

IL PIANO MATTEI: VERSO UNA NUOVA *AFRICA POLICY*?

Gabriele Messina *

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il Piano Mattei: contenuti, aree di intervento, risorse, Paesi coinvolti – 3. Gli organi di funzionamento – 4. Verso una nuova *Africa policy*? – 5. Conclusioni.

1. – L’Africa è sempre stata una regione strategicamente importante per l’Italia sia per la sua posizione geografica che per i legami storici e culturali che legano il nostro Paese al continente africano ¹. Da una parte il passato coloniale con le sue ambizioni imperialistiche e le sue atrocità ², dall’altra il secondo dopoguerra quando, come ricorda Antonio Morone, *di Africa si parlò, e si parlò tanto [...] e all’Africa si pensava per mitigare il problema dell’eccedenza di manodopera. [...] e ci volle tempo prima che il tramonto delle colonie cominciasse a profilarsi come inevitabile* ³.

Negli anni a venire, accantonato l’obiettivo improbabile di un controllo politico nelle ex colonie, l’Italia cominciò a pensare all’Africa *come ad un potenziale mercato per la propria produzione industriale e come a un possibile alleato politico nei nuovi equilibri internazionali* ⁴. E a ben vedere sono numerosi gli accordi di cooperazione sottoscritti con i singoli Paesi africani nel corso di questi anni, seppur *le vicende storiche abbiano nei fatti limitato le relazioni più significative con la regione all’area del Corno d’Africa* ⁵.

Due momenti della storia recente segnano un cambio di passo nel dia-

* PhD Student in System Dynamics presso Università degli Studi di Palermo.

¹ V. Deplano, A. Pes, *Storia del colonialismo italiano politica, cultura e memoria dall’età liberale ai nostri giorni*, Carocci, 2024, passim.

² G. M. Bravo, *Africa, bel suol d’amore. Sulla storia del colonialismo italiano*, in *Studi Storici*, 33(4), 1992, 939 s.

³ A. M. Morone, *La fine del colonialismo italiano politica, società e memorie*, Firenze, 2018, 84.

⁴ Morone, op. cit., 91.

⁵ G. Carbone, G. Bruno, G. Calchi Novati, M. Montanini, *Scommettere sull’Africa emergente: opportunità e scenari della presenza italiana nell’Africa Subsahariana*, Milano, 2013, 45.



logo con i Paesi africani. Da una parte, la crisi economica ⁶ e dall'altra quella migratoria ⁷. Come osservato da Giovanni Carbone e Lucia Ragazzi:

Quando l'Italia ha dovuto affrontare la profonda crisi economica alimentata dalla crisi finanziaria globale e, subito dopo, dalla crisi europea del debito, i mercati africani in rapida crescita sono improvvisamente diventati oggetto di attenzione per Roma, per la quale apparivano come un possibile salvagente o quantomeno come nuovi canali per l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese italiane, che maggiormente soffrivano la debolezza della domanda interna. Il secondo fattore trainante delle nuove iniziative [...] è stata l'urgenza politica di affrontare la "crisi migratoria" della metà degli anni Dieci del Duemila. La maggior parte degli immigrati irregolari che arrivavano in Italia proveniva dall'Africa e questo ha ulteriormente rafforzato la consapevolezza che non fosse più possibile ignorare il continente. Il discorso politico e le soluzioni proposte si sono concentrate sull'"investire nello sviluppo" per affrontare le "cause profonde" della migrazione ⁸.

L'immagine dell'Africa, negli ultimi anni, ha subito una profonda trasformazione. Da più parti, quello africano è stato definito come il continente del futuro ⁹ pronto ad attraversare una serie di transizioni epocali che ne plasmeranno il profilo economico, sociale, politico e demografico ¹⁰.

Come ricordano Sheyla Moroni e Maria Stella Rognoni, *il continente, a lungo rappresentato come economicamente marginale, serbatoio di povertà, bacino di conflitti, oggi appare sotto una luce diversa ¹¹*. E i numeri mostrano un'Africa che

⁶ S. Dieste Muñoz, *El Mediterráneo: un espacio común ante una sucesión de crisis*, in *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 135, 2023, 247 s.; C. Madeira, *The impact of financial crises on industrial growth in the Middle East and North Africa* in *Global Finance Journal*, 2025,65; J.E. Ogbuabor, C. Agu, I.C. Mba, *Do Foreign Direct Investment Inflow and Trade Openness Influence International Tourism Demand in Africa? A Study of the Post-Global Financial Crisis Era*, in *Journal of Travel Research*,63(8), 2024, 1894 s.

⁷ M. Savino, *L'Italia, l'Unione europea e la crisi migratoria*, Il Mulino, 2017, passim.

⁸ G. Carbone, L. Ragazzi, *Il Piano Mattei: verso nuove relazioni Italia-Africa?*, ISPI, Milano 2025, 24.

⁹ P. Nonell Torres, H. Acuña Barrantes, *África: un continente con oportunidad y futuro*, in *Revista Academia y Virtualidad*, 9, (1), 2016, 142.

¹⁰ G. Mistretta, *Le vie dell'Africa: il futuro del continente fra Europa, Italia, Cina e nuovi attori*, Infinito edizioni, 2020; L. Puddu, *Il secolo della crescita?: le economie africane nell'arena globale*, in *Paradoxa*, 18(2), 2024, 87 s.

¹¹ S. Moroni, S.M. Rognoni, *Politica e politiche dell'Italia in Africa, 2008-2018*, a cura di G. Bulli, A. Tonini, in *Migrazioni in Italia: oltre la sfida : per un approccio interdisciplinare allo studio delle migrazioni*, Firenze, 2021, 63.

corre¹² con una popolazione, più che raddoppiata entro il 2050, con una età media di 25 anni che ne farà anche in futuro la regione più giovane del mondo¹³. L'Africa, come è noto, può contare non solo su una vasta percentuale di risorse naturali ma anche su flussi di scambi commerciali sviluppati al di sotto del loro potenziale¹⁴; pertanto, alla luce di questo scenario diventa prioritario ricostruire con i popoli africani un nuovo modello di partenariato. A ben vedere, infatti, negli ultimi decenni, la politica italiana verso l'Africa è stata spesso caratterizzata da un approccio frammentato, concentrato principalmente sulla gestione delle emergenze, prima fra tutte quella migratoria¹⁵, piuttosto che su una visione strutturata ed organica di lungo periodo. Come sostenuto da Cadin e Piergigli, se da un lato *il nostro Paese ha riconosciuto negli ultimi decenni una precisa priorità alla cooperazione con l'Africa, finanziando numerosi progetti governativi e non, è peraltro innegabile che ciò sia avvenuto in maniera sostanzialmente anarchica e soprattutto in assenza di una strategia ben definita e di risorse sufficienti*¹⁶.

Nel corso di questi ultimi anni, è risultato evidente, come rilevano gli stessi Matteo e Bellucci, che *il dibattito in materia di Africa si sia legato strettamente a questioni di natura più prettamente interna, che rende difficile comprendere le trasformazioni in atto a livello geopolitico. La gestione dell'immigrazione regolare ed irregolare in Italia, le modalità dell'integrazione degli stranieri in Italia, il principio dello ius soli rispetto allo ius sanguinis sono da tempo oggetto di controversie e aggiungono complessità al modo in cui la relazione tra Italia e Africa è concepita e discussa*¹⁷.

A questo proposito, l'ambizione del Piano Mattei è proprio quella di segnare un cambiamento significativo in questa direzione, con la volontà di inci-

¹² L. Nachum, C.E. Stevens, A. Newenham-Kahindi, S.Lundan, E.L. Rose, L. Wantchekon, *Africa rising: Opportunities for advancing theory on people, institutions, and the nation state in International business*, in *J Int Bus Stud.*, 2022, 1 s.

¹³ Nonnel Torres, Barrantes, op. cit., 146.

¹⁴ G. Armillotta, F. Cardini, *Africa, il continente del terzo millennio: chiave della modernità dal colonialismo al risveglio*, Ledizioni, Milano, 2021, passim.

¹⁵ E. Ambrosetti, *The impact of the economic crisis on migrations flows between Italy and North Africa*. CARIM AS 36, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole, Firenze, European University Institute, 2009, passim.

¹⁶ R. Cadin, V. Piergigli, *Mattei: il Piano che visse due volte*, in *Federalismi, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, n.29/2024, 4.

¹⁷ S. Matteo, S. Bellucci, *Africa Italia: due continenti si avvicinano*, FaraEditore, Roma, 1999, passim.

dere un vero e proprio cambio di passo nell'*Africa policy* del Governo italiano¹⁸. Nelle intenzioni, l'idea è quella di *una rottura rispetto al passato, quando gli interventi italiani a sostegno del continente africano si concretizzavano prevalentemente, almeno fino al 2011, in azioni di riduzione del debito. Quelle politiche di aiuto hanno conosciuto, per un certo arco di tempo, una sensibile contrazione a seguito della crisi finanziaria e sono poi gradualmente riprese negli ultimi anni*¹⁹.

Ispirato dalla figura di Enrico Mattei, un personaggio «ai confini dell'avventura e della leggenda» come lo ha definito Vincenzo Viti²⁰, fondatore dell'ENI, l'Ente Nazionale Idrocarburi, e artefice della politica energetica italiana in Africa durante gli anni del dopoguerra²¹ e del miracolo economico, il Piano Mattei propone di rilanciare una politica di cooperazione e di crescita sostenibile tra Italia e Africa. Una scelta legata ad un rinnovato interesse per il continente, che negli ultimi anni ha visto una crescente competizione tra potenze globali come la Cina²², la Russia²³ e gli Stati Uniti²⁴, cia-

¹⁸ G. Carbone, *Italy's return to Africa: between external and domestic drivers*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2023; 53; A. Villani, *L'Africa nella politica italiana di cooperazione allo sviluppo*, a cura di P. Borruso, in *L'Italia in Africa: le nuove strategie di una politica postcoloniale*, Cedam, 2015, passim.

¹⁹ Cadin, Piergigli, *op. cit.*, 7.

²⁰ V. Viti, *Enrico Mattei. Un tycoon geniale, senza eredi*, in *Rivista economica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez*, 1-2/2020, 315 s.

²¹ G. Pinella, *Cultura politica e coscienza repubblicana in Enrico Mattei in 2 giugno: nascita, storia e memorie della Repubblica: il momento repubblicano nella costruzione della democrazia*, Casalini, 2020, 209 s.; G.P. Manzella, *Enrico Mattei, coraggio e visione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez*, 2-3/2021, 813 s.; P. H. Frankel, *Petrolio e potere: Enrico Mattei*, La nuova Italia, 1970, passim; M. Bonne, *I Colloqui Tra l'Unione Sovietica e l'industria Energetica Italiana Dal 1959 al 1961: La Strategia Di Enrico Mattei e i Suoi Risvolti Sulla Politica Internazionale*, in *Ventunesimo Secolo*, 10, no. 24, 2011, 159 s.

²² E. Agapong Wiafe, L. Anning, *Effects of Sino FDI on the Growth of Sub-Saharan Africa*, in *International Economics*, v. 74, n. 1, 2021, 1 s.; M. Boitumelo, *Are Sino-Africa Relations Mutually Beneficial for Africa?*, in *Journal of BRICS Studies*, 3, 2025.

²³ F. E. Şefkatli, O. Giray, *Russia in Africa: Foreign Policy, Actors and Engagements*, in *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, vol. 19, no. 46, 2023, 635 s.; V. V. Glinskii, L.K. Serga, A.A. Grishakova, *Russia and Africa: Prospects for Expanding Exports of Industrial Products*, in *Studies on Russian Economic Development*, 2024, 35(2), 296 s.; V.A. Noskov, A.V. Slinchenko, V. Mantulenko, *Status and Prospects for the Development of Russia's Trade with Africa Countries*, 2024, 211 s.

²⁴ F. McCormack, A.J. Kaba, *The Obama Administration and U.S.-Africa Relations*, in *Western Journal of Black Studies*, 2015, 39(3), 238 s.; M.A. Alaminos, *Trump administration's impact on United States-Africa relations: An early assessment of changes, continuities and consequences*, in *Revista UNISCI*, 2018(48), 369 s.; S.S. Nyang, *US-Africa Relations over the Last Century: An African Perspective*, in *Social Research*, 72(4), 2005, 913 s.; O. Anselmo, *From George W. Bush to Donald J. Trump: Africa in the*

scuna con le proprie strategie di intervento e piani di investimento²⁵. Tralasciando la sua raffinatissima capacità affaristica e il suo elevato acume politico, il riferimento ad Enrico Mattei è legato nel nostro caso al suo metodo, caratterizzato da un agire economico ispirato alla creazione di un vantaggio sociale generalizzato. Come ricorda Maria Bocci, *Mattei riteneva che per combattere il sottosviluppo fosse necessario collegare, in un unico orizzonte indirizzato al progresso, il benessere di popoli diversi, le cui disparità potevano essere valorizzate grazie a una collaborazione che andasse a beneficio non solo di chi partiva da una posizione avvantaggiata, ma di tutti i soggetti coinvolti*²⁶. Il cosiddetto “metodo Mattei” o “formula Mattei” era ispirato dunque ad un approccio non predatorio caratterizzato da una cooperazione equa e paritaria, riassumibile nella massima: “ascoltare, rispettare, costruire insieme”. Nico Perrone, in “*Obiettivo Mattei: petrolio, Stati Uniti e politica dell'Eni*” scrive:

*Il sistema introdotto da Mattei attribuiva un utile maggiore di circa il 25% al paese detentore di pozzi e ne rispettava la sovranità, offrendogli parità societaria nell'impresa. Tale formula contrattuale faceva inoltre gravare i rischi di un insuccesso solo sull'Eni, perché l'impegno societario col paese sul cui suolo si operava, e il rimborso di parte delle spese di ricerca, si sarebbero realizzati solo a condizione del reperimento del petrolio e dopo l'eventuale entrata in funzione dei pozzi*²⁷.

Il punto qualificante del Piano Mattei per l'Africa consiste, come presentato dai suoi promotori, proprio in una metodologia nuova che risponde alle esigenze dell'Africa, riconoscendo la centralità della condivisione dello sviluppo socioeconomico sostenibile e delle responsabilità per la stabilità e la sicurezza, quale fondamento di rapporti duraturi di reciproco beneficio tra l'Africa e l'Europa.

Come è noto, gli obiettivi dichiarati del Piano riguardano essenzialmente tre direttrici. La prima è quella di rendere l'Italia un hub energetico logistica-

US foreign policy, 2001-2020, in *Revista Conjuntura Austral*, 12(58), 2021, 92 s.

²⁵ F. Buonocore, *Cina e Stati Uniti in Africa in Africa*, in *Rivista Trimestrale Di Studi e Documentazione Dell'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente*, 64(1/2), 2009, 223 s.; D. Gavinelli, *One Belt One Road: la riapertura delle Vie della Seta o un nuovo percorso geopolitico per la Cina?*, in *Geography Notebooks*, v. 1, n. 1, 2018, 15 s.; S. Mancuso, *China in Africa and the Law*, in *Annual Survey of International & Comparative Law*, Vol. 18 Iss. 1, Article 10, 2012, 243 s.

²⁶ M. Bocci, *Tutta la verità sul Piano Mattei per l'Africa*, in *Vita e Pensiero*, CVI, 2023, 90.

²⁷ N. Perrone, *Obiettivo Mattei: petrolio, Stati Uniti e politica dell'ENI*, Gamberetti Editrice, Roma, 1995, passim.

mente strategico per l'Europa. Del resto, da un lato la vulnerabilità del nostro Paese che, come sappiamo, ha un'alta dipendenza dalle importazioni di gas naturale e petrolio²⁸ e dall'altro l'incerto scenario geopolitico globale hanno messo in evidenza la necessità di una diversificazione delle fonti energetiche rispetto all'asse est-ovest²⁹, sviluppando le forniture sud-nord e cercando nuovi accordi con i produttori africani. È singolare, ad esempio, come con lo scoppio del conflitto russo-ucraino, l'Italia sia tornata a guardare alla Libia³⁰ con rinnovato interesse *come partner strategico nel raggiungimento dell'indipendenza energetica dalla Russia, [...] come dimostra l'intesa firmata a gennaio 2023 tra Eni e la Noc (n.d.r. la società statale libica di idrocarburi)*³¹.

La seconda direttrice è quella relativa al controllo e monitoraggio dei flussi migratori³². Un tema che rimane centrale nel dibattito politico nazionale ed europeo, seppur a vicende alterne e con prospettive differenti a seconda dei governi in carica. La terza e ultima direttrice è quella legata al rilancio di un ruolo di primo piano e strategico dell'Italia nel Mediterraneo. Del resto, uno sguardo veloce al recente passato dimostra come la politica estera dell'Italia repubblicana sia intrinsecamente legata al Mediterraneo, comprensivo delle sue aree contigue, inteso come spazio politico piuttosto che geografico³³. Come è stato sottolineato da Carola Cerami:

Over the last decade, Italy has been attempting to promote its global profile by becoming a central player in the broader Mediterranean basin, placing itself at the centre of a network of Mediterranean trade, economic, and cultural routes connecting Europe with Africa and the Middle East. Starting in 2013, the government led by Enrico Letta and then Matteo Renzi's government introduced ele-

²⁸ N. Sartori, *Il problema della dipendenza energetica*, Edizioni Polistampa; 2015, 43.

²⁹ B. Wetzel, *The EU engagement in Central Asia*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 88(2) (350), 2021, 185 s.

³⁰ I. Tremolada, *Nel Mare Che Ci Unisce Il Petrolio Nelle Relazioni Tra Italia e Libia* Ilaria Tremolada, Mimesis; 2015, passim.

³¹ R. Redaelli, *Quale ruolo per l'Italia nel puzzle libico*, in *La nuova Africa Mediterranea*, *Rivista Comprendere*, n.1, 2023, 24.

³² D. Miotti, *La popolazione e i flussi migratori: il passato, il presente e il futuro dell'Italia, del Mezzogiorno e della Sicilia nel Mediterraneo, crocevia delle migrazioni e dell'economia mondiali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2019, passim.

³³ F. De Ninno, F. Cavo, *L'Italia e il Mediterraneo allargato. Difesa e politica estera dalle origini nella Guerra fredda al mondo post-bipolare*, a cura di F. De Ninno, F. Cavo, in *Il Mediterraneo allargato e l'Italia: dalla Guerra fredda al mondo post-bipolare*, Roma, 2024, 33.

*ments of renewal in relations with the African continent. In those years, a new public debate on Africa opened up in Italy, fuelled by the upheavals of the Arab revolts of 2011 and the resulting increase in migratory flows. Among the priority issues were the following: the definition of a long-term strategy of collaboration with African governments to manage the migratory issue in a coordinated manner, the promotion and intensification of the presence of Italian companies on the continent and, above all, the energy issue and the development of a south-north energy axis to reduce dependence on the east-west one*³⁴.

Il Governo italiano intende imprimere un cambio di paradigma nei rapporti con il continente africano e costruire un partenariato su base paritaria, che rifiuti tanto l'approccio paternalistico, neocoloniale e caritatevole quanto quello predatorio, e che sia capace di generare benefici e opportunità per tutti. Rappresenta una novità nel metodo e nel merito. Da una parte, il Piano Mattei si presenta come *un nuovo strumento di azione governativa che "ibrida" la politica estera con la cooperazione allo sviluppo*³⁵, dall'altro anche nel merito, *un Piano che ponga l'Africa al centro del dibattito e che preveda nel contempo un maggiore coordinamento e un aumento dei finanziamenti rappresenta un vero e proprio cambiamento di paradigma*³⁶.

L'Italia ha, più di altre Nazioni, la possibilità di costruire con successo questo modello, perché può contare su diversi elementi di forza, a partire dai già richiamati storici legami economici, sociali e culturali e dalla radicata presenza nel continente africano³⁷. Oggi, a distanza di decenni, il Piano Mattei si propone come obiettivo quello di estendere la visione di Mattei, mettendo in primo piano il concetto di sviluppo sostenibile e di cooperazione economica basata su investimenti, formazione e progetti di sviluppo che favoriscano la crescita locale, la creazione di infrastrutture e il rafforzamento delle capacità delle istituzioni africane. Un progetto ambizioso che testimonia la volontà politica di intraprendere un nuovo corso nel sistema delle relazioni tra l'Italia e il continente africano. Il nodo da sciogliere rimane quello

³⁴ C. Cerami, *Could the "Mattei Plan" be reinvented for Africa? A historical perspective*, in *Il Politico*, 261(2), 2024, 110.

³⁵ Cadin, Piergigli, op. cit., 6.

³⁶ Cadin, Piergigli, op. cit., 6.

³⁷ R. Settimo, *L'Interscambio Commerciale E Gli Investimenti Dell'Italia Nei Paesi Del Nord Africa*, in *Bank of Italy*, Occasional Paper No. 226, 2014, 4 s.

legato all'attuazione effettiva del Piano Mattei che comporta importanti responsabilità sia sul versante delle aspettative attese sia su quello della credibilità del nostro Paese a livello interno, internazionale e nei rapporti con il continente africano. L'obiettivo di questo lavoro è quello di esaminare a fondo i contenuti e il metodo che il Piano Mattei vuole mettere a frutto. Successivamente, il focus sarà orientato verso un'analisi delle modalità di implementazione del Piano e degli organi di funzionamento dello stesso. Infine, si procederà ad una valutazione di merito per comprendere se e in che misura il Piano Mattei possa ambire ad inaugurare una nuova stagione ed un nuovo paradigma per i rapporti di cooperazione tra Italia e continente africano.

2. – Rintracciare le radici del Piano Mattei non è semplice. Si può di sicuro convenire sul fatto che il Piano non si presenta come quel “documento programmatico-strategico” preannunciato dalla legge n. 2/2024³⁸ ma anzi più come un contenitore o come più volte sottolineato dai suoi promotori, come una iniziativa “vivente”, che in un'ottica di evoluzione incrementale vuole espandere i contorni dello schema di partenza anche alla luce di un dialogo con gli Stati che vorranno essere partner del progetto. Di certo il punto di partenza è il decreto-legge 15 novembre 2023, n. 161, poi convertito nella legge 11 gennaio 2024, n. 2, (Disposizioni urgenti per il “Piano Mattei” per lo sviluppo in Stati del continente africano).

Nei sette articoli del testo del d.l. 161/2023, il Piano Mattei viene, come precedentemente richiamato, definito come un documento programmatico strategico volto a promuovere lo sviluppo in Stati africani con una finalità: quella di rafforzare la collaborazione tra l'Italia e il continente africano. Il Piano elenca, seppur in modo ampio, settori di intervento e priorità. Istituisce un'apposita Struttura di Missione e una Cabina di Regia, quest'ultima presieduta dalla Presidente del Consiglio e composta da rappresentanti del Governo, di altri enti pubblici, di soggetti privati e del terzo settore e per ultimo individua le risorse a disposizione per l'attuazione delle progettualità. Andando più a fondo, è inevitabile accorgersi che il Piano Mattei individua direttrici di intervento eterogenee tra di loro e di ampia portata, con particolare riferimento ai settori della *cooperazione allo sviluppo, della promozione delle esportazioni e degli investimenti, dell'istruzione, della formazione superio-*

³⁸ L. 2/2024, art. 1.

*re e formazione professionale, della ricerca e innovazione, salute, agricoltura e sicurezza alimentare, approvvigionamento e sfruttamento sostenibile delle risorse naturali, incluse quelle idriche ed energetiche, tutela dell'ambiente e adattamento ai cambiamenti climatici, ammodernamento e potenziamento delle infrastrutture anche digitali, nel settore aerospaziale, valorizzazione e sviluppo del partenariato energetico anche nell'ambito delle fonti rinnovabili, dell'economia circolare e del riciclo, sostegno all'imprenditoria e in particolare a quella giovanile e femminile, promozione dell'occupazione, turismo, cultura, prevenzione e contrasto dell'immigrazione irregolare e gestione dei flussi migratori legali*³⁹.

I citati ambiti sono poi accorpati in sei aree prioritarie di intervento, ovvero istruzione e formazione, agricoltura, salute, energia, acqua, infrastrutture fisiche e digitali, ispirate ai criteri generali di efficacia (progetti concreti, con un approccio basato sul raggiungimento di risultati e capaci di generare un impatto significativo e riscontrabile nel breve periodo), integrazione e flessibilità (progetti che mettano a sistema le iniziative di cooperazione con l'Italia, favorendone l'espansione di scala e la multidimensionalità), valore aggiunto (progetti idonei a produrre un significativo miglioramento delle condizioni di vita della popolazione locale), potenzialità incrementali (le iniziative possono essere concepite anche come sviluppo di programmi già in essere, in un'ottica di sistema, e avere potenziale di scalabilità ulteriore), sostenibilità e replicabilità (le progettualità sono studiate per una loro continuità futura e una loro possibile replicabilità, anche in autonomia)⁴⁰.

Guardando più nello specifico le sei aree prioritarie di intervento si può sottolineare come sul versante dell'istruzione e formazione professionale il Piano mira a creare migliori condizioni di emancipazione e sviluppo per le giovani generazioni africane. Si propone di dare priorità a quegli interventi che si prefiggono di promuovere la formazione e l'aggiornamento dei docenti, l'adeguamento dei curricula, l'avvio di nuovi corsi professionali e di formazione in linea con i fabbisogni dei mercati del lavoro locali ma anche approfondire la collaborazione con le imprese, coinvolgendo in particolare gli operatori italiani presenti negli Stati partner e promuovendo il "modello" italiano di Piccola e Media Impresa⁴¹.

³⁹ D.l. 161/2023, art. 1

⁴⁰ A.G. 179, *Schema di dpcm di adozione del piano strategico Italia-Africa: Piano Mattei*, 25.

⁴¹ Ivi, 12

Per quanto riguarda l'alta formazione, l'obiettivo è quello di condividere con le università africane il *know-how* nel campo della ricerca, del trasferimento delle conoscenze e della formazione, con l'obiettivo di sviluppare rapporti di collaborazione paritaria e di crescita comune ⁴².

In ambito agricolo, il Piano punta a un duplice obiettivo: da una parte la sicurezza e l'autosufficienza alimentare per le Nazioni partner coinvolte, dall'altro la valorizzazione delle produzioni alimentari, al fine di incrementare il loro valore e di promuovere la loro commercializzazione. Anche in questo caso, in un'ottica di condivisione di conoscenze e di partenariato con imprese ed università italiane.

Nel settore della sanità il Piano intende rafforzare i sistemi sanitari, migliorando l'accessibilità e la qualità dei servizi primari materno-infantili, con riguardo al contrasto delle malattie infettive endemiche e delle malattie croniche non trasmissibili; potenziare le capacità locali in termini di gestione, formazione e impiego del personale sanitario; sviluppare strategie e sistemi di prevenzione e contenimento delle minacce alla salute; sviluppare piattaforme di telemedicina in grado di garantire teleconsulto, tele-visita e telemonitoraggio con presidi sanitari locali interconnessi con reti di specialisti in Italia; e infine migliorare la sicurezza nutrizionale⁴³.

L'accesso all'energia in Africa è un pilastro fondamentale del Piano Mattei. Uno sviluppo energetico sostenibile, una progressiva decarbonizzazione del continente e l'utilizzo di risorse naturali come gas ed eolico ma anche il ricorso a biocarburanti sono solo alcuni dei punti previsti dal Piano per una transizione energetica che mira ad un ampliamento dell'accesso all'energia per le popolazioni locali. Il coinvolgimento delle più rilevanti imprese italiane del comparto energetico permetterà di inquadrare tali azioni in programmi più ampi di partenariato, con la possibilità di moltiplicare gli investimenti pubblici e privati con impatti positivi sulle popolazioni residenti anche in termini occupazionali ⁴⁴.

Per quanto riguarda il settore dell'acqua, il Piano Mattei prevede di avviare attività di progettazione, costruzione, gestione e manutenzione di infrastrutture idrauliche complesse; ottimizzare la gestione delle risorse; progettare, costruire, gestire e mantenere impianti di depurazione e affinamento dell'acqua.

⁴² Ibidem

⁴³ Ivi, 20

⁴⁴ Ivi, 28

Il settore di intervento delle infrastrutture fisiche e digitali è trasversale a tutte le precedenti cinque direttrici. Il Piano Mattei intende contribuire a potenziare la connettività satellitare, promuovendo la trasformazione digitale. Ciò permetterà di superare le barriere fisiche e contribuirà al pieno sviluppo della transizione digitale nel continente africano ⁴⁵.

Una volta delineate le aree di intervento, il Piano articola le attività in progetti pilota, alcuni dei quali individuati fin dall'inizio, altri sopraggiunti nel corso dei mesi successivi e dislocati in nove Paesi: quattro in Nordafrica, ovvero Marocco, Algeria, Tunisia ed Egitto e cinque in Africa subsahariana, ovvero Costa d'Avorio, Repubblica del Congo, Mozambico, Kenya ed Etiopia. La scelta dei Paesi è ricaduta nella fase iniziale su quelli che hanno già un rapporto consolidato con l'Italia, e sui Paesi della sponda mediterranea. Il Governo ha poi individuato altri cinque Paesi per allargare il Piano Mattei, ovvero Angola, Ghana, Mauritania, Tanzania e Senegal.

Sono i commi 3 e 4 dell'art. 1 del decreto istitutivo del Piano Mattei a prevedere strategie territoriali riferite a specifiche aree del continente africano, anche differenziate a seconda dei settori di azione e a fornire una cornice temporale quadriennale con possibili aggiornamenti periodici ⁴⁶.

Come è stato precedentemente riportato, il Piano Mattei si presenta come un metodo nuovo rispetto alle politiche del passato. Uno strumento aperto che vuole puntare a costruire un partenariato su base paritaria con gli Stati della sponda africana. Una progettualità che rifiuta sia l'approccio paternalistico sia quello predatorio e in grado di generare benefici e opportunità per tutti. Come viene ribadito nel testo del DPCM:

La metodologia è, ad avviso del Governo, riassumibile nella formula "ascoltare, rispettare, costruire insieme", tesa alla partecipazione delle Nazioni africane nelle fasi di elaborazione, definizione e attuazione di nuovi progetti o nello sviluppo di iniziative già in corso, al fine di garantire un pieno ritorno economico e sociale degli stessi sul territorio e la generazione di risorse per successive espansioni ⁴⁷.

Il Piano Mattei si presenta dunque come una importante opportunità e propone, come è stato detto, un modello di cooperazione paritaria, lo stesso che Enrico Mattei adottò per cercare di ridurre l'influenza delle potenze co-

⁴⁵ Ivi, 40

⁴⁶ D.l. 161/2023, art.1.

⁴⁷ A.G. 179, *Schema di DPCM di adozione del Piano strategico Italia-Africa: Piano Mattei*, 45.

loniali sulle risorse energetiche africane⁴⁸. La sua strategia, come è stato precedentemente sottolineato, si fondava su accordi che favorissero entrambe le parti, permettendo ai Paesi africani di avere un maggiore controllo sulle loro risorse naturali e allo stesso tempo di sviluppare economie più autonome, anziché essere subordinati ai grandi colossi petroliferi internazionali. Un approccio che ha i suoi cardini nella condivisione e nella collaborazione con i popoli africani, un approccio che, sul piano dai principi, viene ripreso dal Piano inaugurato dal Governo.

Un Piano che a livello di principi intende intavolare un dialogo costruttivo e partecipato. Le sue linee generali del sono state presentate durante il “Vertice Italia-Africa” che ha avuto luogo il 29 gennaio 2024 alla presenza dei rappresentanti di 46 Nazioni africane, dei tre Presidenti delle Istituzioni europee, dei vertici delle Nazioni Unite, dell’Unione Africana, delle Organizzazioni internazionali, delle Istituzioni finanziarie e delle Banche multilaterali di sviluppo. Nel corso del Vertice, *“il Governo italiano ha illustrato alle Nazioni africane la visione italiana sul partenariato paritario con il Continente africano e ha descritto l’impianto del Piano, concepito come una piattaforma programmatica e operativa aperta alla costante collaborazione con le Nazioni africane, sia nella fase di definizione che di attuazione degli interventi. Il Vertice ha consolidato il ruolo dell’Italia come partner concreto e affidabile e ha permesso di raccogliere una prima condivisione degli aspetti salienti del Piano, soprattutto con le Istituzioni interessate dai progetti pilota previsti dalla prima fase di attuazione”*⁴⁹.

Le risorse previste per il Piano ammontano a 5,5 miliardi di euro, di cui 3 provenienti dal Fondo italiano per il clima e i restanti 2,5 miliardi dalle risorse della Cooperazione allo sviluppo e dalla Cassa Depositi e Prestiti, mentre sono stati elaborati specifici strumenti finanziari, tra cui operazioni a dono, garanzie e crediti.

Ad individuare ulteriori risorse per il Piano è sempre lo schema di DPCM adottato dal Governo in via successiva per definire contenuti e modalità di intervento che non erano stati esplicitati nel testo normativo iniziale. Tra queste figurano le risorse dell’Aiuto Pubblico allo Sviluppo destinate all’Africa sia in forma di dono stanziato presso la Farnesina per interventi di

⁴⁸ L. Pinasco, *La via italiana alle relazioni internazionali. La lezione di Enrico Mattei*, Mimesis, 2023, passim.

⁴⁹ Ibidem

cooperazione, soprattutto bilaterali, sia in forma di linee di crediti concessionali sovrani finanziate tramite il Fondo Rotativo per la Cooperazione allo Sviluppo presso il MEF e gestito da Cassa Depositi e Prestiti (CDP); le risorse messe a disposizione da Istituzioni Finanziarie Internazionali e Banche Multilaterali di Sviluppo per progetti di sviluppo economico negli Stati africani selezionati come beneficiari prioritari del Piano, la partecipazione a programmi finanziati nell'ambito del *Global Gateway Africa-Europe*⁵⁰ dell'UE e delle altre iniziative europee (*Connecting Europe Facility*⁵¹; *Horizon Europe*⁵²), nonché tripartite (es. Piano di cooperazione tripartito per l'Africa tra UE, Unione Africana e ONU); la compartecipazione finanziaria di altri Stati donatori (Stati membri UE, alcuni Stati del Golfo hanno già manifestato interesse, Stati del G7 o del G20) a iniziative e progetti del Piano. Tra questi, gli Stati Uniti hanno avviato una collaborazione con l'allocazione di risorse finanziarie per specifici progetti nel quadro della *Partnership for Global Infrastructure and Investment* (PGII)⁵³; ulteriori risorse finanziarie provenienti da Fondi pubblici nazionali già operativi che possono finanziare iniziative coerenti con i pilastri e le finalità del Piano (ad esempio Fondo Italiano per il Clima, Fondo Rotativo per la Cooperazione allo Sviluppo); parte delle risorse finanziarie impiegate dalla Cassa Depositi e Prestiti nello svolgimento del suo ruolo di Istituzione finanziaria italiana per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo; operazioni di conversione del debito ("*debt for development swap*"), in particolare quelle bilaterali di cui all'art. 5 legge n. 209/2000⁵⁴; ulteriori fondi e piattaforme di co-investimento, in fase di co-

⁵⁰ FBastos da Silva, *The European Union's role in a changing International Order: The Global Gateway Initiative*. in *População e Sociedade*, 2024, 57 s.; N. B. Kondratieva, *The Global Gateway Initiative of the EU Geopolitical Commission*, in *Современная Европа*, 5, 2024, 137 s.; W. Hao, Y.Chengyu, *The EU's Global Gateway Strategy and Its Impact on the Belt and Road Initiative*, in *China International Studies*, 96, 2022, 114 s.; E. C. Heldt, *Europe's Global Gateway: A New Instrument of Geopolitics. Politics and Governance*, 11(4), 2023, 223 s.; S. Tagliapietra, *The European Union's Global Gateway: An institutional and economic overview*, in *World Economy*, 47(4), 2024, 1326 s.

⁵¹ S. Vettorazzi, *Connecting Europe Facility 2021-2027: Initial Appraisal of Impact Assessment*, EPRS: European Parliamentary Research Service, Belgium, 2018, passim.

⁵² P. Peñalosa, C. Castaldi, *Horizon Europe: a green window of opportunity for european peripheral regions?*, in *Rev Reg Res*, 44, 2024, 251 s.

⁵³ *Administration of Joseph R. Biden, Jr., 2022 Memorandum on the Partnership for Global Infrastructure and Investment*, Daily Comp. Pres. Docs. 1, 2022.

⁵⁴ L. 209/2000, art.5

stituzione, dedicate al sostegno sotto qualsiasi forma di iniziative nel continente africano attraverso la combinazione di risorse pubbliche e private ⁵⁵.

Oltre agli strumenti costituiti ad hoc, le iniziative supportate dal Piano Mattei potranno altresì beneficiare di canali di finanziamento già esistenti presso i vari attori istituzionali del sistema paese che già operano nel continente africano, come SIMEST e SACE ⁵⁶.

3. – È il decreto-legge 161 del 2023 ad individuare, negli articoli 2, 3 e 4 gli organi di funzionamento del Piano Mattei. La sua governance è costituita da una c.d. *Struttura di missione* che ne supporta l'implementazione e da una *Cabina di regia* che ne gestisce e coordina le attività ⁵⁷.

La Cabina di regia per il Piano Mattei è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composta dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con funzioni di vicepresidente, dagli altri Ministri, dal Vice Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale delegato in materia di cooperazione allo sviluppo, dal Vice Ministro delle imprese e del *made in Italy* delegato in materia di promozione e valorizzazione del *made in Italy* nel mondo, dal Vice Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica delegato in materia di politiche e attività relative allo sviluppo sostenibile, dal presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dal direttore dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, dal presidente dell'ICE-Agenzia italiana per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, nonché da un rappresentante della società Cassa depositi e prestiti S.p.A., uno della società SACE S.p.A. e uno della società Simest S.p.A. Della Cabina di regia fanno, altresì, parte rappresentanti di imprese a partecipazione pubblica, di imprese industriali, della Conferenza dei rettori delle università italiane, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e del Terzo settore nonché rappresentanti di enti pubblici o privati, esperti nelle materie trattate, individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ⁵⁸.

Alla Cabina di regia possono prendere parte altri soggetti i cui rappresentanti possono essere individuati entro 60 giorni dall'entrata in vigore del de-

⁵⁵ A.G. 179, *Schema di DPCM di adozione del Piano strategico Italia-Africa: Piano Mattei*, 45.

⁵⁶ A. Klasen, *Africa's Industrial and Trade Infrastructure: Mobilising Development and Trade Finance*, in *Contemporary Issues in Africa Trade and trade finance*, vol. 9, 2024, 8 s.

⁵⁷ D.l.161/2023, art. 2-4.

⁵⁸ D.l.161/2023, art.2.

creto-legge, come di fatto è avvenuto con DPCM 6 marzo 2024. Si tratta di un'ampia platea di soggetti che la legge di conversione aveva già allargato rispetto alla previsione iniziale e che dovrebbe favorire il dialogo tra i diversi attori nelle differenti aree di intervento⁵⁹, stimolando il coinvolgimento di quello che viene abitualmente chiamato il "Sistema Paese"⁶⁰.

Ferme restando le funzioni di indirizzo e coordinamento, che spettano al Presidente del Consiglio, tra i compiti della Cabina di Regia del Piano Mattei rientrano quelli di coordinare le attività di collaborazione tra Italia e Stati africani, svolte, nell'ambito delle rispettive competenze, dalle amministrazioni pubbliche; di promuovere gli incontri tra rappresentanti della società civile, imprese e associazioni italiane e africane con lo scopo di agevolare le collaborazioni a livello territoriale e promuovere le attività di sviluppo; di finalizzare il Piano Mattei e i relativi aggiornamenti; di monitorare l'attuazione del Piano, anche ai fini del suo aggiornamento; di approvare la relazione annuale da trasmettere al Parlamento; di promuovere il coordinamento tra i diversi livelli di governo, gli enti pubblici e ogni altro soggetto pubblico e privato interessato; di promuovere le iniziative finalizzate all'accesso alle risorse messe a disposizione dall'Unione europea e da organizzazioni internazionali; di coordinare le iniziative di comunicazione relative all'attuazione del Piano⁶¹.

La Struttura di Missione, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è articolata in uffici di livello dirigenziale e coordinata da una personalità appartenente alla carriera diplomatica ed è chiamata a svolgere le seguenti funzioni: assicurare supporto al Presidente del Consiglio dei ministri per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo relativamente all'attuazione del Piano Mattei e ai suoi aggiornamenti; assicurare supporto al Presidente e al vicepresidente della Cabina di regia nell'esercizio delle rispettive funzioni; curare il segretariato della Cabina di regia; predisporre la relazione annuale al Parlamento⁶².

L'articolo 5 del decreto-legge 15 novembre, n. 161, prevede che il Governo trasmetta alle Camere una relazione annuale sullo stato di attuazione del Piano

⁵⁹ Cadin, Piergigli, op. cit., 9.

⁶⁰ F. Vergara Caffarelli, G. Veronese, *Il Sistema Paese a supporto dell'Internazionalizzazione*, in *Bank of Italy Occasional Paper*, No. 196, 2013, passim.

⁶¹ D.l.161/2023, art. 3.

⁶² D.l.161/2023, art. 4.

Mattei entro il 30 giugno di ciascun anno⁶³. La relazione al Parlamento è approvata dalla Cabina di Regia e deve indicare lo stato di avanzamento del Piano e contenere le possibili misure volte a migliorare l'attuazione del medesimo e ad accrescere l'efficacia dei relativi interventi rispetto agli obiettivi prefissati.

4. – Il Piano Mattei pone una serie di interrogativi circa la natura dei futuri rapporti tra Italia e continente africano. Senza dubbio, propone sfide ambiziose ed opportunità senza precedenti per entrambe le sponde del Mediterraneo. Guarda alla sostenibilità e all'innovazione nel settore energetico ponendo le basi per una transizione ecologica per il continente favorendo un modello di sviluppo *green*, prevede investimenti infrastrutturali di ampia portata con progetti concreti che potrebbero rispondere in maniera diretta a bisogni locali e stimolare la manodopera locale, propone un approccio multidimensionale in grado di integrare diversi ambiti di cooperazione, dalle politiche commerciali e diplomatiche alla cultura, all'istruzione e formazione, alla salute. Infine, in ottica futura, il Piano potrebbe fungere da catalizzatore per una maggiore integrazione regionale, migliorando la connettività tra le economie africane e riducendo la frammentazione commerciale.

Come abbiamo visto nel corso della trattazione, l'ambizione del Piano è quella di inaugurare una nuova impostazione della *Africa policy* dell'Italia con una formula che non vuole essere predatoria, paternalistica, caritatevole, ma piuttosto aperta alla condivisione e alla collaborazione con i Paesi africani, in un'ottica di «cooperazione da pari a pari» per un «progetto strategico capace di aiutare il continente a crescere» [...] e, dunque, in grado di creare opportunità e benefici per tutti gli interlocutori, italiani e africani, coinvolti⁶⁴.

Trattandosi di un partenariato paritario sarebbe indispensabile e prioritario il coinvolgimento degli interlocutori africani. Il Piano dovrebbe essere co-progettato con gli Stati africani, invece, in prima analisi, propone una visione unilaterale dal lato italiano. Ed è stata proprio questa l'obiezione sollevata, in occasione del Vertice di Roma del gennaio 2024, dal Presidente della Commissione dell'Unione africana Moussa Faki, il quale ha fatto osservare come le linee generali del Piano non siano state concordate preventivamente con i corri-

⁶³ D.l.161/2023, art. 5

⁶⁴ Cadin, Piergigli, op. cit., 11.

spettivi africani⁶⁵. Su questo versante, il Piano Mattei solleva, dunque, una grande questione di politica estera su come si possano articolare relazioni con l'Africa realmente non predatorie e ad oggi non sembra prospettare soluzioni. Come per ogni iniziativa di grande portata, ci sono alcune criticità che potrebbero influenzare l'efficacia e l'impatto del Piano. In primo luogo, la sua realizzazione pratica e implementazione. Sulla carta il Piano Mattei propone investimenti su vasta scala, ma dice poco o nulla sulla capacità di concretizzare tali progetti in tempi ragionevoli e con risultati. Le difficoltà logistiche, politiche e finanziarie potrebbero rallentare o ostacolare la realizzazione di iniziative importanti, specialmente in Paesi con un contesto di governance debole⁶⁶.

L'Africa è un continente estremamente variegato, e i Paesi africani hanno esigenze, priorità e sfide molto diverse⁶⁷. Il Piano Mattei potrebbe risultare troppo generalista o non perfettamente allineato con le strategie e le priorità di sviluppo nazionali o regionali, creando difficoltà nella sua adozione e nel coinvolgimento delle autorità locali. In più, la situazione politica e sociale in alcune aree africane è fragile e caratterizzata da conflitti, instabilità e insicurezze. In questi contesti, la realizzazione di progetti infrastrutturali e di sviluppo economico può essere estremamente complicata. Andando ad una valutazione di merito, come già osservato da Cadin e Piergigli, non risultano esplicitati nel Piano Mattei i criteri utilizzati per la selezione dei progetti e allo stesso modo *non sembrano individuate le modalità da seguire per la selezione di ulteriori Stati, oltre ai nove Paesi-pilota, con i quali realizzare le prossime iniziative. Né risulta indicato il cronoprogramma delle azioni da intraprendere e delle fasi in cui articolare l'attuazione dei progetti nelle diverse aree*⁶⁸.

Come abbiamo visto nel corso di questa disamina, i progetti elencati nel DPCM risultano estremamente eterogenei tra di loro non solo sul piano dei

⁶⁵ African Union, *Speech by H.E. Moussa Faki Mahamat, Chairperson of the African Union Commission, at the Italy – Africa Summit: A Bridge for Common Growth*, 29 January 2024, <https://au.int/en/node/43449>.

⁶⁶ N. Di Sotto, P. Grilli di Cortona, *No state, no Democracy. Fragilità statale e democratizzazioni nella terza ondata*, in *Rivista italiana di scienza politica, Italian Political Science Review*, 1/2012, 59 s.; A. Pallotti, *Crescita, democratizzazione e nuovi conflitti: l'Africa sub-sahariana dopo la fine della Guerra Fredda*, Torino, Utet Grandi Opere, 2018, 175 s.; G. Carbone, C. Casola, *Dal Sabel al Corno d'Africa: l'arco di instabilità e le aree di crisi in Africa subsahariana*, ISPI Working papers, 2016, passim.

⁶⁷ Armillotta, *Africa, Il Continente Del Terzo Millennio: Chiave Della Modernità Dal Colonialismo Al Risveglio*, 19.

⁶⁸ Cadin, Piergigli, op. cit., 11.

dettagli operativi e delle risorse ma anche relativamente ai soggetti coinvolti nella loro attuazione che non sempre vengono esplicitati e soprattutto in relazione alle dimensioni. Per questa ragione non sembra credibile l'obiettivo di generare un numero congruo di opportunità di lavoro che possa ridurre il numero di migranti economici costretti a lasciare il proprio Paese. Ci vorrebbero progettualità di lungo periodo su una scala molto ampia rispetto a quelli previsti dal Piano.

C'è poi il nodo delle risorse finanziarie e della sostenibilità economica delle progettualità da implementare nei diversi Paesi. La prima relazione annuale sullo stato di attuazione del Piano, presentata a novembre in una data lontana da quella del 30 giugno prevista dal testo di legge, nella maggior parte dei casi, non indica l'ammontare degli stanziamenti o l'impegno di spesa per ciascun progetto, salvo indicare in sede conclusiva l'individuazione di non meglio precisati "*nuovi strumenti finanziari*"⁶⁹ che saranno dedicati a sostenere le azioni da intraprendere.

Come ogni piano ambizioso, anche il Piano Mattei dovrà affrontare numerosi ostacoli. Sarà fondamentale un'attenta gestione delle risorse, il rispetto delle specificità locali, un approccio inclusivo e la capacità di adattarsi ai cambiamenti geopolitici e alle sfide interne di ciascun paese africano.

Sul piano tecnico, sembra ritrovarsi di fronte ad un protagonismo dell'esecutivo dal momento che l'impiego del decreto-legge pone degli interrogativi sulla sussistenza effettiva dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza per il rilancio dei legami con il continente africano, tali da ricorrere a questo strumento normativo. Da notare è anche l'assenza, nel decreto-legge 161/2023, di indicazioni rispetto ai già richiamati criteri generali cui gli ambiti di intervento, avrebbero dovuto attenersi, per meglio rispondere agli obiettivi della nuova policy. Anche in questo caso il rimando è ad uno strumento del Governo, ovvero allo stesso DPCM.

Può allora il Piano Mattei ambire ad inaugurare una nuova stagione delle politiche italiane verso l'Africa? Può rappresentare una svolta nell'Africa policy del Governo italiano? La risposta è più complessa di come possa apparire. Negli anni, l'Italia, attraverso il coinvolgimento diretto o indiretto delle sue massime cariche istituzionali, ha provato a rafforzare le relazioni con gli

⁶⁹ Relazione sullo stato di attuazione del Piano Mattei, Doc. CCXXXIII, n. 1, 7.

omologhi africani e con l'Unione africana⁷⁰. Lo ha fatto in svariati modi, con visite istituzionali, memorandum, protocolli di intesa, accordi bilaterali o semplici business forum. Questo ritorno all'Africa, o, per meglio dire, questa riscoperta della via africana sembra essere stata determinata, come abbiamo visto, da variegate ragioni: dal bisogno di risorse naturali ed energetiche, alla ricerca di nuovi mercati e opportunità economiche⁷¹. Una rapida panoramica delle politiche italiane nei confronti dell'Africa conferma infatti come in questi ultimi decenni non siano mancate iniziative governative con riferimento specifico ad alcune macroaree del continente africano⁷². Tuttavia, risulta evidente come queste azioni non sembrano inserirsi in un quadro di insieme coerente e strutturato. Come è stato precedentemente illustrato lo sguardo all'Africa si è risolto in una mera gestione del quadro emergenziale senza una strategia organica e programmata.

E allo stesso modo, se da un lato il Piano Mattei si presenta come una strategia innovativa per l'Italia, avendo il merito di spostare il focus di azione da una mera gestione delle emergenze ad una visione di crescita e sviluppo a lungo termine per il continente africano e se implementato con successo, potrebbe rafforzare i legami economici e politici tra Italia e Africa, rappresentando un passo significativo verso una politica estera più equilibrata e sostenibile, dall'altro non offre le caratteristiche per una svolta nell'Africa policy dell'Italia.

In primo luogo, come è stato illustrato il Piano si pone in continuità con la tradizione delle politiche energetiche italiane e non introduce un cambiamento radicale rispetto agli approcci precedenti. Allo stesso modo, ripropone tradizionali e ordinari modelli di cooperazione. Nonostante la retorica di un partenariato più equilibrato e paritario, il Piano Mattei continua a riflettere un modello che rischia di perpetuare una dinamica che privilegia gli interessi italiani e delle grandi imprese, piuttosto che un cambiamento sostanziale nelle condizioni socioeconomiche per le popolazioni locali. Altro problema è quello legato alla sua implementazione. Le politiche italiane in Africa hanno spesso avuto difficoltà a tradursi in azioni concrete a lungo termine. Il Piano potrebbe quindi essere visto come una continuazione degli sforzi passati, ma

⁷⁰ F. Lo Basso, *L'azione diplomatica italiana in Africa*, in *Europea*, n.1/2022, 93 s.

⁷¹ G. Dentice, F. Donelli, *I rapporti Italia-Africa: un partenariato dinamico in un'arena frammentata e multidimensionale*, in *Africa e Mediterraneo*, vol. 28, n. 92- 93, 2020, 28 s.

⁷² P. Borruo, *L'Africa nell'orizzonte italiano degli anni Ottanta e Novanta*, in *L'Italia contemporanea dagli Ottanta a oggi*, vol. I, *Fine della guerra fredda e globalizzazione*, Carocci, Roma, 2014, 359 s.

con una cornice più moderna e una maggiore attenzione alla sostenibilità, senza una vera e propria rottura rispetto alle politiche preesistenti. L'iniziativa dell'esecutivo non segna un vero cambiamento nelle priorità politiche. Sebbene ci siano accenti sulla sostenibilità e la transizione energetica, il piano non segna un allontanamento significativo dai tradizionali temi della sicurezza, dell'immigrazione e della gestione delle crisi umanitarie, che hanno dominato le politiche italiane verso l'Africa negli ultimi anni. Questi temi, seppur rilevanti, rischiano di continuare a essere prioritari rispetto agli aspetti economici e strutturali di sviluppo a lungo termine, limitando l'efficacia del Piano Mattei. In sintesi, sebbene il Piano Mattei contenga elementi positivi e possa contribuire al rafforzamento delle relazioni tra Italia e Africa, non rappresenta una rottura totale con il passato. In definitiva, rischia di essere più un'evoluzione che una vera e propria svolta nelle politiche italiane verso l'Africa, mantenendo alcune dinamiche e priorità tradizionali.

5. – Il dibattito attorno al Piano Mattei ha, di certo, il merito di aver contribuito a riscoprire una ritrovata centralità del continente africano, inteso come territorio di sviluppo e di opportunità, lontano dagli stereotipi che fino ad oggi ne hanno caratterizzato la narrazione⁷³. Ha restituito una precisa priorità al sistema di relazioni con l'Africa e ne ha sovvertito la prospettiva dal momento che, almeno sul piano delle intenzioni, propone un modello di cooperazione paritaria. Eppure, se da un lato il Piano Mattei rappresenta una importante opportunità per rilanciare il ruolo dell'Italia come anello di congiunzione tra Africa ed Europa, dall'altro non si possono trascurare le criticità sollevate fino a qui. Come è stato sottolineato nel corso della trattazione, le principali perplessità riguardano i criteri di selezione dei progetti, le modalità con cui sono stati selezionati i Paesi per l'avvio delle progettualità ma soprattutto la mancanza di indicazioni in merito alle risorse finanziarie stanziare e alle modalità di implementazione dei singoli progetti. È un *vulnus* non di poco conto per un Piano ambizioso come quello lanciato dall'esecutivo che, come è stato chiarito precedentemente, non intende rinunciare ad un ruolo di protagonista nella vicenda. Prima ricorrendo alla decretazione di ur-

⁷³ F. Ruggiero, *La "nostra" Africa: rappresentazioni sociali e immaginario collettivo in Italia dal colonialismo a oggi*, TAB edizioni, Roma, 2024, passim.

genza per legiferare sulla materia⁷⁴, laddove motivi di necessità ed urgenza non sembravano essere presenti, poi rimettendo contenuti e linee di intervento del Piano ad uno strumento governativo proprio, quello del DPCM.

Di certo il Piano si configura come una novità di metodo, proponendo nei principi un approccio non predatorio o paternalistico. Tuttavia, affinché si possa inaugurare una nuova stagione per una politica di sviluppo coordinata con i Paesi africani è necessario che il Piano riformuli alcuni aspetti. Più volte, è stato fatto riferimento all'unidirezionalità del Piano, progettato con uno sguardo rivolto più all'Italia che ai Paesi africani. Un Piano che manca di dialogo e di scambio di vedute con un approccio *top down* come emerso nel Vertice dello scorso gennaio dalle parole del presidente Moussa Faki. È pertanto essenziale che una sua rimodulazione sia attenta non solo ad intercettare la voce e la prospettiva africana ma allo stesso tempo ad assicurare che gli interessi dei Paesi partner vengano recepiti, in un'ottica di parità e identificazione delle reciproche priorità.

Lo scambio di vedute deve porsi su un piano autenticamente paritario, nell'ottica di un dialogo continuo, inclusivo e costruttivo con le controparti africane che tenga conto del coinvolgimento di interi segmenti della società civile. Un approccio *bottom up* rivolto a sviluppare iniziative realizzabili, realistiche e condivise. Per fare questo bisognerà fare esperienza delle iniziative passate, analizzare politiche e *best practises* precedenti per migliorare il Piano ed ottimizzarne l'efficacia.

Guardando ai contenuti, serve più specificità. Sarebbe necessario che il Piano possa chiarire ulteriormente quali obiettivi e quali priorità vuole raggiungere in un arco di breve, medio e lungo periodo. Altrettanto importante è poi esplicitare quali e quante risorse sono destinate a ciascuna progettualità, quali modalità e quali tempistiche per la loro implementazione. Sarà necessario rinsaldare il coinvolgimento del Sistema Paese per integrare nelle diverse progettualità la società civile, le università e le piccole e medie imprese che costituiscono il tessuto imprenditoriale italiano. In un'ottica inclusiva di sistema, si apriranno spazi di cooperazione ed opportunità di sviluppo non solo per le grandi multinazionali⁷⁵.

⁷⁴ A. Simoncini, *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, EUM-Edizioni 2006, passim; A. Celotto, *Parlamento e Poteri legislativi del Governo in Italia: L'Abuso del Decreto d'Urgenza (Decreto-Legge)*, in *Derecho PUCP*, 55, 2002, 55 s.; R. Perna, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 1/2010, 59 s.

⁷⁵ G. Carbone, L. Ragazzi, *Il Piano Mattei: rilanciare l'Africa policy dell'Italia*, Milano,

Un altro aspetto operativo da dover scongiurare e intrinsecamente legato alla governance del Piano Mattei è quello legato al rischio di sovrapposizioni delle funzioni tra i vari organi. Risulta di fondamentale importanza conciliare le funzioni svolte dalla nuova Cabina di regia, con quelle degli organi istituiti dalla Legge 125/2014⁷⁶, ovvero il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), il Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo (CNCS), la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS), l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS), la Cassa depositi e prestiti (CDP). Se non si procederà ad una ripartizione puntuale e determinata dei compiti di ciascun organo, separando adeguatamente l'attività di coordinamento da quella puramente progettuale, il rischio concreto sarà quello di incorrere in conflitti istituzionali e difficoltà gestionali e operative.

Appare allo stesso modo necessario, proprio per evitare di generare *impasse* operative che gli organi decisionali del Piano siano collegati in modo più organico e sistematico con le strutture amministrative che per competenze e capacità pratiche controllano gli strumenti operativi per l'attuazione di tali politiche, in particolare il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) e l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS). Un dialogo costante con questi attori istituzionali risulta essenziale per trasformare le politiche in progetti concreti e realizzabili.

Sarebbe opportuno pensare al Piano Mattei come ad un contenitore allargato. Un impianto di politiche coordinate ed integrate che su una prospettiva multilivello, in accordo con i programmi europei ed internazionali, possa creare sinergie concrete e condivise tra i diversi partner. Da una parte porterebbe a collaborazioni più proficue ed efficienti, dall'altro consentirebbe all'Italia di giocare un ruolo strategico nella politica euromediterranea, un ponte tra Unione Europea e continente africano. Appare di prioritaria importanza, a mio avviso, la necessità che il Piano Mattei operi in sinergia e in maniera coordinata, convergente e non conflittuale con le altre iniziative in essere a livello europeo ed internazionale. Prima fra tutte la strategia globale

2024, passim.

⁷⁶ A. Tonetti, *La riforma del sistema di internazionalizzazione delle imprese*, in *Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 3/2005, 349 s.; A. Salvatore, *Il processo di internazionalizzazione delle PMI*, in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, in *Rivista di Economia, Cultura e Ricerca Sociale*, 1/2015, 143 s.; F. Musso, *Per un nuovo modello di supporto alla promozione all'estero delle PMI* in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, in *Rivista di Economia, Cultura e Ricerca Sociale*, 2/2018, 287 s.

di investimenti infrastrutturali dell'Unione europea, la cosiddetta *Global Gateway*, ovvero un pacchetto di investimenti, che può sovrapporsi e potenziare l'iniziativa italiana ⁷⁷ e che opera in ambiti quali il digitale, clima ed energia, trasporti, salute, educazione e ricerca, con linee di intervento che possono essere convergenti con quelli indicate nel Piano Mattei. In questo modo, non solo si otterrebbe una singola strategia di investimento uniforme e coerente evitando duplicazioni ma soprattutto si potrebbero concentrare maggiori risorse per la realizzazione delle progettualità.

C'è poi il nodo del monitoraggio dei progressi del Piano. Il decreto-legge 161/2023, come abbiamo visto nel corso della trattazione, ha previsto lo strumento della relazione annuale redatta dalla Struttura di missione. Un documento che il Governo deve trasmettere alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno, dove vengono indicate le misure volte a migliorare l'attuazione del Piano Mattei e ad accrescere l'efficacia dei relativi interventi rispetto agli obiettivi perseguiti. Da una parte viene da chiedersi quali sono gli strumenti adottabili dalle Camere in caso di ritardi o di obiezioni nella presentazione della relazione e dall'altro emerge la necessità di indicare obiettivi realmente monitorabili nella relazione.

In conclusione, come è stato sottolineato nel corso della trattazione, il Piano si presenta come una iniziativa *work in progress*, un ampio contenitore di idee e di progettualità non ancora definite negli aspetti di dettaglio, un progetto in evoluzione, che potrà essere valutato più accuratamente in base ai risultati concreti che conseguirà. Bisognerà attendere prima di comprendere come i presupposti concettuali del Piano potranno tradursi in una strategia strutturata di lungo periodo e quali benefici potranno apportare ad entrambe le sponde del Mediterraneo. Si tratta di "una iniziativa vivente" come giustamente indicato dai suoi promotori e come tale merita di essere indirizzato nel verso giusto per correggere criticità e difficoltà di implementazione affinché si possa scongiurare il rischio che più che inaugurare un nuovo corso delle relazioni italo africane, il Piano Mattei si trasformi in una ulteriore occasione mancata.

⁷⁷ M. Furness, N. Keijzer, *Europe's Global Gateway: A new geostrategic framework for development policy? Briefing Paper, No. 1/2022, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)*, Bonn, 2022, 2 s.

Abstract

Il Piano Mattei per l'Africa è un progetto che mira a rafforzare la cooperazione economica, sociale e politica tra l'Italia e i Paesi africani, con un focus particolare su specifici settori: da quello energetico, allo sviluppo infrastrutturale, alla sostenibilità. L'ambizione del Piano è quella di offrire una nuova visione per la politica estera italiana nei confronti dei Paesi africani e mostra un rinnovato interesse verso il continente attraverso una strategia basata su investimenti e un approccio pragmatico progettuale alle sfide globali. Se da un lato non esiste un documento unitario che sintetizzi contenuti e obiettivi del Piano, dall'altro non si può non individuare il testo del decreto-legge 161/2023, poi coordinato con la legge di conversione 2/2024, come documento di partenza che inaugura una nuova stagione per la cooperazione tra Italia e Paesi del continente africano. L'obiettivo di questo articolo è quello di esplorare contenuti, obiettivi ed organi di funzionamento del Piano Mattei, partendo dal testo normativo ed esaminando le sue radici storiche, gli obiettivi politici e gli strumenti concreti che il Governo italiano intende utilizzare per realizzare questa visione, oltre a valutare le possibili implicazioni di una nuova politica estera italiana verso il continente africano.

The Mattei Plan for Africa is a project that aims to strengthen economic, social and political cooperation between Italy and African countries, with a particular focus on specific sectors: from energy to infrastructure development and sustainability. The ambition of the Plan is to offer a new vision for Italian foreign policy towards African countries and shows a renewed interest in the continent through a strategy based on investments and a pragmatic design approach to global challenges. While on the one hand there is no single document that summarizes the contents and objectives of the Plan, on the other hand one cannot fail to identify the text of the decree-law 161/2023, then coordinated with the conversion law 2/2024, as a starting document that inaugurates a new season for cooperation between Italy and the countries of the African continent. The aim of this article is to explore the contents, objectives and operating bodies of the Mattei Plan, starting from the legislative text and examining its historical roots, political objectives and concrete tools that the Italian government intends to use to achieve this vision, as well as assessing the possible implications of a new Italian foreign policy towards the African continent.