



Megacities and environmental crisis / **Megacities and environmental crisis** / **Trabajo rural y doméstico** / **Rural and domestic work** / **Exodo rural y represión** / **Rural exodus and repression** / **Soberanía alimentaria y cultural** / **Food and cultural sovereignty**

LA VICENDA “XYLELLA” COME QUESTIONE COSTITUZIONALE

MICHELE CARDUCCI

Ordinario di Diritto costituzionale comparato e Coordinatore CEDEUAM-RED CLACSO
 Università del Salento – Lecce
 Atti del convegno ISDE Lecce – 9 luglio 2018
 «Xylella, pesticidi, rischi sanitari»

Michele Carducci

LA VICENDA “XYLELLA” COME QUESTIONE COSTITUZIONALE*

SOMMARIO: 1. Uno scenario carico di interrogativi. – 2. Le “disfunzionalità” del diritto rispetto alla natura. – 3. Dalla “concomitanza di fattori” alla “folgorante intuizione”, all’autoreferenzialità normativa dei nessi causali. – 4. Il macigno europeo della precauzione sbilanciata. – 5. L’alternativa tra approccio tecno-scientifico e approccio ecosistemico. – 6. Il diritto a essere informati, perché “preoccupati”. – 7. La persistenza dell’ “errore scientifico”. – 8. La partecipazione come antidoto ai giochi linguistici.

1. Uno scenario carico di interrogativi

La vicenda “Xylella”¹ è già stata oggetto di studi giuridici². In questa sede, pertanto, di essa saranno messi in evidenza i profili più spiccatamente costituzionali.

Dico subito che il loro inquadramento non può prescindere dalla considerazione di due variabili condizionanti: la sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea (d’ora in poi Corte UE), Sez. I n. 428 del 9 giugno 2016 (*cause riunite C-78/16 e C-79/16*), che ha praticamente posto un vero e proprio macigno – come si accennerà più oltre – su qualsiasi possibilità di ribaltare metodi e strumenti di soluzione del problema³; il fenomeno in atto dei cambiamenti climatici, espressivo di un processo problematico e complesso di trasformazione ecosistemica e biosferico-planetaria, che inesorabilmente incide su qualsiasi manifestazione della vita, sia animale che vegetale⁴, reclamando anche considerazioni nuove sul ruolo dei diritti umani e sulle procedure di deliberazione.

* Il testo della *Relazione* è aggiornato alla data del Convegno ISDE del 9 luglio 2018.

¹ In questa sede, si assume per nota e conosciuta l’intera vicenda. In ogni caso, per i diversi inquadramenti, si v. www.efsa.europa.eu/it/topics/topic/xylella-fastidiosa, www.emergenzaxylella.it, <https://xylella.unisalento.it>, <https://xylellareport.it/>, <http://www.popolodegliulivi.it/>.

² Cfr., in particolare, R. Titomanlio, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 2018, 92 ss., e L. Marini, *L’epidemia di Xylella fastidiosa e la precauzione a due velocità*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2, 2018, 255-272, nonché M.L. Schiavano, *Xylella fastidiosa e principio di precauzione. Lo stato (complesso) dell’arte*, in *Riv. Giur. Urbanistica*, 4, 2018, 540-628, A. Monica, *Corte di giustizia dell’Unione europea, Sezione I, cause riunite C-78/16 e C-79/16, 9 giugno 2016*, Giovanni Pesce e a., in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, 6, 2016, 1640-1643, e infine il documento di ricerca del Gruppo LAIR (“*Law and Agroecology–Ius et Rus*”) dell’Università del Salento, scaricabile dal sito <https://xylella.unisalento.it/>.

³ In tal senso, Titomanlio, *op. cit.*, 92-126.

⁴ Cfr., per es., M. Godefroid et. al., *Climate Change and the Potential Distribution of Xylella fastidiosa in Europe*, in *bioRxiv*, Mar. 28, 2018: doi: <http://dx.doi.org/10.1101/289876>.

I profili di carattere costituzionale possono essere sintetizzati in tre gruppi.

Il primo è di natura procedurale e può essere reso con le seguenti domande.

- *Con chi e come* si delibera su questioni come “Xylella”? Solo con i politici? *Soltanto o anche* con gli scienziati? Ma *quali* scienziati (ossia esperti di quale profilo, dei tanti coinvolti dalla vicenda)? Oppure anche con gli agricoltori e contadini? Oppure con tutti i cittadini? Com'è facile notare, tutte queste domande pongono questioni di democrazia, in termini di legittimazione (chi sia legittimato a deliberare sul tema), di relazione con la scienza e la realtà dell'esperienza (come collaborare con la scienza e l'esperienza nell'assunzione delle deliberazioni sul tema), di trasparenza, informazione e pluralismo nelle deliberazioni (con quali scienze ed esperienze collaborare, garantendo accesso alle informazioni e alla ricerca scientifica).

Dal punto di vista delle fonti normative vigenti, la risposta a questi interrogativi è solo una: si delibera con tutti, ossia con il c.d. “pubblico”, così definito dal linguaggio giuridico internazionale, abilitato dal Principio 10 della “*Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo*” del 1992.

Il secondo profilo è di contesto e riguarda la questione dei cambiamenti climatici.

- Nell'epoca della consapevolezza scientifica della loro natura antropogenica (valga per tutti il riferimento all'Accordo di Parigi del 2015, ai 17 *SDGs* dell'Agenda ONU 2030, ai Report dell'*IPCC*), come si gestiscono il “rischio” e il “pericolo”⁵ delle deliberazioni che impattano su ambiente, ecosistemi, biodiversità, agricoltura, salute umana, animale e vegetale? Rispetto a questi “rischi”/“pericoli”, come si inquadrano le emergenze “settoriali”, come appunto quella di “Xylella”? Qui entra in gioco un discorso di epistemologia giuridica⁶, che investe sia il tema della causalità, tra imputazione di responsabilità delle condotte e spiegazione scientifica degli eventi di interazione tra attività umane e variabili naturali, sia l'uso delle regole precauzionali nella distinzione fra incertezze e insufficienze delle spiegazioni scientifiche, sia infine il riconoscimento del diritto di tutte le persone a conoscere gli effetti climalteranti delle deliberazioni sulle risorse naturali.

Anche in questo caso, la risposta è solo una ed è fornita dal *Preambolo* dell'Accordo di Parigi del 2015, che qualifica i cambiamenti climatici “*preoccupazione comune dell'umanità*”; il che significa che il governo sui territori e sulle sue risorse, umane e naturali, deve farsi carico della “*preoccupazione comune*” sul clima.

L'ultimo profilo è di contenuto e si riferisce ai beni costituzionali meritevoli di tutela.

- Quando si decide su questioni come “Xylella”, che cosa si vuole salvaguardare? L'ambiente, la salute delle persone, la salubrità di piante e animali, la sopravvivenza di specie autoctone, il paesaggio, la produzione agricola, la biodiversità dei luoghi, la qualità dei prodotti della terra, la redditività dei terreni, l'impresa agricola, le coltivazioni tradizionali, la mitigazione e l'adattamento climatici? E, poi, in relazione a quali diritti fondamentali, riconosciuti in Costituzione? Com'è facile constatare, ogni singolo segmento delle prime due domande inquadra un determinato bene, che non necessariamente coincide con gli altri e la cui tutela, nel collegamento con il terzo quesito, non si traduce affatto nel pieno rispetto dei contenuti di tutti i diritti fondamentali.

⁵ La distinzione giuridica fra “rischi” e “pericoli” è complessa. In linea di estrema sintesi e approssimazione, si individuano due didascalie: con la prima, il “rischio” identifica l'effetto problematico dell'azione umana, mentre il “pericolo” quello della interazione dei fattori naturali; con la seconda, il “rischio” definisce la “probabilità” che si produca un effetto negativo, mentre il “pericolo” la mera “possibilità” dello stesso. Sulla coniugazione delle categorie del “rischio” e del “pericolo” con i principi del diritto ambientale, si v. i contributi in D. Amirante (cur.), *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale*, Padova, Cedam, 2006.

⁶ Cfr. V. Villa, *Il diritto come modello per le scienze naturali*, in *D&Q*, 5, 2005, 31-41.

La risposta alle domande, su quest'ultimo fronte, è recuperabile dalla ricca giurisprudenza delle Corti costituzionali, compresa quella italiana, che induce alla pratica delle tecniche di bilanciamento dei diritti, orientate però alla prioritaria tutela della salute pubblica e dell'ambiente salubre, nel rispetto di rigorosi protocolli di verifica sull'uso ragionevole, proporzionato, plurale, imparziale e verificabile delle acquisizioni della scienza.

La prospettiva costituzionale appare, dunque, importante nella sua articolata complessità e fornisce già istruttive indicazioni, fondate su strumenti normativi e tecniche in vigore.

Ciononostante, tali indicazioni, nella vicenda "Xylella", sono state o ignorate o trattate con estrema superficialità e approssimazione, tanto dal legislatore europeo quanto da quello nazionale e regionale italiano. Ne forniscono conferma recente il Decreto M.I.P.A.A.F. del 13 febbraio 2018, pubblicato sulla G.U. del 6 aprile 2018, le cui disposizioni, tra divieti e obblighi, sfiorano il ridicolo e l'inverosimile⁷, e dibattiti e deliberazioni ad oggi maturati sull'intera tema.

Eppure, il fenomeno "Xylella" è legato a molteplici, complessi fattori, così come le misure predisposte sono causa di significativi impatti e conseguenze: sul paesaggio, con riferimento alla eliminazione degli elementi identitari degli ulivi secolari e alla loro sostituzione con "pareti produttive" di ulivi a produzione superintensiva, industrializzata e brevettata, dunque economicamente interessata (le varietà "Leccino" e "Favolosa"); sull'ambiente, con riferimento all'inquinamento e al depauperamento delle matrici vitali (suolo, acqua, biodiversità); sul clima, se solo si pensa al sequestro di CO₂ ma anche alla c.d. "filiera del legno intelligente", legittimante l'abbattimento di alberi in funzione di altri processi produttivi climalteranti; sull'ecosistema, in ragione dei servizi resi da insetti e piante nella reciproca interazione, turbata dall'uso di pesticidi e fertilizzanti⁸; sulla salute, con riguardo all'aumento delle patologie legate agli effetti tossici e nocivi derivanti dall'utilizzo su vasta scala di prodotti formalmente "legali" (come i pesticidi neonicotinoidi).

L'inquadramento costituzionale avrebbe agevolmente favorito da subito una visione d'insieme più comprensiva e includente di tutto il panorama. Esso, però, non è stato preso sul serio, con l'effetto di rincorrere decisioni segmentarie, contingenti e incomplete, che, non a caso, non hanno accontentato mai nessuno, perché rivelatesi a volte impraticabili oppure inefficaci.

2. Le "disfunzionalità" del diritto rispetto alla natura

Purtroppo, non è la prima volta che il decisore pubblico interviene nel modo osservato sulla vicenda "Xylella". In Italia, manca – per ragioni storiche, in questa sede neppure sintetizzabili – una cultura giuridica delle politiche pubbliche⁹, complice un disegno costituzionale che appiattisce sulle "materie", intese come segmenti artificiali della realtà, le competenze decisorie e le ripartizioni normative e amministrative di enti e attori politici¹⁰. Si spiega in questo modo, tra l'altro, il dato dell'assunzione di provvedimenti "anti-Xylella",

⁷ Oggetto specifico di discussione del presente Convegno ISDE.

⁸ In particolare, allo scopo di sterminare il *Philaenus Spumarius*, detto "sputacchina", l'insetto ritenuto responsabile della patologia degli ulivi, in quanto presunto vettore di "Xylella". Sui problemi connessi a questa specifica imputazione, si v. la comunicazione C. Dongiovanni, V. Cavalieri, G. Altamura, et al., *Risultati preliminari di prove comparative di efficacia per il controllo di Philaenus Spumarius, vettore di Xylella fastidiosa*, Giornate Fitopatologiche 2016, Chianciano (https://www.researchgate.net/publication/299595261_Risultati_preliminari_di_prove_comparative_di_efficacia_per_il_controllo_di_Philaenus_spumarius_vettore_di_Xylella_fastidiosa).

⁹ Cfr. A. Febbrajo, A. La Spina, M. Raiteri (cur.), *Culture giuridiche e politiche pubbliche in Italia*, Milano, Giuffrè, 2006.

¹⁰ Sulla non coincidenza tra politiche pubbliche e ripartizione delle competenze decisionali per "materia", si v. R. Bin, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2013, 509- 528.

senza alcun coinvolgimento sistematico e organico né del Ministero dell’Ambiente, né di quello della Salute, né di quello dei Beni culturali, e neppure di quello della Università e Ricerca¹¹.

La divisione della realtà per “materie” costringe a un governo di tipo “additivo” invece che “sistemico”, in cui si presume che la somma di più decisioni, sezionate per segmenti materiali dell’esistenza e dello spazio (salute, agricoltura, ambiente, territorio, beni, paesaggio, ricerca ecc...), sia in grado di rispondere efficacemente alla unitarietà delle realtà ecosistemica, che invece funziona per interazioni complesse non separabili¹².

Una simile segmentazione produce due separazioni strutturali:

- da un lato, tra potere della conoscenza e della ragione, verificabili con metodi sperimentati di osservazione della realtà, e potere della decisione, legittimato solo dal consenso di opinioni senza oneri di alcuna prova¹³;
- dall’altro, tra linguaggi e discorsi, da imporre con le regole giuridiche, e discorsi scientifici di osservazione della natura¹⁴.

Ne deriva un meccanismo, giustamente definito “disfunzionale” proprio rispetto alla natura¹⁵. Per compensare tale “disfunzionalità”, si potrebbe optare almeno per approcci definiti “ecosistemici”, al cui interno far convergere più competenze disciplinari e scientifiche insieme a deliberazioni partecipate da informazioni accessibili e plurime, al fine di favorire un confronto interdisciplinare e intersettoriale di reciproca conoscenza e apprendimento, coniugato con le esperienze delle persone che vivono gli spazi di vita e manifestano bisogni comuni, prima ancora che interessi contrapposti. Ma anche l’approccio ecosistemico, ancorché conosciuto¹⁶ e formalizzato – come si vedrà –, è sfuggito all’attenzione degli attori di questa vicenda.

Del resto, l’Italia opera, per tutti i temi a risvolto ecologico, in una “condizione dissociata”, sia sul fronte dell’ “uso politico della scienza” sia su quello del rispetto della c.d. “democrazia ambientale”¹⁷ ossia del coinvolgimento partecipato delle persone nella costruzione di deliberazioni condivise di sostenibilità¹⁸.

L’Italia, come sistema costituzionale, ignora pure i diritti della natura¹⁹, qualificando la realtà non umana come insieme di “cose”, meritevoli di tutela solo in proiezione di fruizione estetica (per cui al massimo, per esempio, gli alberi vengono equiparati ai “monumenti”²⁰) oppure di acquisizione, utilità e fruizione possessiva²¹.

¹¹ Ma un esempio di come la segmentazione per “materie” abbia concretamente inciso sui (tentativi di) politiche pubbliche connesse alla vicenda “Xylella”, è offerto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 105/2017, che ha dichiarato le parziali incostituzionalità della Legge regionale pugliese n. 7/2016, recante “*Misure di tutela delle aree colpite da Xylella fastidiosa*”.

¹² Gli ecologi, con W.E. Odum, parlano di “*tirannia delle piccole decisioni*”: *Environmental Degradation and the Tyranny of Small Decisions*, in *32 BioScience*, 9, 1982, 728-729.

¹³ Cfr. D. Pulitanò, *La cultura giuridica e la fabbrica delle leggi*, in *Dir. Pen. Contemporaneo*, 2015, 1-11.

¹⁴ Cfr. L. Pelliccioli, *Natura delle cose e metodo giuridico. Il «diritto naturale» dei giuristi*, Pisa, ETS, 2015.

¹⁵ Sulle varie manifestazioni di questa “disfunzionalità”, si v. S. Bagni (cur.), *Come governare l’ecosistema?*, Bologna, Ed. Univ. Bologna, 2018.

¹⁶ Cfr. P. Carrabba, *L’approccio ecosistemico e il ruolo delle comunità locali nella tutela della biodiversità*, in AA. VV., *Idee per la ricerca sociale in campo ambientale ed energetico*, Roma, Enea, 2014.

¹⁷ Cfr. M. Feola, *Ambiente e democrazia*, Torino, Giappichelli, 2014.

¹⁸ Per la distinzione, cfr. R.B. Gómez de Segura, *Del desarrollo sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis*, Bilbao, Hegoa, 2014. Invece, sulla stessa promiscuità dell’uso del termine “sostenibilità” nei processi deliberativi italiani, si v. D. Porena, *Il principio della sostenibilità*, Giappichelli, Torino 2017.

¹⁹ Sul tema della qualificazione costituzionale della natura, ci si permette di rinviare a M. Carducci, *Natura (diritti della)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VII Aggiornamento, Torino, Utet, 2017, 486-521.

²⁰ Emblematico, della indifferenza giuridico-istituzionale italiana alla prospettiva ecosistemica dei diritti della natura, è il singolare Rapporto di Confagricoltura Puglia, del maggio 2012, intitolato *L’ovicoltura pugliese. Criticità e sviluppo* (Bari, 2012), in cui si afferma che gli ulivi secolari aventi carattere monumentale (tutelati dalla Legge regionale pugliese n. 14/2007 come beni “culturali” – “monumenti” – invece che “naturali”), mal

Ecco perché "Xylella" rappresenta un problema costituzionale di "uso politico della scienza" e assenza di consenso informato dei cittadini sulla propria salute, sulla salubrità dei territori in cui vivono e sul comune futuro sostenibile, nella "preoccupazione comune" dei cambiamenti climatici.

Qui, il termine "uso politico" non è sinonimo di strumentalizzazione, bensì di assunzione trasparente e verificabile di responsabilità sulle acquisizioni scientifiche e sulla informazione ai cittadini appunto nelle questioni riguardanti salute, salubrità e sostenibilità.

È paradossale: se si va da un medico, nessuno nega il diritto della persona a essere informato sui trattamenti che incidono direttamente o indirettamente sulla sua salute e sulla loro sostenibilità per il paziente (sia in termini economici come anche in termini di "sistema" di vita della persona nel suo ambiente); così come nessuno nega la responsabilità del decisore a deliberare secondo scienza e protocolli verificati, trasparenti, accessibili, confrontabili²².

A livello collettivo, di fronte all'insorgenza delle patologie della natura o delle sofferenze dell'ecosistema nell'era dei cambiamenti climatici antropogenici, questo non avviene con altrettanta ovvietà. Di fronte alle deliberazioni politiche in "materia" di agricoltura (ammesso che "Xylella" sia una "materia" della sola agricoltura), il consenso informato e la verifica dei protocolli scientifici non vengono perseguiti.

3. Dalla "concomitanza di fattori" alla "folgorante intuizione", all'autoreferenzialità normativa dei nessi causali

La richiamata "disfunzionalità" trova riscontro nel contesto di cui si occupa questo Convegno, ma con una specifica, significativa torsione: l'imposizione normativa autoreferenziale di un unico nesso causale e la sua qualificazione come "emergenza"/"epidemia".

Com'è noto, il diritto è fatto di regole e parole²³. Di conseguenza, le parole utilizzate nelle regole giuridiche attivano giochi linguistici, che contribuiscono non solo a qualificare la realtà (dato che il diritto è pur sempre un fenomeno sociale a riproduzione intellettuale), ma soprattutto ad attivare un vocabolario, costruttivo di opinioni condivise indipendenti dalla conoscenza effettiva della realtà.

È successo proprio nella vicenda "Xylella": ovunque narrata, appunto per comune opinione indotta dal vocabolario normativo, come "emergenza", "epidemia", "causa" di determinati fenomeni, anche lì dove l'evidenza empirica non ha suffragato o addirittura smentito tale narrazione²⁴.

Valga in proposito la seguente rapida scansione temporale.

Nel 2010, emerge, nell'agro salentino di Gallipoli, Parabita e Matino, un fenomeno diffuso di sintomatologia del disseccamento degli ulivi. Le sue cause non sono ancora note. Tuttavia, nello stesso anno, a Valenzano, l'Istituto Agronomico Mediterraneo di Bari (IAMB) celebra il "Phytosanitary Workshop on the Quarantine Pathogen *Xylella Fastidiosa*", durante il quale

conciliandosi "con un esercizio efficiente e redditizio" e "limitando fortemente la capacità di sviluppo imprenditoriale, nel nome di benefici (ambientali, culturali, paesaggistici, ecc.) di cui gode la società intera", costituirebbero un problema da cui emanciparsi per la "ristrutturazione degli oliveti obsoleti" e per "trasformare l'importante dimensione produttiva pugliese in una maggiore capacità di aggredire i mercati internazionali", giacché solo questa soluzione segnerebbe "la strada decisa dello sviluppo" (senza tuttavia nulla spiegare dell'idea stessa di "sviluppo", che tale documento auspicherebbe al posto dei "benefici (ambientali, culturali, paesaggistici, ecc.) di cui gode la società intera").

²¹ Basta leggersi l'art. 810 del Codice civile italiano.

²² Cfr. A. Stefanini, C. Bodini, *Salute e partecipazione della comunità. Una questione politica*, in *58 Sistema Salute*, 3, 2014, 308-315.

²³ Si ricordino i classici W. Twining, D. Miers, *How to do Things with Rules*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2012, e J.L. Austin, *How to do Things with Words*, Oxford, Clarendon Press, 1962.

²⁴ Cfr., in merito alle narrazioni "emergenziali" su "Xylella", M. Ciervo, *Xylella fastidiosa: nelle pieghe della rappresentazione dell'emergenza*, in *Scienze e Ricerche*, 17, 2015, 75-95.

viene introdotta, per ragioni di studio, "*Xylella Fastidiosa*", un batterio non ufficialmente presente in Europa²⁵. Lo IAMB è disciplinato da una Legge italiana, la n. 159 del 26 maggio 2000, di ratifica dell' "*Accordo complementare tra il Governo della Repubblica italiana e il Centro internazionale di alti studi agronomici mediterranei (C.I.H.E.A.M), relativo ai privilegi e alle immunità del Centro in Italia, fatto a Roma il 18 marzo 1999, ed il relativo Scambio di Note interpretativo effettuato in data 15 e 24 settembre 1999*". In forza di tale Accordo, l'Istituto gode dei privilegi della extraterritorialità, di fronte ai quali persino la magistratura italiana ha ritenuto di non poter far nulla, nonostante la palese contrarietà della legge di ratifica alla Costituzione, ai Trattati europei, alle Convenzioni e dichiarazioni internazionali sul diritto alla scienza e sul diritto all'informazione (compresa la Convenzione di Aarhus sul diritto del "pubblico" all'accesso alle informazioni ambientali, ignorata invece dalla magistratura inuidente). Di conseguenza, che cosa sia stato detto e deciso in quel *Workshop* (su "*Xylella*" e sul fenomeno diffuso di sintomatologia del disseccamento degli ulivi) e come sia stato trattato il batterio importato in Italia, non è dato sapere.

Nell'autunno del 2013, alla riscontrata sintomatologia degli ulivi, è dato un nome ufficiale, da parte dell'Osservatorio Fitosanitario Regionale pugliese: "*Co.Di.R.O*" ovvero "*COMplesso del DISseccamento Rapido dell'Olivo*", dove il lemma "*Complesso*" serve a inquadrare il fenomeno come risultato di una concomitanza di fattori, non imputabile a un solo elemento causale e non del tutto chiaro proprio nei suoi nessi causali. Contemporaneamente, però, grazie alla "*folgorante intuizione*"²⁶ avuta dal Prof. Giovanni Paolo Martelli, docente del Dipartimento di Protezione delle Piante e Microbiologia Applicata dell'Università di Bari, "*Xylella Fastidiosa*", batterio inserito nella lista A1 dell'EPPO (*European and Mediterranean Plant Protection Organization*), è rubricato come "*agente causale*" del "*Complesso*", insieme ad altri "*fattori aggravanti*"²⁷.

La scansione nominale tra "*agente*" e "*fattori*" dirotterà il discorso normativo esclusivamente su "*Xylella*".

Infatti, sempre nell'autunno del 2013, con la Deliberazione di Giunta Regionale pugliese n. 2023, l'acronimo "*Co.Di.R.O.*" viene sì definitivamente giuridicizzato, ma nel quadro di "*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*". Dunque, il fenomeno del "*Complesso*" e l' "*agente causale*" della "*Xylella*" risultano acquisiti come indissolubili e indiscutibili per ... atto normativo (con il gioco linguistico "*batterio ... associato al Complesso*", prima ancora che si definisca chiaramente e trasparentemente un dibattito scientifico plurale e accessibile (come vorrebbero Costituzione e Convenzioni internazionali) sul fenomeno e sulle sue cause, tra "*agenti*" e "*fattori*".

Il nuovo discorso normativo produrrà sei effetti:

- una rappresentazione della realtà definita normativamente, prima ancora che scientificamente, nei nessi di (normativamente precostituita) causa ("*Xylella*") ed effetto ("*Co.Di.R.O.*");
- l'abbandono delle "*Norme ecosostenibili per la difesa fitosanitaria e il controllo delle infestanti delle colture agrarie*", utilizzate nel 2011 per contrastare la c.d. "*lebbra*

²⁵ Lo si desume(va) da una relazione interna, indirizzata al COST873, una rete europea di ricercatori, industrie e specialisti fitosanitari dedicati allo sviluppo di soluzioni per le malattie batteriche delle drupacee e noci. Oggi, sia la pagina della rete COST873 (cost873.ch/0_home/index.php) che quella dello IAMB, relativa all'evento su "*Xylella*" (<http://www.iamb.it/404.html>), non sono più attive.

²⁶ L'espressione è stata coniata dal Procuratore Aggiunto della Procura della Repubblica di Lecce, Dott.ssa E.V. Mignone, e si legge nel *Decreto di sequestro preventivo n. 10497/2015* (Procura della Repubblica di Lecce, 18 Dicembre 2015).

²⁷ Cfr., per es., https://www.fitosanitario.pr.it/files/9614/8231/1219/Complesso_del_Disseccamento_Rapido_dellOlivo.pdf.

dell'ulivo" (fenomeno analogo, già occorso in Salento e per il quale si era optato per un approccio precauzionale diverso)²⁸;

- l'elusione della Direttiva comunitaria 2000/29/CE dell'8 maggio 2000, sul c.d. "regime fitosanitario europeo", in quanto la finalità della protezione degli alberi infetti, indicata dal *Considerando n. 4*, attraverso la "eradicatione del batterio da quarantena ... associato al Complesso", potrà tradursi anche, in ragione di quella "associazione" al "Complesso", in eliminazione dell'albero stesso, dato che il comando giuridico, invece di rivolgersi al controllo del fenomeno "Co.Di.R.O." (come invece avvenuto in occasione della "lebbra dell'ulivo"), investirà solo la (normativamente preconstituita) causa, da estirpare ovunque e comunque²⁹;
- un salto logico nella identificazione giuridica del "rischio" e del "pericolo", entrambi assorbiti dalla formula normativa della "emergenza", intesa però non come manifestazione, empiricamente verificabile, del fenomeno "Co.Di.R.O.", bensì come presenza della (normativamente preconstituita) causa: la "Xylella fastidiosa"³⁰;
- una traduzione giuridica del nesso causale totalmente estranea a qualsiasi *standard* di valutazione e accertamento dei fenomeni complessi di interazione tra azione umana e variabili naturali, elaborato dalla giurisprudenza a tutela dei diritti e per rispetto della Costituzione (dalle regole condizionali a quelle controfattuali a quelle del "più probabile che non" e dell' "oltre ogni ragionevole dubbio")³¹;
- l'estromissione, dal panorama delle "materie" di intervento normativo, di qualsiasi altra variabile comunque connessa o correlata al fenomeno (ancorché nota sia all'esperienza agricola che all'osservazione scientifica), a partire dalla variabile climatica³².

Con queste premesse, la trasformazione del "Co.Di.R.O.", da "fenomeno" da studiare scientificamente a discorso normativo da attuare sulla base di una (normativamente preconstituita) causa, abiliterà ulteriori singolari meccanismi decisionali.

Il M.I.P.A.A.F., con Decreto 12 settembre 2014, istituisce un "Comitato tecnico-scientifico per la Xylella Fastidiosa"³³, con il compito di "approfondire gli aspetti tecnico-scientifici connessi all'emergenza fitosanitaria provocata da Xylella Fastidiosa". Anche questo atto pone ulteriori basi indissolubili all'imposizione normativa dei nessi causali. Più precisamente, con tale Decreto, il discorso normativo su "Xylella" diventa definitivamente autoreferenziale.

Infatti:

- il suddetto "Comitato tecnico-scientifico" è chiamato non a "verificare" gli aspetti scientifici controversi sulla causalità tra Xylella e "Co.Di.R.O.", bensì ad "approfondire" una connessione, precedentemente presupposta per norma;
- non a caso, la sua composizione non è per nulla imparziale, ma prevede esplicitamente la partecipazione dell'ideatore della "folgorante intuizione" e dei colleghi del suo

²⁸ Cfr. xylellareport.it/2015/10/17/lo-strano-caso-della-lebbra-dellulivo-che-divenne-co-di-ro-e-poi-xylella/ (2015).

²⁹ Come del resto si constaterà nel 2015 (a partire dalla Decisione di esecuzione della Commissione europea 18 maggio 2015, n. 2015/789/UE), con l'introduzione dell'obbligo inderogabile di distruggere, nella c.d. "zona delimitata" per la parte esterna alla Provincia di Lecce, tutti gli ulivi non infetti, senza sintomi indicativi di possibile infezione e non sospettati di essere infetti, per il solo fatto di trovarsi fisicamente nel raggio di 100 metri da un ulivo infettato da "Xylella".

³⁰ Ecco allora che gli alberi si dovranno abbattere, non perché espressivi del fenomeno "Co.Di.R.O.", ma perché potenziali (si badi, senza alcuna distinzione giuridica tra "rischio" e "pericolo") destinatari della sua (normativamente preconstituita) causa ("Xylella").

³¹ Per una rassegna delle varie declinazioni giuridiche della causalità, in termini di standard di accettabilità rispettosa dei diritti e della Costituzione, si v. R. Bordon, *Il nesso di causalità*, Torino, Utet, 2006.

³² Il profilo emerge dai contenuti dell'*Ordinanza di convalida del sequestro preventivo n. 8144/2015*, firmata dal GIP Dott. Alcide Maritati (Sezione del GIP, Tribunale di Lecce, 28 dicembre 2015).

³³ <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/9262>.

gruppo di lavoro barese, così attivando un'anomala coincidenza, nel procedimento amministrativo di "approfondimento", tra valutatore e valutato;

- la sua funzione di "approfondimento", infine, non riguarda più il "Complesso" del fenomeno del disseccamento (così definito proprio per rimarcare la concomitanza di fattori, tutti meritevoli di studio e verifica, prima ancora che di "approfondimento"), bensì la "emergenza fitosanitaria provocata da *Xylella Fastidiosa*", dunque una situazione normativa (tale è una "emergenza" indicata da una norma) già qualificata nei nessi causali ("provocata da *Xylella*").

Il successivo Decreto del medesimo Ministero, in data 26 settembre 2014, cristallizza definitivamente la narrazione autoreferenziale, disponendo "Misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di *Xylella fastidiosa*".

A questo punto, il "Co.Di.R.O." non esiste più come oggetto normativo, perché totalmente estromesso da qualsiasi previsione.

Adesso esistono solo la "emergenza" e "Xylella".

Eppure il binomio "emergenza" e "Xylella" non appare affatto scontato. Addirittura l'EFSA (European Food Safety Authority) su di esso esprime perplessità, dato che, il 6 gennaio 2015, pubblica la "Scientific Opinion on the Risk to Plant Health posed by *Xylella fastidiosa* in the EU Territory, with the Identification and Evaluation of Risk Reduction Options"³⁴, in cui si evidenziano le difficoltà nel soddisfare i c.d. "postulati di Koch" (criteri accreditati per definire la relazione di causa-effetto che lega un microrganismo a una malattia) e l'inadeguatezza dei processi di individuazione del batterio, normativizzati prima ancora di essere validati scientificamente.

Ciononostante, indietro non si torna. Anzi, la rubricazione della realtà per "materie", favorita, come accennato, dallo stesso disegno costituzionale italiano, induce a escludere la classificazione del fenomeno del disseccamento degli olivi come problema "ambientale", per concentrarlo esclusivamente sulla (normativamente precostituita) causa "Xylella" quale "organismo nocivo"³⁵.

Questo ulteriore gioco linguistico contribuirà all'inquadramento della realtà salentina anche sul fronte europeo. Verso la UE, infatti, lo Stato italiano ignora del tutto la prospettiva ambientale – nonostante gli artt. 11, 114 e 191 TFUE (Trattato di funzionamento della UE) impongano l'ambiente come componente trasversale di qualsiasi campo di deliberazione – a favore di una sola disciplina di settore, congeniale al suo precostituito ordito normativo: la Direttiva europea 2000/29/Ce (modificata dalla Direttiva 2002/89/CE), in "materia" di "eradicazione" o "contenimento" di "organismi nocivi"³⁶.

4. Il macigno europeo della precauzione sbilanciata

Con le sue matrici discutibili, la vicenda "Xylella" ha scatenato un folto contenzioso giudiziale³⁷. Anch'esso, però, non sarebbe correttamente comprensibile, se si prescindesse dalle singolari vicende normative, sintetizzate nel paragrafo precedente; non tanto allo scopo di spiegarne gli esiti, quanto soprattutto per coglierne le implicazioni sull'uso di uno dei principi cardine della politica ambientale europea e quindi anche italiana: quello di precauzione.

³⁴ www.efsa.europa.eu/sites/default/files/scientific_output/files/main_documents/3989.pdf.

³⁵ Con effetti non poco paradossali, come quello di celebrare *ex post*, nei giornali e nel dibattito pubblico, la (presunta) fondatezza della (normativamente precostituita *ex ante*) causalità, per esempio in occasione della pubblicazione di M. Saponari et al., *Isolation and Pathogenicity of Xylella*, in *Scientific Reports*, 7, 2017, 1-13.

³⁶ Per una sintesi del panorama europeo e di come esso sia stato utilizzato dallo Stato italiano, si v. Titomanlio, *op. cit.*, 95-97.

³⁷ Anche su questo profilo, si v. la sintesi, aggiornata al marzo 2018, di Titomanlio, *op. cit.*, 91-92.

Nel momento in cui il tema “Xylella” è estromesso dal panorama delle politiche ambientali, nonostante gli artt. 11, 114 e 191 TFUE, per essere invece ridotto alla “emergenza” del solo “organismo nocivo”, quale spazio poteva residuare al principio di precauzione, in quanto canone di governo sia del “rischio”/“pericolo” sia del rapporto tra scienza e deliberazione politica per l’ambiente?

Non è questa la sede per approfondire i contenuti di tale principio³⁸. Resta il fatto, confermato dalla citata sentenza della Corte UE del 2016 (*cause riunite C-78/16 e C-79/16*), che di precauzione si è parlato e deciso con riguardo a “Xylella”; ancora una volta, però, con singolari torsioni concettuali e logiche, indotte proprio dalla narrazione del (normativamente precostituito) nesso causale.

La prima torsione proviene dal giudice italiano.

Chiamato a pronunciarsi su una serie di impugnazioni di ricorrenti salentini, riguardanti Decreti ministeriali e conseguenti piani e atti di contrasto all’ “organismo nocivo”, nel confronto – si badi – con le sole disposizioni europee sulla stessa “materia” (senza dunque nulla tematizzare sulla pervasività della politica ambientale nel TFUE), il TAR Lazio, con Ordinanza della Sez. I del 22 gennaio 2016 n. 780, previa sospensione delle misure nazionali, sottopone alla Corte UE sei quesiti pregiudiziali di interpretazione del diritto europeo.

Il ragionamento del TAR, come in gran parte quello dei ricorrenti, ruota sulla categoria della “certezza scientifica” quale presunto cardine del principio di precauzione, interpretato in termini di “divieto” di adozione di misure (in particolare, di contrasto al batterio e di rimozione degli alberi indipendentemente dal loro stato di salute), inutilmente afflittive per i soggetti privati e per l’ambiente. Nello specifico della citata Ordinanza, si lamenta la violazione del principio di precauzione, ritenendo che le misure di contrasto sarebbero state adottate “*senza adeguato supporto scientifico che attesti con certezza il rapporto causale tra la presenza dell’organismo e il disseccamento delle piante ritenute infette*”, per poi concludere che, in assenza di tale “certezza scientifica”, l’unica opzione ragionevole e proporzionata avrebbe dovuto consistere nella “non adozione” degli atti impugnati. Di questo ordito³⁹, si notino tre passaggi: “*adeguato supporto scientifico*” che “*attesti con certezza*” il “*rapporto causale*”. In pratica, il giudice si muove esattamente all’interno dell’autoreferenzialità normativa del decisore italiano, prodotta dagli atti indicati nel paragrafo precedente. Esso, in poche parole, non contesta i salti logici del decisore italiano nel sovrapporre “*Co.Di.R.O.*” e “*Xylella*”, non censura l’assenza di imparzialità nella coincidenza tra valutatore e valutato nei procedimenti di “*approfondimento*” richiesti dal Ministero. Né lamenta il disallineamento tra la precostituzione normativa del nesso causale, incentrato solo su “*Xylella*”, rispetto agli *standard* di verifica casuale richiesti dalla giurisprudenza italiana per i fenomeni complessi di interazione tra azione umana e variabili naturali. Nulla lamenta neppure sulla impossibilità di inquadrare con chiarezza la dimensione di “rischio” e “pericolo” della situazione italiana, a causa di quella normativa insufficiente. Ancor meno profila dubbi sul fronte della mancata considerazione dei cambiamenti climatici.

³⁸ È opportuno, tuttavia, ricordare che la precauzione trae origine formale, a livello internazionale, dal Principio n. 15 della già citata “*Dichiarazione di Rio sull’ambiente e lo sviluppo*” del 1992, dove si legge che “*al fine di proteggere l’ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il metodo precauzionale. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l’assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per differire l’adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale*”.

³⁹ L’Ordinanza contiene altri profili di censura, meno significativi sul fronte dell’autoreferenzialità normativa del nesso causale, prodotta dal decisore italiano. In particolare, sono stati lamentati la presunta illogicità della scansione temporale tra prelievi di campione, esecuzione dei trattamenti fitosanitari, rimozione delle piante, nonché l’equivoco tra rimozione del “vettore” e rimozione della pianta (dato che proprio l’EFSA nulla aveva indicato sulla ipotesi di eradicazione delle piante). Nessuno dei due argomenti è stato condiviso dalla Corte UE.

Tutto ciò tralasciato, l'unico *punctum dolens* riguarderebbe la mancata "certezza" di un rapporto causale, per il resto evidentemente non contestabile, con l'opzione consequenziale del "divieto" come sinonimo di precauzione.

Ora, un simile *punctum dolens* è l'esatto contrario del principio di precauzione. Paradossalmente, lo ricorda proprio una giurisprudenza euro-unitaria già consolidata al momento della formulazione dei quesiti del TAR. La Corte UE non ha mai parlato di "certezza scientifica" quale elemento costitutivo della precauzione, bensì di "*probabilità di un evento reale*" dannoso alla salute pubblica, da scongiurare "*senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi*" (causa C-157/14, punti 81 e 82), incentrando il giudizio di "adeguatezza" non sulla "certezza" del rapporto causale, bensì sulla efficacia della misura nello scongiurare l'evento e nel realizzare obiettivi legittimi di tutela (causa C-101/12, punto 29), purché nel rispetto indefettibile di due condizioni:

- che la "*gestione del rischio*", richiedendo scelte politiche supportate da "*valutazioni complesse*" (causa C-77/09, punto 82), non avvii "*errori manifesti di valutazione*" alla luce degli elementi a disposizione, sia in termini scientifici che di considerazione delle alternative perseguibili (causa C-101/12, punto 50, e C-504/04, punto 40);
- che sia sempre perseguita la prospettiva della "*elevata tutela dell'ambiente*" (art. 191 TFUE).

Alla torsione del giudice italiano, la Corte UE risponde con ulteriori singolari repliche. Invece di ribadire semplicemente i suoi precedenti e, in questo modo, facilmente smontare l'impropria assimilazione tra "adeguatezza" e "certezza scientifica" del TAR, essa compie un ulteriore passaggio, fino a quel momento per lei inedito, quasi a voler bloccare irreversibilmente qualsiasi ulteriore spazio di contestazione del già normativamente preconstituito nesso causale, riferito solo a "Xylella".

Le tappe del passaggio sono così di seguito riassumibili.

Muovendosi nell'alveo limitato dal TAR Lazio, la Corte UE individua come obiettivo legittimo riguardante la vicenda "Xylella" solo quello, suggeritogli appunto dal quesito italiano, dell'art. 16 par. 3 della Direttiva 2000/29 UE, ovvero "*l'elevato livello di protezione fitosanitaria contro l'introduzione nell'Unione di organismi nocivi nei prodotti importati da paesi terzi*". Nessun collegamento, perché non richiesto dall'Italia, è tracciato in merito invece alla "*elevata tutela dell'ambiente*", di cui all'art. 191 TFUE. Così ridotto lo scenario di inquadramento del tema (appunto la "Xylella" in quanto "organismo nocivo" nella "materia" della "protezione fitosanitaria"), lo scopo di eradicare tale batterio per impedirne la diffusione all'infuori della Puglia è considerato consequenzialmente logico e proporzionato nelle misure, al di là della questione dello stato di salute delle piante (se effettivamente infette o meno).

Inoltre, dato che nessuna specifica doglianza è stata formulata su possibili "*errori manifesti di valutazione*" in merito proprio al prezioso ruolo delle piante sane nella "*elevata tutela dell'ambiente*", la Corte UE ha facile gioco a non pensarci.

Circa la questione del nesso causale, poi, essa riconosce che l'EFSA, con il citato documento del 6 gennaio 2015, ha confessato l'assenza di un "*sicuro nesso di causalità*", ma tematizza il dato, strumentalizzando la impropria aspettativa di "certezza scientifica" manifestata dal TAR, per compiere un doppio salto logico, offerto da queste due premesse:

- l'assenza del "sicuro nesso" è comunque compensata da una "*correlazione sufficiente*" tra "Xylella" ed essiccamento, meramente documentata, più che dimostrata, dall'EFSA⁴⁰;
- a fronte di tale "*correlazione sufficiente*", i ricorrenti "*pur contestando l'effettiva esistenza di un nesso di causalità ... non forniscono alcun elemento di prova idoneo a*

⁴⁰ Almeno al giugno 2016, perché va poi considerato il documento EFSA, *Scientific Report on the Update of a Database of Host Plants of Xylella fastidiosa*, in *EFSA Journal* 2016, 14 (2)-4378, 40.

suffragare le loro affermazioni”, “*non basano le loro allegazioni [...] su alcun dato scientifico*”, non prospettano “*alcuna misura alternativa meno gravosa*”⁴¹.

Di conseguenza, tra assenza di causalità e assenza di prova di ... tale assenza e di altre alternative, per la Corte UE è meglio accontentarsi della “*correlazione sufficiente*”, come premessa stessa della precauzione.

In questo modo, una nuova autoreferenzialità è prodotta nel discorso giuridico su “*Xylella*”, in aggiunta a quella già conosciuta dalle istituzioni italiane.

È evidente, infatti, l’ambigua e pericolosa torsione voluta dal giudice europeo: invece di imputare al soggetto pubblico la mancata prova del nesso di causalità e la ricerca di alternative⁴², si rimprovera ai ricorrenti di non riuscire a sostenere le proprie argomentazioni. È anche vero, come accennato, che da parte italiana non è stato compiuto uno sforzo specifico di denuncia del singolare meccanismo decisorio che ha accompagnato la narrazione della “*emergenza Xylella*”.

Le due torsioni, pertanto, si sono reciprocamente supportate, con l’effetto di pervenire a una nuova rappresentazione della precauzione, del tutto sbilanciata nelle sue implicazioni pratiche: da criterio utile a limitare attività presumibilmente o potenzialmente dannose a criterio che non le esclude, allorché sussista una pur minima coerenza tra finalità perseguite e misure adottate, col sostegno semplicemente di “*correlazioni sufficienti*” sul fronte probatorio della causalità sul “rischio”/“pericolo” da scongiurare, in assenza di prove contrarie e offerta di alternative da parte di chi contesta le misure.

A questo punto, rispetto ai complessi elementi della causalità (rivendicati come “certezza” dal giudice italiano, ma che “certi” non possono mai essere), la precauzione europea inaugurata con il caso “*Xylella*” dovrebbe attivarsi semplicemente in presenza di “*correlazioni sufficienti*” su “rischi”/“pericoli”, nel mancato onere della prova di chi ne subisce gli esiti: un gioco linguistico tra il danno e la beffa.

5. L’alternativa tra approccio tecno-scientifico e approccio ecosistemico

Con la decisione della Corte UE del 2016, il capitolo “*Xylella*” sembrerebbe definitivamente chiuso.

Ma davvero non si sarebbero potute perseguire altre strade, offrire alternative al singolare e ben poco imparziale agire del decisore italiano su tutta questa vicenda?

Il panorama comparato, al cui interno si inserisce comunque l’Italia, offre interessanti spunti di risposta alla domanda.

In primo luogo, si possono citare due fonti, che l’Italia non disconosce.

La prima consiste nelle *International Standards for Phytosanitary Measures* emanate dalla FAO⁴³: esse, in tema di “eradicazione”, impongono un rigido protocollo, disatteso nella vicenda “*Xylella*”, scandito da una fase istruttoria obbligatoria, propedeutica al programma di eradicazione, e dalla condivisione partecipata di informazioni e scambi di esperienza.

La seconda è offerta dalla citata “*Dichiarazione di Rio*” del 1992, in particolare nei Principi n. 20 e 22. Il n. 20 dichiara che “*le donne hanno un ruolo vitale nella gestione dell’ambiente e nello sviluppo. La loro piena partecipazione è quindi essenziale per la realizzazione di uno sviluppo sostenibile*”. Nel n. 22, si prescrive che “*le popolazioni e comunità indigene e le altre collettività locali hanno un ruolo vitale nella gestione*

⁴¹ Salvo, come visto, la tesi del TAR della precauzione come sinonimo di “divieto” di adozione di misure.

⁴² Tale conclusione, giova ricordarlo sinteticamente, è palesemente lesiva del diritto alla difesa dei ricorrenti italiani, perché non tiene conto, come richiesto dall’art. 4 n. 2 TUE (*Trattato sull’Unione Europea*), delle identità costituzionali degli Stati (al cui interno, l’onere della prova opera esattamente al contrario di quanto preteso dalla Corte UE) quali c.d. “*controlimiti*” al diritto europeo. Cfr., sull’importantissimo tema, S. Polimeni, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del «dialogo» tra le Corti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

⁴³ <http://www.fao.org/3/a0450e/a0450e00.htm>.

dell'ambiente e nello sviluppo grazie alle loro conoscenze e pratiche tradizionali. Gli Stati dovranno riconoscere la loro identità, la loro cultura ed i loro interessi ed accordare ad esse tutto il sostegno necessario a consentire la loro efficace partecipazione alla realizzazione di uno sviluppo sostenibile". Al di là del valore normativo di questi documenti, essi definiscono un approccio partecipato ai problemi dell'ambiente e della terra, quindi non limitato ai saperi tecnico-scientifici selezionati dalla discrezionalità delle burocrazie ministeriali. Indicano una via, confermata poi da altre fonti normative, sicuramente vincolante per lo Stato italiano: una via totalmente disattesa nella vicenda "Xylella".

Si è visto come sia maturato il percorso di governo della "emergenza Xylella" e quali autoreferenzialità esso abbia prodotto. Si è anche osservato come tale percorso abbia ricalcato la logica riduttiva delle "piccole decisioni": formalmente conformi alle "materie" indicate dalla Costituzione e disciplinate dalle leggi, ma insufficienti e inefficaci come politiche di sistema sull'ambiente, l'ecosistema, la biodiversità, il clima, la vita di tutti i viventi ecc.

Ora, una simile opzione burocratico-tecnico-scientifica è sempre più controversa⁴⁴. Non accontenta più nessuno. Non a caso, essa è bandita da tutte le fonti normative che tentano di favorire politiche di sistema sui problemi della interazione fra azione umana e fattori naturali.

Mi limito a elencare quelle direttamente riferibili anche all'Italia:

1. la *Convenzione di Aarhus* del 1998⁴⁵, sulla c.d. "democrazia ambientale";
2. i *12 Principi per la Strategia della buona Governance a livello locale* del Consiglio d'Europa⁴⁶;
3. il *Protocollo addizionale alla Carta europea sull'autogoverno locale per la partecipazione*, non ratificato dall'Italia⁴⁷;
4. il *Codice di buone prassi sulla partecipazione civile nei processi decisionali* del Consiglio d'Europa del 2009⁴⁸;
5. la *Carta europea della partecipazione dei giovani alla vita comunale e regionale* sempre del Consiglio d'Europa (Risoluzione n. 237/1992, riveduta nel 21 maggio 2003 per una "politica di sviluppo sostenibile e di tutela ambientale");
6. la *Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa CM/Rec(2007)14* adottata nell'ottobre 2007 sul "contributo essenziale fornito dalle Organizzazioni non governative (ONG) allo sviluppo e all'attuazione della democrazia e dei diritti umani, in particolare promuovendo la sensibilizzazione e la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, garantendo la trasparenza e la responsabilizzazione delle autorità pubbliche";
7. le *Raccomandazioni OCSE sull'Open Government*;
8. la *Soft Law* della UE sulla "Citizen Science" del 2013 (*Libro Verde*);
9. le *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters* dell'UNECE, del 2015;
10. la *Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa* sulla democrazia partecipativa nel governo del paesaggio⁴⁹.

Su "Xylella" ci si sarebbe potuti (e dovuti) ispirare a questi parametri. Ma non lo si è voluto fare. Eppure qualsiasi strumento indicato da questi documenti avrebbe avuto il

⁴⁴ Sia sul piano metodologico (cfr. A. Lorenzet, *Il lato controverso della tecnoscienza*, Bologna, il Mulino, 2013) sia su quello della efficacia in termini di risposta alle sfide della sostenibilità ecologica e alla lotta ai cambiamenti climatici (si pensi alla c.d. "rivoluzione verde", che valse il Premio Nobel a Norman Borlaug, nei suoi impatti negativi accertati dall'IPCC: <https://www.gaiafoundation.org/un-climate-experts-green-revolution-leaves-food-systems-vulnerable-to-climate-change/>).

⁴⁵ Resa esecutiva in Italia con la Legge n. 108/2001.

⁴⁶ Documento *MCL-15(2007)5 final*.

⁴⁷ Documento *CETS 207 (Protocol)*, 16.XI.2009.

⁴⁸ Documento *CONF/PLE(2009)CODE1*.

⁴⁹ Documento *CM/Rec(2017)7 del 27/09/2017*.

vantaggio di favorire la ricerca plurale delle risposte ai tre gruppi di questioni costituzionali, richiamate nel primo paragrafo, aprendo all'approccio ecosistemico del governo del territorio.

L' "*Ecosystem based approach*" (EBA), tradotto in italiano come "approccio ecosistemico", è stato formalizzato inizialmente da R. Eward Grumbine⁵⁰, in termini di gestione delle risorse e degli ecosistemi, che integra la conoscenza scientifica delle relazioni ecologiche nell'ambito di un complesso quadro di aspetti sociali, politici e valoriali, verso l'obiettivo generale della protezione dell'integrità degli ecosistemi in una prospettiva di considerazione dei diritti delle generazioni future.

Esso, quindi, non ha funzioni di preservazione della natura in sé, bensì di deliberazione e informazione sull'utilizzo sostenibile di beni, servizi e risorse ecosistemiche, per il presente e il futuro.

Fatto proprio dalle fonti normative a tutela della biodiversità, sulla base della citata "*Dichiarazione di Rio*", è stato trasposto anche nella legislazione italiana di tutela ambientale (il D.lgs. n. 152/2006) e incorporato nella "*Strategia nazionale sulla biodiversità*" e nella c.d. "*Carta di Siracusa*", entrambe risalenti già al 2010.

Nulla, quindi, avrebbe impedito all'Italia di ragionare in termini ecosistemici, invece che appiattirsi su una sola "materia" nella gestione tecno-burocratica delle competenze scientifiche⁵¹.

Non è successo, riconfermando la non esaltante posizione dell'Italia, nel panorama comparato della partecipazione ambientale. Lo accertano diverse rilevazioni:

1. l' *Environmental Democracy Index (EDI)*, elaborato sulla base delle "*Linee guida*" del *Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente* (dove l'Italia è posizionata oltre la "soglia 70", considerata il limite di efficacia delle prassi partecipative)⁵²;
2. il Rapporto *Local and Regional Democracy in Italy*, elaborato per la 33^a Sessione del Congresso sulle Autorità locali e regionali del Consiglio d'Europa, del 2017⁵³;
3. il *Dossier 2017* dell'Ufficio Studi del Senato della Repubblica italiana (per le *Raccomandazioni OCSE sull'Open Government*⁵⁴);
4. il Rapporto dell'Osservatorio AIR su "*L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2016*", pubblicato a fine 2017, in cui si monitora lo stato di adeguamento delle organizzazioni ministeriali ai sopracitati *standard* internazionali⁵⁵.

6. Il diritto a essere informati, perché "preoccupati"

È bene essere consapevoli che l'assenza di approccio ecosistemico nuoce alla effettività dei diritti fondamentali, nel senso non tanto (o non solo) di lederne un determinato, specifico contenuto di determinati soggetti, quanto di non favorirne la capacitazione di esercizio consapevole da parte di tutte le persone e in tutte le circostanze della loro vita.

Infatti, nella vicenda "Xylella", a risultare mortificato non è stato semplicemente il "*diritto alla salute*" (art. 32 Cost.) o la "*tutela dell'ambiente*" (artt. 32 e 117 c. 2 *lett. s* Cost.) o la "*tutela del paesaggio*" (art. 9 Cost.). Con riguardo a questi beni costituzionale, le scelte su "Xylella" incidono ancora in termini di "rischio"/"pericolo" di lesione.

È su un altro fronte, invece, che esse hanno già definitivamente consumato la loro violazione costituzionale: su quello del "*diritto all'informazione*" (art. 21 Cost. e citata

⁵⁰ *What is Ecosystem Management?*, in 11 *Conservation Biology*, 1, 1997, 41-47.

⁵¹ Si pensi, per esempio, all'art. 301 del D.lgs. n. 152/2006.

⁵² <https://environmentaldemocracyindex.org/>.

⁵³ Documento CG33(2017)17final.

⁵⁴ http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Dossier/Elenchi/13_1.htm

⁵⁵ E. Cavalieri, E. Chiti (cur.), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2016*, Roma, Osservatorio AIR, 2017, 126 ss.

Convenzione di Aarhus), quale premessa indefettibile per il consapevole esercizio di tutti gli altri diritti e quindi quale diritto alla trasparenza, verificabilità e accettabilità di elementi e decisioni a qualsiasi titolo incidenti sulle circostanze e sulle condizioni della vita delle persone, nelle presenti e nelle future generazioni.

Del resto, il c.d. “*diritto umano al consenso informato*” è stato declinato come componente del “*diritto allo sviluppo*”⁵⁶. Ignorarlo, pertanto, significa porre in condizioni di totale inconsapevolezza comunità intere di soggetti e territori, imponendo loro la impossibilità di esercizio delle deliberazioni sul proprio contesto e sul proprio futuro. Per averne prova, basterebbe verificare quanti salentini siano stati resi consapevoli di quale futuro spetterà ai territori della loro vita, quando arriveranno le “pareti produttive” programmate come “post-Xylella” e rubricate – secondo il vocabolario di Confagricoltura Puglia – non come “*benefici (ambientali, culturali, paesaggistici, ecc.) di cui gode la società intera*”, bensì come “*sviluppo*” (senza ulteriori qualità).

Diversa giurisprudenza (Corte UE, Corte CEDU, Corte Interamericana sui diritti umani, Corte costituzionale tedesca ecc...) è ormai orientata nella direzione, fondata prevalentemente sulla necessità che la legittimazione sulle decisioni, rese difficili dalla complessità dei nessi causali e dalla complessità degli effetti sulle soluzioni, non passi esclusivamente dalla rappresentanza elettiva, come tale spinta prevalentemente da adesioni di opinioni sul presente (la “*emergenza Xylella*”), ma dall’accesso alle informazioni, al pluralismo della scienza e dell’esperienza, al dibattito pubblico informato, alla condivisione, prima ancora che degli interessi (come impone la narrazione sui c.d. “*Stakeholder*”), delle comuni preoccupazioni sul presente e sul futuro della condizioni di vita (come vuole ora l’Accordo di Parigi sul clima).

Ecco il punto: l’informazione permette di tematizzare pluralisticamente la “preoccupazione”, lì dove il governo tecno-burocratico-scientifico, ancorché legittimato dal consenso della contingenza elettorale, può al massimo tematizzare la sola “precauzione”, nella eventualità, tutt’altro che remota come dimostra proprio la vicenda “Xylella”, di giochi linguistici contraddittori e autoreferenziali sulla definizione dei suoi contenuti.

Dopo l’Accordo di Parigi sul clima, che ha declinato la “*preoccupazione comune dell’umanità*” con la ricognizione dei diritti umani già riconosciuti e tutelati, l’assenza di effettività della informazione inevitabilmente produce danni di tipo “relazionale”: appunto, non tanto specifiche lesioni di situazioni soggettive, quanto compromissioni di una serie di relazioni del soggetto con altri fattori contestuali della sua vita, nel presente e nel futuro.

Il danno “relazionale” definisce una situazione negativa articolata, già riconosciuta per la tutela del diritto individuale alla salute⁵⁷, progressivamente aperta e comprensiva anche degli elementi del “rischio” e del “pericolo” del singolo individuo, come anche dell’intera comunità ecosistemica. In estrema sintesi, esso ha una proiezione non più autoriflessiva (i *miei* danni), perché appunto “relazionata” a (i danni *insieme a...*):

- il *tempo* (non solo il presente, ma la proiezione inter-generazionale sul futuro);
- i *soggetti* (non solo l’individuo umano, ma tutte le soggettività del vivente, compresi i richiamati “diritti della natura”);
- la *cultura/conoscenza* dei luoghi come “patrimonio immateriale” della umanità e della sua memoria (come richiedono tutti i Documenti UNESCO);
- la *società* (quindi non solo i rappresentanti eletti, i portatori di interesse, i “competenti” tecnico-scientifici, ma anche le persone comuni, i portatori di bisogni, i titolari del fisiologico *ius existentiae*).

I danni “relazionali”, pertanto, colpiscono beni “relazionali”, senza i quali la qualità della vita individuale non è più sostenibile. In un’epoca segnata dal “*deficit ecologico*” del Pianeta

⁵⁶ Sin dalla sua originaria matrice, risalente alla *Dichiarazione di Stoccolma* del 1972 sullo sviluppo sostenibile. Ma si pensi, per tutti, all’art. 37 della “*Carta di Nizza-Strasburgo*” della UE.

⁵⁷ Cfr. U. Izzo, *La “giustizia” del beneficio*, Trento, Ed. Univ. Trento, 2018.

e dai cambiamenti climatici antropogenici, la presa d'atto dell'importanza di questo profilo non può lasciare indifferenti⁵⁸.

Conviene ripetersi: non c'è nulla di bizzarro o impensabile o inedito, in tutto questo, se solo si prende sul serio quanto indicato sin dal 1992 col citato Principio 22 della *Dichiarazione di Rio*, dove il riconoscimento che “*le popolazioni e comunità indigene e le altre collettività locali hanno un ruolo vitale nella gestione dell'ambiente e nello sviluppo grazie alle loro conoscenze e pratiche tradizionali*”, declinato nell'obbligo degli Stati di “*riconoscere la loro identità, la loro cultura e i loro interessi e accordare ad esse tutto il sostegno necessario a consentire la loro efficace partecipazione alla realizzazione di uno sviluppo sostenibile*”, altro non voleva significare che coinvolgere tutti i soggetti dei luoghi di vita, nella circolarità di informazioni ed esperienze, per scongiurare sul nascere l'insorgenza di danni “relazionali” e rispettare le “preoccupazioni” di tutti, in tutti campi (non le “materie”) delle decisioni ecosistemiche (dalla biodiversità ai cambiamenti climatici al buco dell'ozono).

7. La persistenza dell' “errore scientifico”

La partecipazione informata avrebbe scongiurato anche gli “errori scientifici” commessi nelle deliberazioni sulla vicenda “Xylella”.

Quest'ultima categoria è complessa. Non ne esiste un protocollo definitorio di carattere epistemico⁵⁹, ma uno normativo europeo (a partire dal citato art. 191 TFUE e dalla richiamata categoria dell' “*errore manifesto di valutazione*”), avallato altresì dalla giurisprudenza internazionale e comparata⁶⁰.

Gli elementi di sua approssimazione sono fondamentalmente nove, giuridicamente tematizzabili in base alla regole di prevenzione e precauzione, codificate dal diritto ambientale (sia italiano che europeo, che internazionale)⁶¹, e tutti e nove rintracciabili nelle maglie della vicenda “Xylella”:

1. incertezza sui nessi causali nei fenomeni di concorso tra fattori antropogenici e naturali, occultata dalla assolutizzazione di una sola linea di causazione (per esempio, tra contrasto al batterio e mancato studio delle altre cause del “*Co.Di.R.O.*”);
2. uso incompleto e parziale dei metodi di verifica (si pensi alle accennate perplessità sul soddisfacimento dei c.d. “*postulati di Koch*”);
3. sovrapposizione tra *explanans* ed *explanandum*⁶² nei fenomeni osservati e regolati (si pensi alla questione della distinzione fra il batterio “Xylella” e la fitopatia che colpisce gli olivi, tra “*Xylella fastidiosa*” e “altre fitopatie”);
4. mancata indicazione delle previsioni attese, rispetto ai dati disponibili (profilo evidenziato dall'EFSA, nella nota del 17 Aprile 2015 “*Inventory and Review of Quantitative Models for Spread of Plant Pests for Use in Pest Risk Assessment for the EU Territory*”, supportata da un apposito studio commissionato al NERC (*Natural Environment Research Council*) del *Centre For Ecology & Hydrology*⁶³);
5. mancata considerazione di ipotesi alternative, pur discusse nella (o conosciute dalla) comunità scientifica (in proposito, per esempio, è utile ricordare il documento dei

⁵⁸ Non a caso, nel linguaggio delle fonti del diritto climatico si parla di “*Loss & Damages*”.

⁵⁹ Per una prospettiva d'insieme, è molto utile E. Castelli Gattinara, *L'errore che fa la differenza: fra epistemologia, storia e pensiero sistemico*, in *Riflessioni Sistemiche*, 1, 2014, 32-42.

⁶⁰ Cfr., per esempio, E. Castorina, *Scienza, tecnica e diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2015, 1-49, S. Jasanoff, *La scienza davanti ai giudici*, trad. it., Milano, Giuffrè, 2001, nonché D.S. Putignano, *L'errore scientifico nel processo penale*, Milano, Giuffrè, 2007.

⁶¹ Cfr. L. Butti, *Il delicato equilibrio tra precauzione e causalità*, in *Ecoscienza*, 4, 2013, 28-31.

⁶² Bordon, *op. cit.*, 98 ss.

⁶³ www.efsa.europa.eu/sites/default/files/scientific_output/files/main_documents/795e.pdf.

ricercatori *ISPRA*, che dichiara plausibile l'ipotesi che le piante di olivo possano convivere, se ben gestite, col batterio "Xylella"⁶⁴;

6. parziale o ignorata considerazione di informazioni disponibili o accessibili, di contenuto sanitario e ambientale, sulle soluzioni proposte (per esempio, con riguardo alla nocività dei piretroidi per gli animali e l'essere umano⁶⁵);
7. proposizione di soluzioni precise dalle regole giuridiche di precauzione, prevenzione, correzione alla fonte, non regressione (per esempio, nel proporre l'uso di insetticidi non indispensabili o ad impatti ecosistemici negativi, superiori ai benefici testati – o immaginati - sullo specifico segmento di intervento⁶⁶);
8. mancata comparazione sulla base del *tertium comoprationis* della minore "impronta ecologica" e "di carbonio" (per esempio, con riguardo all'abbattimento delle emissioni da attività agricole di coltivazione olivicola biologica⁶⁷);
9. mancata considerazione del contesto sociale di trasparenza o "cattura" criminale delle attività di produzione o trasformazione (si pensi ai Rapporti sulle c.d. "agromafie"⁶⁸).

Si può pure non essere d'accordo che quanto sintetizzato sia qualificabile come "errore scientifico" (ma significherebbe ignorare i principi del diritto ambientale, prima ancora che i protocolli sulla spiegazione scientifica⁶⁹).

Sicuramente, però, non si può provare che i nove punti elencati siano stati efficacemente e pienamente soddisfatti nelle deliberazioni su "Xylella".

8. La partecipazione come antidoto ai giochi linguistici

Si deve al Premio Nobel Elinor Ostrom la constatazione, in termini di rilevazione empirica, che solo la deliberazione partecipata faccia maturare consapevolezza diffuse della importanza della conoscenza come "bene comune", neutralizzando affidamenti equivoci alla scienza e giochi linguistici nella descrizione delle causalità e nell'attribuzione di responsabilità⁷⁰.

Non a caso, del resto, ogni volta che la conoscenza come "bene comune" è tradita dal decisore politico, in nome magari della sola contingenza della rappresentanza elettiva, i conflitti a base scientifica arrivano sempre davanti a un giudice, in quanto luogo suppletivo di rigoroso rispetto di quei procedimenti deliberativi e quei protocolli di verifica e conoscenza, che la politica ha voluto eludere⁷¹.

Il panorama comparato lo dimostra con innumerevoli esempi.

Tutti i conflitti su ambiente e risorse naturali sono sempre conflitti anche scientifici; e questo, non perché sia controversa di per sé la scienza, come banalmente si conclude, ma perché qualsiasi scienza contiene sempre una sua filosofia della vita e quindi una rappresentazione del rapporto tra cultura umana e natura, non necessariamente condivisa.

Di fronte a questa condizione umana, ora che la scienza ci mette a disposizione un panorama inestimabile di informazioni su cultura e natura, gli strumenti della deliberazione

⁶⁴ V. Bellucci, P.M. Bianco, C. Jacomini, *Ambiente e salute. Il caso Xylella: un caso fitosanitario anomalo*, 2016 (https://www.researchgate.net/publication/311318156_Ambiente_e_salute_Il_caso_Xylella_un_caso_fitosanitario_anomalo).

⁶⁵ Cfr. P.M. Bianco, *Impatto sugli ecosistemi e sugli esseri viventi delle sostanze sintetiche utilizzate nella profilassi antizanzara*, Roma, ISPRA, *Quaderni Ambiente e Società*, 10, 2015.

⁶⁶ Cfr. A. Sicard, A.R. Zeilinger, M. Vanhove et al., *Xylella fastidiosa. Insights into an Emerging Plant Pathogen*, in *Annual Review of Phytopathology*, 56, 2018, 181-202.

⁶⁷ Cfr., in merito, i contributi dell'*International Olive Council* (<http://www.internationaloliveoil.org/>).

⁶⁸ Tra l'altro, alla vicenda "Xylella", è dedicato proprio il documento Eurispes, Coldiretti, Fondazione Osservatorio criminalità, *Terzo rapporto sui crimini agroalimentari in Italia*, Roma, Eurispes, 2015, 17-25.

⁶⁹ Cfr. L. Felling, *Che cos'è una spiegazione scientifica*, Roma, Carocci, 2018.

⁷⁰ Ch. Hess, E. Ostrom (cur), *La conoscenza come bene comune*, trad. it., Milano, B. Mondadori, 2009.

⁷¹ In tal senso, Jasanoff, *op. cit.*

costituzionale classica, quella di matrice moderna affidata alla rappresentanza elettiva di opinione, mostrano tutti i loro limiti.

Stando così le cose, le prospettive che si aprono possono essere solo due:

- affidarsi alle decisioni delle competenze “espertocratiche” ed epistemiche⁷²;
- aprirsi verso una dimensione “post-normale” di deliberazione politica, attraverso la partecipazione di tutti i soggetti della comunità vivente come ecosistema⁷³.

Mentre la prima via contiene pericoli di paternalismo autoritario, a danno quindi della stessa democrazia che si vorrebbe praticare, facendola scadere in una dimensione cognitivamente indifferente⁷⁴, solo la seconda, come si è già detto in precedenza e dimostrato dai documenti internazionali citati, moltiplica occasioni di apprendimento e apprezzamento dei metodi democratici, diffondendoli in tutti i luoghi di deliberazione.

Inoltre, solo la seconda rende effettivo l’approccio ecosistemico.

Infine, solo la seconda consente a chiunque di manifestare la “preoccupazione” sui cambiamenti climatici.

Non è poco.

Il clima non è né un bene né una cosa, ma un processo planetario di stabilità e sicurezza dell’intero sistema terra. Di conseguenza, la razionalità giuridica, che vuole approcciarsi a esso, non può farlo con gli stessi strumenti “riduzionistici” e settoriali del diritto fino ad oggi sperimentato, legittimato solo dal consenso contingente delle opinioni. Al “riduzionismo” del diritto proiettato su singoli segmenti di realtà denominati “materie”, subentra ineluttabile l’analisi giuridica planetaria delle responsabilità e delle azioni umane sui cambiamenti climatici. È questa novità a risultare “post-normale”, in quanto essa consiste non in una condizione “anomala”, quindi “anormale”, bensì in una successiva, “post”, al modo di essere, di conoscere e di agire sulla realtà e di deliberare su di essa, nella “normalità” praticato per “materie” e “addizioni” di competenze.

Se sistema deliberativo ed ecosistema non si interfacciano, nessun problema verrà risolto in modo soddisfacente e a vantaggio sia dell’avanzamento dei metodi democratici sia della sostenibilità ambientale e climatica⁷⁵.

La conferma viene proprio da una vicenda come “Xylella”: trattata in modo “normale” – invero, come visto, molto approssimativo – quando i tempi della nostra condizione ecosistemica e climatica sono ormai “post-normali”.

Lecce, Hotel Hilton Garden Inn, 9 luglio 2018

⁷² Si v. l’istruttivo libro di J. Brennan, *Contro la democrazia*, trad. it., Roma, Luiss, 2018.

⁷³ S. Funtowicz, J.R. Ravetz, *The Worth of a Songbird: Ecological Economics as a Post-normal Science*, in *Ecological Economics*, 10, 1994, 197-207.

⁷⁴ Del resto, il tarlo di qualsiasi democrazia solo rappresentativa è l’astensionismo.

⁷⁵ D. Held, A. Fane Hervey, *Democracy, Climate Change and Global Governance*, London, Policy Network Paper LSE, 2009.