotti dall'Ufficio Alimentare e Veterinario in collaborazione con la Commissione a partire da novembre 2014, l'Italia è stata deferita davanti alla Corte di Giustizia nel maggio 2018 in seguito all'avvio della procedura di infrazione nel 2015.

5.- Risk communication

La vicenda è apparsa fin da subito poco chiara e difficilmente gestibile in parte a causa delle lacune scientifiche circa il ceppo batterico (veloce-

⁽²⁶⁾ Efsa, Evaluation of the data on clothianidin, imidacloprid e thiamethoxam for the updated risk assessment to the bees for seed and granules in the EU, 28 February 2018, Efsa supporting publication 2018:EN-1378 (nel 2014 la stessa Autorità redasse un parere sugli effetti neurotossici di imidacloprid e acetamiprid : Scientific opinion on the developmental neurotoxicity potential of acetamiprid and imidacloprid). Col regolamento di esecuzione (UE) 2018/783 della Commissione, del 29 maggio 2018 si vieta l'utilizzo del pesticida a base di imidacloprid in campo aperto.

⁽²⁷⁾ Regolamento di esecuzione (UE) 2018/113 della Commissione, del 24 gennaio 2018, che rinnova l'approvazione della sostanza acetamiprid in conformità al regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e modifica l'allegato del regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 della Commissione. I livelli massimi residui sono stati di recente modificati nel reg. (UE) 2019/88 della Commissione del 18 gennaio 2019 che modifica l'allegato II del reg. (CE)396/2005 del Parlamento Europeo e del Consiglio, prevedendo per le olive da tavola un livello massimo pari a 3, il più elevato tra tutti i prodotti dell'elenco.

⁽²⁸⁾ Decisione della Commissione (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.).

mente colmate dalle attività di molti centri di ricerca) ma soprattutto a causa delle molte voci che si sono levate parallelamente alle informazioni ufficiali fornite da Efsa e autorità politiche.

Uno studio sociologico dell'Università di Milano-Bicocca ha descritto con queste parole la vicenda: "One of the main features that has characterized the presence of X. fastidiosa in Apulia is its capacity to create and mobilize knowledge from the bottom up. Discussing (or being able to discuss) the bacterium has become, rightly or wrongly, a reflection of social relations and balances, a bacterium that reveals tensions between hegemonic and subaltern knowledge, between experts and "lay experts", and between center and periphery."²⁹. L'opposizione alle misure imposte dall'Unione Europea e dalla regione è originata anche dal valore culturale che l'olivo ricopre in questa terra (oltre a quello economico). Almeida, uno dei maggiori ricercatori in campo, affermò che la distruzione delle piante rappresenta anche la distruzione della storia delle famiglie³⁰, legate a questi alberi che da sempre caratterizzano il paesaggio e l'economia della regione.

Sono nati numerosi movimenti spontanei, che si dichiarano difensori degli olivi e dell'olivicoltura, i quali hanno dato vita a diversi centri di interpretazione del rischio, mutandone di conseguenza la percezione. Pertanto, si è venuta a creare una sorta di cesura sociale, causata proprio dalla presenza di una pluralità, spesso incompatibile, di opinioni. La cattiva gestione dell'emergenza (anche se dopo sei anni risulta difficile parlare di "emergenza") ed il brulicare di voci discordanti hanno indebolito la fiducia e la credibilità nei confronti degli esperti e delle autorità politiche (alla stregua del principio asimmetrico teorizzato da Slovic³¹), quasi legittimando il mancato rispetto delle misure

imposte. L'ambiguità e la poca trasparenza delle informazioni si ripercuotono anche a livello politico centrale: la realizzazione di un'indagine conoscitiva della Camera dei Deputati e la richiesta di istituzione di una Commissione d'Indagine in Senato ne sono una chiara conferma.

Nel Piano di intervento per il rilancio del settore agricolo e agroalimentare nei territori colpiti da Xylella è stato riconosciuto il bisogno di un Piano di Comunicazione organico e strutturato, per impedire che la disinformazione si traduca negativamente sul mercato e sulle aspettative dei cittadini, oltre che sulle misure di gestione del rischio approvate.

6.- Conclusioni

L'intreccio di più profili (ambientale, fitosanitario, economico, sociale, giuridico, politico) ha sicuramente complicato l'applicazione della procedura di analisi del rischio. La presenza del batterio ha segnato una sorta di rottura col passato ed evidenziato nuove esigenze: non solo pratiche mirate e consapevoli sulla base di ricerche in precedenza mai affrontate, ma anche necessità di un saldo coordinamento prima tra gli esperti scientifici e poi tra questi ultimi e le autorità politiche. Appare senza giustificazione la mancanza di una linea comune per difendere gli oliveti, patrimonio nazionale. La vicenda segna anche il bisogno di una riformulazione del tessuto aziendale, caratterizzato, da una forte frammentazione fondiaria e del rafforzamento delle organizzazioni di produttori. In conclusione, una gestione risolutiva della fitopatologia non è più rinviabile a progetti e risorse futuri, anche alla luce del rinvenimento di focolai di batterio in Spagna e Francia (benché di sottospecie diverse), che evidenziano la rilevanza della fito-

⁽²⁹⁾ Colella C., Carradore R., Cerroni A., *Problem setting and problem solving in the case of Olive Quick Decline Syndrome in Apulia, Italy: a sociological approach*, *Phytopathology Review*, 2019, vol.109, n.2, 109:187-199.

⁽³⁰⁾ Almeida R.P.P., *Can Apulia's olive trees be saved?*, *Science*, 22 July 2016, vol.353, issue 6297.

⁽³¹⁾ Slovic P., *Perceived risk, trust and democracy: a system perspective*, 1993, *Risk Analysis* 13(6), p. 682 e *The perception of risk*, Slovic P., 2000, London: Earthscan.

⁽³²⁾ Per una disamina più approfondita della questione Xylella Fastidiosa, con particolare attenzione alla successione dei provvedimenti legislativi, dei risultati scientifici e dei fenomeni sociologici, sia consentito rimandare a M. De Nobili, *La gestione del rischio fitosanitario nel diritto agroalimentare europeo ed italiano: il caso Xylella*, 2018, <http://hdl.handle.net/11572/220577>.

patia a livello europeo³².

ABSTRACT

The case of the spread of Xylella Fastidiosa is useful to understand the process of risk analysis. The quarantine bacterium that first settled in Salento -Southern Apulia- today risks invading the entire region, leading to the death of millions of olive trees, destroying not only a landscape inherited over the centuries, but also the local economy, of which olive growing is the flagship. The difficulties that arose during the management of this phytopathy (Olive Quick Decline

Syndrome) were also due to a lack of confidence in scientific experts and authorities - European, national and regional - caused by an inaccurate communication. The measures imposed by the European Union have often been hampered and the expansion of the plant disease has forced their tightening (Commission Implementing Decision (EU)2015/789). Initially, the scientific gaps did not facilitate the control of Xylella Fastidiosa and the succession of regulatory acts is also an indication of the continuous updating of the numerous researches. The need today is to coordinate scientific experts and political authorities to ensure control of the bacterium, unfortuna-

□