

GIOVANNI D'ELIA

Dottorando di ricerca in diritto pubblico dell'economia presso il Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università di Pisa

*giovanni.delia@phd.unipi.it*

## **REGOLARE LA RIGENERAZIONE RURALE: IL CASO**

### ***XYLELLA***

## **REGULATING RURAL REGENERATION: THE *XYLELLA* CASE**

### SINTESI

Il saggio analizza gli strumenti giuridici adottati per fronteggiare la diffusione della Xylella fastidiosa nella regione italiana della Puglia, con particolare riferimento al Piano straordinario di rigenerazione olivicola in “zona infetta”. Si sostiene che le misure normative e amministrative introdotte a livello europeo, nazionale e regionale non si limitino alla gestione fitosanitaria dell'emergenza, ma configurino un più ampio processo di ristrutturazione del comparto olivicolo in chiave agroindustriale. Dopo una ricostruzione del quadro teorico relativo all'influenza del neoliberismo e dell'ordoliberalismo sull'evoluzione della Politica Agricola Comune, il contributo evidenzia come il paradigma della competitività e dell'efficienza abbia progressivamente orientato le politiche agricole europee verso modelli di mercato. In tale contesto, l'emergenza Xylella avrebbe funzionato da catalizzatore di trasformazioni già latenti, favorendo l'introduzione di deroghe normative, semplificazioni procedurali e poteri straordinari in deroga ai vincoli paesaggistici e ambientali. Particolare attenzione è dedicata alle misure di estirpazione, reimpianto con cultivar definite “resistenti” o “tolleranti”, riconversione colturale, contratti di filiera e distretto e accorpamento fondiario, che incidono sull'assetto proprietario e sull'organizzazione produttiva. L'analisi critica evidenzia il rischio di effetti ambientali, ecosistemici e sociali negativi, nonché di una progressiva marginalizzazione dei piccoli produttori a vantaggio di operatori professionali e modelli intensivi e superintensivi. Il paesaggio olivicolo tradizionale risulta così oggetto di una trasformazione strutturale, legittimata dall'emergenza fitosanitaria ma funzionale a una nuova politica olivicola orientata alla standardizzazione e all'integrazione nei mercati globali. Il caso pugliese viene quindi pro-

posto come esempio paradigmatico di come il diritto dell'emergenza possa tradursi in strumento di riconfigurazione economica e territoriale, sollevando interrogativi sul bilanciamento tra tutela ambientale, sostenibilità sociale e sviluppo competitivo.

ABSTRACT

This paper analyses the legal instruments adopted to tackle the spread of *Xylella fastidiosa* in the Italian region of Apulia, with particular reference to the Special Plan for the Regeneration of Olive Groves in “infected area”. It has been contended that the regulatory and administrative measures introduced at European, national and regional levels are not confined to the phytosanitary management of the emergency, but rather constitute a more extensive process of restructuring the olive sector along agro-industrial lines. A review of the extant theoretical framework regarding the influence of neoliberalism and ordoliberalism on the evolution of the Common Agricultural Policy is presented in this paper. The review highlights how the paradigm of competitiveness and efficiency has progressively steered European agricultural policies towards market-based models. In this particular context, the *Xylella* emergency has served as a catalyst for latent transformations, thereby facilitating the introduction of regulatory exemptions, procedural simplifications, and extraordinary powers that operate in derogation from landscape and environmental constraints. It is imperative to note that particular attention is paid to a range of measures, including grubbing-up, replanting with cultivars defined as ‘resistant’ or ‘tolerant’, crop conversion, supply chain contracts and land consolidation. These measures have the capacity to affect land ownership structures and production organisation. The critical analysis highlights the risk of negative environmental, ecosystemic and social impacts, as well as the gradual marginalisation of small-scale producers in favour of professional operators and intensive and super-intensive farming models. Consequently, the traditional olive-growing landscape is undergoing a structural transformation, legitimised by the plant health emergency but serving a new olive-growing policy geared towards standardisation and integration into global markets. The case of Apulia is presented as a paradigmatic example of how emergency legislation can become a tool for economic and territorial reconfiguration, raising questions about the ba-

lance between environmental protection, social sustainability and competitive development.

PAROLE CHIAVE: Xylella, Piano di rigenerazione olivicola, reimpianti di olivi, accorpamento fondiario, ambiente, ecosistema.

KEYWORDS: Xylella, Olive Tree Regeneration Plan, olive tree replanting, land consolidation, environment, ecosystem.

INDICE: 1. Introduzione. - 2. Le influenze del neoliberismo e dell'ordoliberalismo sulla PAC. - 2.1. Le radici teoriche: neoliberismo e ordoliberalismo. - 2.2. La svolta degli anni Novanta: dalla Riforma MacSharry alla Riforma Fischler. - 3. La gestione giuridica dell'emergenza Xylella tra vincoli europei e trasformazione strutturale del territorio. - 3.1. Il Piano straordinario per la rigenerazione olivicola: dalla gestione dell'emergenza alla ristrutturazione del settore. - 3.2. Verso una nuova politica olivicola nazionale. - 4. Analisi dell'applicazione delle norme in materia di rigenerazione olivicola in zone infette. - 4.1. Reimpianto di varietà tolleranti in "area infetta". - 4.1.1. Analisi del provvedimento amministrativo di concessione degli aiuti pubblici in materia di reimpianti. - 4.2. I contratti di filiera e di distretto. - 4.3. Ricomposizione fondiaria e trasformazione proprietaria. - 4.4. Le modifiche al Disciplinare DOP "Terra d'Otranto". - 5. Conclusioni.

## 1. Introduzione<sup>1</sup>

Nell'ottobre del 2013 le autorità locali della Regione Puglia hanno notificato alla Commissione europea, in ottemperanza a quanto stabilito dalla Direttiva 2000/29/CE del Consiglio del 08.05.2000, il rinvenimento del batterio di Xylella Fastidiosa (d'ora in poi solo Xylella oppure XF) nella provincia di Lecce, su alcuni alberi d'ulivo.

Il batterio di XF è stato presto associato al Complesso del disseccamento rapido dell'olivo (CODIRO), noto anche come Olive Quick Decline Syndrome

---

<sup>1</sup> Il presente contributo è parte di una lunga ricerca, ancora in corso, di cui qui si tracciano i caratteri essenziali e di cui si darà maggior conto nelle successive pubblicazioni. L'inquadramento teorico ed i tratti salienti della vicenda sono stati esposti al «*V Diálogos académicos Brasil-España 2025: Derechos humanos, Ciudadanía y sostenibilidad: Desafíos y perspectivas*», con un intervento intitolato «*Instrumentos jurídicos para la lucha contra la bacteria Xylella fastidiosa en la región italiana de Apulia: replantación de olivos, nuevas formas de propiedad de la tierra y cuestiones de sostenibilidad social y medioambiental*», tenutosi alla Universidad Complutense de Madrid in data 8 ottobre 2025. Desidero ringraziare i professori Fernando González Botija e Pedro Diaz Peralta per il prezioso supporto alla ricerca e per la impareggiabile ospitalità madrileña. Non sarebbe stato possibile inquadrare correttamente il fenomeno senza l'inestimabile aiuto dottrinale fornito dai professori Luca R. Perfetti e Donato Vese, i quali mi hanno indirizzato verso letture, riflessioni e spunti critici preziosissimi. Infine è doveroso ringraziare il prof. Alberto Lucarelli per i preziosi consigli e la prof.ssa Margherita Ciervo per le importanti revisioni critiche di questo contributo.

(OQDS), che porta alla morte rapida delle piante d'ulivo, per costrizione dei vasi xilematici. In conseguenza dell'emersione della fitopatia, diversi esponenti del mondo scientifico ed imprenditoriale hanno proposto misure di ripristino della capacità produttiva olivicola, ai sensi dell'art. 14 par. 3 lett. e) del Regolamento (UE) n. 702/2014 della Commissione del 25 giugno 2014, puntando su varietà di ulivo definite "resistenti o tolleranti" sin dagli esordi della vicenda<sup>2</sup>.

Tuttavia, da quel momento, e ancora oggi, il legislatore europeo e nazionale, il regolatore amministrativo nazionale e locale, la dottrina e la giurisprudenza, sia italiana che europea, hanno trattato e studiato il fenomeno *Xylella* e le misure normativo-amministrative adottate, sempre da una prospettiva di diritto fitosanitario.

Ed in effetti così dev'essere. La sostituzione delle piante *infette* è certamente una questione fitosanitaria. Ma emergono alcuni interrogativi in tema di ripristino delle aree soggette alla fitopatia in questione.

Il presente contributo si concentra sull'analisi del programma straordinario di aiuti, limitatamente alla "zona infetta"<sup>3</sup>, contenuto principalmente nel Decreto Legge 29 marzo 2019, n. 27, nel Decreto interministeriale n. 2484 del 6 marzo 2020 e negli atti amministrativi consequenziali, con particolare riferimento alle seguenti misure: 1) ripristino della potenzialità produttiva (abbattimento volontario di ulivi definiti "improduttivi", reimpianti e riconversioni tramite cultivar "resistenti", riconversioni verso altre colture); 2) rilancio dell'economia rurale delle aree danneggiate (contratti di filiera e di distretto, diversificazione dell'economia rurale e accorpamento fondiario).

Solo mediante tale analisi è possibile giungere alla conclusione, che qui anticipo, che le misure di *rigenerazione olivicola* nelle aree agricole colpite dal batte-

---

2 Si rinvia agli atti del Convegno *International Symposium on the European outbreak of Xylella fastidiosa in olive*, Gallipoli, ottobre 2014 citati da R. BASSI ET AL., *Rapporto Xylella*, *Accademia dei Lincei*, 23 giugno 2016, ove si riporta lo stato dell'arte ad ottobre 2014 ed in cui, in più punti, si fa riferimento alla «varietà *Leccino*», la quale «sembra tollerare più di altre l'infezione da *Xylella*. Una misura dovrebbe riguardare il trapianto di questa varietà nelle zone infette» (pp. 42 ss.).

3 La "zona infetta" è quella indicata all'Allegato III di cui all'articolo 4, paragrafo 2 del Regolamento UE 2020/1201, nelle quali sono applicate le misure di contenimento di cui agli articoli da 13 a 17 del medesimo regolamento.

rio, le quali rientrano nell'ampio concetto di governo del territorio rurale<sup>4</sup>, non siano prodotte al fine di risolvere la questione fitosanitaria e "ricostruire" il comparto olivicolo, ma appaiono finalizzate:

1. a generare effetti significativi sul piano ambientale, ecosistemico, paesaggistico e di sostenibilità dell'uso di risorse naturali (approvvigionamento d'acqua, in particolare);

2. a generare un radicale riassetto dei rapporti giuridici agrari di matrice neoliberale, favorendo una trasformazione del territorio in senso agroindustriale ed estromettendo dalla proprietà o dal possesso delle terre i piccoli produttori, a vantaggio di operatori professionali del mercato e di produzioni standardizzate, il tutto coerentemente con la visione neoliberale dei rapporti giuridici di produzione;

3. infine, a influire negativamente sul mercato, promuovendo un prodotto (olio d'oliva) non più ancorato a metodi di produzione tradizionali, estensivi e tipici di un certo territorio, bensì standardizzati, ma legittimati dall'egida dell'approvazione ministeriale<sup>5</sup>.

Detto processo trova piena ispirazione ideologica nelle scuole economiche di Vienna e Chicago e verrà tradotto, nel territorio pugliese, in puntuali istanze promosse dalle rappresentanze di categoria per cui l'olivicoltura pugliese, strutturata in coltivazioni estensive e prettamente a conduzione familiare, sarebbe stata «un vincolo di tipo tecnico-economico» e «un vero e proprio vincolo normativo». A

---

<sup>4</sup> Inteso come un'attività di governo, perché «disegna il modo di essere di una collettività nello spazio». Così G.L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 5-6. In tema di governo del territorio appare utile richiamare in dottrina anche L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*. Milano: Giuffrè, 2005; G.F. CARTEI, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*. Bologna, Il mulino, 2007; P. LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Collana del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Brescia, 2012; N. PIGNATELLI, *Il governo del territorio nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, Quaderni del Dipartimento di diritto pubblico / Università di Pisa, Volume 60, 2012; P. URBANI, *Politiche urbanistiche e gestione del territorio: tra esigenze del mercato e coesione sociale*. Torino: Giappichelli, 2015; S. AMOROSINO, *Governo del territorio: scenari economici ed innovazioni amministrative*. Napoli, Jovene, 2016. Sul concetto specifico di governo del territorio rurale, si rinvia a G. LOMBARDINI ET AL., *Aree rurali e governo del territorio: tradizione, evoluzione, innovazione*, 2023.

<sup>5</sup> Si rimanda al § 4.4.

tal motivo si riteneva che i progetti di «*ristrutturazione degli oliveti obsoleti*» - riferendosi a quelli secolari e coltivati tradizionalmente con modalità estensive - divenissero un passaggio imprescindibile per la sopravvivenza del comparto e per «*trasformare l'importante dimensione produttiva pugliese in una maggiore capacità di aggredire i mercati internazionali*»<sup>6</sup>, secondo una visione utilitaristica degli oliveti secolari, concepiti quali meri mezzi di produzione.

Dette istanze trovano terreno fertile nel quadro istituzionale europeo e geopolitico internazionale<sup>7</sup> e hanno trovato piena e matura applicazione dapprima nei piani strategici regionali<sup>8</sup> e poi nei sistemi giuridici approntati successivamente all'emersione del batterio, che stanno mutando profondamente l'assetto organizzativo della produzione agraria e olearia in uno dei territori dell'Unione, producendo, come s'è anticipato, una serie di effetti deleteri sul piano del paesaggio, della sostenibilità ambientale e sociale, della salute della biosfera e, non ultimo, dell'aumento delle disuguaglianze sociali, in particolare riguardo il regime proprietario dei fondi rustici.

---

6 Centro studi Confagricoltura Puglia Elaborazioni, *L'olivicoltura pugliese - Criticità e sviluppo*, elaborato dall'agronomo Fabio Lazzari, consulente per Aprol e CRSFA "Basile Caramia", con il coordinamento di Umberto Bucci e Carlo Zambelli, 2012, pp. 15 e 18. Documento non più disponibile sul web ma di cui si conserva copia in locale.

7 Per uno sguardo geopolitico alla vicenda della gestione della fitopatia di XF in Puglia si rinvia a M. CIERVO, *Emergenza Xylella in Salento (Puglia): una questione geopolitica*, in *Quaderni del Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia*, Numero Speciale, 2023, pp. 17-37

8 Secondo l'Assessorato alle Risorse Agroalimentari della Regione Puglia «(...) *l'olivicoltura pugliese, così come quella italiana nel suo complesso, è caratterizzata da un notevole peso delle aziende di limitata dimensione (sia economica che finanziaria) che portano ad un elevato grado di frammentarietà della struttura produttiva e alla presenza prevalente di sistemi produttivi tradizionali, scarsamente efficienti e poco innovativi. (...) Inoltre, la produttività delle aziende pugliesi è spesso condizionata anche dalla rigidità strutturale connessa con la presenza diffusa di piante secolari, le quali, avendo in molti casi un carattere monumentale, non permettono un esercizio efficiente e redditizio delle attività. (...) le possibilità di sviluppo della filiera olivicola della Puglia sembrano dunque essere legate principalmente alla ristrutturazione dell'apparato produttivo e alla promozione sui mercati esteri. La ristrutturazione degli oliveti obsoleti e l'ammodernamento degli impianti e delle tecniche di coltura e di raccolta sono, infatti, fondamentali per rafforzare la competitività delle aziende olivicole pugliesi, in quanto consentirebbero l'abbattimento dei costi di produzione, l'aumento dell'efficienza e della produttività ed il miglioramento della qualità delle produzioni (...)*». Tratto da REGIONE PUGLIA, *Il contesto socio-economico dell'agricoltura e dei territori rurali della Puglia*, Bari, Assessorato alle risorse agroalimentari, 2013, p. 60.

Al fine di meglio comprendere siffatte dinamiche, è necessario partire da una breve ricostruzione del quadro teorico di fondo per poi, successivamente, richiamare le principali disposizioni normative e amministrative in tema di gestione della fitopatìa, con particolare riferimento a quelle in tema di ricostruzione del comparto olivicolo nella regione Puglia, per poi concludere con un'analisi sistematica di dette norme, con l'obiettivo di tentare di dimostrare quanto esposto in premessa.

## **2. Le influenze del neoliberismo e dell'ordoliberalismo sulla PAC**

Con il Trattato di Roma del 1957 vennero poste le basi per l'istituzione di una politica agricola comune tra i sei Paesi fondatori della Comunità economica europea. Gli artt. 38-47 del Trattato (oggi artt. 38-44 TFUE) stabilivano l'inclusione dei prodotti agricoli nel mercato comune, riconoscendo la peculiarità del settore primario, caratterizzato da instabilità dei prezzi, dipendenza dai fattori naturali e volatilità dei redditi<sup>9</sup>.

Nel 1962 nacque formalmente la Politica agricola comune (PAC), fondata su un sistema di sostegno dei prezzi e di intervento pubblico volto a garantire sicurezza alimentare, stabilità dei mercati e un reddito equo agli agricoltori<sup>10</sup>. Per oltre trent'anni la PAC si configurò come una politica fortemente interventista, basata su meccanismi di protezione del mercato interno e di incentivazione della produzione.

La tesi qui sostenuta è che, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, le riforme della PAC siano state profondamente influenzate dalla matrice teorica del neoliberismo e, nel contesto europeo, dalla sua declinazione ordoliberales.

### **2.1. Le radici teoriche: neoliberismo e ordoliberalismo**

Il neoliberismo affonda le proprie radici nel pensiero della Scuola austriaca, con autori quali Friedrich A. von Hayek e Ludwig von Mises, e trova ulteriore sviluppo nella Scuola di Chicago con Milton Friedman<sup>11</sup>. Muovendo dai presup-

---

<sup>9</sup> Artt. 38-47 Trattato CEE (oggi artt. 38-44 TFUE).

<sup>10</sup> Per una sintesi storica della PAC si rinvia a Á.S. HERNÁNDEZ, *La Política Agrícola Común de la Unión Europea*, en *Revista de Derecho agrario y alimentario*, n. 67, julio-diciembre 2015, pp. 161 ss.

posti del liberalismo classico di Adam Smith<sup>12</sup>, tali autori ribadiscono la centralità del mercato quale meccanismo spontaneo di allocazione efficiente delle risorse, esprimendo una marcata diffidenza verso l'intervento statale diretto nell'economia.

Parallelamente, in Germania si sviluppa l'ordoliberalismo della Scuola di Friburgo (promosso da Walter Eucken, Franz Böhm, Wilhelm Röpke, Alexander Rüstow), che propone un modello di "liberismo ordinato". A differenza del neoliberalismo naturalistico, l'ordoliberalismo attribuisce allo Stato un ruolo attivo, tuttavia limitato alla sola costruzione dell'ordine concorrenziale<sup>13</sup>.

Come evidenziato da Michel Foucault<sup>14</sup>, l'ordoliberalismo non implica l'assenza dello Stato, bensì una sua trasformazione: da soggetto economico a regolatore. Dopo il 1945, l'ordoliberalismo trova espressione nell'«economia sociale di mercato» della Repubblica federale tedesca, formula poi recepita dall'Unione europea. L'art. 3 TUE, nella versione derivante dal Trattato di Lisbona, afferma che l'Unione si fonda su «un'economia sociale di mercato fortemente competitiva»<sup>15</sup>, mentre l'art. 174 TFUE nel definire il concetto di "ritardo" delle aree geografiche meno favorite, lo ancora al concetto di «sviluppo», inteso in senso prettamente economico<sup>16</sup>.

Il contesto successivo al crollo del Muro di Berlino favorisce poi l'affermazione di tali paradigmi. La globalizzazione economica<sup>17</sup> e l'egemonia del modello

---

11 F.A. VON HAYEK, *The Constitution of Liberty*, University of Chicago Press, 1960; L. von Mises, *Economic Policy*, Free Market Books, Irvington-on-Hudson, New York, 1959; M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 1962.

12 A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London, 1776.

13 W. EUCKEN, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik. herausgegeben von E. Eucken und K.P. Hensel. Hand-und Lehrbücher aus dem Gebiet der Sozialwissenschaften. Bern, A. Francke & Tübingen, J. C. B. Mohr, 1952, xix*

14 M. FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique*, Paris, 1978-1979 (ed. it. 2005).

15 Art. 3 TUE, come modificato dal Trattato di Lisbona (2007).

16 Art. 174 TFUE così come introdotto dal Trattato di Maastricht (1992).

17 In dottrina è stato osservato che «(...) la globalizzazione economica ha determinato un rapporto di funzionalità invertita tra Stato e mercato, mettendo il primo al servizio del secondo e facendo sì che l'economia capitalistica modificasse in modo sotterraneo e silenzioso il quadro istituzionale (...)». Così P. LOMBARDI, *Il governo del territorio*, cit., p. 26. Sulle cause della globalizzazione e sulla prevalenza degli interessi economici su altri interessi pubblici si rinvia a I CLARK, *Globalizzazione e frammentazione. Le relazioni internazionali nel XX secolo*, Bologna, Il

liberaldemocratico occidentale – teorizzata, tra gli altri, da Francis Fukuyama<sup>18</sup> – contribuiscono alla diffusione di politiche orientate alla liberalizzazione e alla competitività.

## 2.2. La svolta degli anni Novanta: dalla Riforma MacSharry alla Riforma Fischler

Nel 1992 la Riforma MacSharry segna l'avvio di una profonda trasformazione della PAC: il sostegno dei prezzi viene progressivamente sostituito da pagamenti diretti agli agricoltori<sup>19</sup>. Tale riforma appare in linea con l'obiettivo ordoliberal di lasciare che i prezzi fossero determinati dal mercato, mentre il regolatore pubblico definisce la cornice normativa entro cui le forze di mercato debbono operare. Difatti tra gli obiettivi di questa riforma si annoverano quelli di competitività dell'agricoltura europea.

A tal motivo, nell'ottica del processo di spostamento della materia dello sviluppo rurale all'interno delle forze del mercato, la riforma MacSharry introduce la strategia LEADER (acronimo di *Liasion Èntre Actions de Developpement de l'Economie Rurale*), la cui attuazione ricade sui Gruppi di Azione Locale (GAL)<sup>20</sup>, da istituire mediante partenariati pubblico-privati in modo capillare su tutto il territorio dell'Unione, allo scopo di promuovere lo sviluppo rurale attraverso un approccio partecipativo bottom-up. Questa scelta avrebbe comportato, secondo i promotori, un approccio integrato, attraverso il coinvolgimento degli stakeholders locali ed il dialogo tra questi e le comunità locali. Tuttavia, com'è

---

Mulino, 2001, spec. pp. 45 ss. Sui rapporti tra Stato ed economia mondiale si rinvia a M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2000; ID, *Il diritto al presente: globalizzazione e tempo delle istituzioni*. Bologna, Il Mulino, 2002. Sui mutamenti del diritto amministrativo alla luce della globalizzazione economica si rimanda a R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

18 F. FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man*, The Free Press, New York, 1992.

19 P. DE CASTRO, *Verso una nuova agricoltura europea: quale politica agricola nell'UE allargata?*, Roma, AGRA, 2004, *passim*.

20 I GAL si configurano quali organismi partenariali a composizione mista, incaricati dell'elaborazione e attuazione di strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD). Essi svolgono funzioni di selezione, gestione e monitoraggio dei progetti finanziati, operando in posizione intermedia tra amministrazioni pubbliche e comunità locali

stato osservato dalla Corte dei Conti europea nel 2010<sup>21</sup> e nel 2022<sup>22</sup>, il ruolo dei GAL è stato caratterizzato da scarsa trasparenza, potenziali conflitti di interessi ed elevati costi operativi.

Con Agenda 2000 si consolida la struttura a due pilastri – il primo relativo al reddito agricolo e il secondo allo sviluppo rurale - e si rafforza l'orientamento al mercato<sup>23</sup>.

La svolta decisiva si ha con la Riforma Fischler del 2003, introdotta con Regolamento CE n. 1782/2003, la quale si poneva inizialmente come una sem-

---

21 La Relazione speciale n. 5/2010 della Corte dei conti europea pone numerose criticità in relazione all'efficacia, efficienza e trasparenza dei GAL. In particolare il punto 118 della Relazione (p. 56) specifica che: *«i GAL non hanno preso abbastanza sul serio la necessità di trasparenza, di una documentazione della valutazione dei progetti e delle decisioni di selezione, nonché la necessità di procedure intese a evitare qualsiasi rischio di conflitti di interessi diretti o indiretti. Ciò, oltre ad aumentare le probabilità che le decisioni di sovvenzione vengano prese senza tenere in debita considerazione l'efficienza, mette a rischio anche la reputazione dell'ue. È verosimile che le pratiche osservate in alcuni GAL, come le decisioni di sovvenzione prese da poche persone e a favore delle proprie organizzazioni, si rivelino dannose per la governance locale anziché potenziarla».*

22 La relazione speciale n. 10/2022 della Corte dei conti europea evidenzia come il modello dei GAL favorisca il coinvolgimento degli stakeholder territoriali e il rafforzamento della governance multilivello. Tuttavia, emergono rilevanti criticità sotto il profilo dell'efficienza amministrativa e dell'economicità dell'azione. In particolare, i GAL risultano associati a costi di gestione elevati e a procedure complesse e talvolta ridondanti. Si rilevano altresì rischi in termini di conflitti di interesse e limitata trasparenza nei processi decisionali. Sul piano dell'efficacia, la Corte sottolinea la difficoltà di misurare i risultati conseguiti e l'assenza di evidenze solide circa il valore aggiunto rispetto ad altri strumenti di intervento. Ne consegue una valutazione complessivamente prudente circa l'impatto del modello LEADER. In conclusione, pur riconoscendo il contributo dei GAL alla partecipazione locale, la relazione ne mette in dubbio la proporzionalità costi-benefici. Una interessante ricostruzione della natura giuridica dei GAL è contenuta in Tar Umbria, Sez. I, Sent. n. 44/2021, in cui, riconosciuta una natura ibrida dell'ente, anche a ragione della disposizione di cui all'art. 32, par. 2, lett. a), del regolamento UE 1303/2013, il quale stabilisce che nell'organo decisionale dei GAL né le autorità pubbliche, né alcun singolo gruppo di interesse rappresentino più del 49% degli aventi diritto al voto, riconosce che *«(...) la componente pubblica nell'organo decisionale sarà sempre minoritaria. Inoltre, l'art. 34, par. 3, lett. b), del regolamento prevede, per la selezione degli interventi che attuano la strategia, che almeno il 50% dei voti espressi nelle decisioni di selezione provenga da partner che sono autorità non pubbliche».* Pertanto i GAL, laddove riuniti in una *«struttura comune legalmente costituita, (...) assumono la configurazione di soggetto collettivo di diritto privato a partecipazione pubblica necessaria e minoritaria».*

23 Una dottrina rilevante definisce questo processo come *«modello europeo de agricultura»* che tenta di sviluppare simultaneamente le esigenze di competitività, la protezione ambientale, quella del territorio, la semplificazione burocratica, la trasparenza e le politiche sociali. Si v. A.

plice revisione di medio termine, finendo per rappresentare uno snodo fondamentale nell'evoluzione del diritto agrario europeo, segnando il passaggio da un modello di intervento fondato sul sostegno alla produzione a un sistema incentrato sul sostegno al reddito agricolo, svincolato, almeno tendenzialmente, dalle scelte produttive.

Come ha osservato un'autorevole dottrina, la riforma Fischler ha conseguito «(..) una delle riforme più rilevanti e incisive della PAC nel suo mezzo secolo di storia. Uno degli aspetti centrali di tale riforma, approvata nell'ambito dell'accordo del Consiglio dei ministri dell'Unione Europea tenutosi a Lussemburgo il 26 giugno 2003, riguardava l'abolizione della maggior parte degli aiuti diretti collegati alla produzione agricola (...)»<sup>24</sup>.

Nel sistema previgente, la PAC si caratterizzava per la prevalenza di aiuti accoppiati (*coupled payments*), ossia contributi direttamente collegati alla quantità prodotta o ai fattori produttivi impiegati. Tale impostazione, coerente con la funzione originaria della politica agricola (garantire l'autosufficienza alimentare e stabilizzare i mercati) determinava tuttavia effetti distorsivi rilevanti, incentivando fenomeni di sovrapproduzione e alterando le dinamiche concorrenziali, oltre a risultare sempre meno compatibile con gli impegni assunti dall'Unione europea in sede internazionale, in particolare nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

La riforma del 2003 interviene sul primo pilastro introducendo, quale elemento centrale, il principio del disaccoppiamento (*decoupling*). Esso si traduce nella separazione tra il diritto all'aiuto e il livello della produzione: il sostegno pubblico non è più parametrato a ciò che l'agricoltore produce, ma è riconosciuto sotto forma di pagamento unico aziendale, fondato su diritti storici e sulla disponibilità di superfici ammissibili. Sul piano giuridico, ciò comporta una trasformazione della natura dell'aiuto, che cessa di configurarsi come incentivo alla produzione per assumere la funzione di sostegno al reddito, formalmente neutrale rispetto alle scelte imprenditoriali dell'agricoltore e maggiormente orientato al

---

BALLARIN MARCIAL, *¿Un modelo europeo de agricultura?*, *Revista Vida Rural*, 15 de abril de 1999, pp. 8 ss.

24 Così si esprime P.A. LLOMBART, *Principios jurídicos informadores, orientadores y de aplicación de la política agrícola común europea 2014-2020*, in *Revista de derecho agrario y alimentario*, n. 72/2018, p. 10, (traduzione di chi scrive).

mercato.

Accanto al disaccoppiamento, la riforma introduce il principio della condizionalità (*cross-compliance*), che subordina l'erogazione degli aiuti al rispetto di una serie di obblighi normativi in materia ambientale, sanitaria e di benessere animale<sup>25</sup>. In particolare, gli agricoltori sono tenuti a conformarsi ai criteri di gestione obbligatori (*Statutory Management Requirements*) e a mantenere le terre in buone condizioni agronomiche e ambientali (*Good Agricultural and Environmental Conditions*). Il mancato rispetto di tali prescrizioni comporta la riduzione o l'esclusione dei pagamenti. Ne deriva una significativa riqualificazione giuridica del sostegno pubblico, che viene a essere giustificato non più soltanto in funzione economica, ma anche in relazione al perseguimento di interessi generali, quali la tutela dell'ambiente, la sicurezza alimentare, la gestione sostenibile del territorio e il paesaggio<sup>26</sup>.

Il secondo pilastro è strutturato per perseguire anzitutto l'obiettivo della competitività, attraverso il sostegno agli investimenti nelle aziende agricole, alla formazione professionale, all'innovazione e al ricambio generazionale. Un secondo obiettivo concerne la *governance* del territorio, attraverso incentivi per le misure agro-ambientali cui i GAL assumono un ruolo decisivo. Infine, un ultimo obiettivo concerne la diversificazione imprenditoriale, attraverso la promozione di attività economiche non agricole (agriturismo, artigianato locale) e miglioramento dei servizi nelle zone rurali per contrastare lo spopolamento.

---

25 Si pensi alle note Direttive 92/43/CEE ("Habitat") 79/409/CEE ("Uccelli") che divennero parte integrante dei "Criteri di Gestione Obbligatori" (CGO) previsti dalla condizionalità. Gli agricoltori con terreni all'interno della rete Natura 2000 (siti definiti dalla Direttiva Habitat) erano tenuti a rispettare specifici vincoli di conservazione per ottenere i sussidi. La Direttiva Habitat richiedeva la protezione degli habitat prioritari e la creazione di Siti di Interesse Comunitario (SIC) e Zone speciali di conservazione (ZSC). La Riforma Fischler ha fornito, attraverso lo sviluppo rurale (Pillar II), strumenti finanziari per supportare gli agricoltori che adottano pratiche compatibili con questi obiettivi. Per un approfondimento sulle novità introdotte dalla Riforma PAC del 2003 si rinvia a P. DE CASTRO, *Verso una nuova agricoltura europea, cit., passim*.

26 Non si può negare come la Convenzione europea del paesaggio (Firenze, 20 ottobre 2000) abbia influenzato le politiche europee sul tema, tanto che la sensibilità verso i paesaggi rurali è espressa, ad esempio, nel par. 2 dell'art. 110 decies del Regolamento CE n. 1782/2003, nonché nell'allegato IV, dove, tra l'altro, si fa espresso riferimento al «*mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio, se del caso, anche mediante il divieto di estirpazione degli olivi*».

La riforma del 2013 (PAC 2014-2020) si pone nel solco già tracciato dalla riforma Fischler e consolida l'orientamento al mercato: introduce misure *green* e rafforza il secondo pilastro<sup>27</sup>. Tuttavia, parte della dottrina ha evidenziato come tali misure abbiano prodotto benefici ambientali limitati, configurando talvolta fenomeni di *greenwashing*<sup>28</sup>.

Inoltre, numerose analisi empiriche hanno mostrato come la distribuzione dei pagamenti diretti abbia favorito le aziende di maggiori dimensioni<sup>29</sup>, influenzando processi di concentrazione fondiaria e polarizzazione del settore agricolo<sup>30</sup>,

27 C. ROEDERER-RYNNING, *The Common Agricultural Policy: A Case of Embedded Liberalism*, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2019.

28 G. ALONS, *Environmental policy integration in the EU's common agricultural policy: greening or greenwashing?*, *Journal of European Public Policy*, 2017, 24(11), 1604-1622, nonché J. HRISTOV ET AL., *Impacts of the EU's Common Agricultural Policy "Greening" Reform on Agricultural Development, Biodiversity, and Ecosystem Services*, *Applied Economic perspectives and policy*, 2020, pp. 716-738. Per un'analisi sulla recente direttiva europea sul *greenwashing*, si rinvia a G. TACCOGNA, *Comunicazione politica: riflessi su democrazia ed amministrazione pubblica*, in questo numero di *Questa Rivista*.

29 E' stato spesso evidenziato come la PAC distribuisse, in passato, l'80% delle risorse al 20% delle aziende agricole, con punte del 50% delle risorse all'1% delle agricole in Bulgaria, secondo lo studio di N. PUSHKAREV, *A CAP for Healthy Living: Mainstreaming Health into the EU Common Agricultural Policy*, *European Public Health Alliance (EPHA), AIMS Public Health*, 2015 Dec 18;2(4):844-886. Con la PAC del 2013 la redistribuzione delle risorse, seppur corretta, non ha apportato i benefici sperati e anche gli obiettivi ambientali non si sono realizzati, secondo gli studi condotti da M. ESPINOSA ET AL., *EU-Wide Impacts of the 2013 CAP Direct Payments Reform: A Farm-Level Analysis*, *Applied Economic Perspectives and Policy*, 2019, pp. 695-715. Conformemente si veda A. PAWOWSKA AND R. GROCHOWSKA, *"Green" Transformation of the Common Agricultural Policy and Its Impact on Farm Income Disparities, Energies*, 2021, 14, 8242. Nella dottrina italiana si rinvia a A. FRASCARELLI, *L'evoluzione della Pac e le imprese agricole: sessant'anni di adattamento*, in *Agriregionieuropa*, 2017.

30 Uno studio condotto da TNI e finanziato dalla Commissione europea, dimostra come «*Europe is currently experiencing tremendous and rapid land concentration. According to the EUROSTAT definition of large farms as agricultural holdings of 100 ha and more, large farms made up only 3.1% of all European farms in 2013 yet they controlled half of the total utilised agricultural area (UAA) in the EU-27. Meantime, three quarters of farms, all below 10 hectares, controlled only 11% of the total UAA. This puts the state of land inequality in the EU, with a Gini co-efficient of 0.82, on a par with or even above countries that are noted for their highly skewed land distribution patterns such as Brazil, Colombia and the Philippines*», difatti specificano che in un paese come la Germania, vi erano 316.870 piccole aziende agricole (con meno di 10 ettari), mentre nel 2013 se ne contavano 66.310, con un calo del 79%. L'Italia, seconda in classifica, ha visto un calo del 68%, passando da 2.376.440 piccole aziende agricole a 764.740. La Spagna ha avuto un calo del 48% e la Francia è il paese che ha registrato il calo minore, con il 32%. Si rimanda a S. KAY, *Land grabbing and land concentration in Europe, a joint campaign by TNI*,

contribuendo alla scomparsa di numerose piccole aziende agricole<sup>31</sup>.

La riforma attuale (PAC 2023-2027) si inserisce nel quadro dell'Accordo di Parigi del 2015 e del Green Deal europeo. Essa persegue dieci obiettivi strategici di natura economica, ambientale e sociale<sup>32</sup>.

Tre sono le principali innovazioni: a) introduzione degli ecoschemi (almeno il 25% dei pagamenti diretti); b) attuazione della strategia Farm to Fork<sup>33</sup>; c) maggiore sussidiarietà mediante i Piani Strategici Nazionali.

Tuttavia, la Corte dei conti europea, nella Relazione speciale n. 20/2024, ha evidenziato criticità rilevanti in termini di efficacia, monitoraggio e redistribu-

---

European Coordination Via Campesina, FIAN International, EHNE Bizkaia, Terra Nuova, Crocevia, FDCL, FIAN Germany, FIAN Belgium, FIAN Austria, FIAN Netherlands, FIAN Sweden, IGO, Ecoruralis, Za Zemiata and Védegylet, Amsterdam, 2016, p. 14.

31 Una relazione di Eurostat del 3 aprile 2023, intitolata *EU farms: 5.3 million fewer in 2020 than in 2005*, evidenzia che dal 2005 al 2020 v'è stato un significativo calo di aziende agricole, nell'Europa a 27 stati, pari a circa il 37% (questa ricerca, però, non tiene conto della dimensione). In particolare si stima una perdita di 5,3 milioni di aziende agricole nel periodo in questione. Di questi la metà (2,6 mln) rientra nella categoria delle aziende "miste", ossia di quelle che si occupano di svariate produzioni (es. oliveti, vigneti, foraggi, piccoli allevamenti di bestiame). Tra le aziende "sopravvissute" il 58% è classificato come azienda specializzata, ossia un'azienda agricola attiva in un determinato campo, prevalentemente nelle monoculture. Lo studio evidenzia pure che nel 2020 poco più della metà (52%) della superficie agricola utilizzata dell'UE (SAU) appartiene ad aziende specializzate, segno di un evidente processo di concentrazione fondiaria, presumibilmente con modalità intensive. Lo studio è rinvenibile su <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20230403-2>

32 Commissione europea, *Key policy objectives CAP 2023-27*, su [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance/key-policy-objectives-cap-2023-27\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance/key-policy-objectives-cap-2023-27_en)

33 Gli Ecoschemi sono tipologie di intervento che fanno parte dell'«architettura verde» della Pac, la quale ha alla base la condizionalità rafforzata (prerequisito per accedere al pagamento di base) e che si traduce nelle singole regioni attraverso i pagamenti agroclimaticoambientali (parte del Secondo Pilastro). I cinque ecoschemi riguardano: 1) pagamento per la riduzione dell'antimicrobico resistenza e per il benessere animale; 2) pagamento per l'inerbimento delle colture arboree; 3) pagamento per la salvaguardia di olivi di valore paesaggistico; 4) pagamento per sistemi foraggeri estensivi con avvicendamento; 5) pagamento per misure specifiche per gli impollinatori. La strategia Farm to Fork Strategy si configura come pilastro del Green Deal europeo volto a riorientare il sistema agroalimentare verso modelli sostenibili, intervenendo sull'intera filiera. Essa persegue la riduzione dell'impatto ambientale dell'agricoltura, promuovendo pratiche ecocompatibili, sicurezza alimentare e benessere animale. Sul piano giuridico, introduce obiettivi e standard che condizionano progressivamente le politiche agricole e alimentari dell'Unione. La strategia è contenuta nella Comunicazione della Commissione europea COM(2020) 381 final del 20 maggio 2020.

zione delle risorse economiche<sup>34</sup>.

L'evoluzione della PAC mostra il passaggio da una politica interventista a una politica orientata al mercato, coerente con l'impostazione ordoliberal: lo Stato non scompare dall'economia, ma muta funzione, assumendo il ruolo di regolatore dell'ordine concorrenziale.

Permane tuttavia una tensione strutturale tra competitività, sostenibilità ambientale ed equità redistributiva, di cui l'Unione è consapevole<sup>35</sup>. La PAC contemporanea, pur formalmente più attenta agli obiettivi climatici e sociali, continua a operare entro un paradigma strutturale in cui la concorrenza e l'efficienza costituiscono il principio ordinatore fondamentale.

Alla luce del quadro teorico sinora delineato, appare ora utile analizzare un caso empirico piuttosto emblematico, in riferimento alla prevalenza dell'ordine concorrenziale a discapito di altri interessi parimenti meritevoli di protezione, come quello ambientale, della biosfera e della protezione delle sfere giuridiche individuali e sociali.

### **3. La gestione giuridica dell'emergenza Xylella tra vincoli europei e trasformazione strutturale del territorio**

La vicenda della gestione normativa e amministrativa del batterio di Xylella fastidiosa nel territorio pugliese non può essere ricondotta a un mero fenomeno fitosanitario. Essa si configura, piuttosto, come un banco di prova della capacità dell'ordinamento multilivello di governare un'emergenza biologica che incide simultaneamente su interessi costituzionalmente rilevanti: tutela della salute delle piante, salvaguardia del paesaggio<sup>36</sup>, libertà di iniziativa economica, assetto proprietario e governo del territorio. In tale contesto, l'intervento normativo non si è

---

34 Si rinvia alla lettura della Relazione speciale n. 20/2024 della CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Piani della politica agricola comune: Più verdi ma non all'altezza delle ambizioni dell'UE in materia di clima e ambiente*, disponibile su [https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-20/SR-2024-20\\_IT.pdf](https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-20/SR-2024-20_IT.pdf)

35 Di recente la Commissione europea ha riconosciuto «l'impatto devastante degli eventi meteorologici estremi e del degrado ambientale» e che «(...) l'immagine della PAC ha risentito della percezione di una mancanza di equità nella distribuzione dei pagamenti in alcuni territori». Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione. Realizzare insieme un settore agricolo e alimentare dell'UE attrattivo per le generazioni future*, COM/2025/75 final del 19.2.2025, punti 1 e 3.1.

limitato a predisporre misure di contenimento, ma ha progressivamente assunto una funzione conformativa al mercato dell'assetto produttivo.

Il primo livello di analisi è rappresentato dal diritto dell'Unione europea, che impone agli Stati membri obblighi puntuali di prevenzione e contrasto agli organismi nocivi. La decisione di esecuzione (UE) 2015/789, pur contemplando – nel settimo considerando – la possibilità di adottare misure di contenimento nelle aree in cui l'eradicazione non fosse più praticabile<sup>37</sup>, non attenuava l'obbligo di intervento tempestivo nelle zone delimitate, imponendo misure fitosanitarie, anche di matrice chimica, al fine di contenere la popolazione dell'insetto vettore.

L'inerzia amministrativa, unitamente alla conflittualità locale che ha ostacolato l'esecuzione degli abbattimenti, ha determinato l'avvio della procedura d'infrazione n. 2015/2174 ai sensi dell'art. 258 TFUE<sup>38</sup>, culminata nella sentenza della Corte di giustizia europea (CGUE) del 5 settembre 2019 (causa C-443/18), che ha accertato l'inadempimento dello Stato italiano<sup>39</sup>. La pronuncia non si limita a censurare un ritardo operativo, ma riafferma il principio di effettività dell'azione amministrativa quale corollario dell'obbligo di leale cooperazione.

La giurisprudenza amministrativa interna<sup>40</sup> testimonia, peraltro, la tensione tra potere autoritativo, tutela del paesaggio agrario tradizionale e applicazione del principio di precauzione, evidenziando come la misura dell'abbattimento abbia assunto una valenza economica, simbolica e identitaria oltre che fitosanitaria.

Con il Decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 19, il legislatore ha recepito il regolamento (UE) 2016/2031, rafforzando il potere di intervento delle autorità fitosanitarie e tipizzando le misure emergenziali. I successivi Decreti ministeriali (MIPAAF) 24 gennaio 2022 e 13 aprile 2022 hanno completato il quadro, deli-

---

36 A seguito della L. Cost. 11 febbraio 2022, n. 1 la tutela degli ecosistemi (e dunque delle piante) ha trovato una specifica collocazione nell'alveo degli interessi costituzionalmente protetti, insieme al paesaggio. Per un approfondimento in dottrina si rinvia alla nota 76.

37 Decisione di esecuzione (UE) 2015/789, considerando 7.

38 Procedura d'infrazione n. 2015/2174 ex art. 258 TFUE.

39 CGUE, 5 settembre 2019, causa C-443/18. Per una lettura critica della decisione si rinvia a A. LUCARELLI, *CGUE 5 settembre 2019, causa C-443/18*, nota a sentenza, *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2020, p. 337.

40 Tar Lazio, ordinanza cautelare n. 1918/2015, confermata in appello da Consiglio di Stato, ordinanza cautelare n. 2418/2015; Tar Lazio, ordinanza n. 393/2016; Tar Lazio, sentenza n. 778/2016; Consiglio di Stato, ordinanza n. 195/2016; Consiglio di Stato, ordinanza n. 478/2016.

neando un sistema improntato al principio di prevenzione e alla centralizzazione tecnica delle decisioni, con un ruolo chiave assunto dalla sfera tecnica, ossia dal Servizio fitosanitario.

Com'è noto, il Servizio Fitosanitario Nazionale (art. 4 comma 1 del D.Lgs. 19/2021) è l'autorità unica di coordinamento e vigilanza a livello nazionale, in materia di protezione delle piante e si articola nel Servizio fitosanitario centrale e nei Servizi fitosanitari regionali, servendosi del Comitato fitosanitario nazionale, il quale è il suo organo deliberativo tecnico (art. 4 comma 2 del D.Lgs. 19/2021). Nella vicenda in esame, in diverse disposizioni amministrative, si evince che il Servizio Fitosanitario, in particolare quello della Regione Puglia, basa le proprie decisioni su *note* del Comitato fitosanitario nazionale, il quale, a sua volta, si basa su *note* del CNR di Bari.

Sul piano delle misure ripristinatorie, alla luce del c.d. “divieto di reimpianto” di varietà suscettibili al batterio, contenuto per ultimo dal Reg. (UE) 2020/1201 ed ereditato dall'art. 5 della Decisione di esecuzione (UE) 2015/789, va evidenziato che nel 2017 La European Food Safety Authority (EFSA) pubblicava uno studio tecnico che sintetizzava le evidenze disponibili fino al 24 marzo 2017 sulla suscettibilità delle varietà di ulivo alla *Xylella fastidiosa* subsp. *pauca* (ceppo ST53, quello pugliese). Il rapporto affermava che le analisi indicate mostrano tolleranza della cultivar Leccino alle infezioni da *Xylella* in termini di sintomi meno gravi rispetto ad altre cultivar. Allo stesso modo anche altri genotipi sembrano esprimere tratti di tolleranza<sup>41</sup>. La EFSA, pertanto, cautamente si esprimeva in termini di tolleranza, non di resistenza<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> EFSA PANEL ON PLANT HEALTH, *Scientific opinion on the susceptibility of olive varieties to Xylella fastidiosa ST53*, in *EFSA Journal*, 2017, 15(7). L'aggiornamento del parere, del 23 luglio 2018 e del 28 aprile 2019, conferma quanto espresso nel parere in commento. Si rimanda a ID, *Updated pest categorisation of Xylella fastidiosa*, in *EFSA Journal*, 2018, 16(7) e ID, *Update of the Scientific Opinion on the risks to plant health posed by Xylella fastidiosa in the EU territory*, in *EFSA Journal*, 2019, 17(5).

<sup>42</sup> In sintesi, senza entrare in tecnicismi che esulano da questa analisi, va detto che una pianta resistente blocca o limita fortemente l'infezione del patogeno, pertanto questi fatica a sopravvivere all'interno della pianta ospite. Una pianta tollerante, al contrario, si infetta normalmente, dunque il patogeno è presente e si moltiplica, ma la pianta continua a vivere e produrre. In sostanza, la pianta convive con la malattia presentando più o meno evidenti segni ad essa correlati, ma il patogeno si può comunque diffondere ad altre piante attraverso il vettore. Sintesi tratta da K. POLITOWSKI & A. BROWNING, *Tolerance and resistance to plant disease: an*

Sul piano regionale, l'autorizzazione al reimpianto di cultivar definite giuridicamente “resistenti o tolleranti” (Leccino, FS-17<sup>43</sup>, e successivamente Lecciana e Leccio del corno<sup>44</sup>), rappresenta dunque un esercizio di discrezionalità tecnico-amministrativa, non neutro sotto il profilo economico-produttivo<sup>45</sup> e politico, in cui emergono due evidenti contraddizioni.

La prima concerne i presupposti della scelta pubblica, posto che sono stati evidenziati tratti di resistenza<sup>46</sup> e di tolleranza, assimilabili alle cultivar ammesse

---

*epidemiological study, Phytopatology*, 68, 1978, pp. 1177-1185. Vi sono tuttavia varie gradazioni di “tolleranza” che dipendono da svariati fattori, per cui si rinvia alla lettura di I. PAGÁN, F. GARCÍA-ARENAL, *Tolerance to Plant Pathogens: Theory and Experimental Evidence*, in *Int J Mol Sci.*, 2018 Mar 11;19(3):810.

43 Determinazione del Dirigente sezione Osservatorio fitosanitario 4 maggio 2018 n. 274, modificata e rettificata dalla Determinazione del Dirigente sezione Osservatorio Fitosanitario 17 maggio 2018 n. 280. È di rilevante importanza, ai fini della nostra analisi, evidenziare quanto contenuto nei considerando della Determinazione n. 274/2018, in cui si approva il reimpianto delle varietà Leccino e FS-17 sulla base della nota del 14 marzo 2018 ad opera del Comitato Fitosanitario Nazionale, il quale, a sua volta, si basava sulla nota del CNR di Bari del 12 marzo 2018, senza tenere in considerazione – entrambi i soggetti - del rapporto dell'EFSA del 2017 (V. nota 38). Si legge nella determinazione che «*al fine di individuare varietà resistenti o tolleranti a Xylella fastidiosa ai fini dell'impianto nelle zone infette, il CNR con nota del 12/03/2108 ha presentato una sintesi delle diverse attività di ricerca finalizzate all'identificazione di specie immuni, tolleranti e resistenti alla Xylella fastidiosa sottospecie pauca, per: olivo, prunus, vite e agrumi. In particolare per l'olivo (...) ad oggi sono state individuate due varietà di olivo definite resistenti: 'Leccino' e 'FS17', pur precisando che non si hanno ancora a disposizione dati riferiti al lungo periodo sia in termini di tenuta della resistenza nel tempo e sia in termini di produttività (...); le risultanze scientifiche sono state presentate al Comitato Fitosanitario Nazionale che nella seduta del 14 marzo 2018 ha espresso parere favorevole in merito al riconoscimento delle varietà 'Leccino' e 'FS17' tra le varietà resistenti alla Xylella fastidiosa sottospecie pauca*».

44 Determinazione Regione Puglia 3 agosto 2021, n. 75.

45 Una nota del CNR di Bari, a seguito della pubblicazione di D. BOSCIA ET AL., *Resistenza a Xylella fastidiosa in diverse cultivar di olivo*, in *L'Informatore Agrario*, vol. XI, 2017, pp. 59-66, dichiarava che la cultivar FS-17 «*(...) è una selezione clonale (...) brevettata dall'Istituto per i Sistemi Agricoli e Forestali del Mediterraneo di Bari (ISAFOM-CNR)*». Tratto da <https://www.cnr.it/en/press-release/7411/scoperta-un-altra-cultivar-di-olivo-resistente-alla-xylella> (ultima visita, 14 febbraio 2025). Successivamente, con un comunicato stampa del 14 febbraio 2023, l'Università degli studi di Bari “Aldo Moro”, a seguito della pubblicazione del saggio di S. CAMPOSEO ET AL., *Lecciana, a New Low-Vigour Olive Cultivar Suitable for Super High Density Orchards and for Nutraceutical EVOO Production*, in *Agronomy* 2021, 11, 2154, in cui parla solo di mera tolleranza della cultivar al batterio, dichiarava che è stato richiesto il deposito del brevetto per la varietà Lecciana, la quale è ideale per gli impianti in intensivo. Il

per i reimpianti in zona infetta, anche in cultivar autoctone<sup>47</sup>, aspetto non preso in considerazione dal decisore pubblico.

La seconda evidenza è la «divaricazione tra soggetto formalmente autore del provvedimento finale e soggetto tecnico che nella sostanza ne determina il contenuto», il quale si sostituisce, di fatto, alla scelta pubblica<sup>48</sup>.

Si potrà obiettare che nelle materie ad altro coefficiente di specializzazione, è necessario avvalersi dell'apporto dei tecnici, difatti le scelte tecniche sono connaturate all'agire politico, ma si può agevolmente constatare che l'attività dell'amministrazione sta tutta nel parametrare il contenuto della norma tecnica elaborata dall'esperto in considerazione degli interessi generali dei consociati, mediante un doveroso bilanciamento che tenga conto degli interessi pubblici costituzionalmente rilevanti. «Se la politica abdica, non subentra la tecnica, ma un'altra politica dissimulata dietro lo specialismo dei "componenti" e degli "esperti"»<sup>49</sup>.

In effetti, com'è stato osservato, l'apporto dei tecnici talvolta non è «(...) condizionante, bensì determinante. Ciò che essi sconsigliano è sconsigliabile. Ciò che essi reputano irrealizzabile o pericoloso, non va intrapreso. La soluzione più radicale, consistente nell'affidare il governo agli esperti, si è diffusa in vari settori»<sup>50</sup>.

Le determinazioni tecniche oltretutto, per come si dirà, non sono neutre sul piano giuridico-politico, posto che vi sottendono rilevanti interessi economici

---

comunicato                      stampa                      si                      rinviene                      su  
<https://www.uniba.it/it/ateneo/rettorato/ufficio-stampa/comunicati-stampa/anno-2023/selezionata-nuova-variet%C3%A0-per-olio-nutraceutico-made-in-italy> (ultima visita, 15 febbraio 2026).  
 Le cultivar "Lecciana" e "Leccio del corno" sono state autorizzate al reimpianto in "zona infetta" con Determinazione del dirigente sezione osservatorio fitosanitario 3 maggio 2024, n. 48.

<sup>46</sup> In una importante pubblicazione scientifica è stato dimostrato come la cultivar "Coratina", tipica del territorio pugliese, mostri segni di alta tolleranza, assimilabili alla resistenza, eppure non v'è riferimento alcuno nei provvedimenti amministrativi regionali. Si V. M. SAPONARI ET AL., *Isolation and pathogenicity of Xylella fastidiosa associated to the olive quick decline syndrome in southern Italy*, in *Sci Rep.*, 2017 Dec 18;7(1):17723, spec. p. 8.

<sup>47</sup> È stato dimostrato che cultivar autoctone positive al batterio ma asintomatiche hanno prodotto livello di diffusione dell'infezione del tutto trascurabile. Così S.M. WHITE ET. AL., *Estimating the epidemiology of Xylella fastidiosa out-breaks in olives*, in *Plant Pathology*, 69, 2020, pp. 1403–1413

<sup>48</sup> *Ivi*, pp. 74-75.

<sup>49</sup> Così P. LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, cit., p. 36.

<sup>50</sup> Così G. DELLA CANANEA, *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 106-110.

che non dovrebbero essere ignorati nella lettura delle scelte pubbliche effettuate nella vicenda in esame.

In questa fase, difatti, l'ordinamento consolida il proprio potere di conformazione delle scelte colturali, incidendo direttamente sulla libertà imprenditoriale agricola, tutelata dall'art. 41 comma 1 Cost.

Libertà peraltro comprese dai sistemi legali dapprima emergenziali<sup>51</sup> e poi sistematizzati nelle norme ordinarie e derogatorie dei principi posti a base dell'Ordinamento che poggiano tuttavia su evidenze scientifiche piuttosto dubbie in tema di diffusione dell'agente patogeno, posto che i monitoraggi effettuati dal Servizio fitosanitario della Regione, sin dagli esordi<sup>52</sup>, mostrano una evidente contraddizione tra il fenomeno del disseccamento delle piante specificate e la presenza del batterio di *Xylella fastidiosa*<sup>53</sup>.

---

51 Stato di emergenza indetto con Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 11 febbraio 2015, n. 225 e cessato nel febbraio del 2016.

52 La prima campagna di monitoraggio avviene negli anni 2013-2014 e riguarda 11.099 piante di cui 7537 piante di olivo, con una percentuale di positività al batterio pari al 3,18%. Nelle successive campagne di monitoraggio si rinviengono i seguenti dati: 2014-2015 (51.409 piante, di cui 48.605 olivi): 8,15%; 2016-2017 (159.109 piante di cui 141.749 olivi): 1%; 2017-2018 (198.768 piante di cui 170.704 olivi): 1,93%; 2018-2019 (68.500 piante di cui 53.465 olivi): 1,57%; 2019-2020 (50.967 piante di cui 40.669 olivi): 2,74%; 2020-2021 (172.006 piante di cui 160.737 olivi): 0,70%; 2021-2022 (225.014 piante di cui 188.009 olivi): 0,06%. Il dato è di rilevante importanza poiché i monitoraggi effettuati dal 2013 ad oggi su 1.119.472 esemplari, hanno riguardato anche l'attuale "zona infetta", oggetto della nostra analisi, restituendo una panoramica piuttosto rappresentativa sia della portata del fenomeno che dell'estensione territoriale, posto che hanno coinvolto quasi tutta la Regione, ad eccezione dell'area indenne, ove non risultano ancora pubblicati i dati massivi dei monitoraggi. Per un'agevole lettura dei dati relativi ai monitoraggi si rinvia alla tabella contenuta in M. CIERVO, & M. SCORTICHINI, *A decade of monitoring surveys for Xylella fastidiosa subsp. pauca in olive groves in Apulia (Italy) reveals a low incidence of the bacterium in the demarcated areas*. in *Journal of Phytopathology*, 00, e13272, p. 3.

53 Dai dati dell'ultima campagna di monitoraggio (2024) effettuati in aree delimitate ex art. 4 Reg. UE 2020/1201, emerge che su 119.723 campionamenti totali, solo 1.113 piante risultano positive al batterio (precisamente: ai batteri, sub Pauca, Fastidiosa e Multiplex, nel frattempo rinvenuti in territorio pugliese), ossia lo 0,92%. Ma il dato più rilevante è che ben 1.465 piante risultano negative alla presenza del batterio, ma con sintomi riconducibili alla batteriosi. Restringendo il campo alla specie "Olea europea" (olivo), solo 68 sono risultate positive, ossia lo 0,05%. Il monitoraggio precedente (2023) riporta un dato leggermente più alto, ma tuttavia di scarsa entità, posto che su 62.877 monitoraggi si rinviengono 189 piante di olivo positive al batterio (0,30%). Calcoli effettuati dall'autore sulla base dei risultati dei monitoraggi disponibili

### 3.1. Il Piano straordinario per la rigenerazione olivicola: dalla gestione dell'emergenza alla ristrutturazione del settore

Le contraddizioni poc'anzi rilevate e la maturità del mutamento di paradigma, ove il diritto emergenziale si sistematizza nell'ordinamento, trovano copertura e sintesi nell'art. 8-quater del D.L. 29 marzo 2019, n. 27 (conv. in L. 21 maggio 2019, n. 44) e nel Decreto interministeriale 6 marzo 2020, n. 2484, che istituiscono il Piano straordinario per la rigenerazione olivicola della Puglia.

Il Piano non si limita a fronteggiare la diffusione del batterio, ma introduce un disegno di riorganizzazione strutturale del comparto, articolato su diverse direttrici: estirpazione, reimpianto con cultivar resistenti/tolleranti, contratti di filiera e distretto, riconversione verso altre colture e ricomposizione fondiaria. L'allocazione di 300 milioni di euro segnala la natura strategica dell'intervento, posto che le decisioni finanziarie condizionano il concreto perseguimento degli interessi agroindustriali nell'alveo del governo del territorio rurale. L'allocazione di risorse economiche pubbliche, nella cornice delineata dal novellato art. 81 Cost., assume «*la funzione di misuratore*» della rilevanza degli interessi in gioco, «*(...) al punto che le scelte politiche che hanno ad oggetto il loro soddisfacimento possano essere correttamente prese solo dopo che sono stati determinati i mezzi economici essenziali per la loro attuazione*». La finanza pubblica, in altri termini, svolge una funzione conformativa sull'indirizzo politico<sup>54</sup>.

Sotto il profilo giuridico, il conseguente Piano regionale assume carattere conformativo dell'assetto proprietario e produttivo. Le misure di sostegno al reimpianto – specie nella loro prima declinazione attuativa (determinazione re-

---

su: [http://www.emergenzaxylella.it/portal/portale\\_gestione\\_agricoltura/Download/mon\\_xf](http://www.emergenzaxylella.it/portal/portale_gestione_agricoltura/Download/mon_xf)

<sup>54</sup> Così P. LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, cit., pp. 17-18. Detta considerazione assume un valore più pregnante alla luce della Legge Costituzionale n. 1/2012, la quale, modificando l'art. 81 della Costituzione, ha introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio. La scelta di allocare o meno risorse pubbliche assume dunque una connotazione fortemente politica, posto il frequente utilizzo della c.d. "clausola di invarianza finanziaria", la quale discrimina tra norme che *possono* essere attuate, perché soggette a copertura finanziaria e quelle che *dovrebbero* essere attuate, in mancanza di essa. Per approfondire in riferimento alle clausole di invarianza finanziaria si rinvia a F. FARRI, *Le leggi con clausola di invarianza finanziaria: tra giurisprudenza contabile, giurisprudenza costituzionale e prassi del Quirinale*, in *L-Jus*, Fascicolo n. 2/2021.

gionale n. 377/2020)<sup>55</sup> – tendono ad incentivare l'abbattimento massivo di piante secolari, indipendentemente dal loro stato di salute, modelli intensivi e superintensivi e una profonda trasformazione agraria, ecologica e paesaggistica<sup>56</sup>, tanto che in dottrina si è parlato espressamente di *ecocidio*<sup>57</sup>.

Sebbene gli atti amministrativi di attuazione del Piano non impongano esplicitamente il sistema intensivo, contengono diversi elementi tecnici ed economici che, di fatto, favoriscono modelli di impianto intensivi rispetto a quelli tradizionali o a bassa densità.

---

55 La quale si basa sulla Deliberazione di Giunta regionale n. 1178/2020, che getta le basi per l'avviso pubblico (c.d. bando regionale) per i reimpianti di olivi in zona infetta.

56 Con DDS n. 86 del 17.02.2021 di approvazione delle graduatorie delle domande di aiuto individuali e collettive ed ammissione all'istruttoria tecnico-amministrativa, si evince che sono stati richiesti complessivamente gli espianti per un totale di 3.829.991 alberi di ulivo e un numero di reimpianti previsti per 4.137.779 piante, su una superficie totale interessata pari a 83.808,35 ettari.

57 Il termine "ecocidio" compare per la prima volta alla *Washington Conference on War and National Responsibility* del febbraio 1970 da parte di Arthur W. Galston, biologo della Yale University. Nel 1971 troviamo una prima definizione in H. WHEELER, voce "Ecocatastrofe", in *Ecocide. And Thoughts Toward Survival*, Fadiman, Clifton y Jean White (a cura di), p. 192, che lo definisce come «un'ecocatastrofe che si verifica a causa dell'effetto enormemente amplificato di cambiamenti relativamente insignificanti nell'utilizzo delle risorse marginali» (traduzione da parte dell'autore). Nel 1972, alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, il primo ministro svedese Olof Palme evoca l'idea di ecocidio come crimine internazionale, accusando di esso il governo statunitense durante il conflitto in Vietnam. R.A. FALK, *Environmental Warfare and Ecocide — Facts, Appraisal, and Proposals*, in *Bulletin of Peace Proposals*, vol. 4, no. 1, 1973, p. 96, lo definisce come «(...) any of the following acts committed with intent to disrupt or destroy, in whole or in part, a human ecosystem». Egli propone la conclusione di una Convenzione sul Crimine di Ecocidio, sul modello della *Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide* dell'ONU del 1948. Le definizioni fornite rappresentano l'architrave dell'art. 8 comma 2 lett. b) n. iv) dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale, che ne inserirà i contenuti, senza tuttavia menzionarlo. Oggi resta un concetto dai confini incerti sul piano giuridico. In tal senso si V. L. CORNACCHIA, *Diritto penale dell'ambiente: diritto penale d'impresa e reati ecologici*, Bologna, Zanichelli, 2024. Sebbene il concetto di *ecocidio* sia controverso nel dibattito giuridico, rappresenta un termine esemplificativo del processo di trasformazione del territorio in senso antropocentrico. In tal senso si rinvia a K. SAITO, *Il Capitale nell'Antropocene*, Einaudi, 2024. Difatti il dizionario Treccani lo definisce come «opera di consapevole distruzione dell'ambiente naturale» (<https://www.treccani.it/vocabolario/ecocidio/>). Per un inquadramento sistematico del concetto nella scienza filosofica, si rinvia all'ottimo saggio di H. NEIRA ET AL., *Ecocidio, Revista de filosofia*, Santiago, Chile, Volumen 76 (2019) 127-148. In riferimento alla vicenda Xylella, il termine si rinviene in M. CIERVO, *Emergenza Xylella in Salento (Puglia): una questione*

La discrezionalità amministrativa si esercita, dunque, non solo nella scelta delle colture, ma nell'indirizzo del modello agronomico. Un chiaro indirizzo di matrice efficientista che si rinviene anche nelle disposizioni in materia di riconversione verso altre colture (art. 7 DM 2484/2020), contratti di filiera e di distretto (art. 16 DM 2484/2020) e diversificazione dell'economia rurale e accorpamento fondiario (art. 17 DM 2484/2020), nelle aree dove la frammentazione della proprietà rappresenta un limite allo sviluppo (art. 17 comma 1 DM 2484/2020).

Particolarmente significative sono due disposizioni di cui al predetto DL 27/2019, che contengono ampie deroghe alle norme, di qualsivoglia natura giuridica, in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e della salute umana.

Il riferimento è agli articoli 8<sup>58</sup> e 8-ter<sup>59</sup>, i quali contengono disposizioni derogatorie ad ogni disposizione vigente<sup>60</sup>, comprese quelle ambientali, finalizzate

---

geopolitica, *Quaderni del Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia*, Numero Speciale, 2023, p. 19.

58 L'art. 8 del Decreto Legge 29 marzo 2019, n. 27, dopo una serie di modifiche ed abrogazioni, è stato ripreso dall'art. 33 del D.Lgs. 19/2021, che, al comma 1, dispone: «*Al fine di proteggere l'agricoltura, il territorio, le foreste, il paesaggio e i beni culturali dalla diffusione di organismi nocivi per le piante, le misure fitosanitarie ufficiali di protezione delle piante, ivi compresa la distruzione delle piante contaminate, anche monumentali, disposte da provvedimenti o ordinanze fitosanitarie che le regolamentano, sono attuate in deroga a ogni disposizione vigente, comprese quelle di natura vincolistica, nei limiti e secondo i criteri indicati nei medesimi provvedimenti di emergenza fitosanitaria (...)*».

59 L'art. 8-ter si riferisce agli abbattimenti in "zona infetta": «*1. Al fine di ridurre la massa di inoculo e di contenere la diffusione della batteriosi, per un periodo di sette anni il proprietario, il conduttore o il detentore a qualsiasi titolo di terreni può procedere, previa comunicazione alla regione, all'estirpazione di ulivi situati in una zona infetta dalla Xylella fastidiosa, in deroga (...) ad ogni disposizione vigente anche in materia vincolistica nonché in esenzione dai procedimenti di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica, di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e dal procedimento di valutazione di incidenza ambientale*».

60 Con particolare riferimento al D.Lgs. Lgt. 27 luglio 1945, n. 475, nel testo sostituito dalla L. 14 febbraio 1951, n. 144, il quale impone il divieto di abbattimento di alberi di ulivo e consente esclusivamente l'abbattimento di ulivi improduttivi, ma non di ulivi sani e produttivi (fatta eccezione per i casi, che qui non rilevano, di espianzi motivati da ragioni di eccessiva fittezza degli uliveti, di esecuzione di opere di miglioramento fondiario, di costruzione di opere di pubblica utilità o di fabbricati destinati ad uso di abitazione). Il D.Lgs. Lgt. in parola stabilisce infatti che l'abbattimento degli ulivi può essere autorizzato, in deroga, «*quando sia accertata la morte fisiologica della pianta e la permanente improduttività o scarsa produttività dovuta a cause non rimovibili*» (art. 2). Per una prima analisi sistematica della vicenda, si rimanda al Report del gruppo L.A.I.R. (*Law and Agroecology – Ius et Rus*), coordinato dal Prof. Massimo MONTEDURO, *Emergenza Xylella fastidiosa: perché l'obbligo di estirpazione di tutti gli ulivi non*

alla semplificazione normativa, conformemente al modello ordoliberal, il quale richiede rapidità decisionale e stabilità della decisione, stabilità che difatti «*si sviluppa insieme all'affermarsi di un andamento del tutto emergenziale quando non derogatorio delle decisioni*»<sup>61</sup>.

In particolare l'art. 8 (oggi confluito nell'art. 33 del D.Lgs. 19/2021) si riferisce genericamente agli abbattimenti di piante nelle zone in cui vengono adottate misure fitosanitarie obbligatorie<sup>62</sup>, mentre l'art. 8-ter (così come modificato dall'art. 19, comma 1, lettera *a*) del DL 202/2024) si configura come norma speciale, valevole solo per quelle indicate come “zone infette”, in cui non occorre dimostrare che la pianta da estirpare sia produttiva o meno, verde o meno, ma solo che sia ubicata in “zona infetta”, ove si applica una presunzione giuridica di “infettività della pianta”, che, però, è contraddetta dai risultati dei monitoraggi, i quali evidenziano una irrisoria suscettibilità della batteriosi<sup>63</sup>, nonché si pone come misura fortemente ampliativa rispetto alle disposizioni contenute negli articoli 12 e 16 del Regolamento (UE) 2020/1201<sup>64</sup>.

---

*infetti (privi di sintomi indicativi di possibile infezione e non sospetti di essere infetti) nel raggio di 100 metri da quelli infetti è una misura contestabile sul piano giuridico e scientifico*, Documento di ricerca (versione semplificata per la comunicazione al pubblico), Lecce, 12 novembre 2015.

61 Così si esprime L.R. PERFETTI, *Diafora della buona fede, aggiornamenti dal diritto dell'economia, PA – Persona e Amministrazione*, n. 2/2022, p. 250, il quale rinvia a M. TRIMARCHI, *Stabilità del provvedimento e certezze dei mercati*, *Dir. Amm.*, 2016, 321; ID., *Decisione amministrativa di secondo grado ed esaurimento del potere*, *PA – Persona e Amministrazione*, n. 1/2017, 189; ID., *L'inesauribilità del potere. Profili critici*, Napoli, ES, 2018; ID., *Sulla responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione*, *Dir. Amm.*, 2022, 705.

62 A cui, per ragioni di sistematicità, occorre affiancare l'articolo 11 bis della Legge Regionale (Puglia) 29 marzo 2017 n. 4, per cui «*Le misure fitosanitarie obbligatorie in materia di profilassi internazionale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera q) della Costituzione (...) prescritte per prevenire e contenere la diffusione dell'organismo nocivo Xylella fastidiosa, sono attuate anche in deroga a disposizioni normative e regolamentari vigenti della Regione Puglia, in materia di vincoli forestali, ambientali, idrogeologici e paesaggistici*».

63 Si rinvia alle note 52 e 53.

64 Il quale dispone che le autorità possono «*(...) decidere di applicare le misure di contenimento di cui agli articoli da 13 a 17, anziché misure di eradicazione, in una zona infetta elencata nell'allegato III*», ossia nella cd “zona infetta”, sulla base del considerando n. 8, per cui, posto che l'eradicazione dell'organismo nocivo specificato non è più possibile, le autorità dovrebbero «*(...) applicare in tali aree misure intese al contenimento, anziché all'eradicazione, dell'organismo nocivo specificato (...) meno rigorose delle misure di eradicazione, ma dovrebbero assicurare un approccio diligente nelle indagini e azioni precauzionali rafforzate nelle rispettive zone cuscinetto e nella*

Tale presunzione, contenuta nell' art. 8-ter comma 1, opera «*al fine di ridurre la massa di inoculo e di contenere la diffusione della batteriosi*» ed in deroga a qualsivoglia disposizione in materia vincolistica (dunque in materia di vincoli paesaggistici ed idrogeologici) e di valutazioni di impatto ambientali (anche strategici, c.d. VIA-VAS)<sup>65</sup>.

La modifica apportata nel 2024<sup>66</sup>, intesa ad estendere *ad libitum* le facoltà di abbattimento, pone in risalto la visione strategica e di lungo periodo del processo di trasformazione del territorio, destinata a perdurare conformemente alle ulteriori strategie di cui tra poco si dirà.

Alle due disposizioni v'è da aggiungerne una terza, contenuta in meri atti amministrativi regionali, ossia la previsione secondo cui le operazioni di espianto e reimpianto con varietà resistenti, nella “zona infetta”, ove rispettose di taluni elementi tipici del paesaggio rurale, non sono soggette ad autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 149 del D.Lgs. 42/2004<sup>67</sup>. Tale disposizione opera una

---

*parte esterna delle zone infette, al fine di prevenire la diffusione dell'organismo nocivo specificato nel resto del territorio dell'Unione*». Vero è che l'art. 16 del Regolamento in esame prevede la “distruzione delle piante” in “zona infetta”, ma solo di quelle «*che sono risultate infette dall'organismo nocivo specificato*» (par. 1), aggiungendo anche che si può «*(...) decidere di limitare la distruzione unicamente ai rami e al fogliame e di sottoporre il relativo legno a trattamenti fitosanitari adeguati conformemente all'articolo 14, paragrafo 1 (...)*» (par. 2).

65 La base normativa principale per la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e la Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) in Italia è il Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (“*Norme in materia ambientale*”), che ha recepito le direttive comunitarie 2001/42/CE (VAS) e 85/337/CEE (VIA). La VAS, disciplinata dalla Parte II, Titolo II del D.Lgs. 152/2006, mira a integrare le considerazioni ambientali nei piani e programmi. La VIA, regolamentata dagli artt. 23-25 del D.Lgs. 152/2006, valuta gli effetti ambientali di specifici progetti. Per un'analisi sistematica della valutazione dell'impatto ambientale e la pianificazione del territorio si rinvia a M. CAMPOLO, *Interessi ambientali e pianificazione del territorio, la valutazione di impatto ambientale*, Napoli, Editoriale scientifica, 1999.

66 Il Decreto Legge 27 dicembre 2024, n. 202 (“*Disposizioni urgenti in materia di termini normativi*”) ha disposto, con l'art. 19, comma 1, lettera a), la modifica dell'art. 8-ter, comma 1 del DL 27/2019, eliminando l'espressione «*per un periodo di sette anni*». Dunque gli abbattimenti si possono effettuare senza alcun limite temporale.

67 Deroga intanto contenuta nella Deliberazione di Giunta regionale 5 febbraio 2019, n. 200, poi nella Delibera di Giunta Regionale del 11 novembre 2019, n. 2052 con la quale si approva il Protocollo d'intesa con il MIPAAF in materia di “*ricostruzione del paesaggio olivicolo pugliese nelle aree soggette a vincolo paesaggistico, ai sensi della parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ricadenti nella zona infetta da Xylella fastidiosa*”, nel quale, all'art. 2 comma 1 lett. b) si conviene che «*nelle operazioni di reimpianto sono salvaguardati tutti i beni diffusi*

compressione procedimentale della tutela paesaggistica<sup>68</sup>, introducendo una presunzione di compatibilità che altera l'equilibrio tra interesse produttivo e valore culturale e paesaggistico del territorio, nonché si pone in aperta violazione con quanto disposto dall'art. 183 comma 6 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, il quale dispone che «[l]e leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principi del presente decreto legislativo se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni». Di detta disposizione non si è tenuto conto nei provvedimenti in esame e appare superfluo ribadire che né un atto amministrativo né una convenzione possono derogare alle disposizioni normative di rango superiore.

Le disposizioni in esame fanno riferimento alla “ricostituzione” del paesaggio, ma, dall'analisi sistematica delle numerose disposizioni che hanno caratterizzato il fenomeno in esame, ne deriva che la “ricostituzione” o “rigenerazione” non coincidono con il ripristino dell'identità paesaggistica preesistente né nel delicato equilibrio tra esigenze paesaggistico-ambientali e di sviluppo economico, bensì con la sua piena trasformazione funzionale ad interessi agroindustriali. Il paesaggio olivicolo tradizionale, caratterizzato da impianti secolari a bassa densità, viene progressivamente sostituito da assetti razionalizzati e meccanizzabili. Il diritto dell'emergenza si trasforma, così, in diritto della riconversione.

A ciò si aggiunga che le disposizioni in materia di trattamenti fitosanitari *sine die*<sup>69</sup>, anche in “zona infetta”, al fine di contenere la popolazione dell'insetto vettore del batterio, rafforzano questa traiettoria, libera dall'opera di bilanciamen-

---

*caratterizzanti il paesaggio rurale (muretti a secco, lamie, specchie, trulli, cisterne, pozzi, canalizzazioni delle acque piovane, ecc.) in conformità con gli artt. 76, 77, 78 e 83 delle NTA del PPTR» e, al successivo secondo comma si stabilisce che «laddove il reimpianto non rispetti le suddette condizioni, gli interventi sono sottoposti alla procedura ordinaria di cui all'art. 146 del D.Lgs. 42/2004».*

<sup>68</sup> Sulla tutela paesaggistica e sul relativo procedimento la letteratura è ampia. Per ragioni di brevità si richiamano M.A. SANDULLI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*. Milano, Giuffrè, 2018; G. FAMIGLIETTI e N. PIGNATELLI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio: annotato con dottrina, giurisprudenza e formule: aggiornato alla L. 9 agosto 2018 n. 97 di conv. del D. L. 12 luglio 2018 n. 86 (Trasferimento delle funzioni in materia di turismo al Ministero delle politiche agricole e forestali)*, 2. ed., Molfetta, Nel diritto, 2018. S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*. Roma, Bari, Laterza, 2010; M. CAMMELLI e C. BARBATI, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio: commento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*. Bologna: Il mulino, 2004. Sul rapporto tra interessi economici e tutela del paesaggio pare opportuno rinviare a S. AMOROSINO, *Beni naturali energie rinnovabili paesaggio: studi in itinere*, Napoli, Jovene, 2012.

to degli interessi tipica dell'azione amministrativa, stabilizzando poteri eccezionali in un contesto ormai strutturale, rafforzando l'orientamento al mercato dei territori agricoli ed acuendo le già precarie problematiche delle matrici vitali della biosfera, secondo la nota teoria dei Planetary boundaries<sup>70</sup>, secondo cui alcuni dei limiti planetari, ossia gli spazi all'interno dei quali la società umana può operare in sicurezza, sono stati già superati in riferimento alla perdita di biodiversità e all'uso del suolo (*land-system change*)<sup>71</sup>.

### 3.2. Verso una nuova politica olivicola nazionale

Le iniziative regionali (Piano d'azione 2024-2026<sup>72</sup>) e nazionali (proposta di Piano Olivicolo Nazionale 2025<sup>73</sup>) confermano che l'emergenza Xylella è divenuta il catalizzatore di una più ampia politica di competitività del settore. Anche la revisione del 2025 del disciplinare DOP «Terra d'Otranto/olio del Salento»<sup>74</sup>, di cui si parlerà *infra* (§ 4.4), si inserisce in tale strategia di adeguamento produt-

69 L'art. 14 del Regolamento (UE) 2020/1201 prevede che lo Stato membro applichi adeguati trattamenti fitosanitari in "zone infette", dove le misure di eradicazione non sono più obbligatorie, ma sono ammessi reimpianti di varietà definite "resistenti o tolleranti", ragion per cui i trattamenti contro la popolazione dell'insetto vettore si rendono necessari per ridurre i rischi di inoculo. I trattamenti chimici ammessi ricomprendono principi attivi come Acetamiprid, spinetoram e deltametrina, flupyradifurone (per l'olivo) e Deltametrina (per il mandorlo) e sono obbligatori in determinate aree delimitate, mentre "fortemente consigliati" in "zona infetta Salento" e in area indenne. Tratto da Deliberazione della Giunta regionale 12 dicembre 2022, n. 1866, *Approvazione "Piano d'azione per contrastare la diffusione di Xylella fastidiosa (Well et al.) in Puglia"* biennio 2023-2024, prorogata e integrata con atti regionali successivi.

70 J. ROCKSTRÖM ET AL., *A Safe Operating Space for Humanity*, in *Nature*, Vol. 461, 2009, 472; J. ROCKSTRÖM ET AL., *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*, in *Ecology and Society*, Vol. 14, Issue 2, 2009, 32. La letteratura in materia è sterminata, per brevità si riporta l'ultimo aggiornamento alla teoria, K. RICHARDSON ET AL., *Earth beyond six of nine planetary boundaries*, *Sci. Adv.* 9, eadh2458, 2023. Nella dottrina giuridica italiana e spagnola pare opportuno richiamare, rispettivamente, M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 2/2018 e J.A. NAVARRO FERNÁNDEZ, *El ordenamiento jurídico de las aguas y la agricultura como campo de batalla*, Editorial Reus, 2017.

71 M. MONTEDURO, *ivi.*, pp. 24 ss.

72 DGR Puglia n. 1593/2024 e n. 1075/2025.

73 Senato della Repubblica, Disegno di legge n. 1546/2025.

74 Direzione della Promozione della Qualità Agroalimentare del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle foreste, *Modifica del disciplinare di produzione della denominazione "Terra d'Otranto" registrata come Denominazione di Origine Protetta ai sensi del Regolamento (CE) n. 644/1998 della Commissione del 20 marzo 1998*, 11 novembre 2024.

tivo, posto che amplia l'attribuzione del marchio DOP anche a produzioni di piante coltivate in modalità intensiva, con intensità di 1200 piante per ettaro (art. 2)<sup>75</sup>, dimostrando ulteriormente che la problematica fitosanitaria ha funzionato da “leva” per sistemi legali ad essa alieni ma orientati alla competitività e allo sviluppo rurale in chiave neoliberale.

In definitiva, il caso pugliese evidenzia una progressiva traslazione: dall'obbligo europeo di eradicazione alla costruzione di un modello produttivo nuovo; inoltre dimostra come l'emergenza possa fungere da fattore di accelerazione di processi di trasformazione già latenti, sollevando interrogativi sul bilanciamento tra tutela del patrimonio paesaggistico, degli ecosistemi, delle sfere giuridiche soggettive e le esigenze di competitività sistemica.

#### **4. Analisi dell'applicazione delle norme in materia di rigenerazione olivicola in zone infette**

L'analisi appena effettuata delle norme e dei provvedimenti in materia di rigenerazione olivicola nella c.d. “zona infetta” ci restituisce una serie di dati su cui sarebbe necessario effettuare un'analisi sistematica, ancorché sintetica. Appare utile soffermarsi su alcuni aspetti della complessa vicenda normativa e amministrativa, che sono accomunati da un sottile filo rosso: il processo derogatorio, semplificativo e di stabilità delle decisioni al fine di perseguire gli obiettivi di competitività sul mercato.

Alla luce di quanto evidenziato nella ricostruzione del quadro giuridico relativo alle evoluzioni della PAC nell'alveo delle influenze neoliberali e ordoliberali (§ 2) e nella ricostruzione delle norme in materia di rigenerazione olivicola (§ 3) salta subito agli occhi quanto il principio dello sviluppo economico si mostri gerarchicamente sovraordinato rispetto ad altri interessi meritevoli di tutela da parte dell'Ordinamento, quali l'interesse alla tutela ambientale, della biodiversità e degli ecosistemi (art. 9 comma 3 Cost.<sup>76</sup>), del paesaggio (art. 9 comma 1 Cost.) o

---

<sup>75</sup> Il precedente disciplinare prevedeva il marchio DOP per olio prodotto da cultivar tradizionali e con un'estensione massima di 400 piante per ettaro.

<sup>76</sup> Così come novellato dalla L. Cost. 11 febbraio/2022. In dottrina si rinvia a R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi Giur. dell'Economia*, 2022, pp. 7-26; M. DEL SIGNORE ET AL., *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2022, pp. 1 e ss.; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9*

della protezione della piccola proprietà terriera (art. 44 comma 1 Cost.), nella tutela primaria delle formazioni sociali ove l'individuo svolge la sua personalità (art. 2 Cost.) secondo il metro di misura dell'uguaglianza tra i consociati (art. 3 Cost.). Per di più, nelle pieghe della complessa questione fitosanitaria, emerge una preoccupante commistione tra le determinazioni scientifiche, che hanno avuto un peso determinante nelle decisioni politico-giuridiche in materia, ed interessi economici sottesi alla *scelta* delle cultivar “resistenti o tolleranti” e allo sfruttamento dei brevetti di ben due cultivar sulle quattro ammesse per i reimpianti<sup>77</sup>.

Dall'analisi della fitta rete di provvedimenti europei, nazionali e locali in materia, parrebbe evincersi che la fitopatia abbia agito come “innesco” per una visione di ristrutturazione del comparto agricolo pugliese in senso efficientista, coltivata già da lungo tempo e che ha trovato nelle pieghe dell'emergenza Xylella un sicuro sentiero in direzione delle deroghe ad una serie di disposizioni normative, fondate nella tradizione costituzionale, a tutela dei rilevanti interessi pubblici.

Difatti, come s'è visto, nel corso degli ultimi dieci anni si sono avvicinate diverse disposizioni in materia di deroghe “in bianco” a qualsiasi norma in materia vincolistica, di qualsivoglia natura.

Pare opportuno partire da un primo dato sintomatico di quanto espresso in premessa, ossia che il sistema legale così delineato sinora non abbia una mera finalità fitosanitaria e di “ricostruzione” del comparto olivicolo coerente con la risoluzione della problematica, ma una mera finalità di matrice economica, in ottica agroindustriale.

#### 4.1. Reimpianto di varietà tolleranti in “area infetta”

Un primissimo dato che si può ricavare riguarda una certa discrasia tra la normativa di settore in materia di reimpianti in “zona infetta”, il principio di pre-

---

della Costituzione: un approccio in “negativo”, in *Diritto dell'economia*, 107, 2022, pp. 15-30. Per quanto concerne il profilo specifico dell'introduzione del richiamo alla sostenibilità nell'art. 9 Cost., analizzandone la valenza nel quadro del contesto geopolitico e sociale della riforma, G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021. Sull'antropocentrismo e sulla «Natura come il presupposto fondamentale del diritto costituzionale» si rinvia alla piacevole lettura di G. DEMURO, *I diritti della Natura*, in *Federalismi.it*, 6, 2022.

<sup>77</sup> Si rinvia alla nota 45 in tema di varietà brevettate “FS-17” e “Lecciana”.

cauzione<sup>78</sup> e le finalità insite nella complessa normativa in materia di protezione delle piante.

Posto che la finalità è quella, appunto, di proteggere le piante da organismi ad esse nocivi, appare logico affermare che l'obiettivo dovrebbe essere quello di permettere impianti in "zona infetta" solo di specie riconosciute unanimemente dalla scienza (e quindi senza ragionevoli dubbi) come "resistenti", secondo la definizione data poc'anzi.

In caso contrario il principio di precauzione suggerisce di adottare la misura normativa ed amministrativa più cauta al fine di ridurre il rischio.

Difatti non si riesce a comprendere la *ratio* delle disposizioni in esame, posto che dapprima (Decisione di esecuzione (UE) 2015/789) 1) nell'incertezza scientifica (patogenicità del batterio) e 2) nel timore di danni (diffusione del patogeno) 3) si impone la distruzione delle piante; poi (Reg. UE 2020/1201) 1) nell'incertezza scientifica (tolleranza delle piante) e 2) nel timore di danni (diffusione del patogeno) 3) si autorizza l'impianto di varietà tolleranti e notoriamente suscettibili, sebbene di «bassa suscettibilità»<sup>79</sup>.

---

78 Secondo la Sentenza n. 428 del 9 giugno 2016 della CGUE, l'applicazione del principio di precauzione prevede l'adozione di misure restrittive quando risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito, a causa della natura non concludente dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno. L'applicazione di detto principio deve avvenire comunque tenendo conto del principio di proporzionalità, il quale esige che l'atto concretamente adottato non debba superare i limiti di ciò che è appropriato e necessario per il conseguimento degli obiettivi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e comunque si deve ricorrere alla misura meno gravosa e gli inconvenienti causati non devono essere eccessivi rispetto agli scopi perseguiti. Per approfondire si rinvia a S. ZORZETTO, *Concepto de riesgo y principio de precaución*, Santiago-Chile, Olejnik, 2018 e R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*. Torino: Giappichelli, 2018 e alla corposa bibliografia contenuta all'interno.

79 Difatti, sorprendentemente, con Determinazione del dirigente sezione osservatorio fitosanitario 3 agosto 2021, n. 75, Reg. (UE) 2020/1201 – Disposizioni per l'applicazione dell'art. 18 del Reg. UE 2020/1201 "Autorizzazione dell'impianto di piante specificate in zone infette", sulla base della nota del CNR di Bari, prot. 5867 del 18 dicembre 2020 è stato autorizzato il reimpianto di varietà suscettibili al batterio, in particolare mandorlo e ciliegio, tenuto conto della loro «bassa suscettibilità». Diversa sorte, com'è noto, hanno avuto le varietà di ulivo, nonostante la loro bassa suscettibilità (Si rinvia alle note 52 e 53). Questa disposizione amministrativa dimostra inconfutabilmente la torsione dei principi di prevenzione, ragionevolezza, buon andamento e imparzialità al cospetto degli interessi economici derivanti dalla sostituzione del patrimonio olivicolo tradizionale e dalla riconversione a varietà che, seppur suscettibili, sono

La deroga prevista dall'art. 18 del Regolamento UE 2020/1201 (e, a cascata, dall'art. 6 del DM 6 marzo 2020, n. 2484 e dai conseguenti atti amministrativi regionali) vale solo per la “zona infetta”, ove è possibile impiantare cultivar “resistenti o tolleranti”. Ebbene, s'è detto che diversi studi scientifici, unitamente ai dati dei monitoraggi, portino alle conclusioni che diverse cultivar autoctone siano annoverabili tra le varietà “tolleranti” e che le cause prevalenti di disseccamento sarebbero da rinvenirsi in altri fattori<sup>80</sup>. Ciò dimostra ancora una volta sia l'inutilità degli abbattimenti di cultivar autoctone, sia che la scelta pubblica appaia orientata verso una visione agroindustriale del governo del territorio rurale e faccia leva sull'ambiguità giuridico-lessicale.

L'ambiguità di cui si parla, in materia di “resistenza e tolleranza”, si evince in numerose disposizioni normative, in cui i due concetti, seppur profondamente distinti sul piano fitopatologico, sono associati ovvero usati impropriamente, riferendosi talvolta al concetto di “resistenza” per evidenze scientifiche che, invece, si riferiscono alla mera “tolleranza”<sup>81</sup>.

---

economicamente significative, stanti i dati disponibili. Qui basti richiamare i dati ISTAT relativi all'anno 2025, per cui la Puglia, con una superficie di 18.020 ettari, si conferma la seconda regione in Italia, dopo la Sicilia (32.941 ettari) per la coltivazione del mandorlo. Per quanto riguarda la coltivazione del ciliegio, la Puglia è la prima regione in Italia (18.520 ettari), seguita a gran distanza solo dalla Campania, con 3.079 ettari impegnati a ciliegio. Dati disponibili su <https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/dashboards>.

80 Un recente studio scientifico ha riscontrato che «(...) other phytopathogens could be involved in OQDS and that they can induce very similar symptoms to those incited by Xfp. In fact, already from 2013 several studies have indicated various species of fungi associated with a decline of Apulian olive trees (Carlucci et al., 2013, 2015; Nigro et al., 2013). Additionally, it was recently observed that aggressive fungi such as *Neofusicoccum mediterraneum* and *N. stellenboschiana* have been very frequently isolated from olive trees that apparently show the typical symptoms of OQDS and in many cases they are also associated with Xfp (Brunetti et al., 2022; Manetti et al., 2023; Scortichini et al., 2023). The very low percentage of Xfp-infected trees that show decline symptoms associated with the occurrence of other phytopathogens frequently found in olive groves of Apulia would also suggest reconsidering the OQDS from a broader epidemiological point of view». M. CIERVO, & M. SCORTICHINI, *A decade of monitoring surveys for Xylella fastidiosa*, cit., p. 8. Sulle varietà autoctone “tolleranti” si rinvia alle note 46 e 47.

81 Si rimanda all'art. 18 della Decisione di esecuzione 2015/789/UE la quale ammette il reimpianto di varietà definite “tolleranti o resistenti”, alla Decisione di Esecuzione 2017/2352/UE del 14 dicembre 2017, il cui considerando 11 stabilisce che si «dovrebbero privilegiare le piante appartenenti a varietà valutate tolleranti o resistenti all'organismo specificato» (richiamato dall'art. 3 par. 4), all'art. 8 comma 2 del Decreto MIPAAF n. 4999 del 13 febbraio 2018 che parla di «varietà (...) resistenti o tolleranti», all'atto dirigenziale Servizio

Com'è stato notato<sup>82</sup>, una pianta tollerante, sebbene possa non mostrare segni di disseccamento e restare produttiva, è comunque suscettibile di trasmettere il batterio. Tra l'altro, sebbene il Comitato fitosanitario Nazionale abbia usato il termine "resistenti" per le cultivar "Leccino" e "FS-17" e questa dicitura sia stata riportata nelle norme in esame, non vi sono evidenze scientifiche a supporto di tale inserimento normativo. Come s'è detto l'EFSA, anche di recente, si è espressa in termini molto più dubitativi, parlando di "tolleranza", così come i saggi scientifici su cui il regolatore pubblico si è basato per le autorizzazioni ai reimpianti.

Pertanto appare evidente una certa torsione del principio di precauzione<sup>83</sup> e un *favor* per delle varietà che lo stesso CNR di Bari, in termini entusiastici, ha definito idonee per la coltivazione in intensivo e, in riferimento a due delle quali (FS-17 e Lecciana) vi sono rilevanti interessi economici in riferimento alle royalties derivanti dalla vendita.

Orbene, sulla base del divieto di reimpianto di varietà specificate (art. 18 Reg. UE 2020/1201) ad eccezione di quelle che si sono dimostrate resistenti o tolleranti (par. 1 lett. b), appare ovvio, alla luce di quanto appena detto, un certo riguardo nei confronti dei soggetti che detengono i diritti di sfruttamento dei brevetti.

Stante il numero rilevante di domande di reimpianto in "zona infetta"<sup>84</sup>, le misure comunali di incentivazione ai reimpianti di dette varietà<sup>85</sup>, nonché un numero imprecisato di reimpianti operante nell'ambito dell'autonomia privata degli

---

Fitosanitario Regionale della Regione Puglia n. 274 del 04 maggio 2018, di autorizzazione nella zona infetta dell'impianto delle varietà di olivo Leccino e FS-17, considerate «*resistenti*», all'art. 8 ter del Decreto Legge 29 marzo 2019, n. 27, che usa i termini «*resistenti o tolleranti*», al citato Protocollo d'intesa con il MIPAAF in materia di ricostruzione del paesaggio olivicolo pugliese in zona infetta (V. nota 62), il quale usa il termine «*resistenti*», infine all'art. 6 comma 1 del DM n. 2484/2020, il quale parla di «*cultivar che dovessero rivelarsi resistenti o tolleranti all'organismo specificato (...)*».

82 V. nota 42.

83 Come si esprime R. TITOMANLIO, *cit.*, pp. 100 ss.

84 V. nota 56.

85 Si V. la Deliberazione di Giunta comunale del Comune di Veglie n. 169/2025 o l'avviso pubblico del Comune di Taurisano per l'assegnazione gratuita di piante di olivo del 11 giugno 2025, in esecuzione della Deliberazione della Giunta Comunale n. 96 del 16/05/2025 e della Determinazione del Settore V n. 329 R.G. del 08/06/2025, entrambi rivolti alla distribuzione gratuita di varietà Leccino, FS17 (Favolosa), Lecciana, Leccio del corno.

olivicoltori e all'interno dell'alveo del mercato, si può presumere una notevole rilevanza dei ricavi economici derivanti dallo sfruttamento dei brevetti<sup>86</sup>.

Alla luce di tutto ciò appare preminente l'interesse economico, nelle sue declinazioni privatistiche (sfruttamento dei brevetti) e pubblicistiche (rilancio economico del settore olivicolo in senso efficientista) rispetto ad altri interessi protetti dall'Ordinamento, quale quello ambientale, paesaggistico e della tutela degli equi rapporti sociali di produzione.

#### **4.1.1. Analisi del provvedimento amministrativo di concessione degli aiuti pubblici in materia di reimpianti**

Restando in materia di reimpianti, il provvedimento amministrativo di applicazione dell'art. 6 del DM 2484/2020 è la DDS n. 377/2020<sup>87</sup>. Questa determina, comunemente nota come "bando reimpianti", dispone una serie di requisiti tecnici ed economici che riflettono la torsione dei principi di buon andamento ed imparzialità della Pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) posto che si favoriscono modelli di impianto intensivi rispetto a quelli tradizionali o di bassa densità.

Nonostante le finalità del provvedimento siano quelle di "ripristinare" le potenzialità produttive, l'enfasi è tuttavia posta sulla competitività economica del comparto, privilegiando, attraverso due soglie quantitative ed economiche, una densità per ettaro riconducibile nell'alveo degli impianti intensivi.

Difatti, sebbene il contributo per pianta si riduce in base all'aumentare della densità di impianto, il valore massimo di euro per metro quadro aumenta in

---

86 S. CAMPOSEO ET AL., *Lecciana, a New Low-Vigour Olive, cit.*, § 6, in cui riporta che «*A European Community plant variety patent (CPVO n. A201702935) for 'Lecciana' has been submitted in 2017 for and it enjoys a U.S. plant patent since 2019 (US PP no. 30,208 P2). Now it is submitted for registration in Australia, Turkey, Israel, Chile and Morocco. Up until 2020, about 2 million plants have been spread, 40% in Spain, 45% Italy, 15% Portugal and around 1,200 hectares have been planted*». Pertanto, se fino al 2020 sono state vendute circa 2 milioni di cultivar "Lecciana" brevettate e nella Regione Puglia vige il divieto di reimpianto ad eccezione di quattro cultivar, di cui due brevettate, si può agevolmente intuire la rilevanza economica dell'operazione, cui vanno aggiunti i proventi di vendita nel libero mercato nei paesi per cui è stata avviata la procedura di protezione giuridica, citati nell'articolo in questione.

87 Determina del Dirigente sezione gestione sostenibile e tutela delle risorse forestali e naturali 8 settembre 2020, n. 377, la quale si basa sull'atto di indirizzo regionale di cui alla Deliberazione di giunta regionale 31 luglio 2020, n. 1178.

base alla densità di impianto, per arrivare ad un limite di 1,5 euro per metro quadro per il rapporto piante/ettaro superiore a 201 unità<sup>88</sup>. Così, conti alla mano, attraverso detti criteri, il destinatario della misura riceverà un massimale di 15.000 euro ad ettaro per impianti la cui densità di impianto sia superiore alle 201 unità per ettaro e cifre decisamente inferiori per densità minori. L'unico limite posto dal bando è che nel caso in cui il destinatario non dimostri la disponibilità idrica, il numero di piante massimo per ettaro non può superare le 300 unità<sup>89</sup>.

Vero è che le domande pervenute<sup>90</sup> mostrano che sono stati richiesti complessivamente espianti per un totale di 3.829.991 alberi di ulivo e un numero di reimpianti previsti per 4.137.779 piante, su una superficie totale interessata pari a 83.808,35 ettari. Questo dato in apparenza può escludere un fenomeno di aumento degli impianti intensivi, ma giova ricordare che la misura relativa agli espianti (art. 4 DM 2484/2020) è indipendente da quella relativa ai reimpianti (art. 6) e che le forze del mercato agiscono molto spesso al di fuori delle dinamiche regolatorie pubbliche, posto che l'eccessiva lentezza delle procedure amministrative (i decreti di saldo dei pagamenti sono arrivati solo a fine 2025<sup>91</sup>), disincentiva coloro che intendono mettere rapidamente a produzione impianti intensivi (che entrano in produzione in soli 3 anni), i quali preferiscono muoversi all'interno della sfera di autonomia, nelle logiche di mercato, liberandosi così dalle norme contenute nei disciplinari, dai controlli regionali e dai meccanismi di transito dal portale SIAN dell'Agenzia per le erogazioni in Agricoltura (AGEA). Infine non va sottaciuto il fenomeno degli incendi boschivi<sup>92</sup>, che assume un carattere siste-

---

88 DDS 377/2020, cit. p. 10.

89 DDS 377/2020, cit. p. 11.

90 V. nota 56.

91 Come si evince dalle determinazioni n. 175 del 29 ottobre 2025, n. 181 del 5 novembre 2025 e n. 237 del 19 dicembre 2025 disponibili su <https://www.regione.puglia.it/web/rigenerazione-olivicola/misura-2.b>

92 Giuridicamente il concetto di incendio boschivo comprende le aree boscate, cespugliate o arborate, comprese eventuali strutture e infrastrutture antropizzate poste all'interno delle predette aree. Ma comprende altresì terreni coltivati o incolti e pascoli limitrofi a dette aree (art. 2 Legge 21 novembre 2000, n. 353 "Legge-quadro in materia di incendi boschivi"). Secondo l'ultimo rapporto ISPRA, al 15 settembre 2025 risultano 16 regioni con superfici colpite da incendi. Quelle più colpite sono la Sicilia, la Calabria, la Puglia e la Campania, che insieme

mico, con particolare riferimento alle zone dell'Europa meridionale.

Ad ogni modo, ciò che rileva è un certo *favor*, da parte del regolatore pubblico, verso sistemi di produzioni tendenti alla massima efficienza e ad un intenso sfruttamento del suolo agricolo.

#### 4.2. I contratti di filiera e di distretto

In tema di governo del territorio rurale salta subito agli occhi la dinamica della sussidiarietà orizzontale con stakeholders locali le cui finalità appaiono quelle di perseguire esclusivamente gli interessi del mercato. L'art. 16 comma 2 del DM 2484/2020 ha impiegato 5 milioni di euro che sono stati destinati ad un soggetto privato, il Distretto di Qualità Alimentare Jonico Salentino (DAJS), il quale ha attivato tre distinti programmi, uno dei quali, denominato "Rigenerazione sostenibile" e finalizzato alla riconversione colturale, contempla il finanziamento di 75 progetti di riconversione da oliveto ad altre colture, che coinvolgono circa 331 ettari di terreno agricolo. Di questi ben 40 progetti riconvertono gli uliveti in vigneti, mentre le altre riconversioni riguardano frutteti, seminativi e, persino, l'installazione di serre<sup>93</sup>. Alcuni di questi progetti contemplano sistemi di desalinizzazione delle acque di falda, consapevoli dell'emergenza idrica in corso nella Regione Puglia<sup>94</sup>.

Anche su tale versante appaiono evidenti due aspetti rilevanti sul piano della nostra analisi. Anzitutto una importante devoluzione del compito, riservato

---

contribuiscono per l'85% alle aree totali bruciate a scala nazionale. Si v. : AA.VV., *Ecosistemi terrestri ed incendi boschivi in Italia: Stagione degli incendi 2025*, ISPRA, 2, 2025, pagg. 1-17.

93 I progetti sono elencati in questo documento: <https://dajs.it/wp-content/uploads/2023/05/aziende-e-progetti-2022.pdf> (Ultimo accesso, 25 febbraio 2026).

94 Ordinanza del Presidente della Giunta regionale 18 dicembre 2025, n. 586, "Misure collegate all'Adozione del Piano di emergenza per il superamento della crisi idrica 2025-2026 nel comparto potabile e alla Dichiarazione dello stato di emergenza regionale per rischio da deficit idrico". Tale ordinanza impone severi limiti all'uso delle acque. Tuttavia appare una certa contraddizione se parametrata al *Disciplinare di produzione integrata, Sezione Tecniche Agronomiche, 2023*, il quale prevede che «Negli impianti intensivi, con densità superiori a 300 piante per ettaro, il ricorso all'irrigazione è indispensabile. Le esigenze idriche dell'olivo prevedono un apporto medio che non deve superare i 1.700-2.000 m<sup>3</sup>/ha in relazione alle caratteristiche pedoclimatiche, alla tecnica colturale ed alle disponibilità idriche». Fonte: [https://trasparenza.regione.puglia.it/sites/default/files/documento/155\\_DIR\\_2023\\_00023\\_determina\\_Allegato%20A\\_signed.pdf](https://trasparenza.regione.puglia.it/sites/default/files/documento/155_DIR_2023_00023_determina_Allegato%20A_signed.pdf)

tradizionalmente al potere pubblico, di governo del territorio, posto che i contratti di filiera e di distretto attribuiscono ampio margine di discrezionalità a soggetti privati nel perseguimento di obiettivi di matrice economica. In secondo luogo appare evidente l'insostenibilità ambientale di detti progetti, i quali richiedono ingenti quantitativi di risorse idriche e trattamenti fitosanitari chimici, anche a ragione del rinvenimento, sul territorio pugliese, del batterio di *Xylella fastidiosa* sub *fastidiosa*, notoriamente attribuita alla malattia di Pierce sulla *vitis vinifera*<sup>95</sup>.

Infine, dall'elenco dei progetti in esame si evince facilmente come il "comparto di partenza" sia rappresentato esclusivamente da oliveti (stante il rammentato diritto di non specificare se produttivi o meno, in deroga alle disposizioni vigenti), in conformità a quanto evidenziato in premessa circa l'orientamento al mercato di dette misure.

#### 4.3. Ricomposizione fondiaria e trasformazione proprietaria

La base legale del processo di accorpamento fondiario si rinviene nell'art. 17 del DM 2484/2020, il quale non appare direttamente connesso alle finalità fitosanitarie, bensì a mere finalità di accelerazione del rilancio delle attività economiche in aree rurali (comma 1) e di superamento della frammentazione fondiaria come «*limite allo sviluppo*» (comma 1 ultimo periodo), conformemente al processo di polarizzazione dell'attività agricola nel territorio europeo evidenziato da Eurostat<sup>96</sup>, per cui pare assistere ad un fenomeno di governo del territorio rurale orientato fortemente al mercato, il quale viene definito *landscape grabbing*<sup>97</sup> da alcuna dottrina geografica.

Vero è che l'art. 44 del testo costituzionale mira ad un «*razionale sfruttamento del suolo*» e alla «*ricostruzione delle unità produttive*», ma nell'ottica di «*stabilire equi rapporti sociali*», stabilendo altresì «*obblighi e vincoli alla proprie-*

---

<sup>95</sup> Rinvenuta nel 2024 nel territorio pugliese e dichiarata Pianta specificata sensibile alla *Xylella fastidiosa* sottospecie *fastidiosa* dall'Allegato II del Regolamento UE 2020/1201.

<sup>96</sup> Si rinvia alle note 30 e 31.

<sup>97</sup> M. CIERVO, C. CERRETI, *Landscape Grabbing. A New Concept for Geographical Analysis?*, in *Geotema*, Supplemento 2020 – Anno XXIV, pp. 123-130.

*tà terriera privata» e «limiti alla sua estensione»<sup>98</sup>, in ottica redistributiva e di salvaguardia della piccola e media proprietà.*

La misura, al contrario, si inserisce in una logica di efficientamento strutturale, favorendo operatori professionalizzati (coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali) mediante il ruolo dei GAL, cui la misura è destinata. Sotto il profilo sistematico, si tratta di un intervento che incide sull'assetto proprietario, orientando il mercato fondiario verso modelli imprenditoriali di scala.

Ulteriore elemento di rilievo è rappresentato dalle agevolazioni fiscali, relativamente all'anno 2023, per i trasferimenti di terreni colpiti da Xylella<sup>99</sup>. L'esenzione da imposte ipotecarie e catastali e la riduzione degli onorari notarili per fondi di modesta estensione incentivano l'accorpamento e la concentrazione della proprietà agricola.

Detta disposizione, attualmente, non è stata prorogata, ma si può leggere come norma-chiave per le possibili strategie regionali volte alla costituzione di partenariati misti pubblico-privato finalizzati ad attribuire ai GAL ampie competenze in materia di incentivazione alla diversificazione dell'economia rurale e all'accorpamento fondiario, per cui è stato emanato un apposito avviso pubblico<sup>100</sup>.

Tuttavia, stante quanto espresso dalla Corte dei Conti europea nel 2010 e nel 2022<sup>101</sup>, sebbene molti Gruppi d'Azione locali abbiano apportato determinati benefici sui territori di competenza, dispongono talvolta di norme poco tra-

---

<sup>98</sup>La dottrina classica italiana, nell'interpretare l'art. 44 della Costituzione, rinviene nell'unione tra singolo (agricoltore), comunità (intesa in senso locale e ampio) e potere pubblico la sintesi della «*unione dell'umanità con la terra*», ritenendo che quando il diritto agisce contrariamente alle logiche naturali, diviene puro sfruttamento e «*causa e fonte di pesi*». Così G. CAPOGRASSI, *Agricoltura, diritto, proprietà, Rivista di diritto agrario*, 1952.

<sup>99</sup> Art. 15, comma 1-novies del Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 198, valevole solo per l'anno 2023.

<sup>100</sup> Deliberazione di Giunta regionale n. 453 del 15 aprile 2024 e successivi atti attuativi (Det. n. 571 del 27 agosto 2024 e Determinazione dell'Autorità di Gestione PSR Puglia 2014-2022 n. 48 del 13 settembre 2024), sulla base di un contributo erogato dal MASAF di 5 milioni di euro, giusta Decisione di Esecuzione della Commissione n. CCI 2014IT06RDRP020 del 17 giugno 2024, al fine di devolvere ai GAL progetti e misure finalizzati ad incentivare l'accorpamento fondiario.

<sup>101</sup> Si rinvia alle note 21 e 22.

sparenti in materia di conflitto di interessi e nei processi decisionali<sup>102</sup>, nonché comportano spesso elevati costi amministrativi e di gestione.

Dette criticità lasciano presupporre come il processo di accorpamento fondiario, che assume un rilievo pubblicistico in ragione degli interessi pubblici ad esso sottesi, quali quelli richiamati diffusamente in questo contributo, potrebbe essere governato secondo dinamiche prevalentemente privatistiche, connotate da scarsa trasparenza e da conflitti di interesse legati soprattutto agli interessi agroindustriali poc'anzi analizzati.

#### **4.4. Le modifiche al Disciplinare DOP “Terra d’Otranto”**

Come anticipato nel § 3.2, nel 2025 il MASAF ha inteso modificare il disciplinare di produzione della denominazione protetta “Terra d’Otranto” effettuando due rilevanti modifiche.

Accanto alle varietà tradizionali, denominate “Cellina di Nardò” e “Ogliarola”, per le quali il marchio DOP è presente dal 1998<sup>103</sup>, sono state aggiunte le cultivar “Leccino” e “FS-17”, che non hanno alcun legame storico o tradizionale con il territorio di riferimento.

Inoltre l’art. 4 del nuovo disciplinare prevede una rilevante modifica alle caratteristiche di coltivazione, consentendo l’estensione del marchio DOP anche agli oliveti intensivi e ad alta intensità di 1200 piante per ettaro.

Sul piano sostanziale, ciò appare una forzatura rispetto alle finalità poste dalla disciplina europea in tema di marchi di qualità, posto che si introducono cultivar aliene rispetto a quelle tradizionali, con tecniche di coltivazione estranee alle identità culturali e ai legami con l’origine geografica dei prodotti<sup>104</sup>.

---

102 Sui rilievi effettuati dalla Corte dei Conti europea e sulla natura giuridica dei GAL si rinvia alla nota 22.

103 Il marchio DOP è stato registrato con il Regolamento (CE) n. 644/98 della Commissione del 20 marzo 1998, che completa l’allegato del regolamento (CE) n. 1107/96 della Commissione relativo alla registrazione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine nel quadro della procedura di cui all’articolo 17 del regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio.

104 Il Regolamento (UE) 2024/1143 del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 aprile 2024, nel considerando n. 7 specifica che i cittadini e i consumatori dell’Unione chiedono sempre più spesso prodotti di qualità, tradizionali e accessibili, che presentano qualità e caratteristiche specifiche attribuibili sia alla loro origine che al loro modo di produzione, chiedendo caratteristiche specifiche riconoscibili, in particolar modo quelle aventi un legame con

Sul piano giuridico formale va precisato che la base legale dell'approvazione del disciplinare in parola si rinviene nell'art. 24 del Regolamento (UE) n. 2024/1143, il quale disciplina la modifica temporanea del disciplinare di produzione di un prodotto DOP o IGP a seguito dell'imposizione di misure sanitarie o fitosanitarie obbligatorie. Tuttavia il disciplinare in esame, riferendosi ad impianti arborei destinati (presumibilmente) a restare in produzione per anni, probabilmente non assolve alle finalità poste dalla norma di base, ma tende alla stabilizzazione *de facto* del regime giuridico in esso recato, a mezzo di un rinnovo temporaneo *ad libitum*, con ciò mortificando la ratio della disposizione che ne funge da base legale.

Sul piano giuridico sostanziale va precisato che il Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, nella consueta relazione sui sussidi ambientalmente dannosi, ha operato una giravolta giuridica, riconoscendo che «(...) *l'agricoltura intensiva è ancora causa di perdita di biodiversità*», ma, in ragione «(...) *della valorizzazione dei prodotti DOP e IGP la cui certificazione implica elevati standard di qualità e di sostenibilità sia sociale che ambientale*» i sussidi a tale tipologia di coltivazione non debbono considerarsi ambientalmente dannosi, ma «*incerti*»<sup>105</sup>.

Appare di difficile comprensione la ragione sottesa a tale modifica se la si interpreta con metodo meramente esegetico. Interpretandola, come s'è tentato di proporre in questo contributo, alla luce dei principi ordoliberali e dei mutamenti

---

l'origine geografica. I cittadini e i consumatori sono sempre più consapevoli delle condizioni di produzione che hanno forgiato la reputazione e l'identità di tali prodotti. Inoltre nel considerando 23 si legge che l'Unione si orienta a metodi di produzione sostenibili, rispettosi dell'ambiente e del clima, precisando che le pratiche di sostenibilità comprese nel disciplinare dovrebbero essere correlate ad almeno uno dei tre principali tipi di sostenibilità: ambientale, sociale ed economica. Appare evidente quanto il disciplinare in questione sia lontano dagli obiettivi posti dal Regolamento in parola, che ne rappresenta la base giuridica.

105 Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, *Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli, 2025 (Dati 2023-2024), ai sensi dell'art. 68 della L. 28 dicembre 2015, n. 221*, disponibile su [https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/csa\\_2025\\_catalogo\\_v\\_131125-pdf](https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/csa_2025_catalogo_v_131125-pdf).

Sull'insostenibilità ecologica degli impianti intensivi si rimanda a F. BELMONTE SERRATO ET AL., *El impacto de la agricultura intensiva en el uso turístico de las playas de marina de Cope (Murcia)*, *Cuadernos de Turismo*, n° 27, 2011, pp. 23-38

della PAC nel senso della competitività<sup>106</sup>, si evince facilmente la *ratio* della disposizione in parola, carica di significato agroindustriale, in cui è evidente la scelta pubblica di incentivare lo sviluppo di impianti intensivi, cui viene per giunta garantito il mantenimento del marchio DOP per produzioni che nulla hanno a che vedere con la *ratio* ispiratrice del marchio in parola.

## **5. Conclusioni**

Com'è stato osservato nell'introduzione, le misure di rigenerazione olivicola, di riconversione e di riassetto dei rapporti sociali di produzione, nella cosiddetta "zona infetta" mostrano una finalità divergente rispetto a quella dichiarata di "ricostruire" il comparto olivicolo e contribuire alla risoluzione della questione fitosanitaria, nel rispetto e nei limiti dei principi costituzionali a fondamento dell'ordinamento democratico, ma paiono fortemente orientate al mercato.

Le misure in materia di espianati e reimpianti, che si basano su determinate evidenze e ne trascurano altre<sup>107</sup>, producono due effetti sul piano della tutela di interessi costituzionalmente rilevanti. Il primo concerne la contrazione della libertà d'iniziativa economica (art. 41 Cost.), in particolare della piccola e media proprietà rurale (art. 44 Cost.). Il secondo riguarda il danno ecosistemico e paesaggistico (art. 9 Cost.) derivante dall'abbattimento di numerosi esemplari di piante secolari, per cui i dati scientifici restituiscono una trascurabile incidenza della fitopatologia.

Nello specifico, le disposizioni analizzate, in particolare quelle di cui agli articoli 8-ter e 8-quater del D.L. n. 27/2019, escludono il bilanciamento tra interessi economici e altri interessi pubblici rilevanti in materia di tutela del paesaggio, dell'ambiente, degli ecosistemi, nella *sede naturale* del procedimento amministrativo, in particolare nei procedimenti in tema di impatti ambientali di opere, piani, programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente e sul paesaggio agrario. Ciò impedisce alle amministrazioni multilivello preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute di valutare gli impatti sia delle trasformazioni del territorio sui delicati assetti ecosistemici e sul paesaggio rurale, sia delle misure fitosanitarie obbligatorie (o fortemente consi-

---

106 Si rimanda supra, § 2.2.

107 Si rinvia alle note 41, 46 e 47.

gliate) in materia di salute pubblica, qualità dei suoli o delle acque sotterranee.

Tutto ciò lascia intendere una volontà politica di *eliminare l'incertezza*, dovuta agli esiti non determinabili a priori del procedimento, al fine di attuare *magnis itineribus* un piano agroindustriale di estese proporzioni.

In tema di governo del territorio, coerentemente con la visione neoliberale dei rapporti giuridici di produzione si è dimostrato come, in totale assenza di un bilanciamento, nel governo multilivello, degli interessi costituzionalmente protetti, la scelta pubblica è stata governata dalla scelta tecnica, in un contesto di centralizzazione decisionale<sup>108</sup>, producendo effetti sulla già menzionata ricostruzione agraria, nonché sul governo del fenomeno dell'abbandono dell'agricoltura, che conduce all'abbandono dei terreni agricoli<sup>109</sup>. In tal guisa, le norme in tema di accorpamento fondiario, finalizzate ad un aumento dell'efficienza agricola e della produttività, assolvono la funzione di accentrare la gestione del territorio agrario a vantaggio di sempre meno operatori sul mercato, conformemente agli effetti prodotti dalla PAC a seguito delle riforme degli anni Novanta del secolo scorso. Inoltre le norme in materia di *governance* assicurano la devoluzione di importanti funzioni in materia di governo del territorio a soggettività private (come nel caso dei GAL e dei contratti di filiera e di distretto).

In tema di produzione olearia, va posta in rilievo la forzatura della *ratio* per cui son nati i marchi di qualità europei. Il marchio DOP indica i prodotti le cui caratteristiche dipendono dall'ambiente geografico, dai fattori naturali e dalle tecniche tradizionali che connotano un certo territorio. Si tratta di una sorta di “sigillo di garanzia” che quel prodotto sia associato ad un certo ambito territoriale e

---

108 Come opportunamente osservato in dottrina, «(...) l'emergenza, sia essa economica, oppure legata alla minaccia terroristica o a eventi naturali, conduce ad un rafforzamento delle prerogative del potere esecutivo a scapito degli altri poteri dello Stato. Tutte le competenze decisionali, infatti, sono attribuite direttamente all'organo politico posto al vertice dell'amministrazione. (...) L'idea secondo cui il governo dell'emergenza economica richieda l'imputazione agli organi politici del potere esecutivo di scelte ampiamente discrezionali permane e appare coerente con criteri di efficiente allocazione delle competenze», anche in ragione delle rilevanti risorse economiche stanziare per la rigenerazione del territorio. G. NAPOLITANO, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giornale dir. Amm.*, 2008, *passim*.

109 Per un'analisi sistematica del concetto di “abbandono di terra” sul piano giuridico e per la distinzione tra “abbandono dell'attività agricola” e “abbandono della terra”, sia in senso totale che parziale, si rinvia a E. CORBELLE RICO, R. CRECENTE MASEDA, *El abandono de tierras: concepto teórico y consecuencias*, in *Revista Galega de Economía*, vol. 17, núm. 2, 2008, part. pp. 2 ss.

ad un certo *immaginario*. La modifica del disciplinare assolve, così, una funzione di incentivo allo sviluppo di impianti intensivi, posto che si garantisce un marchio di qualità anche per impianti e specie arboree che nulla hanno a che vedere con il territorio di riferimento e la tradizionale produzione ad esso associata.

Non è difficile ora osservare come i sistemi legali sopraggiunti a seguito dell'emergere della questione fitosanitaria legata al rinvenimento del batterio di *Xylella fastidiosa* in uno dei territori dell'Unione abbiano favorito un progetto, latente, di trasformazione del paesaggio e dell'assetto agricolo che passerebbe da rurale ad agroindustriale, basato sulla prevalenza degli interessi economici sulla tutela della biosfera e sui diritti sociali. Tutto ciò dimostra come quella in esame non sia una mera questione fitosanitaria, ma l'applicazione di un modello di governo del territorio flessibile e a geometrie variabili, ove la dialettica democratica, i fondamentali interessi pubblici affidati alle cure del soggetto pubblico e le garanzie del procedimento amministrativo cedono il passo alla ragion di mercato e agli interessi particolaristici.