

azienda basato su un importo di riferimento comprendente i pagamenti per i seguenti settori: seminativi, carni bovine, latte e prodotti lattiero caseari (dall'esercizio 2005), metà dell'aiuto per la fecola di patate, legumi da granella, riso, foraggi essiccati, ortofrutticoli.

Il regime vigente prevede vari premi per superficie (seminativi) accoppiati a colture specifiche, nonché premi per animali accoppiati all'obbligo di produrre carni o prodotti lattiero-caseari.

b. L'ecocondizionalità degli aiuti.

Il pagamento degli aiuti sarà condizionato al rispetto di alcuni parametri relativi al rispetto dell'ambiente, alla sicurezza alimentare, alla salute e benessere degli animali. In caso di non rispetto di tali parametri i pagamenti saranno ridotti in proporzione al rischio o danno relativo.

Il regime vigente consente di impiegare le risorse risparmiate con la eventuale riduzione dei pagamenti diretti per l'applicazione delle norme relative alla protezione dell'ambiente.

c. Un sistema di consulenza aziendale.

Gli Stati membri avranno la facoltà, fino al 2006, di istituire un sistema di consulenza agricola, che dal 2007 diventa per essi obbligatorio pur restando volontaria l'adesione delle aziende; dal 2010 tale sistema diverrà obbligatorio anche per le aziende, sulla base di un rapporto della Commissione.

La proposta iniziale della Commissione prevedeva l'obbligatorietà del sistema per gli agricoltori che percepiscono aiuti diretti per un importo superiore a 15 mila euro o che hanno un fatturato annuo superiore a 100 mila euro.

Il regime vigente consente l'istituzione di sistemi di certificazione nell'ambito delle misure a favore dello sviluppo rurale.

d. Il rafforzamento dello sviluppo rurale.

Saranno introdotti incentivi di pagamento, per un ammontare massimo di 3000 euro per azienda (contro i 1500 inizialmente proposti dalla Commissione) pagabili annualmente per un massimo di cinque anni, a favore degli agricoltori che parteciperanno a programmi finalizzati al miglioramento della qualità dei prodotti agricoli e dei processi di produzione; i gruppi di produttori che parteciperanno a progetti volti all'informazione dei consumatori e alla promozione di prodotti di qualità beneficeranno di un supporto pari fino al 70% dei costi del progetto.

Sostegni economici temporanei pagabili fino ad un massimo di cinque anni saranno destinati agli agricoltori per aiutarli ad adattarsi alle nuove norme, sopportare le spese relative al ricorso ai servizi di consulenza agricola, impegnarsi a migliorare il benessere dei loro animali da allevamento.

Saranno aumentati gli aiuti per finanziare gli investimenti dei giovani agricoltori.

e. La modulazione degli aiuti.

Per finanziare le misure supplementari relative allo sviluppo rurale, i pagamenti diretti alle grandi aziende (quelle che percepiscono aiuti per somme maggiori ai 5.000 euro per anno) saranno ridotti (modulazione degli aiuti) come segue:

2005: 3% 2006: 4% 2007: 5% dal 2008 al 2013: 5%.

Le regioni ultraperiferiche saranno esentate dalla modulazione. Una quota pari all'1% dei fondi così risparmiati sarà destinata agli Stati membri dove la quota è stata disimpegnata, il resto verrà ripartito tra gli Stati membri sulla base di criteri relativi alle superfici agricole, all'occupazione e al PIL per abitante in termini di potere di acquisto.

La proposta iniziale della Commissione prevedeva la riduzione progressiva degli aiuti, a partire dal 2006 per le aziende con più di 5000 euro di aiuti (l'importo degli aiuti veniva gradualmente ridotto fino ad arrivare nel 2013 ad una riduzione che variava dal 12,5% al 19% a seconda della grandezza dell'azione stabilita attraverso il parametro degli aiuti percepiti).

Nel regime vigente, la modulazione, riduzione dei pagamenti diretti fino al 20%, è facoltativa e le quote risparmiate restano agli Stati membri che devono destinarle a misure di accompagnamento.

Relativamente alle singole OCM:

A. Seminativi:

- **Cereali:** sarà mantenuto l'attuale prezzo di intervento (*la Commissione proponeva di ridurlo del 5%*), ma la correzione stagionale sarà ridotta del 50%. Per la segala sono previste misure transitorie (*la proposta iniziale della Commissione prevedeva l'abolizione del prezzo di intervento per la segala*) **Culture energetiche:** sarà istituito un aiuto di 45 euro/ettaro per un massimo di 1.500.000 ettari (*la proposta iniziale della Commissione prevedeva un aiuto di 55,57 euro/ettaro per un massimo di 1.400.000 ettari*). L'aiuto sarà concesso solo per le superfici la cui produzione costituisce oggetto di un contratto tra agricoltore e industria di trasformazione, salvo che l'agricoltore non si incarichi direttamente della trasformazione.
- **Grano duro:** il supplemento per il grano nelle zone di produzione tradizionale sarà pagato indipendentemente dalla produzione. Gli Stati membri potranno decidere di mantenere il legame con la produzione fino ad un massimo del 40%. Il supplemento, integrato nel pagamento unico per azienda, sarà fissato a 304,25 euro/ettaro nel 2004, 290,9 euro/ettaro nel 2005 e a 285 euro/ettaro dal 2006. Nelle altre regioni dove la produzione del grano duro è incoraggiata, l'aiuto specifico sarà progressivamente eliminato. Un nuovo premio di 40 euro/ettaro sarà introdotto per migliorare la qualità del grano duro da utilizzare per semole e paste alimentari e sarà versato agli agricoltori che nelle zone di produzione tradizionale utilizzano una quantità determinata di sementi certificate di varietà selezionate.

La proposta iniziale della Commissione prevedeva il disaccoppiamento, la riduzione dell'aiuto a 250 euro/ettaro nelle zone tradizionali, l'abolizione nel giro di un triennio dell'aiuto nelle zone a produzione consolidata, e un premio di 40 euro/ettaro nelle zone tradizionali a condizione che fosse usata una determinata qualità di sementi selezionate.

- **Patate da fecola:** il 40 % del pagamento (*invece del 50% inizialmente proposto dalla Commissione*) attualmente versato ai produttori sarà incluso nel pagamento unico per azienda sulla base delle serie storiche. L'altra parte rimarrà come pagamento specifico.
- **Foraggi secchi:** il volume degli aiuti a questo settore sarà oggetto di una nuova ripartizione tra agricoltori e industria di trasformazione. L'aiuto diretto ai produttori sarà integrato nel pagamento unico per azienda sulla base delle serie storiche. Il livello dell'aiuto alla trasformazione sarà fissato a 33 euro/tonnellata per la campagna 2004-5 (*la Commissione proponeva inizialmente di mantenere l'aiuto alla trasformazione per un periodo transitorio di*

4 anni cui sarebbe seguita una riduzione progressiva). Nel 2008 la Commissione presenterà un rapporto e, in caso di necessità, le relative proposte.

A. Riso:

Si prevede la riduzione del 50% del prezzo di intervento che viene portato a 150 euro/tonnellata; l'intervento sarà limitato a 75 mila tonnellate per anno. L'aiuto diretto attuale sarà portato da 52 a 177 euro/tonnellata (di questi, 102 euro/tonnellata saranno integrati nel pagamento unico per azienda e versati sulla base dei diritti storici nei limiti dell'attuale superficie massima garantita; i 75 euro/tonnellata restanti, moltiplicati per il rendimento stabilito conformemente alla riforma del 1995, saranno pagati come aiuto specifico. Il Consiglio ha invitato la Commissione a iniziare negoziati con i partners commerciali dell'UE nell'ambito OMC al fine di modificare i diritti consolidati per il riso.

La proposta della Commissione prevedeva un sistema di magazzinaggio privato che però non è stato approvato.

C. Frutta a guscio.

L'attuale sistema sarà rimpiazzato da un pagamento forfettario annuo di 120,75 euro/ettaro per una superficie di 800 mila ettari suddivisi in superfici nazionali garantite fisse per mandorle, nocciole, noci, pistacchi e carrube

La proposta iniziale della Commissione prevedeva 100 euro/ettaro con la possibilità di un'integrazione da parte degli Stati membri fino ad un massimo di 109 euro/ettaro.

D. Latte e prodotti lattiero-caseari.

Il regime delle quote latte è stato prorogato fino alla campagna 2014-15. Il prezzo di intervento per il burro sarà ridotto del 25% *(la Commissione proponeva il 35%)* entro il 2007 mentre quello del latte scremato in polvere sarà ridotto del 15% *(la Commissione proponeva il 17,5%)* entro il 2006. Il pagamento unico per azienda non si applicherà al settore se non quando la riforma sarà messa totalmente in opera, salvo anticipazioni decise dagli Stati membri.

Infine, per quanto riguarda le colture mediterranee, Nell'autunno 2003 la Commissione presenterà una comunicazione relativa ai settori dell'olio di oliva, del tabacco e del cotone *(non inizialmente prevista nella proposta della Commissione)*. Di seguito la Commissione presenterà le proposte legislative che si fonderanno sugli obiettivi e sulle linee del pacchetto attuale di riforma.

Relativamente poi ai meccanismi finanziari, al fine di rispettare i limiti di bilancio stabiliti per l'Unione a 25 fino al 2013, i ministri hanno stabilito l'introduzione di un meccanismo finanziario che dovrà essere istituito a partire dal 2007.

4. Il lavoro istruttorio svolto dalla XIII Commissione agricoltura

4.1. Articolazione dell'indagine

La XIII Commissione agricoltura, secondo quanto deliberato nel programma dell'indagine conoscitiva, ha svolto una serie di audizioni al fine di conoscere gli orientamenti del Governo e del mondo produttivo agricolo in riferimento ai processi di riforma in atto. Essa ha, inoltre, proceduto ad effettuare una serie di missioni in alcuni Paesi interessati all'adesione (Polonia e Ungheria), nonché a Bruxelles, presso le istituzioni comunitarie, ed in alcune capitali europee (Parigi e Berlino).

I temi emersi e le problematiche affrontate sono stati molteplici, e possono articolarsi intorno a tre fasi.

Nella prima fase dell'indagine, la XIII Commissione ha seguito da vicino i negoziati sull'adesione dei nuovi Paesi, soprattutto dei Paesi PECO, con un'attenzione particolare al capitolo agricolo. Nella seconda fase, l'attenzione della Commissione si è concentrata maggiormente sui riflessi delle proposte di riforma della politica agricola comune presentate dalla Commissione europea, approfondendo sia gli aspetti di natura trasversale (disaccoppiamento degli aiuti, modulazione, econdizionalità), sia le modifiche specifiche proposte in riferimento alle singole organizzazioni di mercato interessate dalla riforma. Nell'ultima parte dell'indagine sono state, poi, effettuate una serie di audizioni riguardanti i comparti che saranno oggetto di discussione durante il semestre di presidenza italiana.

L'allargamento dell'Unione europea ha una portata storica senza precedenti e determinerà un profondo mutamento degli equilibri attualmente esistenti a livello comunitario. All'allargamento si è intrecciato un processo di riforma della politica agricola comune, che, nato come mera revisione tecnica, ha assunto i connotati di una vera e propria "rivoluzione" del sistema. Sullo sfondo, anche se capace di condizionare i precedenti processi, si situa il negoziato multilaterale sulle regole del commercio mondiale, sul quale l'Unione europea è chiamata a giocare un ruolo da protagonista. Il momento attuale ha, quindi, una valenza decisiva per le sorti dell'agricoltura italiana.

Studiare gli effetti di ciascun processo di riforma, valutarne le ricadute sul piano nazionale, approfondire gli strumenti che la politica deve apprestare per permettere a tale comparto di affrontare le nuove sfide in posizione competitiva costituiscono, quindi, compiti fondamentali in un momento storico come l'attuale.

4.2. Gli effetti dell'allargamento

Per prime sono state ascoltate le **organizzazioni professionali agricole (Confagricoltura, Cia e Coldiretti)** e la Federalimentare; esse sono state convocate il 30 gennaio 2002, all'indomani della presentazione delle proposte della Commissione europea ai Paesi candidati in ordine alle condizioni di accesso all'Unione europea.

Il tema dell'allargamento dell'Unione europea ed i suoi riflessi sull'agricoltura italiana sono stati al centro del dibattito.

Le organizzazioni professionali agricole hanno evidenziato, in primo luogo, come l'allargamento dell'Unione europea determinerà un abbassamento della media del livello di reddito *pro capite*, una conseguente fuori uscita di alcune regioni italiane dalle zone svantaggiate ed una perdita da parte delle stesse della possibilità di beneficiare dei fondi strutturali.

In secondo luogo, i negoziati dovranno prestare particolare attenzione ad alcune questioni, quali la determinazione delle rese storiche e la definizione del numero dei capi; vi è, infatti, il rischio che i nuovi paesi possano beneficiare di condizioni particolarmente favorevoli nella gestione dei singoli comparti produttivi, insieme alla possibilità di godere di forti incentivi per i piani di sviluppo rurale, necessari a tali economie per superare l'arretratezza del loro sistema produttivo.

Alcuni settori dell'agricoltura italiana saranno chiamati a subire uno accentuato *stress* competitivo, dato l'alto potenziale agricolo di alcuni Paesi entranti e la loro capacità di incentivare ulteriormente la produzione, attualmente attestata su livelli produttivi peggiori rispetto al periodo antecedente la caduta del muro di Berlino;

Sussiste, poi, l'eventualità che siano incluse nel sostegno finanziario culture che nell'attuale organizzazione comune di mercato non godono di un sostegno diretto, con conseguenti distorsioni in termini di concorrenza tra vecchi e nuovi Stati membri;

Risulta, inoltre, necessario assicurare il rispetto da parte dei Paesi aderenti dell'*acquis comunitaire*, ovvero delle disposizioni comunitarie riguardanti la produzione e commercializzazione dei prodotti all'interno del mercato comune, con riferimento soprattutto alla sicurezza e qualità degli alimenti;

Infine, occorre considerare la differente incidenza della percentuale di occupati in agricoltura, che nell'Unione europea attuale è pari al 4,3% mentre nei Paesi aderenti incide, in media, per il 21 o 22 %.

In riferimento agli strumenti di politica nazionale necessari, le organizzazioni professionali agricole, se pur con qualche distinguo, hanno sottolineato il ruolo strategico per il sistema Paese delle produzioni di qualità, pur non dimenticando che la maggior parte della produzione è ancora legata alle *commodities*, e che su tale terreno risulta ancora più difficile vincere la concorrenza dei Paesi entranti, i quali possono disporre di una manodopera a basso costo e di una capacità produttiva in espansione. Risulta, allora, necessario, creare le condizioni perché il mercato diventi efficiente. Ciò significa creare solide basi perché si rafforzi la filiera, garantendo gli anelli deboli della catena e, al tempo stesso, creando una rete capillare che porti velocemente il prodotto nelle tavole dei consumatori. Occorre, quindi, incentivare gli accordi interprofessionali e qualsiasi forma di associazionismo che renda più strutturata l'offerta agricola del Paese; a ciò si aggiunge la necessità di ridurre i costi a carico delle imprese,

garantendo, in primo luogo, che il rispetto degli *standard* qualitativi e di sicurezza alimentare non gravi esclusivamente sui produttori degli attuali Stati membri.

Nella stessa giornata del 30 gennaio 2002 si è svolta l'audizione dei rappresentanti della **Federalimentare** i quali hanno sottolineato tre questioni principali in ordine all'allargamento dell'Unione europea.

In primo luogo la necessità che tale processo avvenga in maniera graduale in modo da non subire una concorrenza "sleale" da parte dei Paesi entranti, che hanno una forte connotazione agricola, standard produttivi più modesti, ma fattori di competitività maggiori soprattutto relativamente alla struttura dei costi.

In secondo luogo risulta molto importante evitare la concessione a tali Paesi di deroghe in merito al rispetto dei parametri comunitari di sicurezza degli alimenti.

Infine, la Federalimentare ritiene molto importante definire il quadro giuridico di tutela delle DOP e IGP nei confronti dei prodotti di qualità dei Paesi candidati; esistono, infatti, numerosi casi di contenzioso aperto sull'utilizzo di alcune denominazioni che dovranno essere definiti al momento dell'ingresso di tali Paesi.

Riguardo agli strumenti di politica nazionale necessari per dare un nuovo impulso all'industria alimentare italiana, è stato sottolineato come, a volte, il discorso sulla qualità del prodotto rischi di offuscare le vere necessità di cui abbisogna il comparto primario, che sono legate al modo in cui rendere competitiva la produzione delle *commodities*, ancora prevalente rispetto ai prodotti tipici e di qualità, alle deficienze logistiche e strutturali dell'offerta, connesse al trasporto, alla parte frigorifera, allo stoccaggio, alla tempistica, e ancora, ai problemi di accorpamento fondiario, agli strumenti fiscali di incentivazione delle fusioni societarie, agli accordi interprofessionali, che rischiano di avere una mera funzione concertativa sui prezzi dei prodotti.

I rappresentanti delle **cooperative agricole**, ascoltati il 31 gennaio 2002, hanno sottolineato il grande significato storico e politico dell'allargamento e l'importanza di una riforma della politica agricola comune con la quale vengano stabiliti l'impegno finanziario necessario e la modulazione degli aiuti in relazione alle esigenze di un'Europa allargata. E' stato, infatti, sostenuto che la diversità nelle agricolture dei Paesi membri, oggi accentuata dall'ingresso di dieci nuovi Stati membri, richiederà una diversa articolazione dei modelli di intervento comunitario, in modo da rendere meglio corrispondente l'effetto economico perseguibile allo strumento utilizzato. La transizione dal vecchio al nuovo regime potrà comportare dei problemi in ordine al *budget* finanziario necessario e al rispetto dei canoni di sicurezza alimentare richiesti al momento ai prodotti comunitari. Fondamentale sarà risolvere il capitolo relativo alle politiche strutturali, bilanciando gli interessi degli attuali Stati membri che ancora usufruiscono dei relativi finanziamenti e le esigenze dei Paesi entranti che, con l'aiuto dei fondi per lo sviluppo rurale, potranno rifondare le basi del loro sistema agricolo. Infine, per quanto riguarda gli scambi con i Paesi entranti, i rappresentanti delle cooperative si sono mostrati ottimisti ritenendo che il nostro Paese potrà vincere la sfida della competitività, soprattutto se saprà incentivare il dialogo tra professioni e

all'interno della filiera e vorrà apprestare quegli interventi necessari per la riduzione dei costi di produzione in termini strutturali.

Anche in vista dell'effettuazione di una missione in Polonia, il 13 giugno 2003, la Commissione ha ascoltato il **Sottosegretario al Ministero dell'agricoltura e dello sviluppo rurale della Repubblica di Polonia, Jerzy Plewa**, in visita ufficiale nel nostro Paese.

L'incontro si è rilevato particolarmente interessante perché ha permesso un confronto diretto con le problematiche che la Polonia si trova ad affrontare per l'accesso all'Unione europea e con le aspettative che sono attese dal mondo agricolo polacco in relazione a tale processo.

Il Sottosegretario di Stato polacco ha presentato un quadro della situazione agricola del Paese, ricordando come la Polonia dispone di un grande potenziale agricolo sfruttato in modo equilibrato e secondo tecniche di produzione più tradizionali ed estensive di quelle europee; la sua produzione è di tipo complementare a quella italiana, con un volume di importazioni molto importante per quanto riguarda gli agrumi, l'uva, il vino, il riso e le olive.

I problemi in seno al negoziato per l'adesione riguardano principalmente le seguenti questioni.

In primo luogo si ha spesso il timore che le produzioni polacche, avendo minori costi di produzione, rischiano di immettere sul mercato comune prodotti a basso prezzo, determinando una sorta di concorrenza sleale con i partner europei. Tale preoccupazione non ha ragion d'esistere nel momento attuale in cui i prezzi dei prodotti polacchi si sono, per alcuni beni, allineati a quelli europei, e per altri, risultano addirittura più alti.

In secondo luogo, sono state sollevate numerose questioni in ordine al rispetto della normativa sanitaria e fitosanitaria attualmente vincolante per gli attuali Stati membri. Tali problematiche non hanno ragione di esistere in quanto, non solo, le norme attualmente vigenti in Polonia sono più restrittive di quelle adottate dall'Unione europea ma la minore produzione agricola e l'assenza di epidemie di peste suina o di afta epizootica hanno fatto registrare una minore presenza di sostanze chimiche utilizzate nei prodotti.

In terzo luogo, esiste il grande problema legato ai finanziamenti di cui la Polonia potrà beneficiare dopo l'ingresso nell'Unione europea; la proposta della Commissione, secondo la quale, a fronte di un impegno a sostenere il contributo pieno al bilancio comunitario, i Paesi entranti beneficerebbero di una percentuale di aiuti diretti ridotta nel periodo iniziale, risulta fortemente penalizzante.

Resta, inoltre, fondamentale definire i livelli di produzione assegnati al Paese per ciascun mercato nel quale la produzione comunitaria è stata contingentata, ritenendo necessario che tale livello rispetti almeno la produzione attuale.

Infine, il negoziato deve definire le modalità secondo le quali i Paesi entranti potranno beneficiare dei fondi strutturali per lo sviluppo delle aree rurali; occorre, trovare una soluzione che permetta di sfruttare appieno tali risorse, che, altrimenti,

potrebbero risultare parzialmente inutilizzate per carenza di strutture deputate alla efficiente gestione delle relative pratiche.

A seguito di alcuni chiarimenti richiesti, il Sottosegretario di Stato polacco ha, poi, precisato che i dati inerenti la percentuale degli occupati nel settore agricolo, che a prima vista potrebbero sembrare molto alti, risentono di alcuni fattori peculiari quali la rilevazione a fini statistici sia delle aziende con almeno un ettaro di terreno, sia dei lavoratori che utilizzano il terreno per il tempo libero. Particolare interesse è stato, poi, mostrato per l'esperienza italiana in merito alle produzioni tipiche e di qualità che potrebbe costituire, per la Polonia, una strada innovativa da perseguire.

Successivamente, a luglio 2002, una delegazione delle Commissioni Agricoltura della Camera e del Senato si è recata in **missione a Varsavia**, dove ha incontrato i rappresentanti delle Commissioni Agricoltura della Dieta e del Senato, il sottosegretario per l'integrazione europea, i rappresentanti dell'Agenzia dei pagamenti e il Ministro dell'Agricoltura.

In quel momento la fase negoziale sull'adesione registrava, proprio in relazione al capitolo agricolo, numerose difficoltà, date le proposte presentate dalla Commissione in ordine ad un'estensione graduale dei pagamenti diretti e ad una valutazione delle rese, alla quale consegue l'assegnazione delle quote di produzione, inferiore alle aspettative dei Paesi aderenti.

Dai colloqui intercorsi è emersa una crescente preoccupazione delle istituzioni polacche per l'andamento dei negoziati sull'accesso del Paese all'Unione europea; le proposte della Commissione in merito all'agricoltura venivano ritenute eccessivamente penalizzanti per l'economia agricola nazionale, soprattutto considerando che ai Paesi entranti veniva, comunque, richiesto di adempiere fin dall'inizio a tutti gli impegni del bilancio comunitario. Inoltre, al momento della missione sussistevano alcune divergenze in ordine alla valutazione delle quote di produzione da assegnare al Paese, che, secondo i rappresentanti polacchi, dovrebbero attestarsi almeno al livello di produzione attuale, mentre la Commissione ne proponeva una drastica riduzione.

Quanto alle caratteristiche dell'agricoltura polacca, è stato sottolineato come l'elevato numero di aziende e di addetti nel comparto primario rispetto alla media europea non riflette la struttura produttiva reale del Paese, in quanto la maggior parte di tale aziende sono ad un livello di semi sussistenza e sono destinate a scomparire con l'introduzione del mercato comunitario; è, inoltre, in atto un processo di modernizzazione delle campagne che porterà inevitabilmente ad uno spostamento dei lavoratori agricoli verso settori più industrializzati, con un forte abbassamento della percentuale di lavoratori dediti all'agricoltura.

Per quanto riguarda l'utilizzo dei finanziamenti comunitari, la Polonia ha accreditato un'Agenzia per i pagamenti, che al momento si occupa della realizzazione del programma SAPARD; il problema principale è che esistono pochi agricoltori in grado di anticipare l'intero esborso finanziario per poi vedersi rimborsato il 50 per cento. Il timore, quindi, è che solo un numero esiguo di agricoltori potranno godere dei benefici del programma. L'Agenzia partecipa, altresì, nel pagamento degli interessi sui prestiti

bancari, dato che i tassi d'interesse sono molto alti (per un prestito agevolato il tasso è dell'ordine dell'11% mentre per i finanziamenti ordinari la percentuale si attesta intorno al 12 % o 13%).

Nel novembre 2002, una delegazione della Commissione agricoltura si è recata in **missione a Budapest**, dove ha incontrato i Presidenti della Commissione Agricoltura e della Commissione per l'integrazione europea del Parlamento ungherese, il Ministro dell'agricoltura ungherese e i rappresentanti della Camera di commercio italiana.

Anche in tal caso, gli incontri si sono concentrati sulle proposte della Commissione europea in ordine all'accesso dell'Ungheria all'Unione europea; come in Polonia, i rappresentanti delle istituzioni ungheresi hanno sottolineato come un ampliamento sottoposto per i primi anni a restrizione nel godimento dei diritti rischia di creare un'Europa a due velocità e di impedire ai paesi aderenti di raggiungere *standard* qualitativi che permettano un'equa competizione con i *partner* storici dell'Unione europea. Un periodo di nove anni di transizione è ritenuto eccessivamente gravoso per gli interessi dell'agricoltura ungherese. In merito alla definizione delle quote produttive, non sono emersi particolari motivi di scontento per quanto riguarda il mercato dei cereali e la relativa determinazione delle aree di base.

Difficoltà negoziali sono state, invece, riscontrate per quanto riguarda la situazione dei bovini da latte e da carne; la mancanza statale di sovvenzioni per i bovini da carne determina che i vitelli da latte siano venduti per l'esportazione, con conseguente inutilizzazione dei pascoli. L'età media dei bovini raggiunge i nove mesi e questo rende molto difficoltoso determinare a livello statistico gli allevamenti da carne; sulla base dei dati attuali di produzione riesce, quindi, difficile ottenere un aiuto finanziario adeguato per sviluppare con più intensità l'allevamento da carne.

Per quanto riguarda i rapporti tra l'Italia e l'Ungheria, è emersa la necessità di procedere a forme di collaborazione, soprattutto per quanto riguarda la trasmissione di *know-how* da parte delle istituzioni ed aziende italiane a favore di quelle ungheresi; a tal fine, il Presidente della Commissione agricoltura della Camera dei Deputati ha offerto la collaborazione necessaria per rendere il più efficiente possibile l'avvio dell'Agenzia per i pagamenti ungheresi, destinata a gestire i finanziamenti del programma SAPARD e, dopo l'accesso, l'elargizione dei pagamenti diretti e dei fondi strutturali.

Sono state, poi, affrontate le questioni relative alla sicurezza alimentare, al dimensionamento aziendale e alla riforma terriera. Per quanto riguarda il primo punto, i rappresentanti ungheresi hanno affermato che i prodotti agricoli godono di buoni livelli qualitativi già dal 1990; riguardo, invece, agli altri due punti, esiste la consapevolezza della necessità di una ristrutturazione aziendale, che porti all'accorpamento delle realtà più efficienti ed una riduzione del numero delle imprese. Tali operazioni dovranno, in ogni caso, tutelare gli interessi degli agricoltori ungheresi che coltivano la terra, evitando che tale bene diventi oggetto di speculazione. A tal fine la legislazione ungherese ha previsto che per la vendita e l'acquisto di terreni agricoli, il diritto di prelazione spetta all'usufruttuario, seguito dai proprietari dei fondi attigui, dagli

agricoltori residenti in loco e, in caso di vendita, all'Ente fondiario nazionale; è stata, inoltre, estesa la durata massima dei contratti di affitto da dieci a venti anni, periodo che permette più facilmente di ammortizzare i costi degli investimenti effettuati dagli agricoltori stranieri.

Quanto alle problematiche da affrontare in sede *di negoziato sulle regole del commercio mondiale*, la Commissione ha ritenuto importante ascoltare il **direttore generale della FAO, Jacques Diouf (11 marzo 2003)**.

Nel corso dell'audizione, sono state illustrate le principali attività svolte dalla Fao, il cui obiettivo principale consiste nel fornire un contributo a livello dell'alimentazione e dell'agricoltura, nonché del patrimonio dell'allevamento, della pesca e delle foreste.

L'intervento dell'organizzazione si svolge prevalentemente su due piani; l'intervento normativo, esplicito prevalentemente attraverso il *codex alimentarius* e la partecipazione alla stipula di negoziati tra diversi Paesi (in quest'ottica è stato redatto il codice di condotta sulla pesca responsabile, l'accordo sull'impiego dei pesticidi e dei prodotti dannosi, il primo trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche) e l'intervento fattuale, che si concretizza attraverso l'assistenza ai vari Paesi membri, la partecipazione a missioni *in loco* nell'ambito del programma alimentare mondiale (Pam) e della cooperazione tecnica, anche attraverso la partecipazione a progetti di sviluppo con la banca mondiale e le banche regionali.

I problemi principali che la Fao deve affrontare sono legati al persistere di un'insufficienza alimentare che ancora colpisce 840 milioni di persone nel mondo; l'obiettivo fissato nel vertice di Roma del 1996 di dimezzare entro il 2015 il numero delle persone colpite dalla fame, è ancora lungi dall'essere realizzato, in quanto non sono state investite le risorse necessarie per raggiungere il tasso di crescita prefissato, diminuite, per l'agricoltura, del 50 per cento.

Inoltre, le scarse risorse impiegate sono state utilizzate più per far fronte ad determinate emergenze che per risolvere la causa dei problemi. Così, per esempio, uno dei problemi più urgenti da affrontare riguarda un uso efficiente delle risorse idriche, a volte consistenti, ma male utilizzate; al riguardo è stato avviato un programma speciale per la sicurezza alimentare che aiuta i paesi a realizzare piccoli progetti di gestione dell'acqua e di intensificazione delle colture.

Esiste, poi, la questione di come determinare un confronto equo tra i paesi in via di sviluppo e quelli più industrializzati sul mercato del commercio mondiale; l'agricoltura europea gode di ingenti protezioni e questo rende più difficile per i Paesi emergenti competere ad armi pari in un settore, quale quello primario, che occupa in tali Paesi il 70 per cento della popolazione e costituisce la principale attività economica. Comunque, occorre tener presente che una liberalizzazione dei mercati agricoli costituisce una condizione necessaria ma non sufficiente in quanto i Paesi in via di sviluppo devono in ogni caso dotarsi di un sistema infrastrutturale valido per poter reggere la concorrenza mondiale.

Su sollecitazione di alcuni commissari, il Direttore generale ha anche affrontato ulteriori temi.

In primo luogo, ha affermato che la posizione della Fao nell'ambito dei negoziati sul commercio mondiale riveste carattere prevalentemente tecnico, consistente nel fornire assistenza ai Paesi che non possono inviare loro delegati a Ginevra e nello svolgere un ruolo di mediazione e di informazione per raggiungere un accordo. Quanto alla discussa questione dell'utilizzo in agricoltura degli organismi geneticamente modificati, la posizione della Fao è che essi non costituiscono una priorità per risolvere il problema della fame nel mondo; occorre, certo, aumentare la produzione agricola, attraverso lo sviluppo della produttività e del rendimento del terreno, ma questo può essere raggiunto anche attraverso il migliore utilizzo delle varietà ottenuto tramite l'ibridazione ed i progressi della scienza molecolare.

E' stato, altresì, sottolineato come la risoluzione del problema della fame nel mondo dipenda da una precisa volontà politica, che ancora stenta ad essere precisamente definita e sostenuta.

Sono stati, poi, affrontati i temi della gestione sostenibile delle risorse ittiche, che deve evolvere verso un maggior utilizzo delle tecniche di allevamento, e della deforestazione, per il quale la Fao cerca di svolgere un'opera di informazione e di monitoraggio. Il Direttore ha, poi, concluso, osservando che, se è vero che molte risorse alimentare europee vengono, a volte, scarsamente utilizzate per fornire assistenza ai Paesi in via di sviluppo, la vera sfida consiste nel rendere queste popolazioni autonome dalle eccedenze alimentari dei Paesi ricchi.

4.3. La riforma della politica agricola comune

Il processo di elaborazione della riforma

La riforma della politica agricola comune è stata oggetto di approfondito esame da parte della Commissione che, specie nella seconda parte dell'indagine conoscitiva, ne ha seguito, passo dopo passo, lo svolgersi ed il suo compimento. In tal senso, un rapporto privilegiato è stato tenuto con il **Ministro delle politiche agricole e forestali, on. Giovanni Alemanno, e con il Ministro delle politiche comunitarie, on. Rocco Buttiglione**, che hanno costantemente informato gli organi parlamentari competenti dell'evoluzione delle trattative e delle linee politiche elaborate dal Governo in sede comunitaria. Tali audizioni, anche se svolte al di fuori dell'indagine conoscitiva in esame in quanto svolte davanti a collegi più ampi, composti anche dalla Commissione agricoltura del Senato e, in alcuni casi, dagli organi di Camera e Senato specializzati nelle politiche comunitarie, hanno apportato elementi di conoscenza talmente significativi da essere considerati parte integrante del lavoro istruttorio e di studio svolto dalla Commissione.

Una prima audizione si è svolta nelle sedute del 22 gennaio e del 5 febbraio 2002 da parte delle Commissioni riunite: XIII Agricoltura della Camera dei Deputati e 9a Commissione Agricoltura e produzione agroalimentare del Senato della Repubblica. Il

tema sul quale è stato convocato il *Ministro delle politiche agricole e forestali* verteva sugli esiti della IV Conferenza ministeriale dell'Organizzazione mondiale del commercio, con particolare riferimento alle strategie per la qualità e la denominazione d'origine dei prodotti, nonché in relazione alla verifica di medio termine di Agenda 2000.

In quell'occasione il Ministro Alemanno ha presentato alle Commissioni riunite due documenti, uno riguardante gli esiti della Conferenza ministeriale del WTO e l'altro, di natura informale, c.d. *non – paper*, nel quale veniva espresso l'orientamento italiano sulle problematiche connesse al funzionamento del mercato agricolo comune, in vista della presentazione delle proposte della Commissione europea sulla riforma di medio periodo.

Riguardo a quest'ultimo tema, il Governo si è espresso nel senso di ritenere necessaria una riforma complessiva della politica agricola comune, onde evitare che in futuro essa non possa efficacemente reggere all'"urto" dei cambiamenti in atto, dovuti all'ingresso dei nuovi paesi PECO nell'Unione europea e alle esigenze di liberalizzazione del settore, rivendicate in sede di organizzazione del commercio mondiale.

Occorre, però, che alcune scelte effettuate nel passato, che hanno estremamente penalizzato l'agricoltura italiana, vengano corrette.

Gli elementi più importanti della riforma riguardano: la degressività degli aiuti comunitari; lo spostamento dal primo al secondo pilastro della PAC di alcune risorse (più precisamente alcune risorse verrebbero sottratte al finanziamento delle singole organizzazioni di mercato e verrebbero destinate ad interventi per lo sviluppo rurale); il disaccoppiamento degli aiuti.

Riguardo al primo punto, il Governo non ritiene necessario procedere immediatamente ad una diminuzione delle risorse a favore del comparto primario, in quanto le condizioni di accesso dei nuovi Paesi all'Unione europea possono essere basate su un'estensione graduale degli aiuti senza incidere sul *budget* complessivo deciso con Agenda 2000.

Lo spostamento di risorse per il finanziamento di misure per lo sviluppo rurale deve essere valutata tenendo in considerazione i seguenti elementi: le regole attuali che presiedono agli investimenti nel settore sono eccessivamente rigide e richiedono una profonda modifica; la modulazione, se non sarà diversamente stabilito in sede comunitaria, dovrebbe restare facoltativa e richiede, comunque, che si conoscano la destinazione delle risorse liberate da tale meccanismo; le politiche della qualità, dell'occupazione e dell'ambiente, ben potrebbero divenire parte integrante del funzionamento delle singole organizzazioni di mercato, in modo da spingere l'agricoltura europea, ed in particolare quella italiana, nella direzione di una ristrutturazione del sistema. Resta, comunque, imprescindibile, che qualsiasi riforma non dovrà sottrarre finanziamenti al settore primario, in un'ottica eccessivamente ampia del concetto di multifunzionalità del comparto.

Quanto alle problematiche proprie dei singoli settori produttivi, il Ministro ha ricordato come le proposte di riforma sul grano duro sono estremamente penalizzanti

per l'agricoltura italiana ed, in quanto tali, non possono essere accettate. Dovranno, poi, essere affrontate ulteriori questioni, quali quelle riguardanti le rese storiche assegnate in passato all'Italia e del tutto inadeguate rispetto alle rese effettive del comparto; la vicenda delle quote-latte la cui quota nazionale risulta insufficiente rispetto al fabbisogno effettivo; l'esigenza di un piano riguardante le proteine vegetali, attraverso il rafforzamento del regime di aiuti per le piante oleaginose e le proteine vegetali.

Quanto, infine, ai risultati raggiunti al *vertice di Doha* dove si è tenuta la Conferenza ministeriale dell'Organizzazione mondiale del Commercio, il Ministro ha manifestato soddisfazione sul fatto che per la prima volta si sia riconosciuta in sede internazionale l'importanza di una normativa sul riconoscimento della proprietà intellettuale dei marchi d'origine.

Quanto alla necessità di procedere ad un disaccoppiamento totale degli aiuti, slegandoli, cioè, dalla produzione e legandoli esclusivamente al sostegno del reddito degli agricoltori, il rischio è di creare una misura di tipo assistenzialista, che non incentiva lo sviluppo della competitività nel settore. Infine, riguardo alla cancellazione o riduzione dei sussidi alle esportazioni, l'Italia non subirebbe da tale misura un grave danno data la scarsa utilizzazione degli stessi.

Ogni compromesso deve tener, comunque, nel debito conto gli interessi dell'Europa; occorre, quindi, evitare che quando si arriverà alla fine del negoziato, ciò che poteva essere utilizzato in termini di scambio, sia stato già speso per decisione unilaterale dell'Europa.

In seguito ad alcune domande poste dai commissari, il Ministro ha affermato che il cofinanziamento della politica agricola comune è accettabile purché contenuto entro certi limiti; altrimenti vi è il rischio di una rinazionalizzazione di tale politica che, allo stato attuale, sembra improduttivo ed inutile.

Le Commissioni riunite XIII Agricoltura e XIV Politiche dell'Unione europea della Camera e 9a Commissione Agricoltura e produzione agroalimentare e Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato hanno, poi, proceduto ad ascoltare il Ministro delle politiche agricole e forestali ed il Ministro per le politiche comunitarie sulla posizione italiana in merito alla verifica di metà percorso della politica agricola comune, nelle sedute del 3 ottobre e 5 dicembre 2002, nonché in quella dell'8 maggio 2003.

In tale occasione i Ministri hanno aggiornato i componenti delle Commissioni riunite sullo sviluppo dei negoziati in corso, illustrando la posizione del Governo italiano rispetto alla proposta del Commissario all'agricoltura, Fischler.

Nella seduta del 3 ottobre 2002 il Ministro per le politiche comunitarie ha messo in risalto come la politica agricola comune, nata per garantire l'autosufficienza alimentare dell'Europa, richieda una profonda revisione, finalizzata a soddisfare le nuove esigenze dei consumatori e dei cittadini, legate alla preservazione dell'ambiente e alla sicurezza e qualità dei prodotti alimentari.

Il Ministro delle politiche agricole e forestali, intervenuto nella seduta del 5 dicembre, ha, in premessa, riferito degli sviluppi del negoziato sulla revisione della

Pac, ricordando come, dopo la presentazione della proposta della Commissione sulla revisione della Pac, il vertice di Bruxelles del 25 ottobre ha stabilito il quadro delle risorse finanziarie destinate alla politica agricola comune fino al 2013.

I principali elementi della riforma proposta riguardano: la modulazione dinamica ed il disaccoppiamento degli aiuti. La prima misura può essere uno strumento utile per indirizzare nuove risorse al sostegno della qualità e della sicurezza degli alimenti; riguardo al disaccoppiamento, occorre approfondire, senza pregiudizi le misure proposte, tenendo in considerazione che esse non potranno essere basate sulla situazione attuale, che non farebbe che perpetuare le distorsioni oggi esistenti sul mercato comunitario. Riguardo alle proposte sulle singole organizzazioni di mercato, il Ministro ha ricordato che la posizione italiana è aperta e costruttiva per quanto riguarda il riso e il mercato del latte mentre è del tutto contraria alle ipotesi di riduzione del sostegno al grano duro.

Nella seduta dell'8 maggio 2003 è proseguita l'audizione e i ministri delle politiche agricole e forestali e per le politiche comunitarie hanno ulteriormente precisato la posizione del Governo italiano in ordine alla riforma della politica agricola comune. Il documento presentato contiene una valutazione dell'impatto della riforma per l'Italia, che, in termini numerici e di *plafond* complessivo non risulta premiante per l'Italia; dagli studi effettuati risulta, infatti, che le proposte della Commissione europea determineranno una perdita di 200 milioni di euro, connessi alla prospettata riduzione del premio supplementare per il grano duro e per la zootecnia da carne. Dalle proposte di riforma avanzate non risulta, inoltre, chiaro, se la redistribuzione della modulazione che si applicherà nel 2006 riguarderà solo i 15 Paesi già membri dell'Unione o anche i Paesi aderenti. Comunque, dopo che è intervenuto l'accordo franco-tedesco, l'attenzione è prevalentemente rivolta alla misura del disaccoppiamento, che, secondo la Commissione, dovrebbe essere basato sul calcolo della produzione media degli ultimi tre anni e di quanto ogni singola impresa ha ottenuto per le varie organizzazioni cui partecipa. Questo metodo fotografico, secondo il Ministro delle politiche agricole e forestali, genera una serie di problemi in quanto non sollecita comportamenti virtuosi e migliorativi della qualità e rischia di bloccare l'accesso al mercato da parte dei giovani imprenditori. Sussiste, poi, un problema legato alle migrazioni culturali; vi è, infatti, il rischio che chi ha usufruito negli anni passati di finanziamenti per alcune produzioni si potrà spostare su altre prive di sostegno, attuando una concorrenza sleale rispetto ai produttori del settore.

Il Governo italiano non ha finora assunto una posizione netta nei confronti delle proposte della Commissione perché ha ritenuto più produttivo per il Paese dialogare con tutti i Paesi ed , *in primis*, con la Commissione, convinti che una posizione di netta chiusura verso ogni proposta di riforma non avrebbe agevolato la politica agricola comune, chiamata ad affrontare le nuove sfide della globalizzazione e l'allargamento ai nuovi Paesi, e che, dall'altro, dietro posizioni di aderenza entusiasta si nascondano propositi di "smantellamento" dei finanziamenti comunitari al comparto primario che l'Italia non appoggia. Allo stato attuale del negoziato, l'Italia ritiene importante portare avanti una linea che tenda a bilanciare le proposte orizzontali, legate alla degressività

e al disaccoppiamento, con le misure riguardanti le singole organizzazioni di mercato. Così, per esempio, ritiene importante che resti accoppiato l'aiuto supplementare per il grano duro, per il premio di macellazione, per le sementi, le proteoleaginosi ed i foraggi essiccati. Occorre, inoltre, che alcune organizzazioni di mercato molto importanti per il Paese, quali quelle riguardanti l'olio d'oliva, il tabacco e lo zucchero, vengano incluse nel programma di riforma, onde evitare che esse risultino un domani penalizzate dalla mancanza di risorse finanziarie, già utilizzate per la riforma degli altri settori. Per quanto riguarda il mercato del riso, la proposta della Commissione non è molto distante dalle posizioni italiane salvo per quanto riguarda il prezzo *plafond* che deve essere ridefinito e deconsolidato; è, quindi, probabile che su tale questione la riforma verrà rinviata di almeno due o tre anni. Sul mercato del latte, le proposte riguardano il prolungamento del regime delle quote fino al 2014 e la riduzione del prezzo d'intervento; l'obiettivo dell'Italia è quello di ottenere un aumento della quota nazionale. Occorre, inoltre, non dimenticare l'importanza di alcune tematiche legate all'ingresso dei giovani nel mercato agricolo, all'occupazione e alle misure necessarie per incentivare la qualità degli alimenti; in tal caso è necessario ragionare sul funzionamento delle singole organizzazioni di mercato o ridefinire gli strumenti relativi alla politica per lo sviluppo rurale. Riguardo all'*audit* aziendale il Ministro ha sostenuto che esso debba essere introdotto come misura facoltativa e non obbligatoria; resta, però, importante che vi sia la possibilità per i giovani di accedere alle risorse e di avere una assistenza tecnica rafforzata.

Il Ministro per le politiche comunitarie ha messo in risalto come la riforma della politica agricola comune si inserisca in uno scenario politico molto complesso; da un lato, infatti, venute meno le esigenze di autonomia alimentare dell'Europa, si leva sempre più pressante da parte di alcuni Stati membri la domanda di diminuire i finanziamenti per l'agricoltura; dall'altro i nuovi scenari internazionali impongono una riduzione dei sussidi ed una liberalizzazione dei mercati agricoli. Occorre, allora, procedere ad una riforma complessiva dei mercati primari, orientando la produzione verso la qualità e la sicurezza alimentare.

Una delegazione della Commissione si è recata, il 18 e 19 giugno 2002 a **Bruxelles**, dove ha incontrato i rappresentanti delle istituzioni comunitarie, avviando un confronto particolarmente proficuo sui processi politici in atto e sul futuro della politica agricola comune di fronte all'allargamento dell'Unione europea, ai negoziati sul commercio mondiale e alla riforma della politica agricola statunitense. Tra gli interlocutori si ricordano la Commissione agricoltura del Parlamento europeo e la rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea, oltre ad alcuni funzionari della Direzione agricoltura della Commissione europea e ai rappresentanti a Bruxelles delle organizzazioni professionali agricole italiane.

La Commissione ha, poi, effettuato una **missione a Parigi e Berlino** dal 31 marzo al 3 aprile 2003.

Nel corso della missione a Parigi la Commissione, oltre ad essere accolta dai Gruppi parlamentari Francia-Italia del Senato e dell'Assemblea Nazionale, ha incontrato rappresentanti della FNSEA (Federazione nazionale dei sindacati delle imprese agricole), della Commissione affari economici dell'Assemblea nazionale e del Ministero dell'Agricoltura.

L'incontro con Eugène Schaeffere, Vicepresidente della FNSEA (Federazione che raggruppa circa il 60 per cento delle aziende operanti nel settore), ha posto in luce la posizione estremamente critica nei confronti della proposta di *mid-term review* presentata dal Commissario Fischler.

Da un punto di vista generale, secondo il Vicepresidente, l'allargamento, che è stato "ammortizzato" con le intese del Consiglio europeo di ottobre 2002, non giustifica una riforma così profonda come quella proposta dalla Commissione, che è andata oltre il mandato affidatole con Agenda 2000. La *mid-term review* avrebbe dovuto essere, ad avviso della FNSEA, un aggiustamento della PAC, tramite un processo di revisione dei mercati, e non tramite una sua riforma profonda.

Il disaccoppiamento, insieme alla riduzione dei prezzi dei prodotti agricoli in Europa, avrà degli effetti negativi sia per quanto concerne la qualità dei prodotti stessi, in particolare per gli standard sanitari, sia per quanto concerne la sopravvivenza delle "filieri agricole". In altri termini, la FNSEA ritiene che la PAC debba continuare a favorire il principio dell'approvvigionamento agricolo dell'U.E. all'interno del proprio mercato mentre, con l'attuale progetto di riforma, si rischia di favorire importazioni, a prezzi inferiori, di beni qualitativamente peggiori, con il conseguente abbandono delle produzioni.

La posizione espressa dai membri della Commissione Affari economici è stata inevitabilmente più moderna rispetto a quella della FNSEA.

Il Vice Presidente della Commissione ha innanzitutto sottolineato come vi sia un grande interesse dell'Assemblea Nazionale per questo tema, anche alla luce del legame che unisce il Presidente Chirac (e di conseguenza la sua ampia maggioranza parlamentare) alle questioni agricole.

A livello parlamentare, secondo gli interlocutori francesi, è ancora in corso una riflessione sulla posizione da assumere rispetto alla riforma Fischler. Tuttavia, vi sono già alcune indicazioni che appaiono condivise: avversione nei confronti del disaccoppiamento, favore per le politiche del II pilastro.

In linea di principio, gli interventi della PAC non devono essere slegati dalla produzione e devono essere mirati al miglioramento della sua qualità. Di conseguenza, da parte francese, a livello parlamentare, non ci sono opposizioni di principio alla revisione dei singoli mercati, fatti salvi alcuni che, per le loro peculiarità, non possono essere riformati (prodotti carnei, latte). Il passaggio alla "modulazione" deve essere accompagnato dalla semplificazione del funzionamento del II pilastro e, a tale riguardo, è stato indicato come i provvedimenti del precedente Governo (i "contratti territoriali di sfruttamento agricolo") hanno in realtà mancato questo obiettivo.

Il consigliere Diplomatico del Ministro Gaymard, Sylvain Lambert, ha delineato la posizione francese sulla riforma della Pac partendo da una considerazione di fondo: le