SID
Society for International Development

Piano Mattei: dall'attuazione alla trasformazione

Documentazione scritta per il controllo parlamentare

Sintesi esecutiva

Il presente documento di Society for International Development (SID) fornisce una memoria scritta sul Piano Mattei finalizzata al controllo parlamentare. Esso espone e racchiude quattro conclusioni principali.

In primo luogo, il Piano Mattei replica anziché riformare la logica strutturale della finanza per lo sviluppo: un modello in cui i governi africani si assumono obblighi di debito sovrano, il valore degli appalti ricircola prevalentemente verso l'Italia e il surplus economico generato dalle risorse e dal lavoro africani fluisce in gran parte verso l'esterno. Il Piano non ha ancora dimostrato di rappresentare una vera evoluzione da questo schema.

In secondo luogo, il programma ospedaliero in Kenya — uno degli investimenti sanitari più importanti inseriti nel Piano Mattei — solleva questioni di governance irrisolte di primaria importanza. Un'entità privata a scopo di lucro, GKSD (GK Investment-Gruppo San Donato), ha assunto un ruolo di intermediazione significativo in un impegno bilaterale sovrano del valore di oltre 400 milioni di euro. Sul proprio sito web, GKSD descrive il modello operativo che persegue come 'diplomazia privata'. L'evidenza empirica e la letteratura esistente in materia di erogazione di assistenza sanitaria privata a scopo di lucro in contesti a basso e medio reddito rilevano inconfutabilmente lo stesso scenario: questo tipo di assistenza alimenta divari nell'accesso alla salute, esclude i più poveri attraverso schemi di tariffe a carico dell'utente (user fees) e confligge strutturalmente con gli obiettivi di copertura sanitaria universale.

In terzo luogo, dopo tre anni di attivazione, il bilancio della governance interna del Piano Mattei non soddisfa gli standard di *accountability* e responsabilità che esso dichiara di promuovere nei paesi partner. Le indagini della Corte dei Conti e la prassi di assegnazione diretta dei fondi, senza gara d'appalto o procedure di approvvigionamento aperte, rappresentano un precedente preoccupante e segnalano un deficit di credibilità che questo Parlamento è chiamato ad affrontare direttamente.

In quarto luogo, il principale motore politico del piano — la gestione della migrazione — è strutturalmente in contrasto con i suoi obiettivi di sviluppo. Il modello di finanziamento che il piano replica attualmente continua a creare le condizioni economiche che rendono la migrazione una scelta razionale. Un partenariato che gestisce il sintomo mentre l'architettura finanziaria ne perpetua la causa non è un vero partenariato.

Il documento di SID si conclude con sei raccomandazioni di riforma e cinque test per il controllo parlamentare sui principali investimenti del Piano Mattei.

1. Introduzione: l'architettura della relazione

Il Piano Mattei è stato concepito a Roma. Le sue priorità sono state stabilite a Roma. I suoi strumenti di finanziamento sono stati progettati a Roma. I governi africani sono stati invitati in un secondo momento a partecipare a un quadro già sostanzialmente definito senza il loro contributo. Questo documento sostiene che tale asimmetria fondamentale — nella concezione, nella progettazione e nel finanziamento — non è incidentale rispetto agli attuali limiti del Piano. È strutturale.

Il Piano Mattei non opera in un contesto storico neutrale. La presenza coloniale diretta dell'Italia in Libia, Eritrea e Somalia — segnata da atrocità documentate, tra cui l'uso di armi chimiche, campi di concentramento e sottomissione razziale sistematica — ha lasciato eredità istituzionali che continuano a plasmare le condizioni in cui questo partenariato viene costruito[1]. Queste includono gerarchie epistemiche che privilegiano le competenze esterne rispetto alle conoscenze locali, relazioni negoziali asimmetriche tra stati europei e africani e dipendenze istituzionali che persistono tutt'oggi, molto tempo dopo la fine del colonialismo formale.

Questa storia non viene evocata qui per paralizzare l'azione politica. Viene evocata perché ignorarla produce esattamente quel tipo di iniziativa ben intenzionata che fornisce beni senza costruire capacità, erige infrastrutture senza trasferire potere, e in ultima analisi misura il successo in base a ciò che l'Italia ha fatto piuttosto che in base a ciò che le società africane possono ora fare e che prima non potevano.

Il Piano Mattei ha abbondantemente superato la sua fase iniziale di proposta politica. Ora gestisce un portafoglio in espansione di paesi, investimenti, strumenti finanziari e partnership istituzionali. Questo progresso rende ogni domanda scomoda non solo possibile, ma necessaria: non solo cosa sta facendo il Piano Mattei, ma cosa sta realmente cambiando grazie ad esso — e per chi.

2. Dai progetti alle capacità: Il caso del Kenya

L'Africa non deve affrontare una carenza di progetti. Nel corso di diversi decenni, i paesi africani hanno costruito strade, ospedali, scuole, centrali elettriche, sistemi di irrigazione e programmi di sviluppo. Alcuni sono stati autenticamente trasformativi. Altri sono diventati beni costosi che i governi faticano poi a dotare di personale, mantenere o gestire. La sfida per il Piano Mattei non è quindi dimostrare che l'Italia può realizzare progetti. È dimostrare che tali investimenti rafforzano i sistemi, le istituzioni e le capacità nei contesti in cui quei progetti devono operare.

Questa distinzione tra la creazione di beni e la creazione di capacità è il test più importante per stabilire se un investimento per lo sviluppo produca un cambiamento duraturo o si limiti ad ampliare l'inventario infrastrutturale di un paese.

[1] Del Boca, A. (2005). *Italiani, brava gente? Un mito duro a morire*. Vicenza: Neri Pozza. Si veda anche Labanca, N. (2002). *Oltremare: Storia dell'espansione coloniale italiana*. Bologna: Il Mulino.

Un nuovo piano di ospedali: quello che serve alla salute della popolazione?

Il programma ospedaliero annunciato di recente in Kenya illustra sia l'opportunità che il rischio. La proposta prevede tredici ospedali di riferimento di contea di Livello 5 e due strutture di formazione e riferimento di Livello 6, per un valore stimato di 419 milioni di euro[2].

È necessario investire maggiormente nelle infrastrutture sanitarie in Kenya, espandendo la capacità specialistica e di riferimento fuori dai centri urbani, certo. La domanda più urgente, tuttavia, è cos'altro serva veramente affinché quei quindici ospedali forniscano una migliore assistenza sanitaria alla popolazione del Kenya tra dieci o quindici anni. Un ospedale funzionante dipende da molto più che dalle sue infrastrutture. Richiede medici, infermieri, farmacisti, tecnici di laboratorio e ingegneri biomedici; esige forniture affidabili di medicinali e attrezzature; elettricità, acqua e manutenzione; finanziamenti ricorrenti; e un sistema di finanziamento sanitario in grado di pagare per i servizi che i pazienti ricevono[3].

Il Kenya presenta un paradosso eloquente. Deve affrontare carenze significative e una distribuzione geografica disomogenea degli operatori sanitari, mentre migliaia di professionisti sanitari formati rimangono disoccupati o sottoccupati. Le strutture esistenti devono affrontare deficit cronici di personale, finanziamenti e forniture. Solo pochi giorni prima dell'annuncio del programma ospedaliero, il personale infermieristico kenyano ha concluso uno sciopero nazionale durato più di sei settimane, alimentato da sacrosante rivendicazioni su indennità, progressione di carriera, condizioni di lavoro e impegni presi nell'ambito di un contratto collettivo del 2017 che era rimasto sostanzialmente inadempiuto[4].

Nulla di tutto ciò suggerisce che gli ospedali non debbano essere costruiti.

Solleva però la questione se l'ambizione del progetto non debba essere maggiore — e se il processo di progettazione non avrebbe dovuto essere più inclusivo fin dall'inizio. L'opportunità che si apre non è solo pensare a quindici ospedali, ma a quindici *ecosistemi sanitari* funzionanti: infrastrutture allineate con una strategia a lungo termine per la forza lavoro, partnership tra ospedali e università italiane e kenyane, formazione specialistica, ingegneria biomedica e capacità di manutenzione, catene di approvvigionamento nazionale in ambito medico e farmaceutico più forti, nonché sistemi che colleghino gli ospedali di riferimento con l'assistenza sanitaria primaria a livello territoriale, di contea.

L'ineludibile nodo del debito

Ma c'è dell'altro. Il programma ospedaliero per il Kenya va valutato anche rispetto alla più generale posizione fiscale del paese. Il Fondo Monetario Internazionale (FMI) classifica il Kenya

---

[2] Cifre citate dalle comunicazioni ufficiali del Piano Mattei e dai reportage dei media kenyani. Si veda in particolare COFEK (2026). 'The USD 419 Million Question: Who is GKSD and What Did Kenya Just Sign Up For?' Consumer Federation of Kenya. Disponibile su: https://cofek.africa/news/the-usd419-million-question-who-is-gksd-and-what-did-kenya-just-sign-up-for

[3] Organizzazione Mondiale della Sanità (2023). *Health System Building Blocks*. Ginevra: OMS. Il quadro dell'OMS identifica l'erogazione dei servizi, la forza lavoro sanitaria, le informazioni sanitarie, i prodotti medici, il finanziamento e la leadership/governance come i sei pilastri fondamentali di un sistema sanitario funzionante.

[4] Kenya Nurses Association (2026). Dichiarazione sulla conclusione dello sciopero nazionale degli infermieri, rilasciata in seguito all'accordo per il ritorno al lavoro. Riportato da Nation Media Group e The Standard, Kenya, agosto 2026.

come paese *ad alto rischio* di crisi del debito. Quasi la metà delle entrate pubbliche (intorno al 42%) è destinata al servizio del debito estero[5].

In questo scenario, la domanda che attiene al vostro controllo parlamentare non è solo se verranno costruiti quindici ospedali, ma anche (soprattutto?) se il Kenya — che sta già gestendo pesanti obblighi di debito sovrano — possa permettersi di dotare le quindici nuove strutture di personale, attrezzare, rifornirle e mantenerle attive nel prossimo decennio, e se la struttura di finanziamento per questo investimento stia contribuendo a costruire le condizioni per questa sostenibilità ovvero stia aumentando la pressione fiscal, che le limita.

Attori privati e deficit di governance: GKSD e la 'diplomazia privata'

Il piano di costruzione dei quindici ospedali in Kenya sta in capo alla holding GKSD[6] — GK Investments e Gruppo San Donato — una società privata a scopo di lucro specializzata nella pianificazione, esecuzione e realizzazione di progetti in diversi settori, ivi inclusa "l'ingegneria di infrastrutture sanitarie, la costruzione e lo sviluppo di strutture ospedaliere, nonchè la gestione e amministrazione di grandi complessi sanitari"[7]. Grazie al Piano Mattei, il processo di internazionalizzazione di questa partecipata del Gruppo San Donato fa un salto strategico nel continente africano.

Il sito web di GKSD descrive il proprio modello operativo come 'diplomazia privata' (private diplomacy)[8]. Questa espressione merita un esame da parte del Parlamento. La diplomazia privata, nei termini in cui GKSD sembra utilizzare questa locuzione, descrive un modello in cui attori privati — privi di mandato democratico, responsabilità pubblica e procedure di appalto trasparenti — si inseriscono nelle relazioni bilaterali sovrane e negoziano impegni di sviluppo per conto o a fianco dei governi. Nel caso del Kenya, ciò ha significato che una società privata a scopo di lucro ha assunto un ruolo di intermediario in un investimento sovrano di oltre 400 milioni di euro nelle infrastrutture di sanità pubblica.

Evidenze sulla privatizzazione sanitaria

Le prove internazionali sulla fornitura di assistenza sanitaria privata a scopo di lucro in contesti a basso e medio reddito sono estese e ampiamente coerenti[9]. Le conclusioni tratte inequivocabilmente dall'evidenza empirica[10] e dalla letteratura accademica convergono su quanto segue.

I fornitori privati a scopo di lucro si concentrano sistematicamente nelle aree urbane e nei mercati a reddito più elevato, lasciando le popolazioni rurali e a basso reddito prive di servizi —

---

[5] https://capitalfm.africa/kenya-debt-servicing-sh1-35-trillion-revenue-cob-march-2026/

[6] https://gksdholding.com/it/gksd-in-the-news/accordo-tra-gksd-e-ministero-della-salute-del-kenya-per-15-nuovi-ospedali.

[7] https://gksdholding.com/it/hhh-hospital-healthcare-holding.

[8] Sito web di GKSD (consultato a settembre 2026). La formulazione 'diplomazia privata' appare nella descrizione stessa del modello operativo di GKSD. Si veda anche COFEK (2025), op. cit.

[9] Per una revisione completa, si veda Mackintosh, M. et al. (2016). 'What is the Private Sector? Understanding Private Provision in the Health Systems of Low-Income and Middle-Income Countries.' *The Lancet*, 388(10044), pp. 596–605.

[10] Oxfam International (2023). "Sick Development: How rich-country government and World Bank funding to for-profit private hospitals causes harm and should be stopped". Oxfam Policy Briefing, 29 giugno 2023, https://policy-practice.oxfam.org/resources/sick-development-how-rich-country-government-and-world-bank-funding-to-for-prof-621529/.

proprio le popolazioni che gli ospedali di riferimento di livello 5 del Kenya sono destinati a servire[11].

Gli schemi tariffari per gli utenti, necessari agli operatori privati per generare rendimenti, escludono sistematicamente i pazienti più poveri e creano spese sanitarie "catastrofiche" particolarmente tra le fasce sociali a basso reddito[12]. L'esperienza specifica del Kenya, con la partecipazione ai costi ospedalieri da parte dei pazienti (user fees[13]) negli anni '90, che ha prodotto forti cali nell'utilizzo tra i quintili più poveri, è ben documentata nella letteratura[14].

La regolamentazione della qualità dei fornitori di assistenza sanitaria privata è cronicamente debole in contesti in cui le autorità di regolamentazione della sanità pubblica sono già sottofinanziate, creando rischi significativi di cure non standard[15].

Il modello di estrazione del profitto — in cui i rendimenti devono essere generati dai ricavi dei servizi sanitari — è strutturalmente in conflitto con gli obiettivi di copertura sanitaria universal (Universal Health Coverage, UHC), che richiedono una sovvenzione incrociata dai pazienti a reddito più elevato a quelli a reddito più basso e dalle popolazioni a minor rischio a quelle a maggior rischio.

Il divario di responsabilità

La società civile kenyana e organizzazioni di difesa dei consumatori come COFEK hanno sollevato pubblicamente preoccupazioni riguardo al processo di questa operazione e al ruolo di GKSD nel programma ospedaliero, chiedendo chi sia GKSD, cosa abbia firmato esattamente il Kenya, su autorizzazione di chi e secondo quale procedura di appalto[16].

Queste non sono domande ostili. Sono esattamente le domande di responsabilità a cui un partenariato di sviluppo bilaterale ben governato dovrebbe poter rispondere in modo trasparente e immediato. E sono le domande che dobbiamo – e dovete - chiedere al governo anche a Roma.

Il fatto che rimangano in gran parte senza risposta — in Kenya e, per quanto noto, a Roma — è di per sé una preoccupazione di governance di primo ordine. Solleva anche una questione più ampia sull'architettura degli appalti del Piano Mattei: se gli intermediari privati a scopo di lucro vengano inseriti negli investimenti di sviluppo pubblico attraverso processi che aggirano le gare d'appalto competitive, è oggettivamente difficile esercitare la responsabilità pubblica e il

[11]Chirwa, M.L. et al. (2021). 'Private sector health care provision in sub-Saharan Africa: A scoping review.' *Global Health: Science and Practice*, 9(S1), pp. S45–S58.
[12]McIntyre, D. et al. (2006). 'What are the economic consequences for households of illness and of paying for health care in low- and middle-income country contexts?' *Social Science and Medicine*, 62(4), pp. 858–865.
[13] Tagliaferri E., Maciocco G., (2009). "User Fees. Prendere i soldi dalla povera gente quando è ammalata non è una buona idea". In *Salute Internazionale,* dicembre 2009, https://www.saluteinternazionale.info/2009/12/user-fees-prendere-i-soldi-dalla-povera-gente-quando-e-ammalata-non-e-una-buona-idea/?pdf=3532.
[14]Mwabu, G., Ainsworth, M. e Nyamete, A. (1993). 'Quality of medical care and choice of medical treatment in Kenya: An empirical analysis.' *Journal of Human Resources*, 28(4), pp. 838–862. Si vedano anche Mbugua, J.K., Bloom, G.H. e Segall, M.M. (1995). 'Impact of user charges on vulnerable groups: The case of Kibwezi in rural Kenya.' *Social Science and Medicine*, 41(6), pp. 829–835.
[15]Organizzazione Mondiale della Sanità (2018). *Verso la copertura sanitaria universale: pensare oltre i numeri*. Ginevra: OMS.
[16]COFEK (2026), op. cit. Si vedano anche i resoconti del Business Daily Africa e del Nation Media Group sul programma ospedaliero del Kenya, agosto–settembre 2025.

controllo parlamentare che la partecipazione pubblica a un investimento di questa portata richiede.

Questa commissione è dunque vitata a chiedere al governo:

1. Qual è stato il processo di appalto attraverso il quale GKSD ha assunto il suo ruolo nel programma ospedaliero del Kenya?
2. Quali meccanismi di responsabilità pubblica regolano il suo coinvolgimento?
3. Quali clausole di salvaguardia esistono per garantire che l'investimento serva gli obiettivi di copertura sanitaria universale piuttosto che i rendimenti degli investitori privati?

3. L'architettura finanziaria: debito, finanza mista ed estrazione di valore

Il Piano Mattei non è principalmente un programma di sovvenzioni. È costruito su un'architettura stratificata di strumenti di finanza mista, prestiti sovrani, crediti all'esportazione, garanzie e mobilitazione di capitali privati. Comprendere questa architettura è essenziale per valutare chi si assume il rischio e chi ne trae valore.

Gli strumenti chiave

Cassa Depositi e Prestiti (CDP), l'istituzione della finanza per lo sviluppo italiana, è al centro del modello di finanziamento. CDP fornisce prestiti agevolati e partecipazioni azionarie negli investimenti del Piano Mattei. Sebbene le condizioni dei prestiti agevolati siano più favorevoli rispetto al credito commerciale, esse creano comunque obbligazioni di debito sovrano nei bilanci dei paesi partner; obbligazioni che devono essere onorate indipendentemente dal fatto che gli investimenti generino i rendimenti economici attesi.[17]

SACE, l'agenzia di credito all'esportazione italiana, fornisce garanzie che riducono il rischio degli investimenti del settore privato italiano in Africa. La struttura di questo strumento è rivelatrice: le aziende italiane ottengono l'accesso ai mercati africani con i loro rischi politici e commerciali garantiti dallo Stato italiano, mentre i governi africani si fanno carico dell'esposizione sovrana sottostante. Le garanzie SACE sono esplicitamente progettate per sostenere gli interessi dell'export italiano: un obiettivo legittimo, ma che dovrebbe essere definito chiaramente invece di essere descritto principalmente in termini di sviluppo.[18]

Le strutture di finanza mista, che combinano elementi di sovvenzione con prestiti e capitali privati, possono oscurare il reale onere del debito trasferito ai governi partner. L'elemento di sovvenzione, talvolta presentato come la cifra principale, potrebbe rappresentare solo una frazione dell'obbligazione finanziaria totale assunta dal paese partner.

[17]Cassa Depositi e Prestiti (2024). *Rapporto Annuale 2023*. Roma: CDP. Gli strumenti di CDP focalizzati sull'Africa includono sia prestiti agevolati che partecipazioni azionarie attraverso la sua controllata per la finanza allo sviluppo.
[18]SACE (2024). *Piano Mattei: il ruolo di SACE nella strategia Africa*. Roma: SACE. SACE definisce il mandato Piano Mattei come supporto all'export e all'internazionalizzazione.

Il contesto di crisi debitoria

Diversi paesi partner del Piano Mattei operano in condizioni di forte stress fiscale. Secondo le valutazioni del FMI, Etiopia, Mozambico e Tunisia si trovano in una situazione di crisi del debito o ad alto rischio di essa[19]. Il Kenya, come menzionato sopra, è valutato come paese ad alto rischio. In questo contesto, nuovi prestiti agevolati, per quanto strutturati favorevolmente, si aggiungono agli oneri sovrani che già limitano lo spazio fiscale disponibile per sanità, istruzione e investimenti sociali.

In tutta l'Africa subsahariana, il servizio del debito estero consuma una quota crescente delle entrate pubbliche. Nel 2023, la regione ha speso più per il servizio del debito verso i creditori esteri che per la sanità pubblico[20].

Questo contesto *non può non* informare qualsiasi valutazione sull'opportunità che il finanziamento tramite prestiti agevolati sia lo strumento appropriato per gli investimenti in infrastrutture sociali nei paesi partner del Piano Mattei fortemente indebitati.

La dinamica di estrazione valore

La questione strutturale più profonda riguarda il flusso di valore economico. Quando un governo africano prende in prestito denaro per finanziare infrastrutture e tali infrastrutture vengono costruite prevalentemente da aziende italiane utilizzando catene di approvvigionamento italiane, la dinamica economica si sviluppa in diverse fasi distinte.

Il prestito viene erogato e registrato come passività sovrana nel bilancio del paese partner. Il valore degli appalti, ovvero i contratti assegnati per costruzione, attrezzature e servizi, fluisce prevalentemente verso le imprese italiane, generando occupazione, entrate fiscali e attività industriale in Italia. Se l'infrastruttura è strutturata, come molti di questi progetti, per collegare le risorse africane ai mercati esterni piuttosto che per costruire capacità produttiva interna, i flussi di entrate che servono il debito vanno ai creditori esterni, mentre il surplus economico generato dall'estrazione di risorse si accumula in gran parte fuori dall'Africa. Il paese mantiene il debito, l'infrastruttura e la responsabilità della manutenzione continua. Il valore aggiunto derivante dalla trasformazione, dalla produzione e dall'impiego di manodopera altamente qualificata si verifica altrove.

Questa non è la descrizione di una cospirazione. È la descrizione della logica strutturale della finanza per lo sviluppo così come è attualmente concepita; una logica che il Piano Mattei, nonostante le sue genuine ambizioni di sviluppo, non ha ancora dimostrato di modificare radicalmente[21]. Al contrario, il Piano Mattei la replica e persegue.

---

[19]Fondo Monetario Internazionale (2024). *Analisi sulla sostenibilità del debito*. Disponibili per Etiopia (DSA 2024), Mozambico (DSA 2024), Tunisia (DSA 2024). Washington DC: FMI.

[20]Jubilee Debt Campaign (2024). *Lo stato del debito africano: servizio del debito contro spesa sociale*. Londra: Jubilee Debt Campaign. Si veda anche UNCTAD (2023). *Un mondo di debito: un peso crescente per la prosperità globale*. Ginevra: UNCTAD.

[21] Per il quadro teorico sull'estrazione strutturale di valore nella finanza per lo sviluppo, si veda Mkandawire, T. (2011). 'Running while others walk: Knowledge and the challenge of Africa's development.' *Africa Development*, 36(2), pp. 1–36. Si veda anche Loxley, J. e Sackey, H. (2008). 'Aid effectiveness in Africa.' *African Development Review*, 20(2), pp. 163–199.

La questione della condizionalità degli appalti

I prestiti agevolati di CDP e le garanzie sul credito all'esportazione di SACE comportano condizionalità formali e informali che meritano un attento esame. Le disposizioni sugli aiuti legati — che richiedono l'impiego di aziende, attrezzature e competenze italiane — garantiscono che una parte significativa del valore del prestito rientri nell'economia italiana. Sebbene l'Italia abbia assunto impegni formali per lo slegamento degli aiuti in linea con le raccomandazioni del DAC dell'OCSE, l'architettura pratica degli appalti per gli investimenti del Piano Mattei merita di essere esaminata sotto questa luce[22].

4. Responsabilità interna: Il bilancio della governance italiana

Un partenariato tra pari richiede, appunto, responsabilità da entrambe le parti. Il Piano Mattei chiede ai suoi partner africani di costruire istituzioni più forti, migliorare la governance e sviluppare meccanismi di rendicontazione trasparenti. Si tratta di aspettative legittime. Esse comportano tuttavia un obbligo reciproco: il piano stesso deve soddisfare gli standard di responsabilità che dichiara di voler promuovere.

Dopo tre anni di attivazione, il bilancio della governance interna del Piano Mattei non soddisfa ancora tale standard.

Le indagini della Corte dei Conti

Le indagini avviate dalla Corte dei Conti — l'organo di controllo supremo dell'Italia — hanno sollevato criticità sulla gestione finanziaria delle risorse del Piano Mattei[23]. La funzione di controllo della Corte dei Conti esiste per garantire che la spesa pubblica sia lecita, regolare e conforme ai principi di una sana gestione finanziaria. Il fatto che la spesa del Piano Mattei abbia attirato la sua attenzione – con istruttorie ancora in corso - non è questione di poco conto. Segnala che l'architettura di governance del piano merita un serio esame parlamentare.

Assegnazione diretta senza gara d'appalto

Nell'assegnazione dei fondi del Piano Mattei è emerso un modello che contrasta con i principi di trasparenza e responsabilità sostenuti dal piano stesso. Le risorse sono state allocate tramite assegnazione diretta, senza gare d'appalto, procedure di selezione aperte, pubblicazione dei criteri di scelta o rendicontazione pubblica dei risultati. Questo approccio aggira i meccanismi fondamentali di responsabilità richiesti per una spesa pubblica di tale portata e ambizione: meccanismi che consentono al Parlamento, alla società civile e ai cittadini di valutare se il

[22] Comitato di Assistenza allo Sviluppo dell'OCSE (2001). *Raccomandazione sullo svincolo dell'aiuto pubblico allo sviluppo verso i paesi meno avanzati*. Parigi: OCSE. L'Italia è firmataria del DAC. L'attuazione pratica delle disposizioni sullo svincolo negli strumenti di finanza mista rimane oggetto di controversia.

[23] I riferimenti alle istruttorie della Corte dei Conti sul Piano Mattei sono tratti dai resoconti parlamentari e dalla copertura mediatica italiana, 2024–2026. Le conclusioni formali della Corte dei Conti, ove pubblicate, sono disponibili attraverso il suo registro ufficiale all'indirizzo www.corteconti.it.
Al momento della redazione del presente documento, le determinazioni formali pubblicate erano in attesa; si incoraggia il comitato a richiedere informazioni aggiornate direttamente alla Corte dei Conti.

denaro pubblico venga speso in modo efficace, sulla base di quali criteri siano stati selezionati i beneficiari e se gli obiettivi di sviluppo del piano sono effettivamente poi raggiunti.

Questo modello non è puramente procedurale. Ha implicazioni sostanziali in termini di sviluppo. Processi di appalto trasparenti e competitivi rappresentano una forma di rafforzamento delle capacità istituzionali: stabiliscono norme di responsabilità, creano incentivi per la qualità e il valore e generano informazioni pubbliche che consentono l'apprendimento e la correzione di rotta. Un piano che aggira internamente questi processi mina la propria credibilità quando richiede il rafforzamento istituzionale nei paesi partner.

Il principio di reciprocità

Questo Parlamento è nella posizione ideale per articolare un principio importante in gioco in questa sede. Se il controllo parlamentare migliora la qualità e la responsabilità del Piano Mattei in Italia — e il lavoro di questa commissione suggerisce che sia così — vi è ogni ragione di credere che lo stesso tipo di scrutinio parlamentare nei paesi africani partner (Kenya, Etiopia, Mozambico e altri) possa rafforzarlo, anche a partire da quei contesti.

Un partenariato tra pari dovrebbe in ultima analisi comportare un flusso di responsabilità che si muove in entrambe le direzioni: il Parlamento italiano che esamina la governance interna e nazionale del piano, e i parlamenti dei paesi partner che ne monitorano attentamente l'attuazione locale, con pieno scambio di informazioni *di e per* entrambi.

Questa commissione è pertanto invitata a richiedere quanto segue: un rendiconto completo e aggiornato delle assegnazioni dei fondi del Piano Mattei; i criteri e i processi utilizzati per selezionare gli enti affidatari dei fondi; i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi dichiarati; e le misure adottate per rispondere ai rilievi formulati dalla Corte dei Conti.

5. Migrazione, condizionalità e cause strutturali

Il principale motore politico del Piano Mattei — come percepito in gran parte dell'Africa e come ampiamente riportato nelle analisi della sua genesi — è la gestione della migrazione verso l'Italia e l'Europa[24]. Questo documento non sostiene che gli interessi italiani nella gestione della migrazione siano illegittimi. Non lo sono. Sostiene che tali interessi dovrebbero essere dichiarati apertamente e che l'attuale struttura del piano sia inadeguata ad affrontarli, anche secondo I propri termini.

La condizionalità implicita

I governi africani, le organizzazioni della società civile e gli studiosi hanno costantemente identificato una condizionalità implicita al centro del Piano Mattei: la cooperazione nella gestione della migrazione — controllo delle frontiere, accordi di rimpatrio, prevenzione delle

[24]Toaldo, M. (2024). 'The Piano Mattei: Italy's New Africa Strategy.' European Council on Foreign Relations Policy Brief. Londra: ECFR. Si vedano anche Colombo, A. e Monni, S. (2024). 'Piano Mattei tra cooperazione e geopolitica.' *Economia e Politica*, numero speciale sulla politica estera italiana.

partenze — in cambio di accesso agli investimenti, finanziamenti e impegno diplomatico[25]. Questa condizionalità è raramente scritta negli accordi formali. Non è necessario che lo sia. È compresa da tutte le parti.

La presenza di questa condizionalità implicita crea diversi problemi in relazione agli obiettivi di sviluppo dichiarati del piano.

In primo luogo, crea una tensione strutturale tra gli interessi dei governi africani — che necessitano di investimenti e accesso ai finanziamenti — e gli interessi delle popolazioni africane, la cui libertà di movimento viene limitata come parte e conseguenza di una impostazione transazionale. Una cooperazione allo sviluppo che sia in qualche modo imperniata su presupposti di restrizione dei diritti dei cittadini non è, per definizione, foriera di uno sviluppo incentrato sulle persone.

In secondo luogo, incentiva i governi africani a cooperare sul controllo della migrazione indipendentemente dal fatto che gli investimenti del Piano Mattei stiano effettivamente producendo risultati di sviluppo. La condizionalità è quindi progettata male anche dal punto di vista dell'Italia stessa: acquista misure di cooperazione sul terreno della migrazione senza necessariamente acquistare lo sviluppo che renderebbe la migrazione meno attraente.

In terzo luogo, inquadra la mobilità africana come un problema da gestire piuttosto che come un complesso fenomeno socioeconomico (e sempre più ambientale e climatico) radicato in condizioni strutturali più profonde — un inquadramento che gli studiosi e le organizzazioni della società civile africani hanno costantemente respinto, e con argomentazioni molto convincenti[26].

Il paradosso strutturale

Il problema più fondamentale del nesso migrazione-sviluppo, così come attualmente strutturato nel Piano Mattei, è che il modello economico che il piano replica — accumulo di debito sovrano, estrazione di valore attraverso condizionalità negli appalti, rimpatrio dei profitti da parte di intermediary privati e limitata ritenzione di valore interno — continua a creare le condizioni strutturali che rendono la migrazione, in ultima analisi, una scelta razionale.

I giovani africani si spostano perché l'ambiente economico interno non offre loro occupazione, reddito o opportunità adeguati. Tali condizioni non sono il risultato di un processo decisionale individuale, ma di relazioni economiche strutturali: dipendenza dalle materie prime, industrializzazione limitata, spazio fiscale vincolato, esclusione dalle catene del valore globali nelle loro forme a valore aggiunto e obblighi di servizio del debito che sistematicamente si mangiano percentuali cospicue delle entrate pubbliche che altrimenti potrebbero finanziare istruzione, sanità e creazione di posti di lavoro[27].

---

[25]Commissione dell'Unione Africana (2024). Dichiarazione sul Piano Mattei rilasciata durante l'evento di lancio a Roma, gennaio 2024. Si vedano anche i resoconti di African Arguments, The Africa Report e AllAfrica sulle risposte della società civile africana al Piano Mattei, 2024–2025.

[26]Ndlovu-Gatsheni, S.J. (2013). *Impero, colonialità globale e soggettività africana*. New York: Berghahn Books. Si veda anche Mamdani, M. (2020). *Né coloni né nativi: la creazione e la dissoluzione delle minoranze permanenti*. Cambridge MA: Harvard University Press.

[27]Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (2023). *Rapporto sullo sviluppo economico in Africa 2023: Il potenziale dell'Africa di conquistare segmenti della catena di approvvigionamento globale ad alta intensità tecnologica*. Ginevra: UNCTAD. Si veda anche Rodrik, D. (2016). 'Un miracolo economico africano?' *Journal of African Economies*, 27(1), pp. 10–27.

Un Piano Mattei che aumenta il debito sovrano, ricircola il valore degli appalti verso l'Italia, inserisce intermediari privati che perseguono scopi di lucro nella erogazione di servizi pubblici, e struttura gli investimenti in modo da connettere le risorse africane ai mercati europei, invece di costruire e rafforzare la capacità produttiva africana, non affronta queste condizioni strutturali. In alcune configurazioni, potrebbe addirittura aggravarle.

Un partenariato che gestisce il sintomo mentre l'architettura finanziaria ne perpetua la causa non è un partenariato. Nella miigliore delle ipotesi, è una versione più sofisticata della stessa relazione asimmetrica — ed è improbabile che raggiunga i suoi obiettivi dichiarati di gestione della migrazione nel medio e lungo termine.

6. Verso un'architettura diversa — Sei raccomandazioni

Proponiamo le seguenti raccomandazioni non per delegittimare il Piano Mattei ma per trasformarlo da un piano che fornisce risorse a uno che costruisce capacità, e da un piano la cui responsabilità ricade principalmente sugli elettori politici italiani a una iniziativa la cui responsabilità ricade equamente sulle società africane che serve.

Raccomandazione 1: Passare dal finanziamento tramite prestiti al finanziamento tramite sovvenzioni per le infrastrutture sociali nei paesi fortemente indebitati. Quando i paesi partner del Piano Mattei vengono valutati dal FMI come paesi ad alto o moderato rischio di sovraindebitamento, gli investimenti in infrastrutture sociali — ospedali, scuole, sistemi idrici — dovrebbero essere finanziati tramite sovvenzioni anziché tramite prestiti agevolati. Aggiungere obblighi di debito sovrano in un contesto di stress fiscale è incoerente con gli obiettivi di sviluppo e mina lo spazio fiscale che rende sostenibili gli investimenti.

Raccomandazione 2: Sostituire le condizionalità sugli appalti con requisiti vincolanti di contenuto locale. I contratti di investimento del Piano Mattei dovrebbero includere requisiti obbligatori di contenuto locale — soglie minime per l'occupazione locale, i fornitori locali, i subappaltatori locali e la lavorazione in loco — che siano verificabili, applicabili e rendicontati pubblicamente. Tali requisiti dovrebbero essere sviluppati in consultazione con i governi dei paesi partner, le associazioni di categoria e la società civile, e dovrebbero aumentare nel corso della durata dell'investimento man mano che si sviluppa la capacità locale.

Raccomandazione 3: Escludere gli intermediari privati a scopo di lucro dagli investimenti nella sanità e nell'istruzione pubblica. L'inclusione di entità private a scopo di lucro — anche attraverso accordi di 'diplomazia privata' — negli investimenti pubblici in sanità e istruzione è incoerente con gli obiettivi di accesso universale e crea lacune di responsabilità che minano la credibilità dello sviluppo del piano. Laddove venga proposta la partecipazione del settore privato, essa dovrebbe essere soggetta a gare d'appalto aperte e competitive, alla piena divulgazione pubblica dei termini contrattuali e all'allineamento vincolante con i principi di accesso universale.

Raccomandazione 4: Stabilire meccanismi di co-progettazione che vadano oltre gli accordi tra governi. Gli investimenti del Piano Mattei dovrebbero essere co-progettati con il coinvolgimento dei parlamenti dei paesi partner, delle amministrazioni locali, delle associazioni professionali, dei sindacati, delle università, delle organizzazioni della società civile e dei rappresentanti della comunità. Non si tratta di una consultazione fine a se stessa. Questi attori

possiedono conoscenze e capacità essenziali per comprendere come funzionano realmente i sistemi e quali vincoli necessitano maggiormente di essere affrontati.

Raccomandazione 5: Garantire la piena trasparenza di contratti, appalti e risultati. Tutti i contratti, le decisioni sugli appalti, i criteri di assegnazione dei fondi e i risultati degli investimenti del Piano Mattei dovrebbero essere resi pubblici in Italia e nei paesi partner, in lingue accessibili alla società civile locale. Questo è un prerequisito per un controllo parlamentare significativo da entrambe le parti e per la responsabilità civica richiesta dalla sostenibilità del piano.

Raccomandazione 6: Definire onestamente la dimensione migratoria e progettare interventi per le cause strutturali. Il Piano Mattei dovrebbe riconoscere esplicitamente la gestione della migrazione come uno dei legittimi interessi dell'Italia nel piano e impegnarsi a perseguire tale interesse solo attraverso investimenti che affrontino le cause economiche strutturali — industrializzazione, occupazione, creazione di valore interno e autonomia economica — piuttosto che attraverso la gestione dei movimenti o la restrizione dei diritti dei cittadini.

7. Un quadro per il controllo parlamentare: cinque test

I seguenti cinque test forniscono un quadro pratico per il controllo parlamentare dei principali investimenti del Piano Mattei. Sono progettati per essere applicabili a tutti i settori e contesti nazionali e per concentrare l'attenzione sulle questioni che determinano più direttamente se gli investimenti producano uno sviluppo duraturo o semplicemente espandano un inventario di infrastrutture.

Test 1 — Debito e finanziamento: Lo strumento di finanziamento aumenta il debito sovrano in un paese già sotto stress fiscale? In tal caso, cosa giustifica questa scelta rispetto al finanziamento a fondo perduto? Quali sono i costi previsti per il servizio del debito e come si confrontano con i benefici di sviluppo previsti? Il parlamento del paese partner ha approvato l'impegno sovrano?

Test 2 — Ritenzione del valore: Chi cattura il valore degli appalti generato dall'investimento? Quale quota del valore del contratto — in termini di occupazione, forniture, subappalti, lavorazione e servizi — confluisce nell'economia del paese partner? Quali sono i requisiti vincolanti di contenuto locale, come vengono verificati e quali rimedi sono previsti in caso di inadempienza?

Test 3 — Responsabilità degli attori privati: Quando gli attori privati sono coinvolti nell'investimento, sono pubblicamente responsabili, selezionati in modo trasparente e strutturalmente allineati con gli obiettivi di accesso universale? Qual è il processo di appalto utilizzato per selezionarli? Quali sono i termini contrattuali completi, inclusi la distribuzione degli utili, l'allocazione del rischio e le clausole di uscita? Tali termini sono resi pubblici?

Test 4 — Sviluppo delle capacità: Cosa saranno in grado di fare le istituzioni, le imprese, i lavoratori e le comunità africane dopo questo investimento che non potevano fare prima? Non si tratta di una domanda sulle infrastrutture fornite, ma sulle capacità create: le conoscenze, le competenze, la capacità organizzativa e la forza istituzionale che rimangono dopo che l'investimento è completato e i partner esterni se ne sono andati.

Test 5 — Agenzia civica e trasparenza: L'investimento aumenta la capacità della società partner di comprendere le proprie sfide, partecipare in modo significativo alle decisioni che la riguardano, esaminare l'attuazione e sostenere le soluzioni in modo indipendente? Le informazioni complete su contratti, spese, decisioni di appalto e risultati sono accessibili ai parlamenti dei paesi partner, alle organizzazioni della società civile e ai cittadini? Le stesse informazioni sono accessibili a questo Parlamento?

8. Conclusione: lo standard Mattei

Il piano porta il nome di Enrico Mattei — fondatore di ENI, architetto di un modello di partenariato sulle risorse che offriva ai paesi produttori una ripartizione 75-25 a loro favore, e una delle figure praticamente più anti-estrattive nella storia economica europea del dopoguerra. Mattei ha rotto il modello standard di estrazione delle risorse perché aveva capito che un partenariato sostenibile richiedeva che l'altra parte ne beneficiasse realmente. Le circostanze sospette che circondano la sua morte nel 1962 — ampiamente attribuita agli interessi commerciali e geopolitici che minacciava — suggeriscono che quegli interessi avessero capito esattamente cosa rappresentasse[28].

Mattei non avrebbe riconosciuto la 'diplomazia privata' come diplomazia. Non avrebbe riconosciuto l'assegnazione diretta di fondi senza gara d'appalto come partenariato. Non avrebbe riconosciuto un'architettura finanziaria che pone il debito sui bilanci sovrani africani mentre ricircola il valore degli appalti verso l'Italia come sviluppo. E non avrebbe riconosciuto un piano che gestisce i sintomi della disuguaglianza strutturale lasciandone intatte le cause come un nuovo modello di impegno.

Un piano che porta il suo nome dovrebbe essere misurato secondo il suo standard: non dalla quantità di finanziamenti impegnati o dal numero di progetti completati, ma da quanto valore rimane in Africa una volta terminato il lavoro e se le società africane sono più capaci, più sovrane e più autodeterminate grazie a ciò che è stato costruito.

Il Piano Mattei è passato con successo dalla fase di proposta a quella di attuazione. La sfida ora è passare dall'attuazione alla trasformazione. Tra cinque anni, il suo successo non dovrà essere misurato solo in euro stanziati, ospedali costruiti o capacità energetica installata. Dovrà essere misurato in base alla capacità dei paesi africani di sviluppare le proprie soluzioni, trattenere il valore creato, chiamare alle proprie responsabilità le loro istituzioni ed esercitare una reale autonomia nelle scelte che plasmano il loro futuro.

Se questo è ciò che resterà una volta completati i progetti — sistemi più forti, istituzioni più capaci e società più autodeterminate — il Piano Mattei avrà raggiunto qualcosa di veramente commisurato all'ambizione del suo nome.

---

[28]Bini, P. (2012). 'Enrico Mattei e le origini della politica energetica italiana.' *Journal of Modern Italian Studies*, 17(3), pp. 336–354. Le circostanze della morte di Mattei, avvenuta il 27 ottobre 1962, sono state oggetto di numerose indagini parlamentari e giudiziarie italiane. Un'indagine del 2006 del Procuratore di Pavia ha concluso che l'incidente del suo aereo fu causato da una bomba, coinvolgendo interessi petroliferi internazionali e altre parti. Si veda anche Galli, G. (2005). *Il padrone dei padroni: Enrico Mattei, il petrolio e il potere*. Milano: Arnoldo Mondadori Editore.

Questo è lo standard Mattei.

Questo Parlamento ha sia l'autorità che la responsabilità di applicarlo.

Riferimenti e note

Nota sulle fonti: i riferimenti contrassegnati da un asterisco (*) si riferiscono a fonti in lingua italiana. Le note a piè di pagina compaiono nel testo nel punto in cui vengono citate; questa sezione fornisce una bibliografia consolidata per gli atti parlamentari. Laddove le fonti siano successive alla data di chiusura delle conoscenze dell'autore o riguardino indagini in corso, si incoraggia la commissione a verificare lo stato attuale direttamente presso le istituzioni competenti.

Fonti ufficiali e istituzionali

Commissione dell'Unione Africana (2024). Dichiarazione sul Piano Mattei, evento di lancio a Roma, gennaio 2024.

Cassa Depositi e Prestiti (2024). *Rapporto annuale 2023*. Roma: CDP.

Consumer Federation of Kenya — COFEK (2026). 'La domanda da 419 milioni di dollari: chi è GKSD e cosa ha appena firmato il Kenya?' Disponibile su: https://cofek.africa/news/the-usd419-million-question-who-is-gksd-and-what-did-kenya-just-sign-up-for

Corte dei Conti (2024–2026). Istruttorie relative alla gestione delle risorse del Piano Mattei. Roma: Corte dei Conti. Disponibile su: www.corteconti.it

Fondo Monetario Internazionale (2024). *Kenya: Consultazione ai sensi dell'Articolo IV e settima revisione nell'ambito del meccanismo di finanziamento esteso*. Rapporto del FMI sul paese n. 24/xxx. Washington DC: FMI.

Fondo Monetario Internazionale (2024). *Analisi della sostenibilità del debito: Etiopia, Mozambico, Tunisia*. Washington DC: FMI.

Ministero della Salute del Kenya (2021). *Rapporto sulla forza lavoro sanitaria del Kenya: lo stato degli operatori sanitari in Kenya*. Nairobi: Ministero della Salute.

Associazione degli infermieri del Kenya (2025). Dichiarazione sulla conclusione dello sciopero nazionale degli infermieri. Nairobi, agosto 2025.

Comitato di assistenza allo sviluppo dell'OCSE (2001). *Raccomandazione sullo svincolo dell'aiuto pubblico allo sviluppo verso i paesi meno avanzati*. Parigi: OCSE.

SACE (2024). *Piano Mattei: il ruolo di SACE nella strategia Africa*. Roma: SACE.

Organizzazione Mondiale della Sanità (2018). *Verso la copertura sanitaria universale: pensare oltre i numeri*. Ginevra: OMS.

Organizzazione Mondiale della Sanità (2023). *Elementi costitutivi del sistema sanitario*. Ginevra: OMS.

Fonti accademiche e di ricerca

Bini, P. (2012). 'Enrico Mattei e le origini della politica energetica italiana.' *Journal of Modern Italian Studies*, 17(3), pp. 336–354.

Chirwa, M.L. et al. (2021). 'Erogazione dell'assistenza sanitaria da parte del settore privato nell'Africa subsahariana: una scoping review.' *Global Health: Science and Practice*, 9(S1), pp. S45–S58.

Colombo, A. e Monni, S. (2024). 'Piano Mattei tra cooperazione e geopolitica.' Economia e Politica, numero speciale sulla politica estera italiana.

Del Boca, A. (2005). Italiani, brava gente? Un mito duro a morire. Vicenza: Neri Pozza.

Galli, G. (2005). Il padrone dei padroni: Enrico Mattei, il petrolio e il potere. Milano: Arnoldo Mondadori Editore.

Jubilee Debt Campaign (2024). *Lo stato del debito africano: servizio del debito vs spesa sociale*. Londra: Jubilee Debt Campaign.

Labanca, N. (2002). Oltremare: Storia dell'espansione coloniale italiana. Bologna: Il Mulino.

Loxley, J. e Sackey, H. (2008). 'Aid effectiveness in Africa.' *African Development Review*, 20(2), pp. 163–199.

Mackintosh, M. et al. (2016). 'What is the Private Sector? Understanding Private Provision in the Health Systems of Low-Income and Middle-Income Countries.' *The Lancet*, 388(10044), pp. 596–605.

Mamdani, M. (2020). *Neither Settler nor Native: The Making and Unmaking of Permanent Minorities*. Cambridge MA: Harvard University Press.

Mbugua, J.K., Bloom, G.H. e Segall, M.M. (1995). 'Impact of user charges on vulnerable groups: The case of Kibwezi in rural Kenya.' *Social Science and Medicine*, 41(6), pp. 829–835.

McIntyre, D. et al. (2006). 'What are the economic consequences for households of illness and of paying for health care in low- and middle-income country contexts?' *Social Science and Medicine*, 62(4), pp. 858–865.

Mkandawire, T. (2011). 'Running while others walk: Knowledge and the challenge of Africa's development.' *Africa Development*, 36(2), pp. 1–36.

Mwabu, G., Ainsworth, M. e Nyamete, A. (1993). 'Quality of medical care and choice of medical treatment in Kenya: An empirical analysis.' *Journal of Human Resources*, 28(4), pp. 838–862.

Ndlovu-Gatsheni, S.J. (2013). *Empire, Global Coloniality and African Subjectivity*. New York: Berghahn Books.

Rodrik, D. (2016). 'An African growth miracle?' *Journal of African Economies*, 27(1), pp. 10–27.

Toaldo, M. (2024). 'The Piano Mattei: Italy's New Africa Strategy.' European Council on Foreign Relations Policy Brief. Londra: ECFR.

Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (2023). *A World of Debt: A Growing Burden to Global Prosperity*. Ginevra: UNCTAD.

Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (2023). *Economic Development in Africa Report 2023: The Potential of Africa to Capture Technology-Intensive Global Supply Chain Segments*. Ginevra: UNCTAD.

Fonti media e società civile

African Arguments (2024–2025). Reportage sulle risposte della società civile africana al Piano Mattei.

AllAfrica (2024–2025). Reportage sull'attuazione del Piano Mattei e sulle risposte dei paesi partner.

Business Daily Africa (2025). Reportage sul programma ospedaliero in Kenya e GKSD, agosto–settembre 2025.

Nation Media Group, Kenya (2025). Reportage sullo sciopero degli infermieri in Kenya e sull'annuncio del programma ospedaliero.

The Africa Report (2024–2025). Analisi delle dimensioni geopolitiche e di sviluppo del Piano Mattei.

The Standard, Kenya (2025). Servizio sullo sciopero infermieri, agosto 2025.