



IL PIANO MATTEI CON L'AFRICA PUÒ AVERE SUCCESSO?

***Una valutazione dell'iniziativa governativa, del suo valore politico,
delle reali possibilità di successo e delle condizioni necessarie.
Legando passato e futuro.***

“LINK2007 – COOPERAZIONE IN RETE” è formata dalle Ong di cooperazione e solidarietà internazionale
AMREF HEALTH AFRICA, CESVI, CISP, COOPI, COSV, ELIS, FONDAZIONE CORTI, ICU, INTERSOS,
LE RESEAU, LVIA, MEDICI CON L'AFRICA CUAMM, SOLETERRE, WEWORLD, WORLD FRIENDS
presidenza@link2007.org – www.link2007.org

Nino Sergi, 10 Marzo 2024 *

Indice

1. *Africa, Italia, Europa, destini interconnessi*
2. *La cooperazione non predatoria dell'Italia*
3. *Cenni sull'attuale cooperazione allo sviluppo con l'Africa*
4. *Il Vertice Italia Africa*
5. *Coinvolgimento del governo e del paese*
6. *Carenze che vanno superate*
7. *Risorse finanziarie nazionali e prime iniziative*
8. *Gli organi istituzionali e il rischio di sovrapposizioni*
9. *Risorse europee e internazionali e partenariati pubblico-privato*
10. *Le regole del gioco*
11. *Piano Mattei e sicurezza energetica*
12. *Piano Mattei e migrazioni*

* Policy advisor di LINK 2007 e presidente emerito di INTERSOS.

10 Marzo: è il giorno in cui, nel 2019, nel crollo del Boeing dai cieli di Addis Abeba con 157 morti di 33 diverse nazionalità, moriva Paolo Dieci, Presidente del CISP e di LINK 2007, mentre si stava recando in Somalia. Quest'analisi, che avremmo probabilmente scritto riflettendo insieme come facevamo spesso in quegli anni, è a lui dedicata.

1. Africa, Italia, Europa, destini interconnessi

Che l’Africa sia per la presidente del Consiglio Giorgia Meloni e per l’intero governo italiano una priorità politica è da salutare con favore. Anche altri leader hanno manifestato nel passato attenzione e interesse al continente africano ma si è trattato di una priorità a cui non sono stati garantiti i mezzi per poterla perseguire, negandole l’indispensabile continuità. **C’è da sperare che il cambio di rotta possa essere reale e definitivo, «consapevoli di quanto il destino dei nostri due continenti, Europa e Africa, sia interconnesso».** E soprattutto - usando le parole della presidente Meloni¹ - possa realmente «rappresentare una pagina nuova nella storia delle nostre relazioni, una cooperazione da pari a pari, lontana da qualsiasi tentazione predatoria».

Cosa significa in concreto **cooperazione da pari a pari non predatoria** e lontana «anche da quell’impostazione ‘caritatevole’ nell’approccio con l’Africa che mal si concilia con le sue straordinarie potenzialità di sviluppo»? Le intenzioni governative puntano a far «nascere qualcosa di nuovo, che nessuno si aspetta, che in molti non avrebbero creduto possibile». Pur riferendosi ad un piano «non calato dall’alto» ma definito da una «piattaforma programmatica condivisa», le prime dichiarazioni non fanno trasparire cosa possa rivelare un effettivo cambiamento rispetto a quanto l’Italia ha fatto e sta facendo con le iniziative di cooperazione allo sviluppo realizzate e programmate. E non si vede, per ora, alcuna strategia complessiva.

La novità sta quindi forse - e non è davvero poco - nella volontà del governo di valorizzare la propria proiezione nel bacino del Mediterraneo e di assumere tra le priorità governative la costruzione di uno speciale partenariato con l’Africa, il continente che confina con l’Italia e l’Europa attraverso le sponde del mare condiviso. Un partenariato duraturo con i paesi africani che l’Italia intende far diventare euro-africano, basandolo sulla pari dignità, lo scambio, il reciproco interesse e beneficio, con più convincimento e lungimiranza rispetto al passato.

Tante sono infatti le ragioni che spingono alla costruzione di nuovi rapporti tra Europa e Africa, da definire e sviluppare congiuntamente. Lo richiedono le incertezze di un mondo a geometria variabile, che ha perso la bussola delle istituzioni politiche multilaterali e che tende a rifiutare egemonie consolidate nel tempo, valutandole con l’unico criterio della propria convenienza, stabilendo nuove alleanze e rafforzando contrapposizioni che hanno implicazioni sull’economia, gli scambi, la pacifica convivenza, la sicurezza. Le cooperazioni e i partenariati bilaterali mantengono indubbiamente valore e importanza nel dialogo politico e per il soddisfacimento di mutui interessi, ma è ormai a tutti chiaro che i problemi globali richiedono risposte globali e quindi forti alleanze e che gli interessi dell’Italia possono essere difesi solo all’interno di un più grande e compatto contenitore europeo.

Nel mondo che sta emergendo, i singoli Stati europei perderanno ulteriormente il peso che ancora rimane loro se non riusciranno a superare l’attuale approccio intergovernativo trasformandolo, senza ulteriori ritardi, in risoluta aspirazione all’unione federale, con **il peso politico ed economico che avrebbero gli Stati Uniti d’Europa.** Un peso che troverebbe spazio, autorevolezza, credibilità a livello globale e in particolare nei rinnovati rapporti con il continente africano, senza nulla togliere alle identità nazionali, che potrebbero perfino essere meglio tutelate.

¹ Presidente Meloni al Vertice Italia-Africa, Roma, 29 gennaio 2024:

Apertura: <https://www.governo.it/it/articolo/vertice-italia-africa-lintervento-di-apertura-del-presidente-meloni/24857>;

Conclusioni: <https://www.governo.it/it/articolo/vertice-italia-africa-lintervento-conclusivo-del-presidente-meloni/24865>;

Conferenza stampa: <https://www.governo.it/it/articolo/vertice-italia-africa-lintroduzione-del-presidente-meloni-nella-conferenza-stampa-finale>

Esiste indubbiamente un forte interesse italiano ed europeo nella collaborazione con i paesi africani per l'acquisizione di materie prime minerali indispensabili per soddisfare le esigenze delle produzioni industriali. In particolare, la crescente esigenza di **differenziare le fonti di approvvigionamento** nel processo di transizione energetica, vede nella cooperazione con l'Africa **un possibile reciproco vantaggio, italiano-europeo e africano**. Oltre 600 milioni di africani vivono, infatti, ancora senza accesso all'elettricità, gran parte nella regione subsahariana. Il reperimento di fonti energetiche pulite ed economiche è una priorità. Se sostenuto da un'intelligente e coerente cooperazione internazionale, potrebbe riuscire a garantire l'accesso universale ai servizi energetici in Africa già entro il 2030.²

Ma il comune interesse può e deve essere ben più ampio. Basti ricordare che, secondo le stime delle Nazioni Unite³, **nel 2050 la popolazione subsahariana sarà cresciuta di oltre 900 milioni e raggiungerà i 2,1 miliardi** (altri 200 milioni accresceranno la popolazione dell'Africa mediterranea) con un'età media intorno ai 20 anni (da noi è intorno ai 47). **Mentre nello stesso periodo l'Europa e l'Italia vivranno un declino demografico** con un presumibile calo, nella sola Italia, di 7 milioni di abitanti, un rilevante aumento degli ultraottantenni e una conseguente riduzione della ricchezza nazionale. Le politiche per sostenere la maternità sono indispensabili, ma serviranno decenni per ripristinare l'equilibrio nati-morti. **Saranno quindi necessari centinaia di migliaia di lavoratori**, molti dei quali arriveranno dall'Africa attraverso accordi bilaterali e ingressi regolari programmati. Dall'altro lato, la crescita demografica africana reclamerà una corrispondente **creazione di posti di lavoro dignitosi e sostenibili nel continente stesso**, realizzabile attraverso la risposta, pubblica e del settore privato, ai nuovi bisogni di infrastrutture, alloggi, mobilità, produzione, formazione e cura che l'Africa potrà coprire, anche con il supporto dell'Italia e dell'Europa, nel suo plausibile cammino di nuova rivoluzione industriale, trasformativa in senso ecologico dei sistemi sociali e produttivi. Perseguendo così la visionaria **Agenda 2063 dell'Unione Africana** e l'affermazione del *made in Africa*.

La superficie del continente è pari a quella di Ue, Cina, India, Usa e Giappone uniti insieme, con il 50% di terre arabili non ancora sfruttate. Il processo di industrializzazione è avviato e necessita di partner per poterlo fare evolvere e progredire più celermente. Più del 40% della popolazione africana non ha accesso all'energia elettrica, il cui costo rimane elevato, in un continente dove le energie rinnovabili hanno un potenziale di sviluppo sconfinato.

All'apertura dell'Africa Investment Forum, tenutosi a novembre 2023 a Marrakech, il presidente della Banca africana di sviluppo, Akinwumi Adesina, ha detto in rapida successione, «Il futuro è in Africa, il futuro è qui, il futuro è adesso». Ottimistico, forse; ma è ormai evidente che, **se l'Africa ha bisogno dell'Europa, l'Europa ha bisogno dell'Africa**: ed è bene rendercene conto.⁴ In quest'ottica, la creazione di un solido partenariato euro-africano è vitale e dovrà avere orizzonti ambiziosi, determinazione e adeguate risorse. Nella cooperazione tra i due continenti **l'Italia potrà avere un ruolo preminente, anche in virtù della sua collocazione geografica, dei rapporti di cooperazione e solidarietà maturati nei decenni, degli scambi economici e commerciali esistenti**.

Nel 2022, l'interscambio è stato di oltre 68 miliardi di euro, un aumento consistente rispetto al 2021, dovuto principalmente alle importazioni dall'Africa, che sono quasi raddoppiate da 24 a 47 miliardi

² IEA, International Energy Agency, Africa Energy Outlook 2022, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/220b2862-33a6-47bd-81e9-00e586f4d384/AfricaEnergyOutlook2022.pdf>

³ United Nations, *World Population Prospects*, 2022 Revision, Medium scenario projection, <https://population.un.org/wpp/>

⁴ Si veda in proposito Roberto Rodolfi, "Africa ed Europa: un legame indissolubile per il bene comune", in *Africa: la sfida del XXI secolo*, a cura R. Rodolfi, Quaderni CeSPI, 2020, Donzelli Ed, <https://www.cespi.it/en/node/809>

di euro grazie al comparto energetico e alla necessità di sostituire il gas russo. Le esportazioni italiane, d'altro canto, hanno raggiunto 21,3 miliardi di euro, dominate dai beni di investimento, in particolare: meccanica, materiale elettrico e prodotti farmaceutici. La somma è in crescita, ma il potenziale non ancora espresso rimane molto ampio, considerando che l'Africa potrebbe assorbire ben più dell'attuale 3,4% del totale dell'export italiano.⁵

2. La cooperazione non predatoria dell'Italia

La cooperazione internazionale per lo sviluppo «è parte integrante e qualificante della politica estera dell'Italia» e «mira a promuovere relazioni solidali e paritarie tra i popoli fondate sui principi di interdipendenza e partenariato». È il primo articolo della legge 125 del 2014 elaborata e condivisa dall'intero arco parlamentare italiano. Le precedenti leggi 49/1987 e 38/1979 andavano anch'esse nella stessa direzione: **partenariati, responsabilità ai paesi partner** (ownership), coinvolgimento del sistema pubblico e privato italiano. Lo «schema classico Stato donatore - Stato beneficiario», richiamato dalla premier, è scomparso da tempo dal linguaggio e dalla cultura della cooperazione allo sviluppo italiana, maturata in anni di partenariati, iniziative, analisi, valutazioni, dialogo a tutti i livelli, internazionale, europeo, nazionale e territoriale. **La legge 125/2014 usa sempre “paese partner”**, per ben 22 volte, esprimendo proprio l'idea *meloniana* che «ci sono Nazioni che lavorano insieme per crescere insieme, per avere entrambe benefici».

C'è quindi una positiva continuità italiana nell'idea del Piano Mattei, anche se essa è stata ondeggiante, al pari delle politiche governative che si sono succedute. Questa verità può dare forza e credibilità all'iniziativa governativa. Trattandosi però, almeno per ora, di «un'idea da condividere... una filosofia... un modello di cooperazione» che ha indubbiamente suscitato interesse non solo in paesi africani ma anche europei e in istituzioni internazionali, tocca ora alla presidenza del Consiglio ed in particolare alla Cabina di regia del Piano Mattei **ritrovare le radici di quanto già valutato e ottimizzato nei precedenti anni. Evitando di ricominciare da capo, come talvolta la politica è tentata di fare**, rischiando di ripetere gli errori dei “principianti”, ma migliorando con uno sguardo nuovo e più ambizioso quanto già positivamente costruito e funzionante e quanto proficuamente acquisito.

Una cosa è certa. **Cooperazione non predatoria implica affermazione dello Stato di diritto** e richiede la condivisa volontà di un comune cammino di progresso a beneficio delle rispettive comunità e non solo di pochi privilegiati. Significa riconoscere i **corpi intermedi** dei cittadini, valorizzando il loro ruolo di rappresentanza e intermediazione nel dialogo con le istituzioni, non solo nell'*eseguire* ma anche nel *programmare*, come ribadito dalla Corte Costituzionale Italiana⁶. Altrimenti, nonostante le intenzioni espresse, si tratterà sempre di azioni che **per molti continueranno a risultare predatorie**: le grandi maggioranze vulnerabili e indifese che continueranno a rimanere emarginate in processi di sviluppo né umani né sostenibili. Inoltre, alcuni investimenti bilaterali in Africa, decisi senza alcun coinvolgimento e partecipazione delle comunità e

⁵ Massimo Zaurrini in *Africa e Affari*, gennaio 2024

⁶ Sentenza 131, pubblicata il 1° luglio 2020: “*Il citato art. 55, che apre il Titolo VII del CTS, disciplinando i rapporti tra ETS e pubbliche amministrazioni, rappresenta dunque una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Costituzione*”.

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2020&numero=131>

delle organizzazioni della società civile, si sono dimostrati fallimentari, oltre che predatori. Anche per questo nei partenariati tra Stati il ruolo e la vigilanza della società civile sono fondamentali.

La dimensione caritatevole che «sembra mal conciliarsi con le straordinarie potenzialità di sviluppo del continente africano», non riguarda certo le situazioni di emarginazione e estrema povertà che esistono più o meno accentuate ovunque, anche in Italia, e che necessitano di aiuto; riguarda piuttosto quello **sguardo pietistico** che continua ad essere rivolto, espresso anche con parole e immagini contestate da qualsiasi vera cultura caritatevole, e che è **rigettato dalle nuove generazioni africane**. Il paternalismo esprime infatti un atteggiamento di odiosa superiorità. La partnership esprime reciprocità: reciproco beneficio e anche reciproco aiuto. A doppio senso, nella consapevolezza che siamo e saremo anche noi, Italia ed Europa, ad avere bisogno dell'aiuto del continente africano, delle sue ricchezze e delle potenzialità dei suoi giovani.

Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) ha pubblicato nel 2020, alla vigilia della presidenza italiana del G20, un documento di indirizzo politico intitolato **“Il partenariato con l’Africa”**, fornendo una visione strategica d’insieme sul continente che «è da tempo un’assoluta priorità della politica estera italiana». E indicando che «il rapporto con i Paesi del continente e le sue organizzazioni è basato su una partnership paritaria, orientata ad uno sviluppo condiviso, ad affrontare insieme le molteplici sfide globali, superando così la tradizionale visione donatore/beneficiario, ... a garantire sia la crescita equilibrata del continente che il nostro interesse nazionale, anche in un quadro europeo ed internazionale».⁷

Il documento indica anche un percorso: adottare approcci di medio e lungo periodo senza forzare soluzioni immediate e di breve termine; destinare al continente le necessarie risorse finanziarie, in linea con quanto indicato dall’Agenda 2030 che richiede di indirizzare all’azione per lo sviluppo **lo 0,7 del reddito nazionale lordo**, RNL; assicurare costanza ed efficacia, accomunando politica e società civile in un’ottica di sistema per un partenariato realmente paritario italo-africano.

È indubbio quindi che ci sia continuità nella strategia politica italiana nei rapporti con l’Africa. Una continuità di metodo e di sistema che occorre valorizzare, potenziando le competenze ed esperienze istituzionali esistenti che potrebbero garantire coerenza e credibilità alla proposta del Piano Mattei. Sottovalutarle, come talvolta accade, per mera tattica politica di corto respiro o per smania di cambiamento, significherebbe adottare approcci sistemici rischiosi oltre che poco produttivi.

3. Cenni sull’attuale cooperazione allo sviluppo con l’Africa

Decine di migliaia sono stati i progetti realizzati negli anni, anche di elevata qualità, con validi partenariati tra Italia e paesi africani, a livello di Stati ma anche di realtà territoriali⁸, università e organizzazioni della società civile. **Molto è stato fatto nonostante le risorse finanziarie siano rimaste sempre molto inferiori all’impegno internazionale assunto dello 0,7% del RNL**⁹. Si

⁷ https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/12/2020_12_10_partenariato_con_lafrica_-_versione_italiana.pdf

⁸ Sui partenariati territoriali delle Regioni e degli Enti Locali segnalò il documento di LINK2007 presentato al CNCS, Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo, a settembre 2022, <https://link2007.org/2022/10/06/regioni-ed-enti-locali-nella-cooperazione-internazionale/>

⁹ Le reti delle Ong di cooperazione internazionale, Aoi, Cini, Link2007, Focsiv, hanno dato vita alla Campagna 070 per sollecitare governo e parlamento a mantenere fede all’impegno più volte ribadito di destinare all’assistenza allo sviluppo lo 0,7% del RNL. Se è stato possibile decidere di destinare il 2% del RNL alla Difesa, non dovrebbe essere così difficoltoso,

sarebbe potuto fare meglio e con maggiore efficacia se fosse stato incoraggiato un vero approccio sistemico (il ‘sistema paese’, continuamente evocato e mai attuato) tra istituzioni pubbliche, settore privato, società civile, accademia, diaspora; e se fosse stata garantita la necessaria continuità alle iniziative e non ci fossero stati inutili appesantimenti burocratico-procedurali funzionali più all’autotutela istituzionale che non agli interventi operativi.

Non è facile trovare dati ufficiali aggiornati. Le programmazioni triennali e le relazioni consuntive annuali sono rese pubbliche, ma l’ultima relazione si riferisce al 2019¹⁰ (una grave lacuna che il CICS, Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, deve colmare). **Inoltre, i dati sono ormai concordemente “gonfiati” dai paesi OCSE per fare apparire come assistenza pubblica allo sviluppo (APS) qualsiasi spesa che abbia qualche riferimento ai paesi in sviluppo, come i costi per l’accoglienza dei richiedenti asilo nel paese “donatore”, anche quando questa è gestita senza alcuna prospettiva di sviluppo e al limite dell’umano.**¹¹

Per fornire un’idea concreta della cooperazione dell’Italia con i paesi dell’Africa possono essere utili i dati dell’AICS, Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, pubblicati nel proprio sito OpenAid¹², di seguito sintetizzati. **I fondi utilizzati nel 2022 dall’AICS per le iniziative a dono realizzate con i paesi africani** si riferiscono ai principali settori di intervento: emergenze, salute, istruzione, governance, formazione, agricoltura, sviluppo rurale, acqua e igiene, alimentazione, ambiente, società civile, pesca, infrastrutture, servizi, comunicazioni, trasporti, costruzioni, industria, sostegno al bilancio, riduzione del debito, e sono schematizzabili nella seguente tabella (milioni di euro).¹³

Africa subsahariana. Risorse totali utilizzate per iniziative di cooperazione nel **2022** (milioni €)

Paesi prioritari		Paesi non prioritari			
Etiopia	31,333	Sud Sudan	11,303	Ciad	2,674
Kenya	15,033	Eritrea	4,488	Rep. Centrafricana	3,565
Somalia	16,557	Uganda	3,743	Cameroun	2,334
Sudan	23,499	Capo Verde	0,375	Gibuti	0,385
Niger	10,032	Rwanda	2,160	R.D. Congo	0,136
Burkina Faso	17,259	Burundi	0,550	Sierra Leone	1,991
Mali	9,205	Tanzania	4,810	Guinea	0,301
Senegal	7,379	Malawi	1,845	Mauritania	0,899
Mozambico	34,189	Costa d’Avorio	0,050	Guinea Bissau	1,079
		Zimbabwe	2,151	Sud-Sahara (regionale)	1,884
Totale paesi prioritari	164,486	Totale paesi non prioritari	46,723		

specie con il lancio del Piano Mattei, decidere lo stanziamento dello 0,7% per la Cooperazione allo sviluppo: anche perché si tratta di due componenti che toccano nel vivo la politica estera di un paese.

¹⁰ <https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2021/11/Relazioneart12-4pereserciziiofinanziario2019.pdf> ;

<https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2021/11/21.03.01-Relazione-art.-124-per-2019-f-Elenco-iniziative.pdf>

¹¹ Una parte degli “aiuti pubblici allo sviluppo” (mediamente un 20%) non sono usati nei paesi a basso reddito ma per “accogliere” e “assistere” gli immigrati richiedenti protezione per un anno, in attesa del riconoscimento dello status di rifugiato, talvolta in strutture peggiori delle carceri e con crudeltà inimmaginabili, in paesi ritenuti a democrazia matura. Il restante 85% risulta comunque impiegato, direttamente o indirettamente, a finalità di sviluppo.

¹² <http://openaid.aics.gov.it/>: i dati riportati sono stati scaricati a giugno 2023.

¹³ Openpolis fornisce un quadro della cooperazione allo sviluppo Italia - Africa degli ultimi 5 anni:

<https://www.openpolis.it/numeri/la-cooperazione-italia-africa-negli-ultimi-5-anni/>

Paesi a nord del Sahara. Risorse utilizzate per iniziative di cooperazione nel **2022** (milioni €)

Prioritari	Egitto	7,578	Libia	15,227	Tunisia	12,906
Non prioritari	Algeria	2,500	Marocco	0,622		
Totale	38,833					

Occorre evidenziare che **altri programmi di cooperazione allo sviluppo in Africa sono attuati dall'Italia attraverso i canali europeo e multilaterale e con lo strumento del credito agevolato o attraverso la riduzione del debito.** Altri ancora, pur rientrando nei programmi di internazionalizzazione delle imprese, hanno caratteristiche di cooperazione allo sviluppo. La scelta di considerare prioritari, nel triennio 2021-2023, nove paesi subsahariani e tre mediterranei e, più in generale, di vedere nel rapporto col continente africano un investimento sul nostro futuro, dovrebbe però comportare un corrispondente prioritario impegno politico e finanziario: questo impegno nei dati non si vede. Nonostante il “gonfiamento” delle cifre APS, nel 2022 l'Italia rimane, con erogazioni pari allo **0,33% del RNL, al 21° posto nella classifica OCSE**, dopo ben 18 paesi del continente europeo, 13 dei quali erogano tra lo 0,50% e l'1% del proprio RNL.¹⁴ Se poi con il Piano Mattei i paesi prioritari africani sono destinati ad aumentare, questo problema si ripresenterà ancora più acuto.

I fondi utilizzati direttamente dall'Agenzia nel 2022 per le iniziative bilaterali e multilaterali a dono sono stati, nella realtà, **complessivamente pari allo 0,015% del RNL.** È un dato poco pubblicizzato perché imbarazzante per un paese G7 e G20 come l'Italia. Gli immigrati sostengono le proprie famiglie e i paesi d'origine con **rimesse di denaro enormemente superiori agli stanziamenti governativi** per lo sviluppo. Dall'Italia sono state infatti inviate nel 2022 rimesse per euro 8,2 miliardi, che superano lo 0,42% del RNL del nostro paese; quelle inviate nella sola Africa subsahariana sono state di euro 1,31 miliardi (dati Banca d'Italia).¹⁵

Il Piano Mattei dovrà presto fare riferimento a strumenti finanziari che assicurino risorse ben più consistenti dei pur significativi 5,5 miliardi di euro annunciati per il primo quadriennio grazie agli stanziamenti del Fondo italiano per il clima e della Cooperazione allo sviluppo. Non potendo contare nell'immediato su nuove risorse italiane, occorrerà accelerare la definizione di un ampio mix di strumenti finanziati sicuri, pubblici e privati, nazionali, europei, africani e internazionali. **Senza i quali il Piano Mattei rischia di essere solo la nuova denominazione della cooperazione italiana per lo sviluppo**, con il concentramento delle decisioni a Palazzo Chigi, svalutando il capitale di esperienze, contatti, capacità negoziali, saperi della Farnesina, impossibili da riprodurre nel breve periodo e senza alcun motivo comprensibile e giustificabile per doverlo fare.

Non sarà così, non dovrà esserlo, e c'è da sperare che il Piano Mattei serva a dare un rinnovato slancio alla cooperazione con l'Africa, alla ricerca di mutui benefici in settori di reciproco interesse, controbilanciando alcuni attori molto dinamici e spesso nostri competitor sul piano internazionale. La pluriennale presenza economica della **Cina**, con gli ingenti investimenti ma anche con l'ampia

¹⁴ Sull'andamento della cooperazione italiana allo sviluppo si veda Openpolis:

Parte 1 <https://www.openpolis.it/esercizi/per-laps-italiano-si-confermano-tendenze-preoccupanti/>;

Parte 2 <https://www.openpolis.it/esercizi/la-crescita-dellaiuto-gonfiato-nei-paesi-donatori/>;

Parte 3 <https://www.openpolis.it/esercizi/la-cooperazione-e-le-risorse-per-i-paesi-piu-svantaggiati/>;

Parte 4 <https://www.openpolis.it/esercizi/la-cooperazione-con-lafrica-e-il-piano-mattei/>

¹⁵ Nei capoversi precedenti e nelle tabelle ho ripreso quanto ho scritto in “La cooperazione allo sviluppo nei partenariati tra Italia e Africa subsahariana”, nel Dossier ISPI *Diplomazia, sicurezza, sviluppo: come si muove l'Italia in Africa*, a cura di Giovanni Carbone e Lucia Ragazzi, luglio 2023, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/la-cooperazione-allo-sviluppo-nei-partenariati-tra-italia-e-africa-subsaariana-135219>

formazione di quadri, la presenza della **Russia** con un approccio militare richiesto da vari leader e altre presenze in espansione quali i Paesi del Golfo, la Turchia, l'India, consigliano un **partenariato con l'Africa che coinvolga l'intera Unione europea** e che miri ad un orizzonte ampio, tale da poter comprendere i legittimi interessi italiani, senza ledere altri altrettanto legittimi. Non dovremmo far passare sotto silenzio quanto dichiarato a Roma da Moussa Faki Mahamat, presidente della Commissione dell'Unione Africana, e cioè che l'Africa deve avere «la libertà di scegliere gli alleati liberamente, senza doversi allineare a un blocco rispetto a un altro, senza imporre nulla e senza che nulla sia imposto a noi».

Dato che l'Unione europea ha lanciato il piano strategico per gli investimenti in infrastrutture, salute e cambiamenti climatici denominato **Global Gateway, con la metà dell'importo (150 miliardi di euro) destinata al continente africano**, il Piano Mattei dovrebbe puntare a trovare collegamenti e risorse anche alleandosi con altri Paesi europei, abbinando e arricchendo la visione italiana con quella dell'Unione. I temi sono gli stessi e comuni sono gli obiettivi di una crescita collettiva e del bilanciamento delle presenze internazionali nel continente. Col vantaggio che l'Italia, aprendosi maggiormente alla dimensione europea, potrebbe beneficiare di fondi esistenti e utilizzabili, favorendo di più e meglio la realizzazione del sistema paese.

4. Il Vertice Italia Africa

Al Vertice di Roma hanno partecipato **46 paesi africani**, con 13 capi di Stato, 9 capi di governo, 5 vicepresidenti, 9 ministri, 2 viceministri, i vertici dell'Unione europea e dell'Unione africana e una ventina di Organizzazioni internazionali.¹⁶ Erano assenti i paesi dei colpi di Stato, con i quali dovrà comunque continuare un lavoro diplomatico. Tenendo presente che un golpe, quando gode un grande grado di consenso nell'opinione pubblica, dimostra quanto l'esistenza di processi elettorali formali non garantisca da sola né la sostanza di un sistema democratico né la sua popolarità.

«L'Italia è un ponte tra l'Africa e l'Europa e siamo consapevoli di quanto il destino dei nostri due continenti sia interconnesso», affermava la presidente Giorgia Meloni introducendo i lavori il **29 gennaio 2024**. In quell'occasione, il Piano Mattei è stato presentato nei suoi intendimenti e obiettivi e c'è stato un confronto su temi quali la cooperazione economica e infrastrutturale, la sicurezza alimentare, il nesso clima-energia, l'istruzione e la formazione, il contrasto all'immigrazione illegale, la sicurezza, con l'individuazione di vari punti di comune interesse. Si è trattato di un inizio, di un segnale che l'Italia ha voluto dare e che è stato recepito, anche se con differenti sfumature. Durante il 2024 il tema del rapporto con l'Africa sarà portato «**al centro delle tematiche principali della discussione del G7**» presieduto dall'Italia.

La presidente Meloni ha voluto ricordare che «l'Africa non è affatto un Continente povero: detiene il 30% delle risorse minerarie del mondo e il 60% delle terre coltivabili. Il 60% della sua popolazione ha un'età inferiore ai 25 anni; è il continente più giovane del mondo, e questo lo rende anche una terra dalle enormi potenzialità di capitale umano» e non si può «ragionare di futuro senza tenere nella giusta considerazione l'Africa, dato che **il nostro futuro dipende inevitabilmente anche dal futuro del continente africano**». Quest'ultima affermazione è per il leader africani l'altro lato della medaglia, che possiamo in parte trovare nelle parole «non siamo mendicanti» di Moussa Faki Mahamat, pronunciate al Vertice.

¹⁶ https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Italia-Africa_Partecipanti_IT.pdf

Forse non abbiamo ancora preso piena coscienza che **l'Italia e l'Europa hanno perso la capacità di riprodursi da ormai più di mezzo secolo** e si stanno avviando verso un declino fisico e conseguentemente economico che è aggravato e accelerato dalle molteplici chiusure a riccio in difesa di interessi di corto respiro e di impoverenti "identità". Viene così rinviata e perfino contrastata **la costruzione dell'indispensabile identità europea che, salvaguardando le identità nazionali¹⁷, è l'unica che può ridare nuova forza propulsiva al vecchio e invecchiato continente e portare l'Ue all'acquisizione di un reale peso politico in un mondo in mutamento**, nel quale un'Europa parcellizzata conterebbe poco, mentre al suo interno sarebbe dilaniata da competizioni divisive. I leader africani ne sono consapevoli e sanno che la giovane vitalità e la sete di cambiamento del proprio continente, le sue ricchezze minerarie, la quantità di terra coltivabile, il vento, il sole, insieme alle diversificate aperture al mondo ed al **progressivo rafforzamento di istituzioni e accordi interafricani**, porteranno alla crescita e al progresso delle loro società, specie in un mondo indirizzato verso aspre competizioni. Sanno che l'Europa avrà un graduale ma crescente bisogno di aiuto e sarà disposta a pagare un prezzo, così come l'Africa ha dovuto pagarlo all'Europa. Costruire fin d'ora un cammino di scambio paritario, che sia ad interesse, beneficio e progresso reciproco, come sembra essere proposto dal Piano Mattei, e che sia al tempo stesso un contributo alla vitalità dell'Ue ed alla ripresa di modelli di governance internazionale per il bene comune, la convivenza e la pace, è indubbiamente un progetto di grande valore e di cui l'Italia potrebbe credibilmente avere un ruolo di stimolo.

5. Coinvolgimento del governo e del paese

"Piano strategico Italia-Africa: Piano Mattei", così è denominato nel **decreto legge 161/2023¹⁸** dal titolo "Disposizioni urgenti per il 'Piano Mattei' per lo sviluppo in Stati del Continente africano". Senza scostarsi dalle finalità italiane della cooperazione internazionale per lo sviluppo che "mira a promuovere relazioni solidali e paritarie tra i popoli fondate sui principi di interdipendenza e partenariato", il Piano le consolida e le eleva a **priorità del governo** nel rapporto con l'Africa. L'iniziativa legislativa è stata infatti presentata al Parlamento dal presidente del Consiglio insieme a tutti i ministri, ognuno dei quali è impegnato nell'attuazione del Piano. Tutto il governo è quindi parte in causa.

Era il 2007 quando, nelle discussioni per la modifica legislativa della cooperazione allo sviluppo, ong che avrebbero dato vita alla rete LINK 2007 affermavano che: «L'Italia ha un importante ruolo da giocare: quello del dialogo e della cooperazione. È la nostra via per difendere e incentivare gli interessi nazionali, anche economici e commerciali. **La cooperazione deve diventare il fondamento di ogni rapporto internazionale e deve rimanere il cardine su cui si sviluppano le relazioni a tutti i livelli**, economico-commerciale, politico, culturale, ambientale, dei diritti, dello sviluppo e della lotta alla povertà, della sicurezza»¹⁹. Si potrebbe quasi pensare che i principi del Piano Mattei, per come sono stati declamati durante il Vertice Italia-Africa, non siano così lontani da quelli espressi quasi vent'anni

¹⁷ Amartya Sen spiega bene la "natura plurale delle nostre identità" ed evidenzia che "l'imposizione di una presunta identità unica spesso è una componente fondamentale di quell'arte marziale che consiste nel fomentare conflitti settari", *Identità e violenza*, Editori Laterza, 2006

¹⁸ DECRETO-LEGGE 15 novembre 2023, n. 161: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2023-11-15;161>

¹⁹ In *Comuni d'Europa*, rivista dell'AICCRE, Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, giugno 2007

fa da importanti ong italiane nel dibattito sulla cooperazione allo sviluppo. Solo l'attuazione del Piano potrà confermarlo.

Anche i **settori di intervento, che inizialmente erano concentrati sulla visione legata agli approvvigionamenti energetici e al contenimento dei movimenti migratori, sono stati ampliati praticamente ad ogni materia** utile al rafforzamento dei partenariati e dei mutui interessi e benefici, iniziando da quanto già l'Italia realizza con le iniziative di sviluppo: «cooperazione allo sviluppo, promozione delle esportazioni e degli investimenti, istruzione, formazione superiore e professionale, 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, partenariato 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»²⁰. Sono ripresi, opportunamente, temi che sono oggetto degli obiettivi e dei target dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Sarà il dialogo e la valutazione congiunta tra partner a precisarli e finalizzarli caso per caso nel solco dell'Agenda per lo sviluppo sostenibile. Contando che il lungo elenco non abbia il solo scopo di mimetizzare le due vere priorità italiane.

I due assi di cooperazione che hanno ispirato lo scorso autunno il Piano Mattei mantengono comunque la loro priorità. È quindi utile tenerli presenti: **1) approvvigionamento per l'Europa, attraverso l'Italia, di combustibili fossili e altre fonti di energia dall'Africa** per contribuire alla sicurezza energetica nazionale e continentale in cambio di infrastrutture e tecnologie per la generazione di energia da fonti rinnovabili in Africa e di iniziative sugli effetti del cambiamento climatico; **2) collaborazione attiva dei paesi africani nell'attuazione di misure adeguate a contenere 'i flussi di instabilità' e il traffico di migranti** in cambio di iniziative per lo sviluppo economico, la formazione e l'occupazione in Africa.

Era il 27 giugno 2022 quando, alla Festa di 'Avvenire' a Matera, Claudio Descalzi esprimeva **la visione dell'ENI per un rapporto con l'Africa di dialogo e reciproca credibilità**. «L'idea di Eni è quella di rinunciare a un po' di profitto per creare valore per la comunità. In Africa tutti hanno cercato petrolio, perché si esporta facilmente. Noi abbiamo cercato anche e soprattutto gas, perché abbiamo deciso di svilupparlo per i mercati domestici, così da dare energia al territorio ... Abbiamo iniziato la trasformazione della società otto anni fa e abbiamo investito più di 7 miliardi di euro in tecnologie per le rinnovabili ... Rinunciamo a un po' di profitti, investiamo sulle infrastrutture locali, li aiutiamo a lasciare il carbone e le biomasse, che nell'Africa subsahariana uccidono 350.000 persone all'anno. Questo nostro modo di agire ha creato una porta, un dialogo, un rapporto di reciproca credibilità».²¹

L'approvvigionamento energetico e il contenimento dell'emigrazione verso l'Italia hanno indubbiamente rappresentato la principale spinta per la promozione di un rapporto più stabile e lungimirante con il continente africano, con il quale definire un cammino di reciproche convenienze e opportunità e reciproci aiuti. Il reciproco interesse si è **poi ampliato ad altri settori emersi nei rapporti bilaterali e nei mesi di preparazione del Piano** che la Premier ha in particolare focalizzato su istruzione e formazione, salute, agricoltura, acqua ed energia. Riunioni sono state infatti promosse nel 2023 dalla presidenza del Consiglio per approfondirne l'elaborazione con ministeri ed altre

²⁰ DL 15 novembre 2023 n. 161, art. 1, comma 2

²¹ <https://www.avvenire.it/economia/pagine/lenergia-lafrica-e-la-strada-per-la-pace-la-visione-di-claudio-descalzi>

istituzioni pubbliche nazionali. Alcuni premier e ministri africani hanno potuto fornire suggerimenti. Come hanno contribuito quanti hanno presentato documentazione nelle audizioni parlamentari²² o inviato considerazioni e proposte di propria iniziativa alla stessa presidenza del Consiglio.

Le attività sono già iniziate in alcuni paesi «nel quadrante subsahariano e in quello nordafricano, con l'obiettivo di estendere progressivamente questa iniziativa seguendo una logica incrementale». Anche se forniti in modo disorganico, grazie a buone volontà, interessi, conoscenze dirette, i contributi giunti da soggetti pubblici e privati alla presidenza del Consiglio nella fase di elaborazione dell'idea del Piano Mattei sono risultati utili. È una lezione da tenere presente ora, nella sua attuazione, per avere risultati significativi, impossibili da raggiungere senza il coinvolgimento del sistema paese delle nazioni in partenariato.

6. Carenze che vanno superate

Nella progettazione dell'idea, almeno fino ad oggi, sono mancati importanti collegamenti e coinvolgimenti che, in coerenza con la filosofia del Piano, avrebbero potuto apportare da subito, con le proprie conoscenze ed esperienze di successo, un arricchimento al processo di definizione.

Da un lato è mancato lo stretto collegamento di Palazzo Chigi con l'istituzione che da sempre ha il compito di stabilire e approfondire le relazioni internazionali: **il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale**. I Diplomatici italiani hanno dimostrato negli anni capacità di analisi, visione e proposta nella costruzione delle relazioni internazionali. Si tratta di un immenso patrimonio che è rimasto poco utilizzato nella prima fase di questa ambiziosa operazione di politica estera.

Dall'altro è mancato il **coinvolgimento delle competenze presenti nel sistema Italia** (richiamato dalla stessa presidente Meloni all'apertura del Vertice) e acquisite nella cooperazione internazionale: università, imprese (non solo le grandi), enti della società civile, organizzazioni delle diaspore africane che rappresentano un privilegiato ponte tra l'Italia e i paesi di origine, ong di cooperazione allo sviluppo. Queste ultime spesso hanno acquisito conoscenze dei paesi africani come pochi altri, con rapporti consolidati con comunità e autorità territoriali e nazionali, conoscenza di lingua e costumi locali, esperienze di partenariato a reciproco arricchimento umano e culturale. Una cooperazione con le realtà africane vista soprattutto con gli occhiali governativi e non con quelli della **ricca pluralità di organizzazioni della società civile, imprese, università, entità territoriali**, renderebbe questi soggetti dei meri esecutori, disconoscendone la piena soggettività e capacità di iniziativa nei partenariati, impoverendo così lo stesso piano governativo. Un discorso analogo vale nel rapporto con i paesi partner, nelle differenti pluralità dei 54 Stati africani. **Anche se fondamentale, la sola interlocuzione tra autorità centrali di governo e la loro sola iniziativa propositiva non sono sufficienti.**

Nel continente africano **la cooperazione italiana è tendenzialmente ben vista**, perché frutto di buone relazioni diplomatiche, di un *made in Italy* considerato di alta qualità, di cittadini africani formati in università italiane che sono poi divenuti nei propri paesi ministri, governatori, imprenditori, docenti, di immigrati operosi nelle nostre regioni che hanno saputo costruire ponti di dialogo e affari con le regioni di provenienza. Da parte sua, **il made in Italy formato solidarietà** ha

²² Audizioni in Commissione esteri e Difesa del Senato, 29.11.2023, https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/documenti/57695_documenti.htm

mostrato la resilienza delle ong italiane radicate nelle comunità, anche nelle aree più lontane e bisognose.

Ora **il Piano Mattei è entrato in una nuova fase, con l'istituzione della Cabina di regia e della Struttura di missione**. Una fase di orientamento e di programmazione che continuerà a fare capo alla presidenza del Consiglio ma che dovrebbe aprirsi agli apporti indispensabili per garantire la corretta ed efficace attuazione e gestione delle iniziative e il consolidamento dei partenariati.

È utile ribadirlo: il Piano Mattei con l'Africa (**con**, sarebbe bene esplicitarlo, anche a livello governativo e mediatico) avrà tanto più successo quanto più sarà il risultato di **un'azione delle forze dell'intero paese e non solo del governo, sia a livello italiano che dei partner africani**. Per riuscire a scrivere una «pagina nuova nella storia delle nostre relazioni, una cooperazione da pari a pari, lontana da qualsiasi tentazione predatoria» e per renderla vera, vissuta e duratura, i partenariati ufficializzati dagli accordi governativi dovranno riuscire a tradursi, ogniqualvolta possibile, in **partenariati diffusi tra realtà africane e italiane** nella realizzazione delle attività. Partenariati vissuti con pari dignità, a mutuo impegno e beneficio, nell'assunzione di responsabilità (*ownership*) delle realtà locali, a partire dalle strategie e dalla concezione delle azioni.

A seconda dei casi potrà trattarsi di **partenariati bilaterali tra amministrazioni territoriali**, regioni con regioni e grandi città con grandi città²³, oppure **università** con università, **imprese** e mondo imprenditoriale con realtà imprenditoriali, **ospedali** con ospedali, centri di **ricerca** con centri di ricerca, **enti formativi** con enti formativi, **enti della società civile** con enti della società civile, **chiese** con chiese e così via, con il coinvolgimento delle organizzazioni delle **diaspore**²⁴ che possono rappresentare ponti di comprensione e di iniziativa. Non solo in modo bidirezionale ma anche **intrecciando saperi e competenze** in modo pluridirezionale, per puntare al maggiore impatto.

7. Risorse finanziarie nazionali e prime iniziative

Il Piano Mattei «può contare su una dotazione iniziale per il primo quadriennio di oltre **5,5 miliardi di euro** tra crediti, operazioni a dono e garanzie, dei quali circa **3 miliardi verranno dal Fondo italiano per il clima**, e circa **2,5 miliardi dalle risorse della cooperazione allo sviluppo**». Questo annuncio della presidente Meloni permette di formulare alcune iniziali valutazioni.

L'attuale normativa stabilisce che **il Fondo italiano per il clima**²⁵ può finanziare interventi a favore di soggetti privati e pubblici finalizzati al raggiungimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito degli accordi internazionali sul clima e la tutela ambientale, da realizzarsi in conformità alle finalità e ai principi ispiratori della legge 125/2014 (cooperazione allo sviluppo) e agli indirizzi della politica estera dell'Italia, nei paesi a basso reddito individuati dall'OCSE. Istituito con la Legge di bilancio 2022 prevede stanziamenti di 840 milioni di euro annui dal 2022 al 2026 e di 40 milioni di euro annui dal 2027 in poi.

²³ Si veda: Link2007, *I partenariati territoriali delle regioni e degli enti locali nei rapporti di cooperazione internazionale*, settembre, 2022, <https://link2007.org/wp-content/uploads/2023/08/LINK-2007-COOPERAZIONE-TERRITORIALE-rev-23.08.23.pdf>

²⁴ Il Sole 24 Ore: <https://www.ilsole24ore.com/art/piano-mattei-l-appello-imprenditori-italo-africani-meloni-ascolti-diaspore-dell-africa-AFRsumRB>; e Africa e Affari, dicembre 2023

²⁵ <https://www.mase.gov.it/pagina/il-fondo-italiano-il-clima>. Il Fondo italiano per il clima è stato istituito nel dicembre 2021 con la legge di bilancio 2022 (governo Draghi) per finanziare i progetti di adattamento al cambiamento climatico nei paesi in sviluppo, in coerenza con gli accordi internazionali su clima. È gestito da Cassa Depositi e Prestiti

Le **risorse della Cooperazione allo sviluppo** sono definite nella Legge di bilancio²⁶. Gli interventi possono essere realizzati bilateralmente, con un rapporto diretto tra Italia e paese partner, o attraverso agenzie di sviluppo e istituzioni finanziarie italiane e multilaterali, con interventi a dono o con crediti concessionali. I paesi partner sono gli stessi a basso reddito individuati dall'OCSE. Prevedibilmente si potrebbero inserire nella programmazione quadriennale del Piano Mattei iniziative per circa 600 milioni di euro all'anno.

La Cooperazione allo sviluppo ha una pluridecennale storia, ricca di esperienze, attività, partenariati, saperi, collegamenti nazionali e internazionali, una strategia, una governance strutturata e continuamente tesa a migliorarsi e adattarsi alle nuove situazioni ed esigenze politiche e operative. Con risorse già programmate e utilizzate che richiedono di capire l'addizionalità che riuscirà ad attivare il Piano Mattei.

Il Fondo italiano per il clima è di recente costituzione, con una strategia, una governance e un programma non ancora adeguati alla sua finalizzata operatività e da giudicare in base a iniziative concrete ancora non definite.

Il Piano Mattei può "includere" da subito le iniziative di cooperazione in Africa che corrispondano alle priorità fissate negli accordi di partenariato e ai criteri definiti dalla Cabina di regia presso Palazzo Chigi; e per il futuro si potranno indirizzare interventi della cooperazione verso compatibili priorità definite dagli stessi accordi, come d'altronde prevede la legge 125/2014.

I progetti che sono stati annunciati dalla Premier riguardano nove paesi: Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Etiopia, Kenya, Repubblica del Congo, Costa d'Avorio, Mozambico **e cinque settori primari:** istruzione e formazione, agricoltura, salute, energia, acqua:

in **Marocco** la realizzazione di "un grande centro di eccellenza per la formazione professionale sul tema delle energie rinnovabili";

in **Algeria** "un progetto di monitoraggio satellitare sull'agricoltura";

in **Tunisia** la riqualificazione strutturale delle scuole e scambi fra studenti e insegnanti;

in **Egitto** il sostegno alla "produzione di grano, soia, mais e girasole, con investimenti in macchinari, sementi, tecnologie, e nuovi metodi di coltivazione";

in **Kenya** lo sviluppo della filiera dei biocarburanti, coinvolgendo 400 mila agricoltori;

in **Etiopia** "interventi di risanamento delle acque";

in **Costa d'Avorio** il miglioramento dell'accessibilità e la qualità dei servizi primari materno-infantili e il potenziamento delle capacità locali;

nella **Repubblica del Congo** la "costruzione di pozzi e reti di distribuzione dell'acqua, soprattutto a fini agricoli, alimentate esclusivamente da energia rinnovabile";

in **Mozambico** "un centro agroalimentare che valorizzi le eccellenze e l'esportazione dei prodotti locali".

Rientrano inoltre nel Piano "l'interconnessione elettrica Elmed fra Italia e Tunisia e il nuovo corridoio per il trasporto di idrogeno dal Nord Africa all'Europa centrale passando per l'Italia", al fine di **"rendere l'Italia un hub energetico**, un ponte tra l'Europa e l'Africa".

Per l'efficacia del Piano Mattei e l'efficienza degli interventi è importante che siano riviste, semplificandole e snellendole, le procedure per l'utilizzo de **Fondo per il clima gestito da Cassa**

²⁶ Allegato n. 28, Tabella "Aiuto pubblico allo sviluppo 2024-2026": https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/bilancio_finanziario/2024-2026/APS_2024_LB.pdf

depositi e prestiti (CDP), al fine di favorire un maggiore coinvolgimento diretto delle capacità imprenditoriali italiane e dei paesi partner.

Lo stesso vale per i **fondi della Cooperazione allo sviluppo**. Occorre dare atto che molto lavoro è stato fatto ma la fase di cambiamento procedurale in atto, verso un approccio per risultati trasformativi (che richiedono modalità e tempi coerenti con tale orientamento), sembra aver prodotto una sommatoria, complicata e farraginoso, di vecchie e nuove procedure invece della semplificazione che il nuovo approccio avrebbe dovuto generare. Frenando così l'efficienza dei soggetti attuatori, siano essi pubblici, privati, profit e non profit e creando ritardi nella stessa macchina amministrativa. Si tratta di misure messe in atto con l'occhio volto alle giuste esigenze dell'amministrazione ma non a sufficienza a quelle, altrettanto giuste, dei progetti, dei soggetti attuatori, dei loro partner e dell'obiettivo trasformativo che si intende raggiungere.

8. Gli organi istituzionali e il rischio di sovrapposizioni

Ci sarà poi da **conciliare le funzioni svolte dalla nuova Cabina di regia, istituita col DL 161/2023²⁷ presso la presidenza del Consiglio, con quelle degli organi istituiti dalla Legge 125/2014**, quali il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), il Comitato congiunto che approva i finanziamenti e gli orientamenti attuativi della cooperazione, il Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo (CNCS), composto dai principali soggetti pubblici e privati del sistema italiano di cooperazione allo sviluppo; e con la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS), l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS), la Cassa depositi e prestiti (CDP). **Sarebbe auspicabile che venga adottata la soluzione più ragionevole, quella della suddivisione dei compiti:** orientamento e coordinamento istituzionale da un lato e fattibilità dall'altro con le fasi di dialogo, progettazione, valutazione e attuazione. Se non gestito bene, il processo potrebbe creare difficoltà, confusione e conflitti istituzionali, avendo la Cabina di regia in parte funzioni da comitato interministeriale, in parte da consiglio nazionale di programmazione e indirizzo, in parte da struttura di coordinamento con funzioni anche operative. Andiamo con ordine.

Per la Cabina di regia è prevista questa composizione: presidente del Consiglio, ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale (con funzioni di vicepresidente), gli altri ministri, i vice ministri delegati in materia di cooperazione allo sviluppo, promozione e valorizzazione del made in Italy, politiche e attività relative allo sviluppo sostenibile, il presidente della Conferenza delle regioni e province autonome, il direttore dell'Aics, i presidenti Ice, Cdp, Sace e Simest. Individuati con decreto del presidente del Consiglio ne 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, di enti pubblici o privati ed esperti nelle materie trattate.

I suoi compiti sono così definiti: a) coordina le attività di collaborazione tra Italia e Stati del continente africano svolte dalle amministrazioni pubbliche nell'ambito delle rispettive competenze; b) finalizza il Piano Mattei e i relativi aggiornamenti; c) monitora e aggiornamento l'attuazione del Piano; d) approva la relazione annuale al Parlamento; e) promuove il coordinamento tra i diversi livelli

²⁷ Il decreto legge n. 161 del 15 novembre 2023 è stato convertito con modifiche nella Legge 2/2024 <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2023-11-15&atto.codiceRedazionale=23G00173&tipoDettaglio=originario> – Mentre la composizione della Cabina di regia è stata definita con dpcm il 6 marzo 2024

di governo, gli enti pubblici nazionali e territoriali e ogni altro soggetto pubblico e privato interessato; f) promuove iniziative finalizzate all'accesso a risorse messe a disposizione dall'Unione europea e da organizzazioni internazionali, incluse le istituzioni finanziarie internazionali e le banche multilaterali di sviluppo; g) coordina le iniziative di comunicazione relative all'attuazione del Piano.

Per l'attuazione dei suoi compiti è auspicabile che in materia di strategia e coerenza si possano realizzare osmosi di informazioni e interazioni con il CNCS e alcuni specifici gruppi di lavoro dello stesso.

A “supporto del presidente del Consiglio dei ministri per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del governo relativamente al Piano Mattei” è **inoltre istituita una Struttura di missione**, con un “coordinatore individuato tra gli appartenenti alla carriera diplomatica”, “due uffici di livello dirigenziale generale, due uffici di livello dirigenziale non generale” e “quindici unità di personale non dirigenziale”. È assegnato inoltre “un contingente di esperti che prestano la propria attività *a titolo gratuito* con rimborso delle spese di missione”. Al supporto al presidente del Consiglio, la Struttura di missione affianca quello al presidente e al vicepresidente della Cabina di regia, cura il segretariato e predispone la relazione annuale al Parlamento.

Le presenze del ministro degli Esteri e della Cooperazione internazionale, anche in qualità di vicepresidente della Cabina di regia, e del viceministro per la cooperazione allo sviluppo, come anche di altri ministri già deputati a sviluppare attività di cooperazione internazionale nei propri dicasteri, saranno determinanti nella precisazione degli ambiti di competenza e nella **suddivisione dei compiti che dovrebbero rimanere di orientamento e coordinamento istituzionale per la presidenza del Consiglio e di concreta fattibilità e gestione per i ministeri e agenzie competenti, anche rafforzandone e qualificandone le capacità.**

9. Risorse europee e internazionali e partenariati pubblico-privato

Anche se importanti, 5,5 miliardi di euro per il quadriennio rimangono comunque una quantità di risorse molto limitata rispetto ai bisogni e alle aspettative. La stessa presidente Meloni l'ha riconosciuto. «Certo non basta. Per questo **vogliamo coinvolgere le Istituzioni finanziarie internazionali, le Banche multilaterali di sviluppo, l'Unione europea e altri Stati donatori**, che hanno dichiarato la loro disponibilità a sostenere progetti comuni. Così come abbiamo intenzione di creare entro l'anno un nuovo strumento finanziario, assieme a CDP, per agevolare gli investimenti del settore privato nei progetti del Piano Mattei».

È la strada giusta, non solo per ampliare le risorse finanziarie ma anche per cercare di rafforzare nelle politiche dell'Ue e multilaterali il modello di partnership e di cooperazione che si intende maggiormente qualificare con uno sguardo lungo e ambizioso tra le due sponde del Mediterraneo. Se, in fondo, non c'è nulla di stravolgente nella proposta italiana, si deve riconoscere la validità della visione politica e della scelta di dare alta priorità al rapporto con l'Africa e di volere riprendere quell'idea di cooperazione condivisa, rispettosa, a reciproco beneficio, ampia e duratura che si stava affievolendo, impegnando l'intero governo.

Oltre a quanto precedentemente evidenziato, **la presidenza italiana del G7** è indubbiamente un'occasione da sfruttare non solo negli incontri tra capi di Stato e di governo ma anche in quelli ministeriali che si svolgeranno lungo tutto il 2024. In ciascuno di essi, nelle diverse specificità, è possibile ottenere avanzamenti nel rafforzamento dell'attenzione per l'Africa e della costruzione di

rapporti paritetici per un comune progresso, di cui l'Italia potrebbe mantenere l'iniziativa propositiva, data anche la sua posizione geografica.²⁸

Una maggiore attenzione all'Africa, cioè, che possa **influire anche sulle scelte delle istituzioni finanziarie internazionali**, quali Gruppo Banca mondiale, Fondo monetario internazionale, Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, Gruppo Banca europea per gli investimenti, Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo e sui meccanismi multilaterali di aiuto pubblico allo sviluppo. E possa **favorire il potenziamento della Banca africana di sviluppo e delle istituzioni finanziarie africane**, anche per sostenere l'AfCFTA, area di libero scambio del continente, e incoraggiare il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030.

Nell'ambito europeo e internazionale si sono sviluppate **esperienze di blending**, insieme di fondi pubblici e privati per l'attuazione delle politiche di sviluppo, con significativi effetti moltiplicatori. Tale strumento è quindi adottabile per ampliare le risorse finanziarie nel partenariato con l'Africa. Sarà utile far tesoro di alcuni dubbi sollevati anni fa dalla Corte dei Conti europea sulla trasparenza dei meccanismi di gestione e sull'accertamento dell'efficacia del *blending* in relazione agli obiettivi di sviluppo prefissati e alla reale quantità dei maggiori finanziamenti generati grazie all'effetto leva. Tenendo anche presente che i finanziamenti privati si dirigono normalmente su attività in paesi a reddito medio-alto e in contesti favorevoli e sicuri. Le difficoltà dei contesti rappresentano un serio problema in non pochi paesi africani, nei quali gli investimenti dovranno essere protetti da idonei strumenti assicurativi per la **copertura e gestione del rischio**. E qualcosa di analogo dovrà essere pensato anche per gli interventi realizzati dalle organizzazioni della società civile nel quadro della cooperazione italiana. I paesi più problematici non devono essere trascurati.

10. Le regole del gioco

Le parole della presidente Meloni rivolte ai leader africani durante il Vertice romano descrivono a grandi linee la filosofia e le regole del gioco del Piano Mattei. **Le parole chiave del “nuovo modello di cooperazione”, così come è stato annunciato, sembrano essere:**

- ♦ responsabilità, fiducia e rispetto come presupposti,
- ♦ rapporto da pari a pari, lavorando e crescendo insieme, con mutui benefici,
- ♦ rimozione di qualsiasi tentazione predatoria, paternalistica, caritatevole,
- ♦ approccio strategico e di lungo periodo e superamento dello schema donatore–beneficiario,
- ♦ pieno coinvolgimento del Sistema Italia complessivamente inteso,
- ♦ diritto delle giovani generazioni africane a non dover essere costrette a emigrare, offrendo alternative fatte di opportunità, lavoro, formazione e migrazione legale,
- ♦ reciproci interessi energetici: Italia come hub d'approvvigionamento energetico d'Europa, con l'acquisto di energia prodotta dai Paesi africani e in eccesso rispetto alle proprie necessità.

Altre regole del gioco entrano però prepotentemente nei rapporti di cooperazione. Derivano dai meccanismi della finanza e del commercio internazionale e, se non attentamente valutate e

²⁸ Negli incontri come presidente di turno del G7, Giorgia Meloni ha anche presentato ai Capi di Stato e di governo “la proposta di un'alleanza globale contro il traffico di esseri umani”. “Dobbiamo sostenere lo sviluppo dell'Africa e mettere fine alle migrazioni illegali e al traffico di esseri umani, che è diventata l'attività finanziaria criminale più redditizia a livello globale e non possiamo accettarlo”. Occorrerà però partire da quanto i decenni passati ci hanno insegnato. E cioè, che la migliore e più efficace lotta ai traffici umani e ai trafficanti sono gli ingressi legali che da anni sono invece impediti dalla rigida e cieca chiusura dei confini, favorendo, senza volerlo, proprio l'immigrazione irregolare e i trafficanti che la sostengono.

possibilmente corrette, potrebbero ridurre e anche annullare gli effetti del Piano Mattei e soprattutto sgretolare la colonna portante della pariteticità. **Non è solo questione di soldi da investire ma anche di regole e di squilibrata deregolamentazione. Alcuni temi dovrebbero essere posti all'attenzione del G7 dalla presidenza italiana.**

Se nel solo 2022 i paesi più ricchi hanno speso 204 miliardi di dollari per gli aiuti pubblici allo sviluppo dei paesi a basso reddito e se nei decenni precedenti si è trattato di cifre analoghe proporzionate all'andamento dei Pil, come mai più di un miliardo di persone continuano a soffrire la fame²⁹, nonostante i progressi ottenuti in alcuni paesi? Il fatto che il 43% di tutti gli asset finanziari globali sia posseduto dall'1% più ricco del pianeta non c'entra nulla? E non c'entra che i grandi oligopoli e cartelli multinazionali influenzino settori chiave, come la farmaceutica e l'agricoltura, con alte speculazioni sui prezzi? Che i governi africani spendano più per ripagare i debiti che non per la salute e l'istruzione dei loro cittadini?

Come da anni evidenzia il comboniano padre Giulio Albanese, grande esperto di Africa³⁰, un modello di cooperazione paritetica e a mutuo beneficio potrà essere attuabile «**a condizione di rivedere radicalmente le regole del gioco**, vale a dire quei meccanismi della finanza speculativa e del commercio internazionale che in questi anni hanno generato sofferenze indicibili a tutti i Paesi a basso reddito, non solo a quelli africani». «**L'Africa non è povera, l'Africa è impoverita**» e l'attuale **deregulation**, frutto di una globalizzazione mal governata dagli Stati, tende a mantenerla tale. «Questa è un'economia senza regole, immorale, criminale». Le speculazioni finanziarie (una delle più odiose è quella sui cereali, beni primari per l'alimentazione globale³¹), quelle dei *subprime*, dei derivati *over the counter*, dei *futures*, lo *shadow banking*, la fuga di capitali, i mercati illegali, la cupidigia nell'accaparramento in mano di pochi di beni su larga scala, sembrano riportarci **all'homo homini lupus**. Favorendo, d'altro canto, la moltiplicazione ed il prolungamento di numerosi conflitti armati a livello continentale, spesso collegati alle debolezze nei processi di *nation-building*.

Il debito pubblico africano nel 2023 ha raggiunto i 1.140 miliardi di dollari: un peso insostenibile, anche per il solo pagamento degli interessi, che richiede nuove decisioni internazionali. **Il G7, su spinta italiana, potrebbe adottare un'iniziativa incisiva**, da presentare al G20 per la sua adozione come misura omnicomprensiva dei governi creditori, delle istituzioni finanziarie internazionali e dei creditori privati. Questi ultimi infatti stanno diventando la maggioranza e stanno acquisendo, per conto proprio e dei propri governi, *assets* strategici africani, grazie alle insolvenze degli Stati debitori. **La rete di Ong LINK 2007 ha lanciato una proposta**, discussa anche con molti ambasciatori africani durante la presidenza italiana del G20, che ripresenta ora alla presidente di turno del G7 Giorgia Meloni.³²

Essa prevede **una totale o parziale riduzione del debito, con la creazione da parte del Paese debitore di un fondo di contropartita in valuta locale finalizzato allo sviluppo sostenibile** (un **Sdg Fund**) nominalmente equivalente al valore della riduzione netta del capitale e dei relativi interessi,

²⁹ *Multidimensional Poverty Index*, UNDP, 2023. <https://hdr.undp.org/content/2023-global-multidimensional-poverty-index-mpi#/indicies/MPI>

³⁰ Padre Giulio Albanese è membro del Consiglio della Sezione *per i Rapporti con gli Stati e le Organizzazioni Internazionali* della Segreteria di Stato della Santa Sede

³¹ In particolare, segnalo il Fondo agricolo di investimenti Teucrium: <https://teucrium.com/etfs/weat>. Si veda in proposito l'articolo di Italo Rizzi sulle crisi alimentari dopo l'invasione russa dell'Ucraina causate non da scarsità ma dalla difficoltà di accesso al cibo a causa dei fenomeni speculativi sui prezzi: <https://www.vita.it/le-false-soluzioni-alla-crisi-alimentare/>

³² Release G20, la proposta sul debito presentata da LINK 2007 alla presidenza italiana del G20: <https://link2007.org/2021/09/13/release-g20-un-recovery-plan-paesi-africani/>

che verrebbero abbuonati. L'obiettivo è quello di promuovere investimenti locali sostenibili a medio e lungo termine in strutture e servizi resilienti, sia su iniziativa pubblica, sia con incentivi per il settore privato. La **promozione degli investimenti**, specialmente in Africa con il suo alto potenziale demografico, può stimolare la crescita economica, favorire il commercio, assicurare i servizi e creare **posti di lavoro stabili**. A fronte di una simile ristrutturazione dei debiti si scongiurerebbe il dilagare di situazioni di default economico promuovendo al tempo stesso investimenti per la ripresa finalizzati alla crescita ed agli obiettivi di sviluppo sostenibile. Tale conversione del debito aprirebbe inoltre ai paesi africani la possibilità di **nuovo apporto di credito internazionale**, indispensabile per nuove fasi di crescita e sviluppo.

Non possono poi essere sottaciute, nel dialogo e nel rafforzamento della partnership, le due facce della stessa medaglia, con da un lato i costi per la salute e l'istruzione dei bambini che rappresentano appena il 16% di quanto i paesi a basso reddito spendono attualmente per le **armi**, e dall'altro la spesa militare mondiale che ha raggiunto nel 2022 la somma record di 2.240 miliardi di dollari con un aumento di ben 127 miliardi in un solo anno³³, mentre non si riescono a trovare 5 miliardi di dollari all'anno per l'educazione primaria di tutti i bambini, assicurando a ciascuno un'opportunità.

11. Piano Mattei e sicurezza energetica

La transizione energetica non è un fatto neutro. Quanto segue è scritto prendendo a riferimento i principi del Piano Mattei esposti davanti ai capi di Stato e di governo africani riuniti a Roma o coerentemente derivati da tale esposizione: fiducia, partenariati paritari, scambi a mutuo interesse e beneficio, valore aggiunto nei paesi partner del continente, cooperazione non predatoria, rispetto della dignità umana, standard di sostenibilità, approccio strategico e di lungo periodo, attenzione alle aspirazioni e programmazioni degli stati partner, rispetto degli impegni assunti.

I principi del Piano Mattei non possono essere vissuti a fasi alterne a seconda delle convenienze. Né possono essere ignorati, pena la perdita di credibilità, nelle istanze governative italiane a livello europeo, dove i temi della sostenibilità - per fare un esempio recente - sono appena sfiorati nella proposta di regolamento che istituisce un quadro per l'approvvigionamento di materie prime critiche indispensabili alla decarbonizzazione e al passaggio a fonti di energia rinnovabile.

L'industria mineraria è uno dei settori più esposti a violazioni dei diritti umani, danni ambientali, inquinamento, corruzione e conflitti, con un impatto spropositato sulle popolazioni indigene, le comunità locali e i lavoratori. **Il modo in cui si attueranno i partenariati e i progetti strategici potrebbe comportare il rischio di intensificare tali violazioni, minando lo sviluppo nei paesi partner.**³⁴

Occorre ricordare che sostenibilità non è solo un concetto scientifico o una tendenza: è il frutto di un accordo internazionale tra tutti i paesi del nostro pianeta siglato nel settembre 2015 e sviluppatosi in tecniche, metodologie, tassonomie e buone pratiche che riguardano tutti i settori menzionati per gli interventi del Piano Mattei.³⁵

³³ SIPRI, 2022, <https://www.sipri.org/media/press-release/2023/world-military-expenditure-reaches-new-record-high-european-spending-surges>

³⁴ Si veda in proposito: <https://www.focsiv.it/transizione-giusta-con-i-minerali-critici/>. La Focsiv partecipa alla "coalizione dell'UE per le materie prime", che rappresenta oltre 40 organizzazioni della società civile di tutta Europa

³⁵ LINK 2007, Audizione in Commissione Esteri e Difesa del Senato, 29 novembre 2023

https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/428/613/Contributo_Link2007_29_nov.pdf

Sarà indispensabile rifarsi alle **Linee Guida OCSE destinate alle imprese multinazionali**³⁶ che offrono raccomandazioni su numerosi argomenti di rilievo, dai diritti umani all'ambiente, dalla lotta alla corruzione alle relazioni industriali; e fanno esplicito riferimento ai **Principi Guida su Imprese e Diritti Umani delle Nazioni Unite**³⁷, che sono il più autorevole documento internazionale sulla responsabilità delle imprese.³⁸

Entrando nel merito, la narrazione governativa intorno al Piano Mattei sembra rivelare una visione della transizione energetica di corto respiro, ancorata a scelte che non sembrano portare lontano né dal punto di vista della sostenibilità né della convenienza economica, che viene limitata ad interessi immediati e di breve termine. In Africa si sta avendo sempre più consapevolezza del fatto che i combustibili fossili (compresi i nuovi investimenti per lo sfruttamento dei giacimenti di gas) generano una limitata occupazione e non portano sviluppo economico e sociale nei paesi produttori. **Il Summit africano sul clima tenutosi in Kenya a settembre 2023 è stato chiaro**. La dichiarazione di Nairobi, adottata dai leader africani in conclusione del Summit, cita esplicitamente l'impegno a mettere fine ai sussidi alle fonti fossili e chiede l'aiuto della comunità internazionale per realizzare l'obiettivo di **sestuplicare entro il 2030 la capacità rinnovabile** installata nel continente, esprimendo la volontà di contribuire alla transizione attraverso lo **sfruttamento sostenibile delle abbondanti materie prime critiche** disponibili nel continente.³⁹

Il rapporto **Electricity 2024 – Analysis and forecast to 2026 dell'IEA**, International Energy Agency,⁴⁰ evidenzia la rapida espansione mondiale delle energie rinnovabili e come l'Africa abbia urgentemente bisogno di elettrificazione per recuperare uno stallo trentennale. «La quota di combustibili fossili nella produzione globale scenderà al di sotto del 60% ... Si prevede che le fonti a basse emissioni rappresenteranno quasi la metà della produzione mondiale di elettricità entro il 2026, rispetto a una quota di poco inferiore al 40% nel 2023».

Secondo l'IEA, entro l'inizio del 2025 le energie rinnovabili costituiranno più di un terzo della produzione totale di elettricità e anche la produzione di energia nucleare raggiungerà il massimo storico a livello globale. «Il consumo pro capite di elettricità dell'Africa nel 2023 è stato la metà di quello dell'India e inferiore del 70% rispetto al sud-est asiatico. Le nostre previsioni per l'Africa per il periodo 2024-26 prevedono una crescita media annua della domanda totale di elettricità del 4%, il doppio del tasso di crescita medio osservato tra il 2017 e il 2023. **Due terzi di questa crescita della domanda saranno soddisfatti dall'espansione delle energie rinnovabili**, mentre il resto sarà coperto principalmente dal gas naturale».

L'Agenzia fa quindi un appello. «L'uso dell'elettricità è un indicatore chiave dello sviluppo economico di qualsiasi Paese, ed è spiacevole rilevare che in Africa il consumo di elettricità sia rimasto stabile su base pro capite per oltre tre decenni. L'accesso a un'energia affidabile, conveniente e sostenibile per tutti i cittadini è essenziale affinché i Paesi africani raggiungano i propri obiettivi economici e

³⁶ <https://pcnitalia.mise.gov.it/index.php/it/linee-guida-ocse-2>

³⁷ <https://www.ohchr.org/en/publications/reference-publications/guiding-principles-business-and-human-rights>

³⁸ <https://www.nino-sergi.it/cooperazione/cooperazione-allo-sviluppo-impresa-diritti-umani-responsabilita-sociale-ambientale/>

³⁹ Dichiarazione di Nairobi, 6 settembre 2023:

https://www.afdb.org/sites/default/files/2023/09/08/the_african_leaders_nairobi_declaration_on_climate_change-rev-eng.pdf

⁴⁰ IEA, International Energy Agency, gennaio 2024: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/ddd078a8-422b-44a9-a668-52355f24133b/Electricity2024-Analysisandforecastto2026.pdf>

climatici. La comunità internazionale deve collaborare con i governi africani per consentire tali progressi».

Per il **Think Tank italiano per il clima ECCO**, l'Italia ha l'occasione di delineare una strategia verso l'Africa che favorisca la crescita economica sostenibile e di lungo periodo del continente africano, in linea con le sue potenzialità e le esigenze della decarbonizzazione, rispondendo al contempo all'obiettivo italiano di agire sulle cause profonde dei flussi migratori verso l'Europa. Emerge cioè **per l'Italia l'opportunità rappresentata dalla crescita verde e dalla transizione energetica**, nella risposta alle richieste della maggioranza dei Paesi africani. Crescita che andrà di pari passo con il progressivo abbandono di investimenti e garanzie rivolti a investimenti nel gas africano, e con crescenti investimenti e interventi in ambito di adattamento.⁴¹

ECCO ha prodotto l'**analisi "Opportunità e rischi del piano Mattei"**⁴² nella quale osserva che «per i Paesi africani, investire in oil&gas è sempre più rischioso. L'alta volatilità dei mercati internazionali di petrolio e gas pregiudica entrate stabili e durature e la pianificazione di una crescita stabile, costante e sostenibile per i Paesi dipendenti da esportazioni di combustibili fossili». L'Italia può farsi «promotrice di un modello innovativo che vada concretamente incontro ai bisogni di crescita economica di lungo periodo dei Paesi africani e sia in linea con i propri interessi pubblici di prosperità e sicurezza condivisa. Ciò significa innanzitutto focalizzarsi sulle energie rinnovabili ma anche sulle materie prime critiche».

Uno sviluppo basato sulla transizione permetterebbe di sfruttare le risorse rinnovabili di cui il continente africano è ricco, visto che «dispone di circa il 60% a livello mondiale di tutte le aree idonee alla produzione di elettricità da fotovoltaico, oltre ad ampie zone costiere oceaniche ideali per l'energia eolica, bacini fluviali per l'idroelettricità e, soprattutto nella valle del Rift, di un grande potenziale geotermico», continua l'analisi di Ecco. L'Africa può anche contare su **un'ingente disponibilità di materie prime critiche**: detiene oltre il 40% delle riserve globali di cobalto, manganese e metalli del gruppo platino, tutti minerali fondamentali per le batterie e le tecnologie dell'idrogeno ed entro il decennio potrebbe diventare uno dei maggiori produttori al mondo di litio, minerale critico al centro di una forte competizione tra Occidente e Cina.

Si prevede che la domanda di metalli per le tecnologie rinnovabili raddoppi entro il 2050. L'accesso e la disponibilità di questi minerali incideranno sempre più sulla geopolitica della transizione verso la graduale eliminazione dei combustibili fossili e la loro sostituzione con energie rinnovabili e tecnologie verdi. **Una transizione nella quale i paesi africani saranno importanti attori**. L'Africa dovrà però provvedere a posizionarsi in più punti delle catene di valore, generando un ambiente favorevole agli investimenti esteri, per riuscire a produrre pannelli solari, batterie e sistemi di accumulo, turbine eoliche e quant'altro richieda materie prime critiche, migliorando al contempo e rendendo più efficienti le tecnologie mature legate a fotovoltaico ed eolico ed all'espansione delle reti elettriche. **Ne deriverebbe la creazione di occupazione stabile in una solida crescita economica**.

A Dubai, la Cop 28 ha sancito l'impegno ad una fuoriuscita dai combustibili fossili, gas, petrolio e carbone: l'Italia dovrà dire in che modo intende procedere in tal senso, avendo tutte le carte in regola

⁴¹ Audizione in Commissione Esteri e Difesa del Senato, 29 novembre 2023:

https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/428/617/Contributo_ECCO_-_29_nov.pdf

⁴² ECCO, Italian Climate Change Think Tank, Lorena Stella Martini, *"Il focus italiano sull'Africa: opportunità e rischi del Piano Mattei"*, gennaio 2024, https://eccoclimate.org/wp-content/uploads/2024/01/Opportunita-e-rischi-del-Piano-Mattei_policy-brief-1.pdf

per **diventare l'hub delle energie rinnovabili puntando su fonti pulite**. Si tratta anche di qualcosa che dovrebbe interessare molto un governo che vuole contenere nuove migrazioni, che saranno sempre più causate da fattori ambientali legati al cambiamento climatico e ad eventi estremi da essi prodotti.

È comunque da tenere presente che, pur nell'indispensabile e doverosa accelerazione della transizione verso fonti energetiche pulite, sarà inevitabile **governarne con attenzione e ponderazione la gradualità**, consapevoli che l'uso del gas potrebbe rimanere necessario ancora per alcuni anni, data anche la considerevole maggiore quantità di energia elettrica che sarà richiesta dall'uso dell'intelligenza artificiale.

12. Piano Mattei e migrazioni

È opportuno soffermarci anche sull'altro obiettivo-chiave del Piano Mattei, quello del contenimento dell'immigrazione. Uso la parola 'contenimento' perché di questo si tratta ed è bene esplicitarlo, non avendo nulla di arbitrario se portato avanti nel rispetto della dignità umana e del diritto internazionale. Per usare le parole ufficiali, si tratta di migliorare in Africa le condizioni di vita delle crescenti giovani generazioni, contribuendo a garantir loro il "diritto di non migrare" e di non divenire preda delle organizzazioni criminali che gestiscono le traversate dei deserti e dei mari. È, con parole diverse, lo slogan "Aiutiamoli a casa loro".⁴³

Sono certamente da sostenere e moltiplicare in tutti i paesi africani i programmi volti ad investire in istruzione e formazione professionale finalizzata ad accrescere capacità e competenze utili alle iniziative di sviluppo dei paesi del continente e altrettanto utili alle crescenti necessità di manodopera in Italia e in Europa. Così come sono da incrementare gli accordi di riammissione nei paesi di origine qualora non sia riconosciuto il diritto a rimanere in Italia; e come sono da definire partenariati di cooperazione per superare l'insicurezza alimentare, che è causa di instabilità e tensioni sociali e politiche, e per intervenire sulle conseguenze dei cambiamenti climatici che stanno causando ulteriori migrazioni. Ricordando che, per quanto riguarda l'Africa, questi esodi di popolazione rimangono per la grande maggioranza all'interno dello stesso continente.

Il reiterato "aiutiamoli a casa loro" sembrerebbe assumere con il Piano Mattei - così come presentato al Vertice Italia-Africa - un significato nuovo: lavoriamo insieme e gestiamo insieme i movimenti migratori in tutte le loro fasi, cercando di governarli ad interesse e beneficio reciproco.

Si tratterebbe di un cambio di rotta significativo che richiede un salto di qualità, passando dall'approccio securitario e dai provvedimenti improvvisati alla volontà di gestire e governare un fenomeno strutturale che nessun muro o filo spinato e nessuna chiusura politica potrà mai riuscire a bloccare. Tenendo presente che **la migliore e più efficace lotta ai traffici di esseri umani è rappresentata dagli ingressi legali**, che da anni sono impediti da una rigida e cieca chiusura dei confini, senza alcuna sana e lungimirante capacità di governo; favorendo così, senza volerlo, proprio l'immigrazione irregolare e i trafficanti che la sostengono.

⁴³ "Aiutiamoli a casa loro" è riferito alla migrazione (non più nazionale ma internazionale) in particolare dagli anni a cavallo tra i due secoli. Nel 2009 ho scritto in proposito al Segretario della Lega Nord Umberto Bossi: <https://www.nino-sergi.it/cooperazione/aiutiamoli-casa-lettera-alla-lega-nord/>. Nel 2014 ho cercato di inquadrare e sviluppare il concetto "Come aiutarli a casa loro", intervenendo al convegno internazionale *La sfida delle migrazioni*, Pontificia Università Gregoriana, Atti, Gangemi Editore, 2015.

Dalla seconda metà degli anni '70, con la prima indagine del Censis e il primo convegno sindacale a Milano, la realtà dell'immigrazione è stata materia di approfondimento in Italia, trovando l'interesse del governo e del parlamento che l'hanno via via normata. Gli anni '90 hanno visto le prime strumentalizzazioni politiche che hanno fatto leva sulle paure diffuse tra i cittadini, alimentandole a dismisura invece di prenderle in considerazione, com'è doveroso, e gestirle in modo politicamente responsabile. È però soprattutto nei recenti ultimi dieci anni che **tale realtà è divenuta materia di aspro scontro politico di parte, tale da offuscare la vera priorità: quella di impiegare tutte le energie per giungere a governare politicamente la migrazione**, superando la visione emergenziale e i relativi provvedimenti parziali, in una visione europea.

È ormai a tutti arcinoto che l'immigrazione è un fatto strutturale che deve essere governato, con misure nazionali ed europee e accordi internazionali. Il mondo è cambiato, i Paesi del Sud stanno progredendo, con una classe media che è in pochi decenni è passata da 30.000 persone a 1 miliardo. **La nostra narrazione pubblica continua ad essere limitata:** non si fugge più solo dalla fame, dalle guerre e dalla disperazione, ma anche per desiderio di conoscere, istruirsi, vivere e creare nuove opportunità. Vale per i nostri figli, vale oggi anche per i giovani africani, con la sola differenza che i nostri giovani ottengono i visti necessari mentre ai giovani africani sono negati, anche se laureati e con competenze che potrebbero essere di grande utilità in Italia. Il dato del ministero del Lavoro e delle Politiche sociali sulle competenze dei lavoratori immigrati in Italia è significativo. La stima della loro **sovraqualificazione rispetto all'occupazione** in impieghi poco qualificati è fornita nel Rapporto 2023 "Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia": «I dati dicono che la quota di lavoratori stranieri laureati occupati in una professione low o medium skill è considerevole e pari al 60,2% nel caso dei cittadini Non Ue e 42,5% nel caso degli Ue a fronte del 19,3% stimato per gli italiani, ovvero su 100 occupati stranieri extracomunitari con istruzione di terzo livello, **60 hanno competenze formali superiori a quelle che servirebbero per svolgere la mansione per la quale sono retribuiti**, così come per circa 42 comunitari su 100; gli italiani nella medesima condizione sono poco più di 19 su 100. Il fenomeno sembra assumere dimensioni sensibilmente maggiori nel caso della componente femminile della forza lavoro: le donne Extra UE sovraqualificate sono addirittura il 66,5%, a fronte del 44,7% delle UE e del 22,5% delle italiane». ⁴⁴

Un fenomeno strutturale non può essere affrontato con provvedimenti normativi limitati al solo contrasto. Il governo dell'immigrazione richiede ampia e lungimirante visione politica, unitarietà e coerenza, sintonia con gli altri paesi europei, collaborazione multilaterale, accordi con i principali paesi di provenienza e transito dei migranti, partenariati di sviluppo e investimenti nei paesi, collegamento tra la carenza strutturale di forza lavoro del nostro paese e dell'Europa e l'eccedenza di lavoro che caratterizza quasi tutti i paesi dell'Africa.

Da troppo tempo, invece, **questo fenomeno non viene governato**, perché è affrontato con una visione limitata alla difesa di una realtà che non esiste più, perché da tempo è mutata e focalizzando gli interventi sulla sicurezza, debilitando al contempo il sistema di accoglienza e integrazione che potrebbero meglio garantirla. Il quadro che ne risulta è quello di un Paese sempre più diviso e contrapposto, spesso con visioni errate della realtà che non permettono analisi e proposte serie; quindi incapace di governare un fenomeno complesso ma naturale e normale. **Servirebbe una tregua politica che coinvolga tutti gli schieramenti per un serio confronto, nel reciproco ascolto delle differenti posizioni e proposte.** L'immigrazione può e deve essere governata. Occorrerebbe

⁴⁴Rapporto 2023 "Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia", ministero del Lavoro e delle Politiche sociali: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita-immigrazione/focus/xiii-rapporto-mdl-stranieri-2023>

dare rilievo alle parole del prof. Stefano Allievi, uno dei migliori esperti in tema di immigrazione: “Non è questione di valori contrapposti. Si tratta di ragionare sul chi, come, quanto e quando delle migrazioni, anche prescindendo dalle considerazioni sul perché. Ed è questo che manca drammaticamente: la lucidità, anche politica, di volerlo fare questo ragionamento, di assumersene la responsabilità, analizzando vantaggi e svantaggi, costi e benefici... Dividendosi sulle risposte da dare ma non sull’esistenza del problema e dei suoi dati di base”.⁴⁵

Per dare risposte concrete è necessaria un’analisi scevra da ideologie e interessi di parte, che consenta di elaborare linee condivise e strategie efficaci per una gestione dei flussi ‘ordinata, regolare e sicura’. A livello italiano, un anno fa le Ong della rete LINK 2007⁴⁶ chiedevano alla presidente del Consiglio Meloni di superare l’approccio emergenziale e di **convocare una Conferenza nazionale** che metta a frutto le competenze e le esperienze maturate, con l’obiettivo di formulare proposte adeguate sui tanti problemi aperti. Solo grazie al confronto e all’ascolto è possibile infatti elaborare solide strategie e normative a livello italiano, europeo e internazionale e affrontare la complessità della realtà migratoria del XXI secolo. Come contributo al dibattito sul governo dell’immigrazione e sul nesso migrazione-sviluppo, LINK 2007 ha predisposto un compendio ragionato dei principali documenti prodotti dalle ong della rete, mettendoli a disposizione per elaborazione e confronto.⁴⁷

Sono i dati che ci devono spingere, e presto, a ripensare l’intera materia, valutando la mobilità umana per quello che è e che sarà e non per come vorremmo che fosse. **I recenti dati Eurostat⁴⁸ sulla struttura della popolazione e sull’invecchiamento in Europa mostrano che la popolazione in età lavorativa diminuirà da 265 milioni nel 2022 a 258 milioni nel 2030 (- 7 milioni) e potrebbe scendere intorno ai 220 milioni nel 2050 (ulteriori - 38 milioni)**. Il calo demografico metterà a dura prova il mercato del lavoro Ue. Nel dossier statistico 2023, IDOS⁴⁹ prevede che per contrastare l’invecchiamento della popolazione italiana sarebbero **necessari almeno 280 mila nuovi ingressi dall’estero all’anno fino al 2050**, anno in cui in Italia potrebbero esserci 7,8 milioni di persone in età lavorativa in meno.

L’Italia è tra i primi paesi al mondo per invecchiamento della popolazione, con quasi un quarto dei residenti con più di 65 anni. Nelle sue ultime considerazioni finali⁵⁰ il governatore della Banca d’Italia Ignazio Visco ha sottolineato che “un recupero della natalità, per quanto auspicabile, rafforzerebbe l’offerta di lavoro solo nel lunghissimo periodo” ... “gli effetti del calo della popolazione nelle età centrali potranno essere mitigati nel medio periodo, oltre che da un allungamento dell’età lavorativa, solo da un aumento del saldo migratorio”. Lo stesso Def, documento di economia e finanza, ha

⁴⁵ Stefano Allievi, *Governare le migrazioni. Si deve, si può*, Editori Laterza, 2023

⁴⁶ Lettera al presidente Meloni, 6 marzo 2023, [Link2007 – Immigrazione, lettera al presidente Meloni: serve una conferenza nazionale con la società civile/](https://link2007.org/2023/09/06/governare-unimmigrazione-fuori-controllo/); si veda anche LINK 2007, *Governare un’immigrazione fuori controllo*, settembre 2023: <https://link2007.org/2023/09/06/governare-unimmigrazione-fuori-controllo/>

⁴⁷ LINK 2007, Dossier “*Governare l’immigrazione. Analisi, valutazioni e proposte*”, febbraio 2024: https://link2007.org/wp-content/uploads/2024/02/Dossier_LINK_-2007-_GOVERNARE_L_IMMIGRAZIONE_23.02.2024.pdf

⁴⁸ Eurostat, febbraio 2024, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240215-1>;
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography/demography-population-stock-balance/database>

⁴⁹ IDOS: Dossier Statistico Immigrazione 2023, <https://www.dossierimmigrazione.it/prodotto/dossier-statistico-immigrazione-2023/>

⁵⁰ Banca d’Italia, Considerazioni finali del Governatore, 31 maggio 2023: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2023/cf_2022.pdf

evidenziato (aprile 2023) **l'effetto positivo sul debito pubblico di un significativo aumento dell'immigrazione per lavoro.**

Il Piano Mattei potrebbe rappresentare un'occasione per ricercare proposte serie, abbandonando una volta per tutte l'approccio semplicistico, securitario e perennemente emergenziale di breve termine.

Non mancano, in Africa e in Italia, conoscenze e competenze di alto valore e pubblicazioni approfondite, come tante sono le esperienze e le proposte di organizzazioni della società civile impegnate sulla realtà migratoria, in molti paesi africani e in Italia.

Che sia dunque avviato un lavoro comune di approfondimento e di proposta, nello spirito del Piano Mattei; e che i governi europei, a partire da quello italiano, inizino a gestire **insieme ai governi dei paesi africani partner** i movimenti migratori in tutte le loro fasi. Cercando di governarli a beneficio reciproco, favorendo la migrazione sicura, ordinata e regolare⁵¹, a salvaguardia della dignità umana, senza la quale nessun piano potrà mai funzionare. Così come statuito dalla Costituzione italiana, la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la Dichiarazione universale dei diritti umani.

⁵¹ Nazioni Unite, Patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare, dicembre 2018:
https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1149360.pdf?_1563599428238