



DOPO IL 2013: UNA PAC VERDE BRILLANTE

Linee di riforma proposte
dal Gruppo Agricoltura e Agroindustria della
Federazione Nazionale dei Cavalieri del Lavoro

Maggio 2011

DOPO IL 2013: UNA PAC VERDE BRILLANTE

- **INTRODUZIONE: PERCHE' RIFORMARE LA PAC**

Lo scenario mondiale sta cambiando in modo profondo e tumultuoso. Soprattutto in seguito all'aumento della popolazione e della capacità di spesa di Paesi in forte crescita economica (in primis, Cina e India), e dopo diversi anni di forti oscillazioni nei prezzi, il mercato delle commodities lascia presagire nel medio e lungo termine aumenti consistenti nei volumi e nelle quotazioni dei prodotti scambiati.

Parallelamente, gli stocks nazionali sono andati assottigliandosi ed in vaste zone del pianeta il problema della fame, piuttosto che risolversi, mostra segnali di aggravamento¹.

Non a caso, i temi della sicurezza alimentare, del rilancio della produzione e della produttività in agricoltura, dell'impatto del costo per l'alimentazione sull'inflazione si sono imposti nelle principali agende internazionali, dal G20 alla Banca Mondiale, sino alla Banca Centrale Europea.

E' una situazione del tutto nuova rispetto a quella dei due decenni scorsi, caratterizzata dai surplus agricoli, che l'Unione Europea ha contrastato con misure quali il set-aside e il disaccoppiamento tra sostegno e produzione, inserite nella politica agricola comune nel corso del processo di riforma avviato a partire dagli anni Novanta.

Nel momento attuale, la priorità assoluta appare piuttosto la **sicurezza alimentare**, dalla quale discendono, in un insieme complesso di interazioni, la costituzione di stocks adeguati a garantire l'autosufficienza per gli alimenti di base e la stabilità dei mercati delle commodities.

E' evidente che **la "vecchia" PAC, con la sua impostazione e i suoi strumenti, non è più rispondente alle necessità del momento e va cambiata in profondità.**

Ridisegnare, per un'Europa a 27 Paesi, una politica agricola che contemperi le esigenze di salvaguardia dell'agricoltura e della ruralità in contesti geograficamente, economicamente e socialmente assai diversi fra loro, restando nei limiti di bilancio imposti dalla negativa contingenza mondiale, non è cosa facile.

Il Gruppo Agricolo e Agroindustriale dei Cavalieri di Lavoro, che riunisce la migliore imprenditoria italiana del settore, intende proporre le linee guida sulle

¹La FAO stima che per alimentare una popolazione che nel 2050 supererà i 9 miliardi e sarà più urbana e più ricca, la produzione alimentare dovrà aumentare almeno del 70 per cento.

quali disegnare l'architettura della futura PAC, indicando quelli che ritiene possano esserne gli obiettivi, la strategia e gli strumenti portanti.

- **LE PROPOSTE DEI CAVALIERI DEL LAVORO**

Tre sono le grandi questioni che condizionano gli equilibri socio-economici e geopolitici mondiali, con le quali siamo oggi chiamati a confrontarci:

la **questione alimentare** e la necessità di garantire alla popolazione mondiale un approvvigionamento alimentare adeguato, sia in termini quantitativi che di salubrità e capacità nutrizionale;

la **questione ambientale** e il dovere, per noi e per le generazioni future, di fare un uso sostenibile delle risorse naturali del pianeta;

la **questione sociale** e la legittima aspirazione di ogni uomo ad un lavoro che abbia dignità e consenta il sostentamento della propria famiglia.

A questi temi, centrali e straordinariamente urgenti, l'Europa non può non tentare di dare una risposta con la sua Politica Agricola, che fin dalla nascita dell'Unione Europea ha rappresentato il vero cemento della Comunità.

Per una situazione che si presenta nuova rispetto al passato, occorre ricercare un paradigma che possa conciliare gli obiettivi dell'aumento della produttività, della sostenibilità ambientale dei processi, del miglioramento della capacità occupazionale e di una maggiore competitività delle imprese.

Gli aiuti diretti

Gli osservatori economici, nel valutare l'andamento dei mercati delle commodities, sono concordi nel ritenere che l'approvvigionamento alimentare peserà sempre più negli scambi commerciali, negli equilibri politici e nella vita di miliardi di persone, al punto tale da non escludere l'ipotesi che si possano verificare sollevamenti di popolo per il cibo.

Cresce rapidamente lo squilibrio fra l'offerta e la domanda di cibo: quest'ultima aumenta di circa il doppio rispetto all'aumento dell'offerta.

La produttività agricola, d'altro canto, ha rallentato la sua crescita². Dopo i forti aumenti conseguiti nel secolo scorso grazie ai miglioramenti genetici, tecnologici e colturali, le rese unitarie dei principali cereali appaiono

² Secondo i dati citati dal ministro Le Maire in occasione della presentazione all'assemblea delle Nazioni Unite delle priorità agricole della presidenza francese del G 20, la produzione agricola sta crescendo a livello mondiale solo dell'1,5% all'anno. Vale a dire la metà rispetto ai tassi registrati tra il 1960 ed il 1990. I rendimenti per ettari tendono alla stagnazione, in particolare quelli del grano.

sostanzialmente stabili, anche in condizioni meteorologiche favorevoli e in assenza di calamità naturali³.

Per assicurare alla popolazione cibo adeguato in quantità, capacità nutrizionale e salubrità, e garantire che vi siano stock sufficienti a far fronte a periodi di emergenza, occorre tornare a produrre. Come è noto, la disponibilità di terre arabili a livello mondiale va decrescendo, mentre la spinta demografica, soprattutto in alcune aree del pianeta, si va facendo sostenuta.

L'Unione Europea dedica sempre meno terra, e sempre meno braccia, all'agricoltura. Nel corso di un periodo relativamente breve, l'UE è diventata da esportatrice di beni alimentari a prima importatrice mondiale: questo processo ha un'accelerazione impressionante, con un aumento pari al 40% solo nell'ultimo decennio.

Secondo un recente studio del prof. Harald von Witzsche della Humboldt-Universität di Berlino, le importazioni europee di beni alimentari corrispondono ad una superficie arabile di circa 35 milioni di ettari, pari grosso modo all'estensione della Germania.

L'insufficiente produzione è specchio di un'agricoltura, quella europea, in sostanziale declino: la generale situazione economica, i bassi prezzi dei prodotti agricoli, gli alti costi di produzione, la perdita di competitività e la fisiologica deruralizzazione della società europea spiegano la vistosa diminuzione delle superfici coltivate. L'autosufficienza appare un obiettivo lontano e di difficile raggiungimento.

Altri aspetti, riguardanti l'agricoltura comunitaria, devono essere considerati: la sensibilità sempre maggiore nei riguardi dell'ambiente e della naturalità degli alimenti, che affida al settore primario il ruolo centrale di utilizzatore e protettore delle risorse naturali.

3

Contributo della ricerca nella resa dei cereali (q/Ha)			
Periodo	Grano tenero	Grano duro	Mais
1921-30	12,5	5,2	19,2
1931-40	15,7	11,7	19,7
1951-60	20,0	11,0	26,4
1971-80	30,5	19,4	59,8
1985	36,1	22,1	60,0
2005	54,7	30,0	94,5
2008	56,0	38,0	95,0
2009	55,0	31,0	98,0
2010	53,0	34,0	92,0

ISTAT: Sommario di statistiche storiche 1924-1945. Tivoli 1984
INEA: Annuario dell'Agricoltura Italiana, 2005. Roma 2006
MiPAAF: Bilancio cereali, Roma 26 ottobre 2008
2009/2010: stime Agroservice

Infine, ma non meno importante, vi è la questione del lavoro, con l'agricoltura che continua a perdere occupati ma aspira – giustamente – a pari dignità e redditività rispetto agli altri comparti⁴.

Per tutti questi motivi, è opinione dei Cavalieri del Lavoro dell'Agricoltura e dell'Agroindustria che l'agricoltura debba ritornare alla sua funzione originaria e primaria: **la produzione**, coniugando aumento della produttività, sostenibilità ambientale e miglioramento della capacità occupazionale.

Centrando la propria Politica Agricola su questi temi, l'Unione Europea può rispondere alla domanda di cibo, ambiente e lavoro, che è la domanda non soltanto del nostro continente, ma dell'intera umanità.

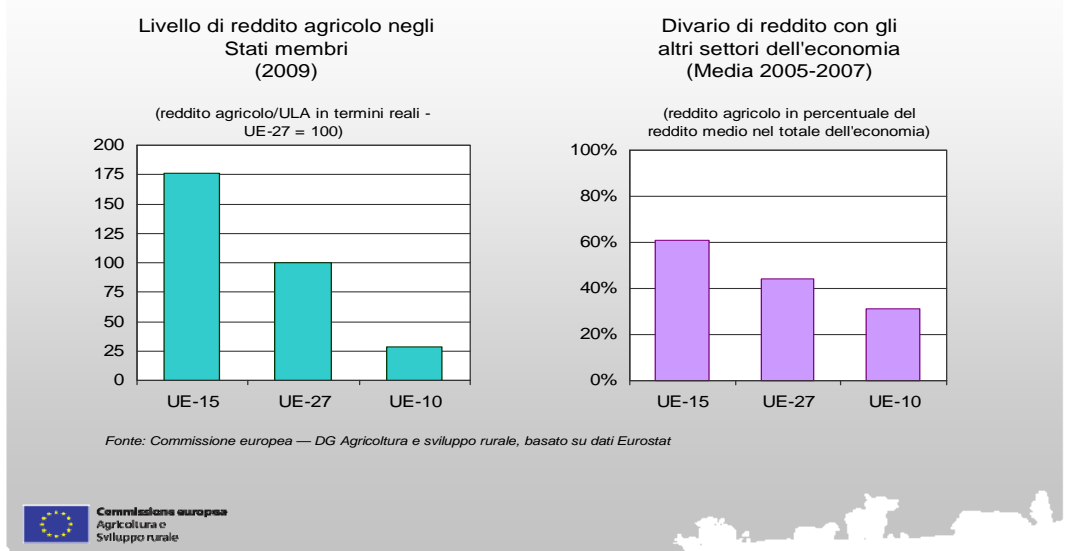
Il bilancio dell'UE e la PAC

Giova ricordare appena che, mentre la difesa, la sanità, i trasporti, l'istruzione e la sicurezza sociale sono finanziati dai singoli Stati membri, fin dalla sua nascita l'Europa unita ha stabilito di darsi un'unica politica agricola, con una dotazione adeguata di bilancio.

Il peso della PAC sul bilancio dell'Unione Europea, in termini relativi⁵, è stato progressivamente decrescente.

4

Situazione relativa del reddito agricolo dell'UE



12

⁵ se nei primi anni superava i due terzi del bilancio, oggi rappresenta il 40% del bilancio e lo 0,5 del PIL e la sua quota percentuale diminuisce molto più rapidamente della spesa pubblica dell'Unione.

Attualmente ogni cittadino dell'Unione Europea paga circa 2 euro alla settimana per disporre di cibo sano e di campagne vitali.

Il settore primario, più di ogni altra attività economica, possiede delle "esternalità positive" delle quali beneficia l'intera collettività: l'Unione Europea, sostenendo l'agricoltura e la ruralità, provvede nello stesso tempo allo stato ed alla qualità delle risorse naturali, alla salute ed al benessere dei propri cittadini.

Riteniamo che l'agricoltura, per la sua insostituibile funzione sociale nell'assicurare alimenti garantiti nella loro salubrità e nel difendere il territorio e l'ambiente, debba essere sostenuta con risorse adeguate: **il bilancio della PAC non può essere ridotto ulteriormente.**

La ripartizione degli aiuti fra i Paesi dell'UE

La ripartizione degli aiuti fra i Paesi membri, finora avvenuta secondo criteri (dalle produzioni nel periodo storico di riferimento alla superficie posseduta) non più adeguati all'attuale situazione, deve orientarsi verso nuove strade.

Occorre tener conto della specificità dei singoli territori. La superficie agricola coltivata, inaccettabile come unico parametro assoluto, dovrebbe essere opportunamente calibrato prendendo in considerazione per ogni territorio più indicatori socioeconomici: gli aspetti pedoclimatici, la particolare rilevanza ambientale delle singole colture (per esempio, oliveti o agrumeti in zone ad alto rischio di erosione).

Vale a dire che l'ettaro coltivato in una pianura fertile avrà un coefficiente diverso da quello in zona svantaggiata, così come appare necessario un correttivo sulla base degli effettivi valori fondiari.

Il punto di equilibrio fra i 27 stati dell'Unione dovrà essere tale da non penalizzare quei Paesi che – come l'Italia – sono storici contribuenti netti⁶, nei confronti dei Paesi di più recente adesione, che mostrano realtà agricole assai differenti, così come risultano fortemente differenziati i costi di produzione, il potere di acquisto dei consumatori ed il costo della vita sulla base dei parametri Eurostat.

Per il riequilibrio degli aiuti diretti fra gli Stati membri si possono ipotizzare le seguenti azioni:

- a) mantenimento dei plafond nazionali, maggiorati della quota di risorse finanziarie attualmente destinate alle indennità compensative nello Sviluppo rurale;
- b) mantenimento della condizionalità, lasciando maggiore discrezionalità agli stati membri, così da mettere in risalto l'eterogeneità e migliorare l'efficacia delle buone pratiche agricole ed ambientali;

⁶ Il contributo italiano al bilancio comunitario ammonta al 13,5% e mostra, per il capitolo agricolo, un saldo negativo del 3,5%.

- c) modulazione del premio (componente di base) in riferimento all'uso del suolo (seminativi, colture permanenti, pascoli, ecc.), dei vincoli esistenti e del diverso costo della condizionalità per le varie colture.

Una componente aggiuntiva del premio, attribuibile in base alla localizzazione dell'azienda (zone montane e svantaggiate), potrebbe compensare gli svantaggi che influiscono sui costi di produzione (acclività, rischio di erosione, maggiori costi di mantenimento fertilità e struttura del suolo).

Aiuto accoppiato

Obiettivo prioritario della PAC deve essere **la produzione**: il sostegno economico deve premiare chi esercita l'attività agricola, cioè chi effettivamente coltiva e produce per il mercato.

In significativa rottura con il passato, riteniamo l'accoppiamento totale degli aiuti diretti alla coltura uno strumento efficace per aumentare la produzione interna. Agli Stati membri potrebbe essere attribuita la facoltà di concedere aiuti accoppiati - anche in via transitoria ed "anticiclici" - per aree in difficoltà o sistemi colturali particolarmente significativi, o finalizzati alla stabilizzazione dei redditi della coltura a fronte di forti fluttuazioni di prezzo.

Ciò appare particolarmente opportuno per i prodotti per i quali l'Unione Europea è storicamente deficitaria, come ad esempio il grano duro.

Aiuto minimo

In Italia il 40% delle aziende agricole percepisce un premio unico inferiore ai 500 euro e 761.000 beneficiari ricevono meno di 1.000 euro: ciò determina elevati costi amministrativi e una sostanziale inefficacia rispetto all'obiettivo di sostegno del reddito.

Allo scopo di liberare parte delle risorse economiche, evitare la loro dispersione, ridurre i costi amministrativi e semplificare l'organizzazione e la gestione della PAC, si propone l'introduzione di una soglia minima di 1.000 (500?) Euro di contributo percepibile per poter beneficiare dell'aiuto diretto.

Le risorse così recuperate, da far rimanere nel plafond nazionale, potrebbero essere impiegate - secondo le esigenze specifiche di ciascuno Stato membro - per misure strutturali, azioni a favore di agricoltori part-time, sostegno ad aziende multifunzionali, attraverso le quali premiare il ruolo ambientale e sociale dell'agricoltura di autosufficienza.

Agricoltore attivo

Per evitare che diventino una sorta di rendita fondiaria, gli aiuti diretti devono essere riservati a chi dimostri di esercitare sui terreni un'attività di impresa: i soggetti beneficiari della Politica Agricola sono gli **agricoltori attivi**, cioè le **aziende agricole che producono per il mercato** e che, garantendo il rispetto della condizionalità, producono congiuntamente anche beni pubblici ambientali. Lo status di agricoltore attivo potrebbe essere attestato

dall'iscrizione come agricoltore o società agricola alla Camera di Commercio, mentre va escluso ogni legame tra agricoltore attivo e caratterizzazioni di natura fiscale, come è accaduto in Italia con la figura dell'imprenditore agricolo professionale.

Le regole per il mercato

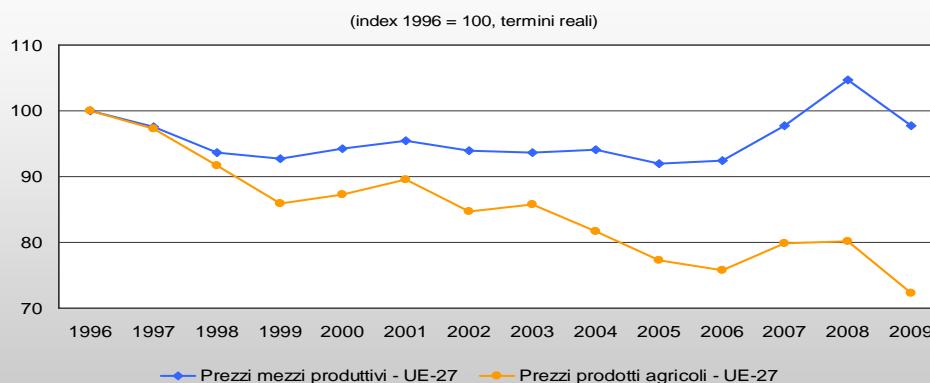
L'aumento della domanda alimentare da parte di Paesi ad economia emergente sta modificando i flussi del commercio internazionale: le aree economiche mondiali considerate "solubili" aumentano ed entrano in diretta competizione con l'Europa sui mercati di approvvigionamento, anche per far fronte alla propria crescente domanda interna.

A ciò si aggiunge l'intervento, nel mercato mondiale delle derrate, di soggetti finanziari estranei al settore, che genera un crescente rischio speculativo e di oscillazione nei prezzi delle materie prime e dei prodotti agroalimentari. Le imprese agricole subiscono queste dinamiche, senza possibilità di poterle modificare o influenzare. Né d'altronde possono contare su scenari stabili e trasparenti sui quali definire la propria programmazione produttiva: l'incertezza dei mercati, in definitiva, finisce per incidere anche sul livello e sulla tipologia degli investimenti aziendali.

L'Unione Europea deve poter disporre di strumenti tempestivi ed efficaci per regolamentare e stabilizzare i mercati, poter ridurre le oscillazioni troppo ampie dei prezzi delle derrate e il divario esistente fra i costi e i prezzi dei prodotti agricoli⁷.

7

Recente evoluzione dei prezzi dei mezzi di produzione e degli prodotti agricoli



Fonte: Eurostat

Fra le misure di regolamentazione del mercato, occorre rafforzare quelle che già nel passato hanno dimostrato di poter dare buoni risultati e introdurne di nuove. Si potrebbe ad esempio prevedere, mutuando la positiva esperienza consolidata negli Stati Uniti, la partecipazione dell'Unione Europea per coprire – anche parzialmente - i costi per la sottoscrizione di polizze assicurative, che intervengano in caso di forti oscillazioni nelle quotazioni dei prodotti agricoli.

Per settori ad elevata specificità - come quello vitivinicolo - finora correttamente regolamentato in modo separato in ogni suo aspetto, è essenziale conservare le specifiche peculiarità e mantenere il blocco di nuovi impianti, poiché una liberalizzazione comporterebbe una forte concorrenza da parte di zone meno vocate, pur con maggiore produttività, a scapito della qualità e dei redditi degli operatori europei.

Gli stock strategici

Altro tema importante è quello della ricostituzione degli stock strategici: tali stock, che sono compatibili con il WTO, possono essere gestiti – in forma pubblica – secondo modelli di previsione delle produzioni mondiali (come d'altronde auspicato dal G8).⁸

A tale proposito, potrebbe essere considerata la costituzione di una banca dati comunitaria delle produzioni e delle stime produttive, per ridurre le asimmetrie informative tuttora esistenti.

L'intensità dei flussi commerciali delle derrate pone poi problemi legati alla salubrità ed affidabilità degli alimenti. Il cittadino deve poter contare sulla certezza del rispetto della rigorosa normativa comunitaria sia sugli alimenti prodotti in Europa che su quelli importati dai Paesi terzi. L'attuale sistema di controlli sugli alimenti in entrata individua responsabilità precise per le imprese importatrici, sulle quali ricadono oggi i costi di prevenzione e controllo. Per l'Italia si tratta di temi importanti, poiché il nostro Paese è deficitario per la produzione di derrate, ma è uno dei principali trasformatori.

Una PAC verde brillante

Una maggiore attenzione all'ambiente è richiesta da tutti: si tratta di definirne i criteri e le modalità di applicazione alla PAC. Gli agricoltori, più che obblighi da

8

LE GIACENZE MONDIALI DI GRANO				
	<i>Totale mondo</i>	<i>% principali paesi esportatori</i>	<i>% Cina e India</i>	<i>%altri paesi</i>
<i>2006/07</i>	<i>124,8</i>	<i>36,2</i>	<i>29,3</i>	<i>34,5</i>
<i>2007/08</i>	<i>121,7</i>	<i>31,5</i>	<i>35,7</i>	<i>32,8</i>
<i>2008/09</i>	<i>168,1</i>	<i>38,4</i>	<i>33,7</i>	<i>27,9</i>
<i>2009/10</i>	<i>198,0</i>	<i>37,0</i>	<i>35,7</i>	<i>27,3</i>
<i>2010/11</i>	<i>185,1</i>	<i>30,8</i>	<i>40,5</i>	<i>28,7</i>

Dati in milioni di tonnellate
Fonte: International grains council

osservare a pena di sanzioni, preferiscono sistemi di premialità per comportamenti particolarmente virtuosi nei riguardi dell'ambiente.

Si tratta cioè di valorizzare i contributi positivi che l'agricoltura assicura all'ambiente, e ciò potrebbe avvenire attraverso la corresponsione di premi aggiuntivi all'aiuto diretto e legati, ad esempio, al contrasto del dissesto idrogeologico, alla biodiversità, alle certificazioni ambientali.

Ciò risulterebbe di semplice attuazione rispetto agli impegni pluriennali nel secondo pilastro (con relativi meccanismi di obblighi e penali) che risultano complessi sia per gli agricoltori che per gli amministratori.

Le assicurazioni

Lo strumento assicurativo ha dato buoni risultati in agricoltura e si è dimostrato valido e flessibile. Pensiamo che possa essere incentivato, con un intervento pubblico che agevoli la sottoscrizione di polizze per i rischi derivanti da calamità naturali, altre avversità responsabili di produzioni particolarmente basse, erosione del reddito oppure forte calo dei prezzi agricoli.

Una partecipazione - anche parziale - da parte dell'Unione Europea ai costi assicurativi, anche attraverso un fondo europeo di riassicurazione, potrebbe dare alle formule multirischio quello slancio che è fino ad oggi mancato, nel nostro Paese.

Le politiche di sviluppo rurale

Lo sviluppo rurale deve mirare a rafforzare la produttività e la redditività delle imprese agricole, migliorandone la competitività ed i legami con gli altri settori dell'economia, sia sul mercato locale ed interno che su quelli internazionali: non assistenzialismo, ma accompagnamento della crescita per le aziende vitali, che investono con risorse umane ed economiche.

Definiti con i consolidati strumenti di programmazione integrata gli ambiti di attività e le azioni dei diversi fondi europei (FESR, FSE, FEASR), l'approccio per lo sviluppo rurale dovrebbe essere quanto più possibile legato al singolo territorio, nella definizione dei fabbisogni (e di conseguenza degli interventi) e nella ricerca di complementarità degli strumenti e sinergie con le politiche per la competitività delle imprese.

Gli interventi per lo sviluppo rurale, compatibili e addizionabili all'aiuto al reddito, dovranno puntare soprattutto sul sostegno alle imprese vitali ed in particolare ai giovani imprenditori, che decidono di dedicarsi all'agricoltura e all'agroalimentare. Strumenti come gli incubatori di imprese possono risultare efficaci per il rilancio dell'imprenditorialità e dell'innovazione.

Nell'ottica di una maggiore semplificazione, al posto degli attuali assi I e III potrebbe essere previsto un unico asse che comprenda:

- gli investimenti individuali e collettivi di soggetti economici con beneficiari imprese agricole o reti di imprese (dove vi è prevalenza di imprese agricole);
- gli investimenti infrastrutturali con beneficiari soggetti collettivi, partnerships pubblico-private, Enti locali;
- gli investimenti per il miglioramento del capitale umano, la ricerca e l'innovazione.

Per i soggetti collettivi il modello può essere quello dei contratti di rete, con la gestione comune di alcune funzioni di impresa, allo scopo di dividere il rischio imprenditoriale e creare economie di scala, senza però ridurre il potere decisionale delle imprese partecipanti alla rete rispetto all'operatività della singola impresa.

Anche alle misure agroambientali occorre assicurare un riferimento territoriale preciso, come può avvenire grazie ad incentivi per politiche di qualità legate al marketing territoriale, ai marchi territoriali, alle certificazioni ambientali ed allo sviluppo dei mercati locali, alla tutela di paesaggi tipici.

Nel secondo pilastro possono trovare spazio anche misure di sostegno per i "produttori minimi", che restano tagliati fuori dagli aiuti diretti, le aziende multifunzionali, gli agricoltori part-time. Questi produttori dovrebbero essere chiamati a partecipare a misure che prevedano incentivi per il miglioramento dell'ambiente e del territorio, l'utilizzazione degli scarti e dei reflui, l'avvio di nuove imprese, il miglioramento dell'informazione e la comunicazione.

Particolare attenzione è da dare al miglioramento strutturale ed all'innovazione tecnologica delle aziende, da incentivare con agevolazioni per l'introduzione di macchine ed attrezzature agricole innovative in termini di sicurezza ed ecocompatibilità.

L'accesso degli agricoltori al credito dovrebbe essere reso più facile, anche ricorrendo alla costituzione di un fondo di garanzia a prima richiesta.

Anche l'accorciamento delle filiere e la riduzione della forbice fra prezzi alla produzione e prezzi al consumo è un obiettivo da perseguire per migliorare la competitività delle nostre aziende agricole.

Sulle bioenergie, dopo i recenti tumultuosi sviluppi ed alla luce della possibile competizione con le produzioni alimentari, occorre riflettere su quali siano gli indirizzi da dare alle future politiche energetiche.

La gestione della PAC

La gestione della PAC deve essere orientata all'alleggerimento burocratico ed alla semplicità: semplicità per gli agricoltori, nello svolgimento degli adempimenti connessi al sistema di aiuti e semplicità per gli amministratori, per migliorare la gestione dell'erogazione degli aiuti e dei controlli.

Regole semplici per l'accesso ai contributi (in particolare quelli di sostegno al reddito), automatismi per evitare la duplicazione delle domande e l'obbligo di dichiarazione delle variazioni, armonizzazione delle procedure tra FEASR, FEAGA e Fondi Strutturali: questi alcuni fra gli accorgimenti da adottare per dipanare il groviglio di adempimenti e controlli che appesantisce la burocrazia della PAC e finisce per incidere anche sulla competitività delle imprese.

Conclusioni

Auspichiamo una PAC solida, finalizzata alla sicurezza alimentare ed allo sviluppo economico delle aziende agricole e delle zone rurali europee, che sostenga e incentivi il ruolo attivo dell'agricoltura nella protezione e nella corretta gestione del territorio.

Questa PAC, rinnovata completamente negli obiettivi e sensibilmente nelle strategie e negli strumenti, deve continuare a rappresentare la base della nostra Europa e disegnare il percorso per il suo futuro sostenibile. Non soltanto il futuro degli agricoltori, ma dei consumatori, dei cittadini, di tutti gli abitanti dell'Unione.