

Emidio Diodato

Audizione informale sulle modalità di collaborazione tra Italia e Stati del Continente africano finalizzata alla promozione dello Sviluppo

Convocazione della III Commissione (AFFARI ESTERI E COMUNITARI) della Camera dei Deputati
24 gennaio 2024

In questo breve intervento metterò a fuoco tre punti:

- 1) il quadro geopolitico e strategico entro cui si inserisce il Piano Mattei (quale riferimento normativo della collaborazione tra Italia e Stati africani),
- 2) le possibili politiche del Piano Mattei e la loro implementazione,
- 3) il dispositivo normativo e le innovazioni per la politica estera dell'Italia (in particolare per il ruolo del Parlamento)

1)

Con riferimento al quadro geopolitico, è utile associare il Piano Mattei al termine **“Sud globale”** che si riferisce a un insieme eterogeneo di Paesi provenienti principalmente da Africa, Asia e America Latina. Sebbene il concetto abbia acquisito rilevanza nei circoli accademici e politici – ne ha parlato lo stesso Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni – la sua portata è talvolta criticata per una certa indeterminazione dovuta all'inclusione di Paesi con caratteristiche economiche e influenza politica diverse. In effetti, è problematico ad esempio associare Cina e India ai paesi africani. Tuttavia, proprio questa indeterminazione del concetto può rappresentare un argomento a favore del Piano Mattei. A bene vedere, il termine è utile a raggruppare **le nazioni che percepiscono l'attuale ordine mondiale come discriminatorio** nei loro confronti, anche se si tratta di Paesi che non convergono circa un'alternativa all'ordine mondiale. La mancanza di accordo può essere imputata, per l'appunto, alle differenze tra i Paesi del Sud globale, ma ciò che resta in comune è la convinzione che l'ordine mondiale avvantaggi il Nord globale, che include i Paesi occidentali collocati tra Nord America e Europa cui si aggiungo gli alleati asiatici tra cui Giappone, Corea del Sud, Australia. A ciò si aggiunga la **disponibilità di partner non occidentali** a cui gli africani posso guardare e a cui possono oggi rivolgersi, dalla Russia alla Cina, dalla Turchia agli Emirati Arabi. Le possibilità di tagliare i legami con l'Occidente appaiono più fattibili e attraenti di quanto non fossero in passato.

In Africa, nei suoi rapporti con l'Occidente e più nello specifico con l'Europa, il risentimento e l'opposizione trovano le loro radici in due filoni anti-coloniali, **l'anti-imperialismo marxista** e **il conservatorismo africano-centrico**, cui oggi si aggiunge **l'islamismo radicale anti-occidentale**. Questa divisione tra Africa e Occidente produce un **cleavage Nord-Sud** che riverbera anche sul Mar Mediterraneo. In questo contesto, il Piano Mattei può rappresentare uno strumento utile ad attenuare la portata del confronto e potenziale conflitto. A mio giudizio, questo dovrebbe essere il senso più profondo della cosiddetta **Cooperazione paritaria** a cui il Piano Mattei si riferisce. **Se interpretato così, il Piano Mattei rappresenta anche un modo per ripensare e rilanciare i fondamenti della politica estera italiana.** La cooperazione è infatti parte integrante della tradizione italiana di politica estera, a partire dalla fine del colonialismo italiano che, con il fallimento del patto Bevin-Sfroza nel 1949, portò la classe dirigente a puntare sul sostegno alla decolonizzazione gettando le basi del cosiddetto neo-atlantismo (di cui Enrico Mattei fu tra gli interpreti).

Il Piano Mattei dovrebbe pertanto essere inteso come una strategia riferibile all'**interesse nazionale** e non sottoposto alla logica partisan che invece emerge, a mio avviso opportunamente, quando le diverse forze politiche esprimono differenti orientamenti legati alle loro culture politiche. Non solo si collega alle radici più profonde della politica estera italiana, ma anche alle strategie più recenti. Per molti versi il Piano Mattei riprende le iniziative di **Mario Draghi** sulle scelte energetiche dopo l'invasione dell'Ucraina e potrebbe essere sviluppato anche da un governo alternativo a quello attuale dopo i suoi primi quattro anni di funzionamento. Non dimentichiamo che la sua gestazione segue il picco del confronto, **tra il 2021 e il 2023**, quando i soldati del Mali, del Burkina Faso e del Niger hanno spodestato i regimi che avevano collaborato con la Francia. La maggior parte degli argomenti del **discorso anti-francese** – neocolonialismo, sfruttamento, paternalismo ipocrita, ecc. – sono riferibili all'Occidente nel suo complesso di cui l'Italia è parte.

Questo ci riporta alla flessibilità strategica rispetto ai vari attori globale come valore e non come debolezza del Piano Mattei, che opera salvaguardando l'interesse nazionale e contribuendo alla stabilità africana. Oggi si assiste a un **revival del non allineamento** da parte degli Stati africani: né con l'Occidente né con Cina e Russia. Si pensi alla votazione presso le Nazioni Unite in occasione della condanna dell'invasione dell'Ucraina e alle posizioni sulla guerra israeliana a Gaza. Le linee di demarcazione tra il Nord e il Sud del mondo rimangono labili, proprio a causa dell'eterogeneità del Sud globale. Si può dire, in conclusione, che **questa indeterminatezza, e non portare l'Africa dalla nostra parte, rappresenta un utile premessa su cui dovrebbero basarsi le future politiche** per attenuare il cleavage Nord-Sud.

2)

Per quanto concerne il potenziale di **implementazione (le politiche concrete)**, a mio parere la cornice di riferimento del Piano Mattei dovrebbe essere **trasformare l'Africa** – attraverso la Cooperazione paritaria – **da Provider di materie prime** (energetiche, minerarie, agricole) **a territorio di produzione**, dalla manifattura alle industrie di trasformazione, in specie nel settore agroalimentare.

Vi sono quattro lati di questa cornice:

- superare il paternalismo (come sosteneva il sociologo Alessandro Pizzorno, la cooperazione in tutti i campi non è aiuto unilaterale ma **un do ut des che si perfezionerà in futuro**; entrambe le parti traggono vantaggio, anche se la previsione di ricevere adeguato contraccambio – agli investimenti economici italiani – si dilata nel tempo),
- riconoscere e rispettare la dignità delle **priorità africane** (dando rilievo, ad esempio, all'African Union's **Agenda 2063**),
- in particolare, riconoscere la visione africana della migrazione come un processo legittimo (così come nell'UE si promuove la libera circolazione dei cittadini, nella visione africana si deve garantire la libera circolazione nel continente africano; per cui sono miopi le politiche migratorie che, pur sostenendo il diritto dei giovani africani a non emigrare, non prevedono l'apertura di nuovi canali per la **migrazione regolare** – inclusa quella circolare).
- impegnarsi in un dibattito globale sulle proposte di riforma delle Nazioni Unite avanzate dai Paesi dell'Africa e del Sud globale in generale (questo punto non è entrato nel dibattito politico sul Piano Mattei; ma se l'Italia si propone come "ponte", allora dovrebbe farlo anche nel quadro di un **nuovo multilateralismo** che vede il nostro Paese lontano dalle posizioni di Germania e Francia, in particolare sull'inclusione della prima nel Consiglio di Sicurezza).

Come si legge nel concept di preparazione al **Vertice Italia-Africa**, che si terrà il 28 e 29 gennaio 2024 a Roma, i pilastri della cooperazione sono:

- la **sicurezza alimentare** (credo che questo debba significare andare oltre il protezionismo della Politica agricola europea per **trasferire know how italiano nell'agribusiness**),
- **cultura, istruzione e formazione** professionale (occorre valorizzare il ruolo delle **Università** andando oltre la mera dimensione protocollare),
- **sicurezza energetica** (nella consapevolezza, a mio avviso, che il continente africano è troppo esteso per poter essere elettrificato, e che questa dovrebbe essere considerata un'opportunità verso la **transizione energetica**),
- **sviluppo** economico e **infrastrutturale** (ma facendo attenzione, a mio giudizio, a concentrarsi sui **tratti intermedi** delle grandi opere cinesi o europee),
- **lotta** al traffico di esseri umani e al terrorismo (si),
- (ma anche e soprattutto) **governance** della migrazione legale (regolare e circolare).

In tutto ciò ho apprezzato il riferimento alla **diaspora africana** in Italia.

3)

La legge che ha istituito il Piano Mattei il 15 gennaio scorso, convertendo il decreto legge di novembre, introduce una **Cabina di regia** presso Palazzo Chigi. Ciò è in linea di continuità con un processo che ha preso corpo negli ultimi decenni (e che trova riscontri anche in altri Paesi) di **centralizzazione della politica estera** nella sede del Governo, mediante un'opera di iniziativa politica e di coordinamento di un numero crescente di Ministeri (oltre ai tradizionali dicasteri di Esteri e Difesa). Tutto ciò risponde alla crescente **internazionalizzazione della politica** e delle politiche domestiche.

A fronte di questo processo, **il Parlamento deve reinterpretare il proprio ruolo** nel quadro del dettato costituzionale. Personalmente ho apprezzato l'inserimento in sede referente, al comma 5 dell'art. 1, della **valutazione di impatto**. Per lungo tempo, la politica estera e di difesa sono rimaste estranee alla cultura della valutazione, intesa quale parte integrate del ciclo della formulazione delle politiche: agenda, decisione, implementazione, infine valutazione. La legge sulle missioni militari e quella sulla cooperazione allo sviluppo già prevedono che le politiche di difesa e di aiuto allo sviluppo debbano essere valutate, ma su questo c'è molto ritardo (mi permetto di rinviare al *Manuale di politica estera italiana*, che ho curato con R. Marchetti nel 2023 per l'editore Il Mulino). **Penso che il Parlamento possa giocare un ruolo non solo al momento della decisione (conversione in legge) dopo che una questione è entrata nell'agenda politica, ma anche nella fase di valutazione dopo che il Governo ha implementato le politiche previste dalla legge.**