Contributo sintetico audizione Piano Mattei (AC 179) - 29 luglio 2024

Osservatorio italiano su Clima e Commercio Fairwatch[i]

Elementi di criticità

1. **Coerenza delle politiche** per lo sviluppo sostenibile(Pcsd)
2. **Aiuto legato, capitalizzazione surrettizia** di partecipate e relazioni con **fondi internazionali**
3. Eccezionalità delle **procedure** e monitoraggio civico

Premessa

Recentemente, in un intervento ad un evento della school of Government Luiss sull'intelligence economica, il sottosegretario **Alfredo Mantovano ha rievocato quel "anti-italianismo" coniato da Sergio Romano** nel 1994 per stigmatizzare l'abitudine nazionale di criticare le iniziative del proprio Governo. Un'attitudine che che ha creato nel tempo severe ripercussioni sull'immagine e l'operatività degli esecutivi che si sono via via succeduti[ii]. La breve premessa qui in evidenza serve per assicurare che **questa nota non è pervasa da una "sindrome della suocera"** – la definizione è ancora del sottosegretario Mantovano, ma **di preoccupazione rispetto alle ingenti risorse previste a sostegno del Piano Mattei – 5,5 miliardi di euro**[iii] – e all'impatto che un loro poco oculato e scarsamente valutato utilizzo potrebbe avere sui fondi a valere – Fondo per il clima e risorse per la cooperazione allo sviluppo – e, più in generale, sui conti di un **Paese nei confronti del quale l'Unione europea ha aperto una procedura di infrazione per deficit eccessivo**[iv] e le cui scelte di necessaria austerità andranno, di necessità, a ripercuotersi più seriamente in futuro sulla vita di persone e imprese italiane.

1. Il Piano Mattei e la Coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile

Fin dal 2015, in occasione della presidenza italiana dell'Ue, Fairwatch ha elaborato, nell'ambito del coordinamento delle Ong europee Concord, **un pacchetto di raccomandazioni**[v] che mettevano al centro degli interventi di cooperazione italiana, nei diversi **settori delle migrazioni, dell'agricoltura, degli aiuti e del commercio internazionale,** il principio chiave della **Coerenza delle politiche per lo sviluppo,** (di seguito indicata con l'acronimo internazionale in inglese **Pcsd),** in seguito arricchitosi dell'aggettivo "sostenibile"dopo l'assunzione dell'Agenda 2030 e incardinato nei trattati costitutivi dell'Ue**.** *La **Pcsd** è stata introdotta nel diritto fondamentale dell'UE nel 1992 con il **trattato di Maastricht** ed è stata rafforzata giuridicamente dal **trattato di Lisbona nel 2009**[vi]**.*** La Pcsd è un approccio volto a **integrare le tre dimensioni - economica, sociale e ambientale - dello sviluppo sostenibile all'interno del ciclo di programmazione delle politiche** nazionali, internazionali e di cooperazione allo sviluppo.

*a cura di Monica Di Sisto, responsabile Osservatorio Fairwatch monicadisisto@gmail.com

Con un importante lavoro di advocacy rispetto all'architettura e agli strumenti delle istituzioni nazionali abbiamo contribuito alla **trasformazione nel 2021 del Cipe (Comitato interministeriale per la programmazione economica) in Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (Cipess),** e, dopo due anni di partecipazione al programma omonimo con l'accompagnamento dell'Ocse, all'elaborazione del primo **Programma d'azione nazionale per la coerenza delle politiche[vii].** La prospettiva tracciata era quella della creazione di ***un organismo interministeriale di dialogo e coordinamento*** *per l'integrazione delle politiche,* e di specifiche **Matrici di coerenza** per collegare *gli obiettivi di sviluppo sostenibile* ***della Strategia nazionale per lo Sviluppo Sostenibile,*** *con obiettivi / target / indicatori dei diversi programmi operativi, compresa la cooperazione allo sviluppo.* [viii] **Tuttavia il percorso di elaborazione e implementazione del Piano Mattei, importante occasione di test della coerenza e sostenibilità delle politiche nazionali a livello di cooperazione allo sviluppo, sembra bypassare completamente questi processi e strumenti** previsti, con grossi rischi di incoerenza e effetti negativi di spillover nei Paesi terzi e di ritorno in Italia.

Eppure la presidente del Consiglio Giorgia Meloni ha, recentemente, lodato la costituzione di una ***Piattaforma virtuale per gli investimenti in Africa,*** lanciata dall'Unione Africa e dall'OCSE stessa, per migliorare la trasparenza e le politiche pubbliche sugli investimenti nel continente. **Perché, allora, lodare strumenti di trasparenza in Africa e non approfittare di analoghe possibilità, implementate con partenariati analoghi, nel nostro Paese?**

2. Aiuto legato, capitalizzazione surrettizia di partecipate e relazioni con fondi internazionali

Il principio della cooperazione paritaria affermato nell'impostazione del Piano Mattei, e introdotto a livello Ue con l'evoluzione dei rapporti di cooperazione bilaterale post-Cotonou, in questa sede e a livello multilaterale **si è rivelato storicamente di difficile attuazione tra partner in diverse fasi di sviluppo e con livelli molto lontani quanto a specifici macro-indicatori** quali il reddito procapite, i livelli di istruzione, il rispetto dei diritti umani. Questo principio, anche alla luce di recenti analisi sull'impiego dei fondi europei di sviluppo del Global gateway, resta eminentemente sulla carta[ix] e se vogliamo **"tradurre la retorica in pratica",** come auspicato in recenti studi Ue, dobbiamo evidenziare, quando presenti, quelle logiche "guidate dal donatore" che rappresentano il primum movens dell'antica pratica post-coloniale dell'aiuto legato. E d'altronde il sottosegretario Mantovano, nell'intervento citato in premessa, ha ammesso che "*nell'innovativa cornice di una cooperazione davvero paritaria con i partner africani, da un lato le imprese italiane accedono a nuove opportunità commerciali, col sostegno delle istituzioni nazionali; dall'altro, le loro attività imprenditoriali producono beni e servizi che contribuiscono ad ancorare i partner africani alla sfera occidentale".*[x]

All'interno del Piano Mattei, in cui non sono chiari criteri e procedure di individuazione degli attori in Italia e nei Paesi partner, **oltre ai rischi di riproposizione dell'antica pratica post-coloniale dell'aiuto legato**, si ravvedono profili critici rispetto alla disciplina vigente degli aiuti di Stato perché, allo stato, sono "vietati gli aiuti che 'favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza'" e "quando è in grado di migliorare la posizione concorrenziale del beneficiario nei confronti di altre imprese concorrenti". Inoltre, i contributi straordinari eccettuati, di recente, dalla Commissione europea rispetto alle regole generali per gli aiuti di Stato, sono stati ricondotti al principio "chi inquina paga" e al principio "non

arrecare un danno significativo (DNSH) contenuti nell'Agenda 2030. Ma i progetti annunciati come finanziati non tutti sono riconducibili inequivocabilmente a questi due principi.[xi]

Un altro profilo di criticità si individua nella effettiva **ricapitalizzazione surrettizia di imprese partecipate**, che si verifica con un contributo diretto delle entità previste dal Piano Mattei. Allo stato sono vietate le ricapitalizzazioni elusive, limitate al ripristino del capitale sociale nei minimi previsti dalla legge in caso di dissesto e in presenze di effettive possibilità di recupero dell'operatovotà, sotto il monitoraggio della Corte dei conti. [xii]

Nel caso di realtà societarie rispetto alle quali si sta procedendo a cessione di quote pubbliche di partecipazione, per di più, (es. Enilive *società di Eni dedicata alla bioraffinazione, alla produzione di biometano,* da parte del fondo di investimento KKR[xiii]), queste pratiche assumono profili di **incentivo all'acquisizione da parte di fondi speculativi internazionali**, alcuni dei quali già in trattativa, con profili da approfondire rispetto alle ordinarie coordinate della libera concorrenza.

3. Eccezionalità delle procedure e monitoraggio civico

Il sistema della cooperazione italiana, cui Fairwatch partecipa come membro supplente del Gruppo III del ***Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (Cncs)***, specificamente dedicato alla partecipazione dei soggetti privati, ha affrontato negli ultimi dieci anni **un processo incrementale di affinamento delle procedure di selezione, partecipazione ai bandi, implementazione e rendicontazione** che si sono misurate con grande sforzo, ma grande rigore, con l'evoluzione del **Codice degli appalti.**

Le Organizzazioni della società civile ammesse a finanziamento devono, inoltre, **iscriversi a uno specifico elenco (elenco Osc) dimostrando di essere in possesso di specifici requisiti**, e seguire specifiche procedure, fondate su un approccio RBM per la progettazione, selezione e gestione delle Iniziative. **Di tutta questa accuratezza qui non c'è traccia,** nonostante parte delle risorse destinate al Piano Mattei verranno attinte dal Fondo per la cooperazione.[xiv]

Il rischio che, tra le maglie dell'eccezionalità, penetrino scelte strategiche che l'Italia e l'Europa non hanno ancora pienamente determinato per se stesse è tangibile: pensiamo, ad esempio, al fatto che che **il cuore della proposta del Piano, dedicato all'energia, non riguardi le rinnovabili bensì il gas fossile**. Oppure al fatto che il Piano afferma l'intenzione di "avviare progetti in collaborazione con i principali operatori italiani, i centri di ricerca e le Università per fornire servizi innovativi quali l'agricoltura di precisione e l'applicazione delle nuove Tecnologie di Evoluzione Assistita (TEA)", ovvero i nuovi Ogm. Tecniche che, tuttavia, sono ancora in fase di scrutinio da parte delle istituzioni europee e nazionali[xv].

Rispetto, infine, al **Monitoraggio civico**, la normativa di prevenzione della corruzione contenuta nella legge n. 190 del 2012 – meglio il decreto legislativo n. 33 del 2013 sulla trasparenza che ne dà applicazione – parla di "**controllo diffuso**" della società civile sull'operato della pubblica amministrazione. Significa che, anche nel caso del Piano Mattei come del Pnrr, **ciascuno di noi ha il diritto ma anche la responsabilità di sapere, di vigilare e di partecipare** a come l'amministrazione pubblica si organizza, spende e prende le decisioni al riguardo.

Il monitoraggio civico non si sostituisce al monitoraggio istituzionale ma lo integra: **è la Costituzione che pretende questo coinvolgimento** della società civile quando stabilisce che la sovranità appartiene ai cittadini (art. 1): per poterla esercitare consapevolmente essi devono conoscere e devono poter indirizzare con la propria volontà l'agire della pubblica amministrazione. Nel Piano Mattei, tuttavia, **non si ravvede alcun meccanismo previsto di Monitoraggio civico e la stessa Cabina di Regia presenta profili confusivi di costituzione perché prevede la rappresentazione simultanea di enti finanziatori** come Cdp e Sace **e enti beneficiari** come aziende e rappresentanze della società civile che risultano potenziali beneficiari dei programmi promossi.

Si segnala a complemento, in questa direzione, **la completa assenza nell'elaborazione dei progetti e, soprattutto, nel monitoraggio degli stessi, del coinvolgimento attivo e propositivo dei sindacati e della società civile dei Paesi partner**, pur richiesta per inverare i principi di co-programmazione e co-progettazione rimarcati dalla Corte Costituzionale con riferimento al ruolo del Terzo Settore e quindi anche delle Osc nella cooperazione con i paesi partner. Risulta, così, completamente eluso il principio della "dovuta diligenza" nelle filiere di approvvigionamento [xvi] rafforzata dalla nuova direttiva Ue sulla **Corporate Sustainability Due Diligence (Csdd)**[xvii] cui, considerata la taglia delle aziende coinvolte nel Piano Mattei, esse sono sicuramente riconducibili.

*La richiesta specifica rivolta al Parlamento italiano è di accompagnare con un monitoraggio costante e audizioni mirate l'implementazione del Piano, a garanzia della partecipazione civica in Italia e nei Paesi partner

---

[i] ***Facebook.com/AssociazioneFairwatch*** *L'Osservatorio Fairwatch nasce nel 2003 con l'obiettivo di monitorare l'impatto ambientale e sociale dei negoziati commerciali e climatici a livello nazionale, europeo e mondiale. Per questo ha funzionato e funziona come unità di esperti al servizio dell'analisi e dell'implementazione di Campagne, Studi e Azioni di accompagnamento di progetti sulla giustizia economica, sociale e ambientale. E' accreditata al Civil Society dialogue con la* ***DG Trade*** *in Commissione europea. Partecipa ai lavori del Cncs del Ministero degli Affari esteri e all'Osservatorio civico sul Pnrr. Membro dell'Associazione delle Ong Italiane, della Campagna Globale contro la povertà, della rete internazionale Our world is not for sale e della campagna italiana Sbilanciamoci. Nel 2024, in occasione della presidenza italiana del G7, co-coLordina il gruppo di lavoro su Finanza e commercio e la task force sul Lavoro del Civil 7 (civil7.org).*

[ii] *Il testo integrale dell'intervento del sottosegretario Mantovano https://www.governo.it/it/articolo/lintervento-del-sottosegretario-mantovano-allevento-le-culture-dell-intelligence-economica*

[iii] *Il testo dell'Atto https://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0179.pdf&leg=XIX*

[iv] *https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/07/26/stability-and-growth-pact-council-launches-excessive-deficit-procedures-against-seven-member-states/*

[v] *Alcuni riferimenti in un articolo dell'epoca https://www.arcsculturesolidali.org/2014/04/29/concord-verso-uneuropa-solidale/*

[vi] *La decisione costitutiva del Consiglio Ue https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9132-2019-INIT/it/pdf*

[vii] *https://www.oecd-ilibrary.org/governance/italy-s-national-action-plan-for-policy-coherence-for-sustainable-development_54226722-en*

[viii] *https://www.mase.gov.it/pagina/programma-dazione-nazionale-pcsd*

[ix] *https://www.friendsofeurope.org/insights/critical-thinking-turning-the-rhetoric-of-an-equal-partnership-into-practice/*

[x] *https://www.governo.it/it/articolo/lintervento-del-sottosegretario-mantovano-allevento-le-culture-dell-intelligence-economica*

[xi] *https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/AP0059.pdf*

[xii] *https://www.dariesepartners.it/2022/06/15/partecipate-dissesto-ricapitalizzazione/*

[xiii] *https://www.eni.com/it-IT/media/comunicati-stampa/2024/07/eni-enilive.html*

[xiv] *https://www.aics.gov.it/settori-di-intervento/osc-profit-ed-enti-territoriali/elenco-osc/#page-accordion-4*

[xv] *https://www.focsiv.it/il-piano-mattei-per-la-cooperazione-con-lafrica/*

[xvi] *https://pcnitalia.mise.gov.it/index.php/it/focus/due-diligence-e-catene-di-fornitura*

[xvii] *https://www.csqa.it/it-it/press/catene-di-fornitura,-via-libera-alla-direttiva-ue-sulla-due-diligence*

*a cura di Monica Di Sisto, responsabile Osservatorio Fairwatch monicadisisto@gmail.com