

# Considerazioni sul “*Piano Mattei*” e la nuova cooperazione allo sviluppo in Africa

di Gaetano Armao

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Prime considerazioni sul “*Piano Mattei*” nel contesto dell’evoluzione della cooperazione allo sviluppo. – 3. Le sinergie tra il “*Global Gateway*” ed il “*Piano Mattei*”.

## 1. *Premessa*

L’Africa costituisce da sempre per l’Italia un naturale riferimento geografico, economico e storico<sup>1</sup>. La collocazione nel cuore del Mediterraneo<sup>2</sup>, le antiche interrelazioni storiche tra popoli, le dominazioni, i conflitti e gli incontri tra civiltà, le vicende coloniali, l’espansione delle relazioni economiche connesse alle esigenze energetiche del secondo dopoguerra sino alle iniziative della cooperazione allo sviluppo, al prorompente incedere delle migrazioni fanno dell’Italia uno dei principali interlocutori europei di quello che è ormai comunemente definito il “Continente del futuro”<sup>3</sup>.

L’ultimo assetto raggiunto da queste molteplici e complesse relazioni è costituito dal “*Piano Mattei*”, adottato dal Governo italiano in attuazione del d.l. 15 novembre 2023, n. 161<sup>4</sup>, conv. con mod., dalla l. 11 gennaio 2024, n. 2<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Si veda per tutti, con riguardo alle vicende più recenti, il contributo di P. BORRUSO, *L’Italia e l’Africa. Strategie e visioni dell’età postcoloniale (1945-1989)*, Bari, 2024.

<sup>2</sup> Il riferimento è d’obbligo alla monumentale produzione di F. BRAUDEL per il quale l’Africa mediterranea (nord Africa) e l’Italia sono due sponde di un “*mare di mezzo*” che, insieme, formano un complesso sistema di scambi, spesso più intenso tra sponde opposte che non all’interno dei singoli continenti, del quale si veda, da ultimo, *Il Mediterraneo: Lo spazio, la storia, gli uomini, le tradizioni*, Bompiani, Milano, 2017.

<sup>3</sup> Espressione rinvenibile anche nell’incipit del “*Piano Mattei*”, ove si ricorda che la popolazione africana, con età media di 25 anni, nel 2050 rappresenterà un quarto di quella mondiale.

<sup>4</sup> Recante “*Disposizioni urgenti per il «Piano Mattei» per lo sviluppo in Stati del Continente africano*”. Il Piano Mattei si sviluppa su sei direttrici d’intervento: Istruzione/formazione, sanità, agricoltura, energia, infrastrutture (fisiche e digitali).

<sup>5</sup> Alla norma di rango primario sono seguiti poi i D.P.C.M. 30 luglio 2024, 7 ottobre 2024 (“*adozione del Piano strategico Italia Africa: Piano Mattei*”) e 30 ottobre 2024 (“*attuazione*

Si tratta certamente di un netto cambiamento di rotta che tiene conto di molteplici fattori demografici, economico-sociali, geostrategici: da un lato, l'impetuosa crescita della popolazione e lo sviluppo di un continente troppo a lungo ritenuto "al traino" delle economie più avanzate, nel frattempo colpite da perdita di competitività e da un drastico "inverno demografico", accompagnati dall'incremento delle spinte migratorie, sia per esigenze economiche che per richieste di asilo (*economic migrants* e *asylum seekers*)<sup>6</sup>.

Proprio il tema delle migrazioni, dei drammatici esiti che sovente le accompagnano sino alle derive terroristiche, ma anche le forti contraddizioni che innescano nei Paesi ad economia matura, hanno reso ancor più urgente la proposizione di una strategia integrata, che non fosse basata sulla limitata tattica dei respingimenti, ma che guardasse, in una prospettiva di sviluppo, all'avvio di una nuova stagione di relazioni economico-sociali, tecnologiche, culturali con i Paesi africani.

Sotto altro profilo, nella trasformazione in atto delle relazioni tra gli Stati dei due continenti, una vicenda peculiare riguarda le dinamiche economiche dei territori africani, con particolare riguardo all'estrazione di materie prime (terre rare), al settore energetico, alle imprese tecnologiche. In questo quadro, un crescente rilievo è assunto dalla presenza di imprese cinesi (si veda il ruolo preminente del "*Forum on China-Africa Cooperation*"), russe, turche, ma anche dei Paesi del Golfo ed indiane. Tali imprese hanno moltiplicato le sfere d'influenza, economica anche di tipo geostrategico e militare, mentre risulta ormai progressivamente recessivo il retaggio delle antiche presenze coloniali e delle strutture economiche degli Stati europei.

Di fronte a questo scenario profondamente mutato ed in continua e veloce evoluzione si potevano continuare ad adottare soluzioni blande,

---

dell'art. 10, comma 11, del d.l. 29 giugno 2024, n. 89 conv. dalla l. 8 agosto 2024, n. 120 *Orientamento strategico e priorità di investimento della quota parte delle risorse del Fondo Clima da destinare a supporto delle finalità e degli obiettivi del Piano Mattei*".

<sup>6</sup> Giova ricordare che le linee generali del Piano Mattei erano state illustrate dalla Presidenza nel Consiglio nel corso della prima iniziativa della Presidenza italiana del G7 («*Vertice Italia-Africa*»), tenutosi il 29 gennaio 2024 alla presenza dei rappresentanti di 46 Nazioni africane, la maggior parte delle quali a livello di Capi di Stato e di Governo, 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. È poi seguito il Vertice "*The Mattei Plan for Africa and The Global Gateway a Common effort with the African Continent*", anch'esso svoltosi a Roma il 20 giugno 2025.

come quelle purtroppo a lungo prescelte a livello europeo<sup>7</sup>, passando dal fallimento del Processo di Barcellona<sup>8</sup> ed attraverso i non meno infruttuosi tentativi di creare un partenariato euro-mediterraneo di cooperazione e sviluppo (politica europea di vicinato)<sup>9</sup>.

Soltanto di recente le iniziative unionali sembrano aver trovato nuovo vigore<sup>10</sup> esprimendo una chiara controtendenza nelle politiche per l’Africa

---

<sup>7</sup> Si vedano in merito tra gli altri: F. ATTINÀ, F. LONGO (a cura di), *Unione Europea e Mediterraneo fra globalizzazione e frammentazione*, Bari, 1996; F. RIZZI, *Unione europea e Mediterraneo*, Roma, 1997, 34; ID., *Un Mediterraneo di conflitti*, Roma, 2004; D. K. XENAXIS, D. N. CHRYSOCHOOU, *The emerging Euro-mediterranean system*, Manchester, 2001; M.C. BARUFFI, *Le competenze esterne della Comunità e dell’Unione europea. Uno sguardo ai rapporti con i Paesi del Mediterraneo*, in ID. (a cura di), *L’evoluzione del sistema comunitario a 50 anni dalla sua istituzione*, Padova, 2008, 127 ss.; U. VILLANI, *Le responsabilità dell’Unione europea nell’area mediterranea*, in *SIE*, 2009, 551 e ss.; S. CAFARO, *La dimensione mediterranea nelle relazioni esterne dell’Unione dopo la primavera araba*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2014, 1 e ss.

<sup>8</sup> Come noto l’Italia fu tra i promotori, con Francia e alla Spagna, del cosiddetto processo di Barcellona, che nel 1995 sancì l’avvio del Partenariato euro-mediterraneo tra i 15 Stati membri dell’allora Comunità europea ed altri 12 partner della sponda Sud ed Est del Mediterraneo (Marocco, Algeria, Tunisia, Malta, Egitto, Israele, Giordania, Siria, Turchia, Cipro, Libano e Autorità Palestinese) e di ulteriori accordi di associazione con Turchia, Marocco, Israele ed Autorità Palestinese. È seguito poi, con l’incremento a 43 degli stati interessati il progetto dell’Unione per il Mediterraneo che comprende tutti gli Stati membri dell’Unione europea (UE), la Commissione europea, i paesi partner e paesi osservatori del partenariato euromediterraneo (Mauritania, Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Giordania, Autorità palestinese, Israele, Libano, Siria, Turchia e Albania) e altri Stati costieri del Mediterraneo (Croazia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Principato di Monaco), nel contesto delle politiche e dei programmi dell’Unione del partenariato euromediterraneo.

In merito v. A. LA SPINA, *La conferenza di Barcellona (1995) e la politica euro-mediterranea*, in <https://istitutorezzara.it>, ma anche in AA.VV., *Mediterraneo: confine o ponte? Dopo Barcellona 1995*, Vicenza, 2014.

<sup>9</sup> Cfr. A. UNGARI, *Introduzione*, in F. ANGHELONE, A. UNGARI (a cura di), *Sicurezza europea integrata: il Piano Mattei nel Mediterraneo allargato*, Roma, 2024, 7.

Il quale ha sottolineato come la destabilizzazione degli Stati del Maghreb determinata dell’azione franco-anglosassone, eufemisticamente definita “Primavera arabe”, la crisi economico-finanziaria del 2008-09, l’emergere preponderante della potenza cinese e i successivi avvenimenti internazionali, come il collasso siriano e l’aggressiva politica russa, hanno orientato l’attenzione dell’UE più sul quadrante orientale dei propri confini che sulla sponda Sud; atteggiamento, questo, accompagnato dagli Stati Uniti che hanno delocalizzato il proprio focus strategico dal Mediterraneo al Pacifico

<sup>10</sup> L’Europa rimane comunque il maggiore fornitore di aiuti allo sviluppo dell’Africa, che vengono finanziati dal bilancio attraverso lo Strumento di vicinato, cooperazione

con l'adozione, sin dal 2021, del c.d. “*Global Gateway*”<sup>11</sup>.

In alternativa, si poneva l'opzione di una svolta imposta dall'urgenza di affrontare le crescenti sfide dei profondi cambiamenti demografici, economico-sociali e politici in corso nel variegato contesto del continente africano.

La riflessione giuridica sul “*Piano Mattei*”, su tale mutamento strutturale della politica estera dell'Italia nei confronti del continente africano, deve comunque tener conto di un fattore ineludibile, richiamato efficacemente in un recentissimo studio sul tema: il pur variegato modello giuridico occidentale è il precipitato di secoli di storia e di evoluzioni culturali che non sono quelli del continente africano, per cui ciò che è buono e giusto dal punto di vista occidentale, può non esserlo per un africano, a partire, sotto il profilo giuspubblicistico, dai tentativi d'instaurazione di istituzioni democratiche (c.d. “*primavera arabe*”) e dello stato di diritto e dal continuo riemergere delle tendenze opportunamente definite alla “*gestione clientelare e autocratica delle risorse pubbliche, facendo leva sulla distorsione dei meccanismi tradizionali di alleanze etniche, tribali o claniche*”<sup>12</sup>.

---

allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI) – Europa globale, che ha stanziato finanziamenti per 79.462 miliardi € nel periodo 2021-2027. Tale strumento è preordinato alla riduzione della povertà; a sostenere e promuovere la democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani; a promuovere lo sviluppo sostenibile e la lotta ai cambiamenti climatici; contrastare la migrazione irregolare affrontandone le cause; promuovere il multilateralismo e il conseguimento degli impegni e degli obiettivi internazionali concordati dall'UE, in particolare gli obiettivi di sviluppo sostenibile ONU, l'agenda 2030 e l'accordo di Parigi; promuovere partenariati più forti con i paesi terzi. Per i programmi geografici per il Vicinato, che comprende i paesi del Nord Africa, sono stanziati 19,3 miliardi €, cfr. SENATO/CAMERA DEI DEPUTATI, *Dossier Schema di DPCM d'adozione del Piano strategico Italia-Africa: Piano Mattei*, A.G. 179, 23.7.2024, 7.

<sup>11</sup> Nel periodo 2021-2027 la strategia ha stanziato 306 € miliardi €, ma nel 2025 tale limite è stato raggiunto, con il finanziamento di oltre 248 progetti. Nel suo discorso di apertura del 2° Global Gateway Forum, tenutosi a Bruxelles il 9 e il 10 ottobre 2025, la presidente della Commissione Europea, U. von der Leyen, ha auspicato di superare l'importo di € 400 miliardi entro il 2027. Sul progetto europeo si vedano C. MARCHESE, *Lo sviluppo infrastrutturale e la transizione digitale nel Continente africano alla luce del Piano Mattei*, in *www.federalismi.it*, 2025, 52 e ss.; A. BETTI, I. D. SERBAN, *Institutional collaboration and contestation within the European Commission due to geopoliticisation: the case of the Global Gateway*, in *Cambridge Review of Int. Affairs*, 2026, 24. Un puntuale elenco dei progetti finanziati per l'Africa si rinviene in <https://international-partnerships.ec.europa.eu>

<sup>12</sup> S. MANCUSO, *Il Piano Mattei per l'Africa. Profili giuridici e aspetti economici*, in c. so di pubbl., Torino, 2026.

Gli Stati d'Europa hanno progressivamente abbandonato antiche mire espansionistiche e la concezione neo-coloniale che, secondo alcune letture, avrebbe connotato la stessa fondazione della Comunità Europea del 1957 ed i cui sviluppi avrebbero costituito le relazioni asimmetriche e le politiche protezionistiche dell'Europa rispetto all'Africa ed, in particolare, ai paesi della «riva sud» del Mediterraneo<sup>13</sup>.

Non ne è tuttavia scaturita una compiuta politica comune. Hanno prevalso le spinte nazionali, acute dalla necessità di dare risposte, non sempre coerenti, alle molteplici crisi politiche che si sono succedute c.d. Mediterraneo allargato.

Il sistema delle relazioni internazionali assomiglia ad una sorta di campo di gioco, dove gli interessi nazionali si confrontano senza sosta, tra convergenze e contrapposizioni<sup>14</sup>.

Si assiste, da ultimo, ad un profondo mutamento di paradigma, ad una rottura (o *cleavage*)<sup>15</sup>. Il confronto-scontro tra forme diverse d'intreccio tra capitalismo privato e potere politico<sup>16</sup> con il ritorno al ruolo brutale della forza nei rapporti tra gli Stati<sup>17</sup> fa intravedere la fine dell'ordine liberale occidentale<sup>18</sup> imponendo regole sconosciute per le attuali generazioni ed aprendo nuovi scenari geopolitici<sup>19</sup> nei quali, a differenza di un passato ormai remoto nel quale l'Africa era soltanto la meta di cangianti mire coloniali, più o meno riuscite, essa comunque svolge, e svolgerà sempre più, un ruolo centrale.

Il riferimento ad Enrico Mattei<sup>20</sup> non è solo evocativo di una figura di successo dell'impresa italiana, sebbene accompagnata da un epilogo drammatico, ma soprattutto di un metodo relazionale basato sul mutamento del

---

<sup>13</sup> In tal senso G. GOZI, *Eredità coloniale e costruzione dell'Europa. Una questione irrisolta: il «rimosso» della coscienza europea*, Bologna, 2021.

<sup>14</sup> Così G. MASSOLO, *Realpolitik. Il disordine mondiale e le minacce per l'Italia*, Milano, 2024.

<sup>15</sup> M. CARNEY, *Davos 2026: Special address by Prime Minister of Canada*, in <https://www.weforum.org/>

<sup>16</sup> B. MILANOVIC, *Capitalismo contro capitalismo. La sfida che deciderà il nostro futuro*, Roma, 2020.

<sup>17</sup> Si vedano le considerazioni di R. ARDITTI, *Hard power. Perché la guerra cambia la storia*, Cesena, 2025.

<sup>18</sup> Da ultimo il saggio di R. ROMANELLI, *Postoccidente*, Bari, 2025.

<sup>19</sup> Si veda R. IBRIDO, *Geopolitica costituzionale*, Bologna, 2025.

<sup>20</sup> Sulla figura di Enrico Mattei si veda per tutti il lavoro di I. PIETRA, *Mattei*, pref. di M. Pirani, Milano, 1987.

rapporto con gli ex Paesi coloniali, pur nel quadro della politica internazionale del tempo, un “tentativo di stabilire nuovi rapporti fra i Paesi proprietari e quelli produttori e consumatori”<sup>21</sup>, in particolare nel settore ambientale ed energetico, nel quale oggi si rileva uno dei settori più marcati del sottosviluppo<sup>22</sup>.

Obiettivo del Piano è così la valorizzazione delle esigenze espresse direttamente dalle Nazioni africane, superando la logica dell’aiuto unilaterale che impone progetti dall’alto (purtroppo a lungo dominante), offrendo misure concrete per alimentare uno sviluppo autonomo più equilibrato, capace di durare nel tempo e di attivare le potenzialità dei territori e delle comunità interessate.

In altre parole, si supera l’approccio assistenziale unidirezionale ed eteronomo che per lungo tempo ha connotato la cooperazione allo sviluppo, radicando gli interventi sul coinvolgimento diretto e costante degli Stati e delle comunità interessate – attraverso una strategia connotata da un approccio paritario, non neocoloniale, né paternalistico o predatorio, basato sul partenariato ed il mutuo interesse<sup>23</sup>.

Un modello che intende puntare alla condivisione dei saperi, delle tecnologie innovative, al trasferimento delle competenze necessarie (*know-how*), in guisa da accrescere il capitale cognitivo delle risorse umane locali, costruendo un rapporto di collaborazione reciproca e favorendo uno sviluppo autocentrato<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Così S. CASSESE nell’intervista concessa a V. GALLETTA, *Enrico Mattei e il potere*, in <https://www.pandorarivista.it>, 22.4.2024, secondo Cassese, che di Mattei fu diretto collaboratore, dietro tale strategia c’era: “anche una certa dose, nel senso buono della parola, di retorica nazionalistica”.

<sup>22</sup> È stato stimato l’Africa necessiti di investimenti pari a 500 miliardi di dollari per garantire accesso all’energia a tutta la popolazione, e 438 miliardi di dollari in adattamento climatico entro il 2030, cfr. LONDON SCHOOL OF ECONOMICS, *Finance for climate action Scaling up investment for climate and development. Report of the Independent High-Level. Expert Group on Climate Finance*, 11.2022, in <https://www.lse.ac.uk>.

<sup>23</sup> Così il Ministro degli esteri e Vicepresidente del Consiglio A. Tajani nell’intervento alla Camera dei deputati il 27 settembre 2023 al “question time”, CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico*, 27 settembre 2023, 47.

<sup>24</sup> Opportunamente il libro richiama il discorso del Presidente del Consiglio di presentazione del Piano alla Conferenza Italia-Africa del 29 gennaio 2024, nel corso della quale è stata sottolineata la “logica incrementale” del Piano, che non è stato “concepito come una scatola chiusa” ma come “una piattaforma programmatica aperta alla condivisione e alla collaborazione con le nazioni africane”, cfr. G. MELONI, *Discorso di apertura al Vertice Italia-Africa, 29 gennaio 2024*, <https://www.governo.it/it/node/24851>.

Se l'Italia non ha mai formulato una vera e propria politica organica verso il continente africano, restando condizionata da un approccio frammentato, focalizzato prevalentemente sulla gestione delle necessità e delle emergenze, prima fra tutte quella migratoria, è con il Piano Mattei che vengono allocate le fondamenta di un cambio di passo, formulando una politica organica che riordina complessivamente le “*relazioni esistenti tra l'Italia ed il continente africano ed aggiunge al sistema di relazioni bilaterali anche l'aspetto multilaterale di cui l'Italia assume il ruolo di Paese guida*”<sup>25</sup>.

## 2. *Prime considerazioni sul “Piano Mattei” nel contesto dell'evoluzione della cooperazione allo sviluppo*

Il richiamato *Piano strategico Italia-Africa* (“Piano Mattei”) è declinato dal documento programmatico, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, volto a promuovere lo sviluppo negli Stati africani, ha durata quadriennale e può essere aggiornato anche prima della scadenza (art. 1 del d.l. 15 novembre 2023, n. 161 conv. con mod. ed int. dalla l. 11 gennaio 2024, n. 2) con una dotazione 5,5 miliardi di euro<sup>26</sup>.

Il piano intende rafforzare e per certi versi ricapitolare le iniziative di collaborazione tra Italia e gli Stati dell’Africa, all’uopo individuate, con l’obiettivo di promuovere lo sviluppo economico e sociale e di prevenire le cause delle migrazioni irregolari, costruendo un modello del tutto nuovo delle relazioni tra l’Italia ed i Paesi africani incentrato sulla fiducia e sul rispetto reciproco e nella cooperazione paritaria, scevra da qualsiasi tentazione dominante, ma anche dall’approccio di tipo paternalistico, che a lungo ha connotato i rapporti tra l’Europa e l’Africa.

Sotto il profilo organizzativo è stata prevista – analogamente ad altri settori di pianificazione economica per i quali occorre assicurare l’in-

---

<sup>25</sup> Così ancora S. MANCUSO, *op. ult. cit.*

<sup>26</sup> In una prima fase, l’iniziativa è declinata attraverso progetti pilota che coinvolgono nove Nazioni: quattro del quadrante nordafricano (Egitto, Tunisia, Marocco e Algeria) e cinque del quadrante subsahariano (Kenya, Etiopia, Mozambico, Repubblica del Congo e Costa d’Avorio). In una seconda fase, il Piano si estenderà, secondo una logica incrementale, ad altre Nazioni del Continente. Sin dalla prima fase, sono considerati anche progetti transnazionali ritenuti di cruciale importanza per il Continente, assieme ai principali partner e all’Unione Africana.

dirizzo ed il coordinamento di molteplici attività pubbliche e private e garantire certezza e sicurezza agli operatori socioeconomici ed ai soggetti pubblici coinvolti<sup>27</sup> – l’istituzione di una Cabina di regia.

Tale organismo si prevede sia presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e composto dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con funzioni di vicepresidente, e dagli altri Ministri<sup>28</sup>. Ad essa è affidato il coordinamento delle attività di collaborazione tra Italia e Stati africani attraverso il Piano Mattei, il suo monitoraggio e l’approvazione della relazione annuale al Parlamento, ma soprattutto il coordinamento tra i diversi livelli di governo, gli enti pubblici nazionali e territoriali ed ogni altro soggetto pubblico e privato interessato<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Si vedano in tal senso le considerazioni di G. AMATO, *Bentornato Stato*, Bologna, Il Mulino, 2022, 97, secondo il quale tale modalità funzionale, nel caso di specie il PNRR, dispiega la propria attività “*nei limiti di azioni di indirizzo, promozione e coordinamento di molteplici attività, pubbliche e private, che saranno necessarie in modi e tempi non eludibili e che non sarebbero diversamente coordinabili (certo non lo farebbe il mercato). Di tali azioni, perciò, è ben difficile negare il fondamento e l’utilità, oltre che la permanenza entro i confini di un ruolo pubblico, che è e rimane di programmazione e che di certo non arriva alla conformazione del privato*”.

<sup>28</sup> Alla Cabina di regia prendono parte, altresì, i Viceministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale e delle imprese e del Made in Italy, dal Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dal direttore dell’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, dai presidenti dell’ICE-Agenzia italiana per la promozione all’estero e l’internazionalizzazione delle imprese italiane, della società Cassa depositi e prestiti S.p.a., della società SACE S.p.a., della società Simest S.p.a., da rappresentanti di imprese a partecipazione pubblica, delle università, della società civile e del terzo settore, di enti pubblici e privati

<sup>29</sup> L’istituzione di “cabine di regia” con compiti di indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio di politiche pubbliche di sviluppo è ormai una modalità organizzativa dell’amministrazione governativa, soprattutto nei settori ove è necessaria una “ ”, risulta assai ricorrente nella legislazione italiana, si vedano, tra i tanti casi: la cabina di regia del PNRR (d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. con mod. ed int. dalla l. 29 luglio 2021, n. 108 art. 2), la cabina di regia del codice dei contratti pubblici (d. lgs. 31 marzo 2023, n. 36, art. 221), la cabina di regia per la Zona economica speciale per il Mezzogiorno-ZES unica (d.l. 19 settembre 2023, n. 124, conv. con mod. dalla l. 13 novembre 2023, n. 162, art. 10), la cabina di regia per le aree interne (d.l. 19 settembre 2023, n. 124 conv. con mod. dalla l. 13 novembre 2023, n. 162, art. 7). Più risalenti: la cabina di regia del terzo settore (D.P.C.M. 11 gennaio 2018) e la cabina di regia per il Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del sistema integrato di educazione e di istruzione (del Consiglio dei ministri 11 dicembre 2017), mentre recentemente si veda la cabina di regia per il coordinamento strategico e la definizione di politiche e direttive efficaci in materia di valorizzazione e sviluppo del mercato dei capitali presso il ministero dell’economia

La Cabina di regia ha il compito di coordinare le attività svolte, nell’ambito delle rispettive competenze, dalle amministrazioni pubbliche italiane, di enti pubblici e privati, terzo settore e società partecipate con il DPCM del 6 marzo 2024<sup>30</sup>.

Presso la Presidenza del Consiglio è altresì istituita, con D.P.C.M. 22 dicembre 2023, una struttura di missione<sup>31</sup> che garantisce il supporto al Presidente per l’esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell’azione strategica del Governo relativamente all’attuazione del Piano Mattei e ai suoi aggiornamenti. Organismo, questo, caratterizzato da punti di forza e di debolezza sotto il profilo dell’organizzazione e dell’attività amministrativa.

Non si tratta di una disciplina che attiene al solo livello governativo, è previsto, infatti, che tutte le amministrazioni statali debbano conformare le proprie attività di programmazione, valutazione di impatto ed attuazione delle politiche pubbliche al “Piano Mattei” con le modalità previste dagli ordinamenti di settore, nell’ambito delle competenze stabilite dalla normativa vigente.

Alla Cassa depositi e prestiti SpA, già individuata dall’art. 22 della l. 11 agosto 2014, n. 125 viene poi confermata il ruolo di istituzione finanziaria

---

(d.l.14 marzo 2025 n. 25 conv. con mod. dalla l. 9 maggio 2025 n. 69, art. 17 *ter*). Tali organismi possono essere istituiti, alternativamente, presso la Presidenza del Consiglio o i ministeri e sono presieduti, nel primo caso dal Presidente del Consiglio o suo delegato – come nella fattispecie in esame – mentre nel secondo caso si ricorre ad identica formula oppure la presidenza è attribuita al ministro o suo delegato.

<sup>30</sup> Queste le direttrici d’intervento individuate: 1. cooperazione allo sviluppo; 2. promozione delle esportazioni e degli investimenti; 3. istruzione; 4. formazione superiore e formazione professionale; 5. ricerca e innovazione; 6. salute; 7. agricoltura e sicurezza alimentare; 8. approvvigionamento e sfruttamento sostenibile delle risorse naturali, incluse quelle idriche ed energetiche; 9. tutela dell’ambiente e adattamento ai cambiamenti climatici; 10. ammodernamento e potenziamento delle infrastrutture, anche digitali; 11. partenariato nell’aerospazio (settore aggiunto in sede referente al Senato); 12. valorizzazione e sviluppo del partenariato energetico, anche nell’ambito delle fonti rinnovabili, dell’economia circolare e del riciclo (quest’ultimo inciso aggiunto in sede referente al Senato); 13. sostegno all’imprenditoria, in particolare a quella giovanile e femminile; 14. promozione dell’occupazione; 15. turismo; 16. cultura; 17. prevenzione e contrasto dell’immigrazione irregolare e gestione dei flussi migratori legali.

<sup>31</sup> A norma dell’art. 7 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303 il Presidente del Consiglio può istituire «*strutture di missione*» temporanee per compiti specifici. Tali strutture hanno durata non superiore a quella del Governo ed il Presidente può definirne finalità e supporto tecnico, incluse unità di coordinamento interdipartimentale.

per la cooperazione internazionale allo sviluppo (c.d. braccio finanziario della cooperazione), nonché di banca di sviluppo, con facoltà di operare in tutti i Paesi in via di sviluppo, chiamata ad accompagnare la realizzazione delle misure individuate, dopo la concertazione con i Paesi destinatari.

Sul Piano Mattei non sono mancate sinora analisi che ne mettano in evidenza luci ed ombre sul piano tecnico<sup>32</sup>, accanto a letture di valenza più politica<sup>33</sup>.

Invero non si tratta di una frattura nell'ordinamento della cooperazione allo sviluppo, ma piuttosto di una focalizzazione che si riconnette alla riforma già in vigore da oltre un decennio che ha profondamente inciso sulla politica italiana. In materia, specificandola e potenziandone organizzazione e funzioni rispondendo così alla necessità di innovare gli strumenti di intervento della cooperazione allo sviluppo nel Continente africano<sup>34</sup>.

Va infatti ricordato che la disciplina concernente la cooperazione internazionale allo sviluppo ha conosciuto una profonda trasformazione con l'entrata in vigore della l. 11 agosto 2014, n. 125, alla quale si è fatto prima riferimento, recante la disciplina generale della cooperazione internazionale per lo sviluppo, successivamente integrata da modifiche.

La normativa del 2014 si caratterizza per un più ampio coinvolgimento dei settori sociali impegnati nello sviluppo attraverso nuovi meccanismi di cooperazione; l'obbligo d'indicazione nel bilancio di tutti gli stanziamenti nazionali destinati a sostegno di politiche di cooperazione; un più efficiente coordinamento tra le politiche nazionali e i fini della cooperazione; l'introduzione di nuovi strumenti finanziari affidati alla Cassa depositi e prestiti, ma soprattutto un ruolo più rilevante riservato agli attori privati<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> G. CARBONE, L. RAGAZZI, *Il Piano Mattei: verso nuove relazioni Italia-Africa?*, ISPI Policy Paper, Milano, febbraio 2025, M. GIRO (a cura di), *Piano Mattei. Come l'Italia torna in Africa*, Milano, 2024 e da ultimo *Una strategia italiana per non finire esclusi dalla corsa all'Africa*, in *Limes*, 2026

<sup>33</sup> R. RAZZA, *Il Piano Mattei. Come Giorgia Meloni ha riportato l'Europa nel Mediterraneo globale*, Barrafranca, 2025.

<sup>34</sup> In questo senso si è sottolineato che il Piano Mattei “*non arriva sulla scrivania vuota dei rapporti tra l'Italia, l'Africa e l'Unione Europea*”, i cui precedenti sono costituiti dal EU Emergency Trust Fund for Africa del 2018 con una dotazione di circa 4 miliardi di euro o il Partenariato con l'Africa dell'Italia, i cui principi anticipano quelli enunciati dal Piano Mattei cfr. M. ZUPI, *I punti di vista di alcuni esperti a dieci anni dall'introduzione della legge 125/2014 sulla politica italiana di cooperazione allo sviluppo*, Roma, 2024.

<sup>35</sup> L'asse portante della riforma individua la cooperazione finalizzata allo sviluppo

Un profondo riordino che ha conferito una nuova configurazione alla politica estera italiana tanto da sancire la ridenominazione del dicastero degli Affari esteri, divenuto Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), al quale è attribuita funzione di direzione politica dell'intero sistema cooperativo, funzione ulteriormente rafforzata dall'istituzione della figura del Viceministro con delega alla cooperazione allo sviluppo; nell'esercizio di tale ruolo, il Ministero opera in sinergia con il Parlamento e con soggetti non istituzionali.

In tale contesto la modifica più significativa è stata rappresentata dalla creazione della *Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo*, istituita come ente finanziatore ed erogatore di servizi di assistenza, ma anche quale esecutore per conto terzi, introducendo così un'importante innovazione in materia<sup>36</sup>.

L'Agenzia è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e sottoposta al potere di indirizzo e vigilanza del MAECI, istituzionalmente preposta all'attuazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo nel perseguimento di obiettivi quali lo sradicamento della povertà, la riduzione delle disuguaglianze, la promozione dello sviluppo sostenibile, l'affermazione dei diritti umani e della dignità degli individui, la prevenzione dei conflitti ed il sostegno ai processi di pacificazione<sup>37</sup>.

---

sostenibile, volta alla tutela dei diritti umani ed alla promozione della pace quale componente essenziale e qualificante della politica estera italiana. Il legislatore ha inteso ancorare tale ruolo alla Carta delle Nazioni Unite ed alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, precisando che l'azione cooperativa, in ossequio alle previsioni dell'art. 11 Cost., concorra al perseguimento della pace e della giustizia e si propone di instaurare rapporti di solidarietà e parità tra le nazioni, ispirati ai principi di interdipendenza e partenariato.

<sup>36</sup> L'Agenzia, che purtroppo deve evidenziarsi, ha poco meno di 260 dipendenti ben al di sotto degli organici di Paesi che investono risorse analoghe a quelle dell'Italia nella cooperazione allo sviluppo (si pensi alla Danimarca o alla Svizzera) cfr. CORTE DEI CONTI, *Relazione sulla gestione delle risorse assegnate all'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo. Strumenti finanziari, moduli operativi e sistemi di valutazione*, Del. 12 gennaio 2022, n. 1/2022/G, Roma, 2022.

<sup>37</sup> Sulle Agenzie nell'ordinamento amministrativo la dottrina è assai vasta G. VESPERINI, *Le agenzie (articoli 8-10)*, in A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Bologna, 1999, 145 e ss.; F. MERLONI, *Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei ministeri*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 717 e ss.; P. DURET, *Autorità ed Agenzie e l'amministrazione in cammino*, in P. CAVALERI, G. DALLE VEDOVE, P. DURET (a cura di), *Autorità indipendenti e Agenzie. Una ricerca giuridica interdisciplinare*, Padova, 2003, 3 e ss.; L. CASINI, *Le*

### 3. *Le sinergie tra il “Global Gateway” ed il “Piano Mattei”*

Sotto il profilo dell’analisi giuridica dell’articolato contesto normativo del “*Piano Mattei*” emerge quindi una nuova strategia di intervento del nostro ordinamento in Africa, che offre spunti e soluzioni sia in termini di ponderazione del nuovo sistema, che di descrizione del complesso scenario entro il quale si colloca.

Non più e non solo misure puntuali di sostegno economico ed infrastrutturale, sovente incapaci di innescare, da sole, processi di trasformazione proprio perché connotate da un approccio unilaterale e dominante, ma interventi organici ed integrati che inneschino processi di sviluppo sociale ed economico che si radichino in termini strutturali.

Interventi che esprimano, in termini sinergici, l’impegno non solo delle strutture ministeriali, ma del “*sistema-Italia*” in termini corali per dar corpo a quel modello innovativo di relazioni tra l’Italia ed i Paesi africani incentrato sulla fiducia, sul rispetto reciproco e sulla cooperazione paritaria, scevra da qualsiasi tentazione predatoria<sup>38</sup>, espressione di un nuovo protagonismo della nostra Nazione nel positivo confronto tra Europa ed Africa.

Ciò impone non solo il mutamento di assetto organizzativo e funzionale che il Piano Mattei sta progressivamente instaurando e rafforzando,

---

*agenzie amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2003, p. 393 e ss.; ID., *L’agenzia italiana del farmaco: ufficio-agenzia o agenzia-ente pubblico?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 132 e ss.; ID., *Agenzie amministrative (ad vocem)*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, I, Milano, Giuffrè, 2006, 156 e ss.; M. MONTEDURO, *Introduzione allo studio delle agenzie amministrative. Origini e trasformazioni dell’idea di agenzia*, Lecce, Argo, 2004; F. THOT, *La diffusione delle agenzie amministrative in Italia*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2007, 135 e ss.; G. NAPOLITANO, *Autorità indipendenti e agenzie amministrative (ad vocem)*, in M. CLARICH, G. FONDERICO (a cura di), *Diz. diritto amministrativo*, Milano, 2007, 86 ss.; N. Bassi, *Agenzie nazionali ed europee*, in *Enc. dir., Annali*, vol. II, 2, Milano, Giuffrè, 2008, 41 e ss.; L. LAMBERTI, G.A. PRIMERANO, *Il principio di efficienza ed i modelli organizzativi: le agenzie amministrative*, in R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAIITA (a cura di), *L’organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea*, in L. FERRARA, D. SORACE, *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze, 2016, 283 e ss.; M. MONTEDURO, *Modelli organizzativi e funzione. Il caso dell’Agenzia italiana del farmaco*, Torino, 2018.

<sup>38</sup> Tale impostazione è stata ribadita dal Presidente del Consiglio, on Meloni in occasione del secondo vertice “Italia-Africa”, tenutosi ad Addis-Abeba il 16 febbraio scorso, peraltro alla vigilia dell’Assemblea dei Capi di Stato e di Governo dell’Unione Africana. Cfr. Intervento di apertura del Presidente Meloni al secondo Vertice Italia-Africa, in <https://www.governo.it>

ma soprattutto un nuovo approccio dialogico tra la società italiana e quelle africane, che deve coinvolgere Istituzioni (Regioni, Città metropolitane, Università ed enti di ricerca, Scuole, Camere di commercio), ma anche aziende pubbliche e private, fondazioni, organismi del privato sociale su entrambi i versanti, in guisa da garantire che al partenariato istituzionale si affianchi un ecosistema che coinvolga realtà italiane ed africane.

Il nuovo approccio che l'Italia si è data, risulta assai gravoso ed impegnativo, sia sul piano organizzativo e funzionale, ma soprattutto su quello economico<sup>39</sup>.

Il rafforzamento dell'iniziativa già avviata con il “*Global Gateway*”, in termini sinergici, permette di evitare un mosaico frammentato di progetti isolati e di concentrare gli sforzi per aumentarne l'impatto<sup>40</sup>, offrendo all'Europa l'opportunità, ma anche la responsabilità epocale, di un nuovo ruolo in un'Africa che è divenuta continente prioritario ed in profonda evoluzione e non ristagna più nelle contraddizioni post-coloniali, ma è divenuta, e sarà sempre di più, protagonista dello sviluppo globale.

L'Europa potrà così raccogliere il lascito al quale J. Monnet e R. Schuman vollero fare esplicito riferimento nella stesura della Dichiarazione del 9 maggio 1950<sup>41</sup>, considerata la scaturigine dell'integrazione europea<sup>42</sup>, “*Se potrà contare su un rafforzamento dei mezzi, l'Europa sarà in grado di proseguire nella realizzazione di uno dei suoi compiti essenziali: lo sviluppo del continente africano*”.

---

<sup>39</sup> Nelle pagine che seguono il Piano viene correttamente definito come una “*piattaforma programmata*”, la cui attuazione si fonda sugli effettivi stanziamenti di risorse finanziarie, sia pubbliche che private, a livello nazionale e internazionale; quello delle risorse finanziarie costituisce infatti “*uno degli argomenti più dibattuti e controversi del Piano Mattei, per cui sono state avanzate numerose critiche riguardo alla portata reale delle risorse stesse*”.

<sup>40</sup> Così ancora S. MANCUSO, *op.ult. cit.*

<sup>41</sup> [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950\\_it](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_it)

<sup>42</sup> Pur nel complesso incedere delle Istituzioni europee descritto mirabilmente da J. MONNET, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, 488 “*J’ai toujours pensé que l’Europe se ferait dans les crises, et qu’elle serait la somme des solutions qu’on apporterait à crises*”.

### Abstract

Il contributo esamina il “Piano Mattei” (d.l. 161/2023, conv. dalla l. 2/2024) quale svolta nella politica estera italiana verso l’Africa. L’Autore ne ricostruisce il contesto – trasformazioni demografiche, crescente influenza di attori extraeuropei, insufficienza delle politiche euro-mediterranee – e l’architettura normativo-istituzionale: Cabina di regia, struttura di missione, ruolo della Cassa depositi e prestiti, nel quadro della riforma della cooperazione allo sviluppo (l. 125/2014). Sul piano sostanziale, il saggio sottolinea il superamento dell’approccio assistenziale, unilaterale e paternalistico che ha a lungo connotato le relazioni euro-africane, in favore di un modello fondato sul partenariato paritario, sul mutuo interesse, sulla condivisione di saperi e tecnologie e sullo sviluppo autocentrato delle comunità africane. Tale impostazione, ispirata al metodo relazionale di Enrico Mattei, mira a coinvolgere l’intero “sistema-Italia” – istituzioni, imprese, università, società civile – in un ecosistema di cooperazione che si radichi in termini strutturali. L’Autore evidenzia altresì la necessità di una sinergia con il “Global Gateway” dell’Unione europea, onde evitare la frammentazione degli interventi e raccogliere la responsabilità epocale di un nuovo ruolo dell’Europa in un’Africa ormai protagonista dello sviluppo globale.

#### Considerations on the ‘Mattei Plan’ and the Emerging Framework of Development Cooperation in Africa

This article examines the “Piano Mattei” (Decree-Law No. 161/2023, converted into Law No. 2/2024) as a turning point in Italian foreign policy towards Africa. The Author reconstructs the broader context – demographic transformations, the growing influence of non-European actors, and the inadequacy of Euro-Mediterranean policies – as well as the Plan’s regulatory and institutional architecture: the Steering Committee (Cabina di regia), the Mission Unit (struttura di missione), and the role of Cassa Depositi e Prestiti, within the framework of the reform of development cooperation (Law No. 125/2014). On a substantive level, the essay highlights the departure from the assistance-based, unilateral and paternalistic approach that has long characterised Euro-African relations, in favour of

a model grounded in equal partnership, mutual interest, the sharing of knowledge and technology, and the self-centred development of African communities. This approach, inspired by the relational method of Enrico Mattei, seeks to engage the entire “Italy-system” – institutions, enterprises, universities and civil society – in a structurally rooted cooperation ecosystem. The Author further underscores the need for synergy with the European Union’s “Global Gateway”, so as to avoid the fragmentation of initiatives and to embrace the epochal responsibility of a new European role in an Africa that has now become a protagonist of global development.