

LA SICUREZZA ALIMENTARE EUROPEA DALLA FINE DELLA SECONDA GUERRA MONDIALE ALL'INVASIONE RUSSA DELL'UCRAINA

di Alfonso Pascale

L'invasione russa dell'Ucraina è il conflitto geopolitico più grave dalla seconda guerra mondiale.

Come ha detto il nostro premier Mario Draghi: **“Oggi l'Ucraina non difende soltanto se stessa; difende la nostra pace, la nostra libertà, la nostra sicurezza; difende quell'ordine multilaterale basato sulle regole e sui diritti che abbiamo faticosamente costruito dal dopoguerra in poi”**.

In quell'ordine globale, minato dall'aggressione della Repubblica russa, si collocano le politiche per la sicurezza alimentare.

La pace significherà ricostruire un nuovo ordine mondiale su basi più solide e autenticamente democratiche e liberali.

La definizione di sicurezza alimentare oggi più condivisa è quella fornita dal Vertice Mondiale dell'Alimentazione del 1996. Essa è la condizione in cui "tutte le persone, in ogni momento, hanno accesso fisico, economico e sociale a cibo sufficiente, sicuro e nutriente che soddisfi le proprie necessità e preferenze alimentari per poter condurre una vita attiva e in salute".

In questa definizione è compreso il **“diritto ad avere cibo sufficiente”**.

Il vertice Ue di Versailles dell'11 e 12 marzo scorso ha impegnato l'Unione a ridurre la nostra dipendenza strategica anche nei prodotti alimentari.

Non significa aspirare all'autarchia ma avere una politica della sicurezza alimentare. Per l'Ue è il tempo di svolgere il proprio ruolo di prima potenza agricola del mondo.

Ma per farlo ha bisogno di una governance democratica ed efficace, un sistema decisionale che abbandoni la logica intergovernativa e aderisca completamente a quella sovranazionale.

L'ultima considerazione che vorrei fare in premessa è che saranno principalmente l'Africa, il Medio Oriente e il bacino del Mediterraneo a pagare le conseguenze della

crisi. Per l'Ue significa assumere una responsabilità e, nel contempo, cogliere un'opportunità.

Tre argomenti

Con questo intervento mi prefiggo di sostenere **tre argomenti**:

Il **primo argomento** è che il “diritto ad avere cibo sufficiente” va elaborato in un **pensiero politico**: un pensiero che si cimenti con la democrazia oltre lo Stato e progetti istituzioni e regole globali.

Per statisti come Roosevelt o De Gasperi o economisti-pensatori come Keynes, era chiara la differenza tra “internazionale” e “sovrnazionale”.

“Internazionale” è la logica del negoziato, delle relazioni internazionali, del coordinamento intergovernativo, fondata sul potere degli Stati. “Sovranazionale” è la logica della condivisione-potenziamento.

“Sovranazione” è cosa ben diversa anche dall'idea di “Stato europeo” o “Stato mondiale”.

I padri fondatori dell'ordine mondiale del secondo Dopoguerra avevano una limpida visione sovranazionale.

Tuttavia, nel tempo, questo pensiero ha manifestato vistose insufficienze e contraddizioni nel progettare un'architettura istituzionale adeguata e politiche efficaci.

Il **secondo argomento** è che il “diritto ad avere cibo sufficiente” è una **competenza** che deve essere esercitata da istituzioni sovranazionali **in via esclusiva**, cioè senza il condizionamento degli Stati.

Questo comporta una revisione del Trattato sull'Ue. E la consapevolezza che la soluzione che si troverà per l'Unione indicherà la strada per rivedere anche le istituzioni e le regole globali.

Il **terzo argomento** è che per far sì che questo “diritto ad avere cibo sufficiente” si espliciti in modo diffuso sul pianeta, è utile una **sperimentazione nel bacino del Mediterraneo** con un grande progetto di cooperazione Ue-Africa. Un progetto che affronti in modo integrato tre questioni: climatica, demografica e alimentare.

A sostegno di questi tre argomenti effettuerò un rapido raffronto delle politiche per la sicurezza alimentare in due distinti periodi: Guerra fredda e Dopo-guerra fredda.

Per coglierne coerenze e contraddizioni, virtù ed errori. Insomma, elementi utili per costruire un nuovo ordine mondiale.

La sicurezza alimentare europea al tempo della Guerra fredda

Durante e immediatamente dopo la seconda guerra mondiale, la carenza e il razionamento del cibo in Europa richiesero massicci interventi da parte degli Alleati.

Qui la produzione agricola era crollata del 20-30%. Era, invece, aumentata negli Stati Uniti, che rifornivano tutti i propri alleati, compresa l'Unione Sovietica.

Vi era la piena consapevolezza che il problema dell'insicurezza alimentare non sarebbe scomparso con la fine del conflitto. E avrebbe richiesto un'operazione coordinata a livello internazionale.

Emerse subito un'idea multifattoriale e prismatica di sicurezza alimentare globale, con evidenti implicazioni politiche, sociali e soprattutto economico-finanziarie.

Formare le riserve e garantire un continuo flusso di cereali sul mercato significava stabilizzare le monete e i salari, garantire il passaggio dalla guerra alla stabilità democratica e, quindi, costruire le basi per lo sviluppo industriale.

Dopo che l'Unione Sovietica violò gli accordi di Yalta, si profilò il ruolo di primo piano degli Usa nella costruzione dell'ordine mondiale del dopoguerra.

Gli aiuti americani furono decisivi nella costruzione della sicurezza alimentare europea.

Nello stesso tempo, ci furono anche contraddizioni nel ruolo svolto dall'amministrazione Usa. Spesso essa fece prevalere la tutela degli interessi di breve respiro della propria agricoltura. E così impedì la nascita di efficienti istituzioni e politiche sovranazionali. E, dagli anni Sessanta, tentò pervicacemente di contrastare il primato agricolo che la Cee si era faticosamente conquistato.

Non mancò il contributo dell'Italia nella costruzione della dimensione sovranazionale. Si pensi solo all'Amministrazione fiduciaria italiana della Somalia (AFIS), collegata al sistema Onu. Dal 1950 al 1960 la Somalia fu, per volontà dell'Onu, affidata alla tutela dell'Italia, che non era ancora membro ONU (lo divenne dal 1955). Occorreva rafforzare le istituzioni somale in vista dell'indipendenza del paese. E furono inviate personalità come Giovanni Malagodi e Giorgio Ceriani-Sebregondi a redigere piani di sviluppo in vista di processi di integrazione.

Tre vicende mi sembrano assai significative.

La prima riguarda gli aiuti Usa alle popolazioni europee.

Nel 1943, Roosevelt lanciò l'Unrra che svolse anche azioni di sostegno alle attività agricole. Si distribuivano sementi, concimi e macchinari e si miglioravano le tecniche agricole. Il tutto finalizzato a ripristinare e incrementare la produzione, in base al principio secondo il quale gli aiuti di oggi avrebbero dovuto condurre all'autonomia di domani.

Queste azioni culminarono nel Piano Marshall (1948) e in un particolare intreccio tra umanitarismo e logiche di competizione tra Alleanza atlantica e CoMEcon (che raggruppava i paesi comunisti e si completò nel 1955 con il Patto di Varsavia).

Logiche produttive e logiche militari si intrecciavano in un'unica strategia di sicurezza.

In Italia, il Comitato Interministeriale per la Ricostruzione (Cir), si occupava a più riprese dei problemi relativi alla conservazione e distribuzione del grano e di altri prodotti.

Questa particolare sensibilità era dovuta al governatore della Banca d'Italia, Donato Menichella, convinto che una politica sulle riserve di grano fosse una condizione per la ripresa della valuta.

Non a caso, la lira ottenne dal "Financial Times" il premio Oscar finanziario 1959. Il prestigioso riconoscimento rifletteva la fiducia dei banchieri, dei governi e degli operatori commerciali nella solidità della nostra valuta e il loro compiacimento per la destrezza con cui tale obiettivo era stato conseguito.

Esaurito il piano Marshall, i paesi europei fruiro dei fondi stanziati dalla FOA, agenzia creata dal governo americano nel 1953 per le operazioni estere nell'ambito della cooperazione internazionale.

Gli Usa iniziarono ad utilizzare la sovrapproduzione di cibo come arma nella Guerra fredda.

Anziché puntare, come avevano fatto in passato, al contenimento delle produzioni, sostenevano direttamente le esportazioni per riequilibrare a proprio favore le relazioni commerciali. La Nato e le strutture militari erano direttamente coinvolte in tali attività.

Per comprendere la rilevanza del programma "Cibo per la Pace" per l'Italia bastano poche cifre: nel solo periodo del 1954-1961, sul totale dei circa 1400 milioni di dollari assegnati ai diciassette paesi dell'Europa, il nostro paese ne ricevette da sola quasi 400, cioè oltre il 35%.

La seconda vicenda riguarda le origini della Fao, costituita nel 1945 come agenzia dell'Onu.

Il gruppo di esperti che guidava la Fao pensava ad essa come a un organismo incaricato di amministrare le politiche alimentari mondiali. Doveva essere dotato di pieni poteri per fissare i prezzi delle derrate, acquistare la sovrapproduzione e redistribuirla globalmente. Avrebbe così assicurato alle popolazioni non solo la quantità e la qualità del cibo necessarie per vivere in salute, ma anche la prosperità e la pace.

Questo progetto fu inizialmente approvato dall'assemblea plenaria della Fao, ma venne accantonato già nella prima fase di realizzazione. Ad ostacolare tale progetto furono i governi di alcuni paesi, tra cui l'Amministrazione americana.

E così la Fao rinunciò ad un ruolo nell'ambito del processo decisionale e si adattò ad una condizione di dipendenza dalle priorità imposte dagli Stati membri. Si ritagliò un ruolo ridotto nella disseminazione delle conoscenze e delle tecniche agricole.

La terza vicenda importante riguarda il Gatt e l'Agricoltura.

Molti osservatori hanno pensato erroneamente che l'agricoltura fosse formalmente esclusa dalla giurisdizione di quell'accordo.

In realtà, i fatti andarono in modo diverso.

Una commissione formata in ambito Onu redasse uno schema di "Carta del commercio" e progettò una organizzazione ad hoc – Ito – Organizzazione internazionale del commercio - che avrebbe dovuto garantirne l'attuazione.

Mentre veniva elaborata la "Carta", la commissione avviò i primi negoziati. Lo strumento giuridico per rendere operativo l'accordo fu il Gatt, sottoscritto a Ginevra nell'ottobre 1947 inizialmente da 23 Paesi. Esso abbassava le tariffe doganali e adottava regole contro la concorrenza sleale.

La "Carta" e il progetto di Ito furono approvati dalla conferenza dell'Avana che si svolse tra novembre 1947 e marzo 1948. Tuttavia, non videro mai la luce. I parlamenti di alcuni paesi, tra cui il Congresso degli Usa, non li ratificarono.

Il Gatt, invece, non ebbe bisogno della ratifica da parte del Congresso: la sua approvazione per gli Usa fu automaticamente desunta dal Taa, un accordo commerciale del 1934.

La Carta dell'Avana prevedeva, tra i settori da regolamentare, anche l'agricoltura e poneva un'attenzione particolare agli aspetti monetari. L'organizzazione

internazionale del commercio doveva affiancare il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale. In base agli accordi di Bretton Woods del 1944, queste dovevano essere le tre organizzazioni economiche collegate all'Onu.

Il settore primario era, dunque, formalmente incluso nel Gatt del 1947. Solo che per i prodotti agricoli prevedeva esplicitamente alcune deroghe alle sue norme generali.

Il Congresso americano aveva, infatti, approvato alcune restrizioni sulle importazioni di prodotti agricoli. E il governo aveva chiesto un'apposita esenzione dalle regole del Gatt.

L'esenzione venne concessa nel timore delle reazioni isolazionistiche che un rifiuto avrebbe potuto alimentare negli Stati Uniti.

Ma l'esistenza di questa deroga offrì una giustificazione anche agli altri Stati per ignorare le regole del Gatt nell'impostazione delle proprie politiche agricole.

E così l'ambizioso progetto di regolamentare in modo organico il commercio internazionale dei prodotti agricoli, dalla produzione alla formazione dei prezzi fino alla distribuzione, non venne più riproposto negli anni successivi.

Di agricoltura nei negoziati Gatt si incominciò a parlare nel 1960, quando venne presentato dalla Commissione europea il primo Piano Mansholt che prevedeva l'avvio della Pac.

Nel Trattato di Roma istitutivo della Cee (1957) l'agricoltura aveva assunto una collocazione centrale. La sicurezza alimentare non appariva tra gli obiettivi esplicitamente enunciati nel Trattato. Tuttavia, si poteva leggere tra le righe.

Due elementi caratterizzarono la prima fase della Pac: 1) l'eliminazione del groviglio di barriere commerciali preesistente tra gli Stati membri; 2) l'adozione di misure di protezione del mercato interno proprio per contribuire a raggiungere l'autosufficienza alimentare.

A conclusione del Dillon Round nel 1962, fu introdotta una peculiare clausola. Gli Usa accettavano il protezionismo europeo in materia agricola in cambio della piena libertà di mercato della soia e dei mangimi a base di glutine di mais, destinati all'alimentazione animale, di cui era specializzata l'agricoltura americana.

Man mano che la Pac veniva elaborata e attuata, al Kennedy Round, conclusosi nel 1967, e al Tokyo Round, siglato nel 1979, le critiche americane al protezionismo europeo si accentuarono.

E il motivo principale era che la Cee aveva raggiunto l'autosufficienza alimentare. Era passata dalla condizione di primo paese importatore di prodotti alimentari a quella di secondo paese esportatore, dopo gli Usa. Se si esclude la Gran Bretagna, notoriamente paese importatore per ragioni legate al colonialismo, la Comunità europea era diventata di fatto il primo paese esportatore.

Questa capacità produttiva ed esportativa della Cee suscitava reazioni vivaci da parte dei paesi terzi.

In realtà, in tutti i paesi industrializzati le politiche agricole alimentavano sovrapproduzione e diventavano molto costose. E tali condizioni rendevano più difficoltosa l'integrazione delle agricolture dei paesi in via di sviluppo nei mercati globali.

Agli inizi degli anni Ottanta, la Comunità europea avviò un dibattito interno per rivedere la Pac e introdusse alcune misure per contenere la spesa.

Gli Usa nel 1985 vararono il nuovo "Farm Bill" nel quale erano previste consistenti riduzioni dei prezzi.

Nel 1986 si avviò a Punta de l'Este (Uruguay) l'ottavo (e ultimo) Round del Gatt. E gli Stati Uniti tornarono alla carica, questa volta spalleggiati dal Gruppo di Cairns.

Anche la Cee cominciò a guardare con interesse a una sia pur graduale liberalizzazione agricola. E così, nel 1992, sia per favorire l'integrazione internazionale, sia per superare problemi tecnici e finanziari delle politiche agricole, approvò la riforma McSharry che introduceva i pagamenti compensativi e riduceva il sostegno dei prezzi.

L'accordo fu siglato a Marrakesh in Marocco, nel 1994. E venne istituito il Wto.

L'assenso dell'Ue maturò dopo una serie di discussioni. I più convennero che gli impegni assunti dai paesi europei non avrebbero comportato effetti più consistenti di quelli già derivanti dall'adozione e dalla messa a regime della riforma MacSharry.

La sicurezza alimentare europea al tempo del Dopo-guerra fredda

Caduto il Muro di Berlino nel 1989, il Summit della Nato approvò a Londra una "Dichiarazione" formulata da Margaret Thatcher. Essa delineava una politica di dialogo e collaborazione con gli Stati dell'Europa centro-orientale che non si riconoscevano più nel legame con Mosca. Iniziava quella che l'economista John H. Cochrane ha chiamato "l'era del pio desiderio".

Nel 1990 la Germania si riunificò. Nel 1991 l'Unione Sovietica – d'accordo con le altre nazioni che ne facevano parte – sancì la fine del Patto di Varsavia. Le repubbliche sovietiche rivendicarono il principio di autodeterminazione per realizzare la loro sovranità nazionale. Eventi tumultuosi che, tuttavia, non portano all'affermazione del paradigma "sovrnazionale".

Due vicende sono esemplificative.

La prima riguarda la Integrazione europea.

I leader degli Stati che fanno parte della Cee reagirono d'impulso alle novità geopolitiche e presero una scorciatoia.

Si istituì la moneta unica, prima ancora di edificare una vera e propria istituzione politica sovranazionale, autonoma dagli Stati membri e con una governance democratica.

Nel 1992 entrò in vigore il Mercato unico europeo e fu adottato il Trattato di Maastricht che cambiava la natura del processo di integrazione. Con quel Trattato, la Comunità diventò una Unione europea e si modificò il processo decisionale.

La governance dell'Ue si rivelò presto inefficiente. Produce lentezze e disfunzioni e genera conflitti tra istituzioni unionali e Stati membri. Rende l'Ue un nano politico nello scacchiere mondiale, un soggetto diviso al proprio interno, senza una sovranità distinta e autonoma dalle sovranità nazionali.

Nel frattempo, la politica europea della sicurezza alimentare diventava evanescente.

L'altra vicenda è il Round del Millennio che iniziò nel 1999, con il vertice di Seattle.

Spuntarono nuovi protagonisti, come Brasile, Russia, India, Sudafrica. Nel 2001 anche la Cina entrò nel Wto.

Il negoziato fu ripreso a Cancun nel 2003. E nonostante ci fosse sul tavolo la proposta di riforma della Pac predisposta dal Commissario Fischler (pagamento unico all'agricoltore indipendentemente dalle sue scelte produttive), gli Usa e i paesi emergenti continuarono ad attaccare l'Ue.

Nel 2011 anche la Russia è entrata nel Wto.

Questo ciclo di negoziati non si è mai concluso e il multilateralismo si è arenato. Al centro dei conflitti è sempre stato il tema dell'agricoltura.

Gli Stati Uniti hanno privilegiato gli accordi bilaterali e l'Ue non è diventata una protagonista del mondo globale, avendo mantenuto le proprie istituzioni in una condizione di fragilità e inefficienza.

La democrazia oltre lo Stato. Ci vuole un nuovo pensiero democratico

Adesso riprendiamo il **primo tema iniziale**.

Il “diritto ad avere cibo sufficiente” ha bisogno di essere elaborato connettendo quattro questioni: clima, demografia e democrazia oltre lo Stato.

Per quanto riguarda la questione climatica, ci troviamo dinanzi ad un fatto accertato. E così anche la sua origine antropica. L’Ue si è posta l’obiettivo dell’impatto climatico zero entro il 2050.

Per inquadrare invece la questione demografica, bastano poche cifre. Nel 2019, sulla Terra c’erano circa 7,7 miliardi di persone. Nel 1950 eravamo 2 miliardi e mezzo. La popolazione dell’Ue non cresce più: la quota di ultraottantenni è quasi raddoppiata negli ultimi 20 anni.

Ci vuole una Ue che abbia una visione del mondo e dia risposte convincenti ai problemi planetari. Bisogna costruire una interdipendenza politica e culturale, prima ancora che economica.

Durante la Guerra fredda, la visione delle relazioni internazionali che ha ispirato le scelte dei leader occidentali era la seguente: l’ordine globale è fondato sulla lotta per il potere politico-militare tra i due blocchi contrapposti e le interdipendenze economiche sono subordinate a quell’ordine.

Nel Dopo-guerra fredda, quella visione si è modificata e si può così sintetizzare: l’ordine globale è fondato sempre di meno sulla lotta per il potere politico-militare tra gli Stati e sempre di più sulle interdipendenze economiche tra di essi.

Sabino Cassese ha contato circa duemila regimi regolatori globali. Il solo Wto consterebbe di un corpus ricco di circa ventimila regole. Avrebbero dovuto addomesticare le pulsioni aggressive degli Stati, contribuire a delegittimare la guerra come strumento per la soluzione delle contese. Ma l’aggressione dell’Ucraina dimostra che si è trattato di una grande illusione. Si è riprodotta una nuova e più ampia frattura: democrazie, da una parte, e autocrazie, dall’altra.

Sergio Fabbrini sostiene che la crisi dell’ordine mondiale dipenda dal fatto che “l’interdipendenza basata sugli scambi economici e le norme giuridiche non è sufficiente per pacificare il mondo”.

Bisogna ricostruire una sintesi tra economia e valori liberali, tra idea di sostenibilità e pensiero politico democratico, tra libertà di commercio e scambi fondati su valori condivisi ed effettive condizioni di parità.

I temi legati alla sicurezza alimentare hanno molto sofferto di una drammatica debolezza intellettuale e politica e di una esorbitanza di irrazionalismi e ideologismi.

L'impatto ambientale e sociale degli eccessi che si erano verificati nel corso della Rivoluzione verde, tra gli anni Cinquanta e Ottanta del secolo scorso, aveva suscitato un positivo processo di sensibilizzazione sui temi ecologici. Ma non c'è stata la capacità di creare una sintesi tra la cultura liberale e democratica e le esigenze e sollecitazioni nuove della società.

Nel 2002 è nato un nuovo approccio europeo alla sicurezza alimentare. Diventano esorbitanti gli aspetti relativi alla sicurezza igienico-sanitaria e a quella informativa e viene relegato in una posizione marginale l'aspetto riferito alla "sicurezza di avere cibo sufficiente".

La strategia unionale "Green Deal", che riguarda tutte le sfaccettature della transizione verde, coinvolge l'agricoltura prevalentemente mediante la strategia "Dalla fattoria alla tavola".

Questa strategia potrebbe portare ad un aumento delle importazioni dai paesi terzi.

Ma in un mondo che deve affrontare il dramma della fame e della denutrizione, non si possono spingere le popolazioni più povere a mettere a coltura nuovi terreni.

L'obiezione che spesso viene sollevata a tale rilievo è che produrre cibo nell'Ue costa troppo. E, dunque, per i consumatori europei sarebbe più conveniente acquistare prodotti importati.

Ma questa considerazione non tiene conto che il costo maggiore dipende dalle più elevate tutele del lavoro e dell'ambiente.

Ci vogliono clausole sociali e ambientali negli accordi commerciali e d'investimento. Altrimenti importare di più significherebbe avallare, nei paesi con regimi autoritari, sfruttamento del lavoro e disastri ecologici. E non si premierebbero quei paesi poveri o emergenti che si sforzano di rispettare standard minimi di protezione dei lavoratori e dell'ambiente.

Sia chiaro, non si deve arretrare di un millimetro rispetto all'obiettivo europeo della neutralità climatica. Anche l'agricoltura deve contribuire a raggiungerlo. Ma bisogna scegliere bene gli strumenti da applicare.

Ci sono pratiche agricole sostenibili che non vengono diffuse, come quella di seminare direttamente su terreni non lavorati.

Occorrerebbe diversificare le colture e gli agro-ecosistemi.

Bisognerebbe finalmente aprire le porte all'applicazione delle biotecnologie in agricoltura.

La sicurezza alimentare europea non può fare a meno dell'intensificazione sostenibile: oggi il sapere scientifico ci consente di farlo.

La democrazia oltre lo Stato. Ci vogliono istituzioni sovranazionali democratiche ed efficienti

Il **secondo tema iniziale** lo avevo così sintetizzato: garantire il "diritto ad avere cibo sufficiente" è una competenza che non può essere esercitata a livello statale perché i problemi da affrontare sono planetari. Questa competenza deve essere esercitata da istituzioni sovranazionali in via esclusiva, cioè senza il condizionamento da parte degli Stati nazionali.

La forza che rendeva possibile le interdipendenze economiche durante la Guerra fredda era la deterrenza reciproca dei due blocchi militari contrapposti.

La forza che rendeva possibile l'interdipendenza nel dopo-Guerra fredda era l'egemonia Usa.

Venuto meno quel ruolo, come ha dimostrato la fuga da Kabul nell'agosto 2021, si è caduti nel cosiddetto "mondo di nessuno". A quel punto si sono aperti spazi all'azione unilaterale di tiranni con le armi nucleari (come Putin).

Questo significa che l'ordine mondiale si può reggere se si costruiscono soggetti politici autorevoli (istituzionali e partitici) in grado di tutelarne l'impronta liberale e di pensare ad una "riglobalizzazione selettiva".

Per questo motivo alla Conferenza sul Futuro dell'Europa che si concluderà il 9 maggio prossimo non dovrebbe succedere una convenzione intergovernativa.

L'art. 10, c. 2, del TUE recita: "I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo". Bisognerebbe che il Parlamento europeo getti il cuore oltre la siepe ed elabori un progetto di revisione del Trattato ai sensi dell'art. 48 del TUE. Per poi negoziarlo con gli Stati membri, in un confronto / scontro politico.

Se l'Ue supererà la prova della sua riforma istituzionale, acquisterà autorevolezza politica per indicare al mondo anche il percorso più efficace al fine di giungere a una nuova combinazione tra istituzioni nazionali e quelle sovranazionali.

Le politiche per la sicurezza alimentare globale andrebbero decise da istituzioni politiche, come l'Onu, e gestite da agenzie operative: Fao, Wto, Banca mondiale e Fondo monetario internazionale. Ci vorrebbe una nuova Bretton Woods.

Storicamente, nelle unioni di Stati, alla unione sono state assegnate le competenze relative alla sicurezza collettiva (dalla politica estera e militare a quella alimentare, dalla politica monetaria e fiscale a quella energetica), mentre gli Stati membri hanno trattenuto per sé tutto il resto.

L'Ue non è stata coerente con questa impostazione e dovrebbe procedere ad un bilanciamento delle competenze.

Bisognerebbe riflettere su un eventuale ricalibratura delle competenze in materia di "agricoltura", per distinguere in modo razionale ed efficace le materie che dovrebbero rimanere nella competenza esclusiva dell'Ue e le materie che dovrebbero tornare nella competenza degli Stati membri.

Con il Trattato di Lisbona la materia "agricoltura" è attribuita all'Ue come competenza concorrente. La politica agricola europea non è più una politica comune, come è stata in passato. Mentre la politica commerciale è un settore di competenza esclusiva dell'Unione.

Sarebbe opportuno che la materia "sicurezza alimentare" diventasse una materia di esclusiva competenza unionale, senza più interferenze da parte degli Stati membri.

Non così dovrebbe essere per i "pagamenti diretti": i quali già sono attribuiti di fatto alla competenza degli Stati membri e andrebbero assegnati ad essi anche formalmente.

L'Ue potrà essere protagonista nello scacchiere mondiale e potrà contribuire a delineare un nuovo ordine globale se completerà rapidamente il suo processo di integrazione.

La democrazia oltre lo Stato. Ci vuole un progetto Ue-Africa

Il **terzo e ultimo tema iniziale** suonava così: sarebbe utile per affermare a livello planetario il "diritto ad avere cibo sufficiente" una sperimentazione nel bacino del Mediterraneo: un grande progetto di cooperazione Ue-Africa.

Fernand Braudel aveva trovato prove e testimonianze per smentire l'idea di un Mediterraneo ormai fuori della storia. All'inizio del secondo dopoguerra, egli prefigurava un nuovo protagonismo di questo mare. Una intuizione che oggi si ripropone.

L'Ue cresce poco o nulla, l'Africa cresce impetuosamente. Questo squilibrio va governato, non può essere subito. Non può essere delegato alle "regole" odiose e inaccettabili dei trafficanti di esseri umani.

Serve la consapevolezza che l'immigrazione non è un'emergenza, ma è un fenomeno strutturale. Una questione, dunque, da affrontare in maniera sistemica e in rapporto con i paesi di provenienza e di transito.

È dentro questo approccio che si deve porre l'obiettivo di cambiare il Trattato di Dublino, di ricostruire e mantenere forme effettive di solidarietà nella redistribuzione.

Questo obiettivo va collocato dentro un progetto più ampio d'intervento nel Mediterraneo e in Africa da fondare sull'agricoltura e su una concezione integrata della sicurezza alimentare.

Ma occorrerebbe pervenire anche su questo tema ad una capacità decisionale che l'Ue attualmente non ha su materie che sono di competenza nazionale. La modifica del Trattato dovrebbe prevedere l'attribuzione esclusiva all'Unione della politica demografica e di quella migratoria, da pensare e realizzare con modalità strettamente connesse.

Per concludere, vorrei esprimere la profonda convinzione che l'innovazione sovranazionale possa essere – se genuina, se cioè usata non per imporre, sotto mentite spoglie, la logica delle relazioni internazionali, quella del potere – fattore di liberazione e non di vincolo, fattore di sviluppo e non di arretramento. È il pensiero di Keynes, di Roosevelt, di De Gasperi, di molti altri italiani fino a Draghi.