

ISSN 1971-9892

Il Piano Mattei tra indirizzo politico e vincoli costituzionali: profili giuridici di una strategia di governo

fascicolo
2026/I

CONSULTA ONLINE

FIAMMETTA SALMONI

16 aprile 2026

FIAMMETTA SALMONI

Il Piano Mattei tra indirizzo politico e vincoli costituzionali: profili giuridici di una strategia di governo

TITLE *The Mattei Plan between political direction and constitutional constraints: legal profiles of a government strategy*

ABSTRACT Il contributo esamina il Piano Mattei quale espressione dell'indirizzo politico del Governo, analizzandone la natura giuridica e le implicazioni costituzionali. Dopo una sintetica ricostruzione del quadro normativo e degli obiettivi strategici, l'attenzione si concentra sulla qualificazione del Piano come strumento atipico, collocato tra atto politico, atto amministrativo generale e *soft law*. Tale inquadramento solleva questioni rilevanti in ordine al rispetto del principio di legalità, alla riserva di legge e alla sindacabilità degli atti governativi. Il saggio evidenzia inoltre le ricadute sul piano della forma di governo, con particolare riguardo al rischio di una concentrazione dell'indirizzo politico in capo all'Esecutivo e alla conseguente marginalizzazione del Parlamento. Il Piano è infine analizzato nel contesto del costituzionalismo multilivello, quale banco di prova per la compatibilità tra nuove forme di governance strategica e i principi di equilibrio tra poteri, trasparenza e legittimazione democratica

This article examines the Mattei Plan as an expression of the Government's political direction, analyzing its legal nature and constitutional implications. After a brief reconstruction of its regulatory framework and strategic objectives, the focus shifts to the classification of the Plan as an atypical instrument, situated between a political act, a general administrative act, and soft law. Such a qualification raises significant issues concerning compliance with the principle of legality, the requirement of statutory reservation, and the justiciability of governmental acts. The paper also highlights its impact on the system of government, particularly with regard to the risk of a concentration of political direction within the Executive and the consequent marginalization of Parliament. Finally, the Plan is analyzed within the framework of multilevel constitutionalism, as a test case for assessing the compatibility between new forms of strategic governance and the fundamental principles of balance of powers, transparency, and democratic legitimacy

KEYWORDS Piano Mattei, indirizzo politico, principio di legalità, fonti del diritto, *soft law*, forma di governo; rapporto Governo-Parlamento, costituzionalismo multilivello

Mattei Plan, political direction, principle of legality; sources of law, soft law, system of government, Government-Parliament relations, multilevel constitutionalism

AUTHOR Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Guglielmo Marconi



SOMMARIO 1. Premessa. – 2. Alle origini del Piano: il partigiano visionario Enrico Mattei. – 3. Il quadro normativo di riferimento. – 3.1. La Cabina di regia e la Struttura di missione. – 3.2. Obiettivi, risorse finanziarie e ambiti d'intervento. – 4. Sfide e opportunità. – 5. Il dibattito politico e mediatico sull'adozione del Piano. – 6. Piano Mattei: partenariato paritario o neocolonialismo? – 7. Il Piano Mattei tra indirizzo politico e vincoli costituzionali.

1. Premessa.

Annunciato per la prima volta durante il discorso di insediamento del suo Governo alla Camera dei deputati dal neo nominato Presidente del Consiglio Giorgia Meloni, il 22 ottobre 2022, il Piano Mattei rappresenta una strategia ambiziosa e multidimensionale, che mira a rafforzare il ruolo dell'Italia come *hub* energetico nel Mediterraneo, promuovendo cooperazione internazionale, sostenibilità ambientale e innovazione tecnologica¹.

Prende il nome da Enrico Mattei, figura di spicco nel panorama industriale del XX secolo, ricordato per il suo approccio innovativo alle relazioni internazionali, basato su partenariati equi con i Paesi produttori di risorse naturali.

L'odierno Piano Mattei si rifà a quella filosofia, proponendo un modello di sviluppo energetico che unisca crescita economica, riduzione delle disuguaglianze e rispetto per l'ambiente.

2. Alle origini del Piano: il partigiano visionario Enrico Mattei

Enrico Mattei, marchigiano, fu imprenditore chimico, figura di spicco della Resistenza e, successivamente, parlamentare democristiano nella prima legislatura della Repubblica.

Subito dopo la Liberazione fu nominato dal CNL alla guida dell'AGIP², con il mandato di valutarne l'efficienza e la situazione finanziaria e, di fatto, per guidarla verso la liquidazione³.

¹ Cfr., R. CADIN, V. PIERGIGLI, *Editoriale. Mattei: il Piano che visse due volte*, in federalismi.it, 4 dicembre 2024, iv, secondo i quali con il Piano Mattei trova «piena cittadinanza nel nostro ordinamento (...) la novella "politica estera di cooperazione allo sviluppo"».

² L'Agip era una società controllata dallo Stato, costituita il 19 maggio 1926 per svolgere le attività relative all'industria dei prodotti petroliferi. Pur inserita in un *business* potenzialmente così importante, nel corso degli anni non era riuscita a diventare quell'eccellenza industriale auspicata, per inefficienza, eccessiva burocrazia e lotte politiche al punto che l'acronimo stesso AGIP era diventato "Associazione Gerarchi In Pensione", secondo una battuta piuttosto popolare al tempo.

³ Cfr., L. GIORDANO, *Enrico Mattei. Costruire la sovranità energetica: dal gattino impaurito al cane a sei zampe*, Historica Edizioni, Cesena, 2024, 53, secondo il quale «Mattei fu oggetto di molte pressioni affinché liquidasse l'azienda senza nemmeno tanto badare all'entità del ricavato che sarebbe stato possibile ottenere dalla liquidazione». Anche gli alleati americani esercitarono pressioni in tal senso. In particolare, alcuni "esperti" inviati dalle compagnie petrolifere americane brigavano «con il comando delle truppe di occupazione affinché premessero(ano) sul debolissimo governo di Roma, il governo di un paese vinto e occupato, per ottenere una rapida liquidazione dell'Agip, unico concreto ostacolo ad un futuro intervento massiccio delle compagnie



Tuttavia egli, rendendosi presto conto delle potenzialità dell'azienda, non solo non procedette alla sua liquidazione, ma ne guidò il rilancio, fino a farla diventare una realtà internazionale di primo piano nel settore degli idrocarburi, dominato fino ad allora dalle c.d. Sette Sorelle⁴.

È opinione diffusa che Mattei riuscì nel suo intento anche perché fu il primo a basare il complesso mondo delle concessioni petrolifere su principi del c.d. "capitalismo etico"⁵ sviluppati durante la sua frequentazione degli ambienti della Cattolica di Milano⁶, principi che miravano ad assicurare ai Paesi produttori condizioni economiche più eque rispetto allo sfruttamento fino ad allora praticato dalle Sette Sorelle⁷: un Consorzio dominato dalle aziende petrolifere anglo-americane che decisero di marginalizzare la compagnia italiana, rigettando ogni tentativo avviato da Mattei per entrarvi. Visto con gli occhi di oggi, colpisce quel senso di protervia e di mancanza di comprensione della spinta al cambiamento e al riequilibrio dei rapporti che percorreva tutto il Medio Oriente, e più in generale i continenti asiatico e africano. Gli enormi, ingiusti proventi derivanti dall'estrazione e dalla raffinazione del petrolio dovevano rimanere nelle loro mani, rifiutando le richieste di perequazione avanzate dai dirigenti politici dei paesi produttori⁸.

A questo approccio "predatorio" Mattei contrappose un approccio più attento agli interessi dei Paesi produttori⁹.

americane in Italia». Così, C.M. LOMARTIRE, *Mattei Storia dell'italiano che sfidò i signori del petrolio*, Mondadori, Milano, 2015, 108.

⁴ Con la locuzione "Sette Sorelle", attribuita proprio a Mattei, venivano identificate 5 compagnie petrolifere americane (*Standard Oil of New Jersey*, poi diventata *Exxon*; *Standard Oil of New York*, poi diventata *Mobil*; *Texaco*; *Standard Oil of California*, poi diventata *Chevron* e *Gulf Oil*), una britannica (*Anglo-Persian Oil Company*, poi diventata *BP*) e una anglo-olandese (*Royal Dutch Shell*, o anche semplicemente *Shell*).

⁵ Cfr., M. GABRIEL, *Come il capitalismo etico può salvare la democrazia*, sul sito *eurac.edu*, 7 novembre 2024. Sul punto, si vedano, per tutti, le condivisibili osservazioni contenute in AA.VV., *La bolla del capitalismo etico*, sul sito *valori.it*, 2019.

⁶ Cfr., B. BAGNATO, *Enrico Mattei e l'Africa: politica, economia, cultura*, in M. Bocci (a cura di), *Cultura in Azione. L'Eni e l'Università cattolica per lo sviluppo dei popoli*, Vita e Pensiero, Milano, 2017, 197, secondo la quale Mattei era «un personaggio che mescolava la sete di giustizia con la rabbia verso i potenti» che puntava alla fondazione di un sistema di «solidarismo sociale, dove la creazione di ricchezza doveva andare a beneficio di tutti».

⁷ Cfr., A. LONOCE, *Il Piano Mattei*, sul sito *studiolonoce.it*, 1 novembre 2022, secondo il quale «mentre il cartello delle Sette Sorelle trattava con i governi dei paesi ricchi di risorse con un atteggiamento che appariva ancora influenzato dal colonialismo, Mattei li trattava da pari ed è proprio da questo modo di fare innovativo, più giusto e più rispettoso della dignità dei popoli, derivò la denominazione "piano o formula Mattei" (...) Nell'operato del Presidente Mattei va apprezzato l'intervento innovativo che distingueva la politica dell'Eni rispetto alle politiche degli altri Stati che, ispirandosi ad un "neocolonialismo", astutamente preferivano evitare di formare dei tecnici africani destinati a sostituire col tempo quelli europei (...) La "formula Mattei" può essere riassunta in "Africa per l'Africa", "collaborazione invece di sfruttamento", una politica lontana da ogni tentazione neocolonialista, che operava fattivamente anche nell'interesse dei Popoli del territorio africano».

⁸ Cfr., R. REDAELLI, *La "formula Mattei": un ponte fra Iran e Occidente*, in M. Bocci (a cura di), *Cultura in Azione*, cit., 147.

⁹ Cfr., A. UNGARI, Introduzione, in F. Anghelone, A. Ungari (a cura di), *Sicurezza europea integrata: il Piano Mattei nel Mediterraneo Allargato*, Edi Press UniMarconi, Roma, 2024, 7 ss.

Sullo sfondo di queste azioni, «dietro questi atteggiamenti e approcci», vi era «un retroterra culturale di spessore, meditato e rielaborato da una vera e propria scuola di pensiero che aveva trovato in Mattei una sorta di “braccio armato”»¹⁰.

Egli aveva «la nobile ambizione a coniugare l'interesse nazionale italiano, per il quale era essenziale trovare nuove fonti di approvvigionamento energetico a costi sostenibili, con una cultura “solidaristica” e un organico progetto che intendeva “aiutare i paesi sottosviluppati ad aiutarsi”, a essere essi stessi protagonisti attivi del loro sviluppo»¹¹.

Come è ovvio e ben noto, queste sue posizioni e i successi commerciali ottenuti non furono apprezzati dalle Sette Sorelle e dai rispettivi Stati di appartenenza, al punto che anche la morte di Mattei in un incidente aereo a Bascapé, il 27 ottobre 1962, è ancora oggi oggetto di dubbi e insinuazioni¹².

3. Il quadro normativo di riferimento

Il d.l. 15 novembre 2023, n. 161 convertito con modificazioni nella legge n. 2 del 13 gennaio 2024¹³, prevede l'adozione di un documento programmatico-strategico denominato “Piano Mattei”, con durata quadriennale e aggiornabile prima della scadenza, in cui sono individuati ambiti di intervento prioritari, tra cui la Cooperazione allo sviluppo, la Promozione delle esportazioni e degli investimenti, l'Istruzione, formazione superiore e professionale, la Ricerca e innovazione, la Salute, l'Agricoltura e sicurezza alimentare, la Gestione sostenibile delle risorse naturali, incluse quelle idriche ed energetiche, la Tutela dell'ambiente e adattamento ai cambiamenti climatici, l'Ammodernamento e potenziamento delle infrastrutture, anche digitali, la Valorizzazione e sviluppo del partenariato energetico, incluse le fonti rinnovabili, il Sostegno all'imprenditoria, in particolare giovanile e femminile, la Promozione dell'occupazione, il Turismo e cultura, la Prevenzione e contrasto

¹⁰ Cfr., L. GIORDANO, *Enrico Mattei*, cit., 229.

¹¹ Cfr., L. GIORDANO, *Enrico Mattei*, cit., 233.

¹² Numerosi del resto erano stati i segnali di pericolo ricevuti da Mattei negli ultimi giorni di vita. In un comunicato dell'OAS, l'organizzazione paramilitare clandestina che lottava per contrastare l'indipendenza dell'Algeria dalla Francia, si affermava che «sono considerati come ostaggi e condannati a morte il commendatore Enrico Mattei e tutti i membri della sua famiglia. Ad ogni modo questa decisione verrà messa in atto solo se, dopo questo avvertimento, il Signor Enrico Mattei continuerà nelle sue attività nefaste per la Francia e i suoi alleati. Uno dei nostri emissari parte per Roma per mettere a punto la modalità della nostra decisione, nel caso che continuiate con le vostre attività sovversive». Si veda, C. LANZA, *Il cuore di Mattei*, L'attimo fuggente, Roma, 2012, 44. Anche «un ex responsabile dei servizi segreti sovietici in Italia, gli suggerì di prestare la massima attenzione alla propria sicurezza “perché la sua vita era in pericolo”». Così, C.M. LOMARTIRE, *Mattei Storia dell'italiano che sfidò i signori del petrolio*, cit., 316. Non mancarono neanche allarmi bomba nella sede dell'ENI di Roma, su cui M. COLITTI, *Eni. Cronache dall'interno di un'azienda*, Egea, Milano, 2008, 70.

¹³ Per la scheda informativa sul decreto-legge di cui nel testo si veda la [documentazione parlamentare](#) reperibile sul sito istituzionale della Camera dei Deputati del 10 gennaio 2024.



dell'immigrazione irregolare e gestione dei flussi migratori legali¹⁴.

Tale normativa è adottata a livello statale in quanto afferente alla materia "politica estera e rapporti internazionali dello Stato", di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, co. 2, lett. a, Cost.)¹⁵. Per garantire il coordinamento e l'attuazione del Piano, il Decreto legge istituisce una Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio e composta da vari ministri e rappresentanti istituzionali e una Struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio, di supporto operativo per l'implementazione delle iniziative previste¹⁶.

Il 5 agosto 2024 il testo del [Piano Mattei](#) (predisposto dal Governo e trasmesso al Parlamento il precedente 17 luglio 2024), ha ricevuto parere favorevole da parte delle Commissioni Affari esteri di Camera e Senato, per essere infine formalmente adottato con d.P.C.M. 7 ottobre 2024.

Il 9 luglio 2025, infine, è trasmessa al Parlamento la seconda Relazione sullo stato di avanzamento del Piano Mattei che descrive l'avanzamento dei progetti fino alla data del 30 giugno 2025¹⁷.

3.1. La Cabina di regia e la Struttura di missione

Organismi principali per il governo e l'implementazione del Piano sono la Cabina di regia, disciplinata dal DPCM del 6 marzo 2024¹⁸, e la Struttura di Missione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 7, co. 4, d.lgs. n. 303/1999 e dell'art. 4, co. 1, d.l. 15 novembre 2023, n. 161, con d.P.C.M. 22 dicembre 2023.

La Cabina di regia è presieduta dal Presidente del Consiglio ed è composta dal ministro degli Esteri (con funzioni di vicepresidente e delegato a convocare e presiedere la Cabina) e dal viceministro, dal viceministro del Made in Italy, da quello all'Ambiente e la Sicurezza energetica, dal presidente della Conferenza delle Regioni, dal Direttore dell'Ice, dal direttore dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, da un rappresentante di C.d.p., della Sace e della Simest. Fanno inoltre parte della Cabina di regia rappresentanti di imprese a partecipazione pubblica, dell'università e ricerca, della società civile, nonché rappresentanti di imprese pubbliche e private ed esperti delle materie trattate¹⁹.

¹⁴ Cfr., M. CIOLA, *Il Piano Mattei e il ruolo dell'Italia nell'UE: una strategia per rafforzare la cooperazione euromediterranea*, in F. Anghelone, A. Ungari (a cura di), *Sicurezza europea integrata*, cit., 47 ss.

¹⁵ Cfr., da ultimo, S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in [Italian Papers On Federalism](#), 1/2020, 1 ss.

¹⁶ Sul punto, si veda il [Dossier](#) n. 182/2 del 20 dicembre 2023 predisposto dai Servizi studi della Camera dei deputati e del Senato (Disposizioni urgenti per il «Piano Mattei» per lo sviluppo in Stati del Continente africano).

¹⁷ Cfr., il sito della Camera, Doc. CCXXXIII, n. 2. Si veda anche la prima [Relazione sullo stato di attuazione del «Piano Mattei per l'Africa»](#) del 13 novembre 2024).

¹⁸ Il d.p.c.m. del 6 marzo 2024 è reperibile, tra l'altro, sul [sito ageei.eu](#).

¹⁹ L'art. 2, comma 2, d.p.c.m. 6 marzo 2024 identifica così questo secondo gruppo di partecipanti, rinviando all'Allegato 1 l'individuazione puntuale di questi ulteriori soggetti partecipanti che sono: ACEA, ANCE, ANCI,

La Struttura di missione, invece, ha il compito di sostenere il lavoro della Cabina di regia, di curare tutti gli aspetti operativi e di monitorare l'attuazione del Piano²⁰.

Essa è composta da due unità dirigenziali di livello generale, tra cui il coordinatore, da due unità dirigenziali di livello non generale e da quindici unità di personale non dirigenziale.

Le unità di personale non dirigenziale sono individuate tra il personale della Presidenza del Consiglio dei ministri e tra il personale dei Ministeri e di altre amministrazioni pubbliche, autorità indipendenti, enti o istituzioni, con esclusione del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche.

Il predetto contingente di personale non dirigenziale può essere, altresì, composto da personale di società pubbliche controllate o partecipate dalle amministrazioni centrali dello Stato in base a rapporto regolato mediante convenzioni.

Alla struttura di missione è altresì assegnato un contingente di esperti che prestano la propria attività a titolo gratuito con rimborso delle spese di missione.

Il suo compito è quello di:

a) assicurare supporto al Presidente del Consiglio dei ministri per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo relativamente all'attuazione del Piano Mattei e ai suoi aggiornamenti;

b) assicurare supporto al Presidente e al vicepresidente della Cabina di regia nell'esercizio delle rispettive funzioni;

c) curare il segretariato della Cabina di regia;

d) predisporre la relazione annuale al Parlamento di cui all'art. 5, d.l. 15 novembre 2023, n. 161.

3.2. Obiettivi, risorse finanziarie e ambiti d'intervento

Fra gli obiettivi del Piano Mattei si segnalano la diversificazione delle Fonti Energetiche, riducendo la dipendenza dell'Italia da fonti energetiche esterne, attraverso investimenti in energie rinnovabili; il rafforzamento della collaborazione mediterranea, creando sinergie con i Paesi del Nord Africa e del Medio Oriente per sviluppare infrastrutture energetiche condivise e progetti comuni; il supporto alla transizione energetica, in linea con gli obiettivi europei; la sicurezza energetica, rafforzando le reti di approvvigionamento e distribuzione per garantire stabilità e continuità dell'energia.

Il Piano si sviluppa su sei direttrici d'intervento: istruzione e formazione; sanità; acqua;

AOI, Banca d'Italia, CIA, CINI, CNA, CNSU, Coldiretti, Sant'Egidio, Confagricoltura, Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confindustria, Conflavoro, Enti pubblici Ricerca, Copagri, CRUI, ENEL, ENI, FFSS, Fincantieri, Med-Or, Forum Terzo Settore, Leonardo, Link2007, SNAM, San Giovanni Bosco, TERNA. La prima riunione della Cabina di regia si è tenuta il 15 marzo 2024.

²⁰ Finora si sono svolte le prime missioni operative della Struttura di missione a Bruxelles, poi a Addis Abeba e in Costa d'Avorio e sono previste ulteriori visite in Kenya, Marocco e Tunisia.



agricoltura; energia; infrastrutture (fisiche e digitali).

In una prima fase il Piano prevede il coinvolgimento di 9 Stati africani (Egitto, Tunisia, Marocco, Algeria, Kenya, Etiopia, Mozambico, Repubblica del Congo e Costa d'Avorio), mentre in una seconda fase, il Piano si estenderà ad altri Paesi dell'Africa.

Inoltre, già dalla prima fase saranno studiati anche progetti transnazionali di cruciale importanza per il Continente africano.

Come previsto dal documento denominato *Piano strategico Italia-Africa: Piano Mattei, documento programmatico-strategico volto a promuovere lo sviluppo in Stati africani*, allegato al citato DPCM 7 ottobre 2024 di adozione del Piano, esso nella sua prima fase può contare su una dotazione iniziale di 5,5 miliardi di euro tra crediti, operazioni a dono e garanzie, di cui circa 3 miliardi dal Fondo Italiano per il clima e 2,5 miliardi dei fondi della Cooperazione allo sviluppo.

Ovviamente, potrà contare anche su altre fonti, quali Risorse dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo, fondi di Istituzioni finanziarie internazionali, programmi finanziati nell'ambito del *Global Gateway Africa-Europe* dell'UE, risorse di Cassa depositi e prestiti e di altri Fondi pubblici nazionali e operazioni di conversione del debito.

Nel corso del 2024, in particolare, sono state identificate 2 fonti di finanziamento: un fondo multi-donatori, aperto al contributo di Stati terzi; e un Fondo bilaterale italiano presso la Banca Africana di Sviluppo²¹.

Tra le attività svolte, è importante sottolineare che già nel corso del 2024 nell'ambito del Piano Mattei sono stati lanciati 22 progetti di intervento: 17 destinati ai 9 Paesi identificati nei testi normativi originari e 5 transnazionali²².

Si tratta di progetti mirati a vari ambiti d'intervento quali:

1. istruzione, con progetti volti alla costruzione o riqualificazione di istituti scolastici (arredi, sistemi fotovoltaici per la generazione di energia, materiale didattico, piani di formazione e interscambio docenti, borse di studio); lancio di piani di formazione su temi specifici (ad es. le professionalità necessarie per lo sfruttamento agricolo delle zone desertiche); creazione di istituti di formazione turistica; supporto alla realizzazione di riforme universitarie, con rafforzamento dei centri di ricerca e di eccellenza;

2. sanità, che comprende progetti di fornitura di acqua potabile e potenziamento delle attrezzature mediche per ospedali e strutture sanitarie; campagne di prevenzione, *screening*

²¹ Il fondo multi-donatori, ovvero il Fondo speciale multilaterale (cd. *Mattei Plan and Rome Process Financing Facility*), dispone di un contributo iniziale da parte dell'Italia per 120 milioni di euro ed è aperto al contributo di altri *partner* internazionali (al momento gli Emirati Arabi Uniti hanno contribuito con 25 milioni di dollari). Invece il Fondo bilaterale (c.d. *Piano Mattei co-financing and technical assistance arrangement*) è basato su un accordo di co-finanziamento tra l'Italia e la Banca Africana di Sviluppo (*co-financing arrangement*) e di un fondo fiduciario bilaterale (*trust fund*). Sul punto, si veda la *Relazione sullo stato di attuazione del "Piano Mattei per l'Africa"* approvata dalla Cabina di Regia il 10 ottobre 2024.

²² Per un esame dettagliato dei progetti avviati si veda la già citata *Prima Relazione sullo stato di avanzamento*, trasmessa al Parlamento l'11 novembre 2024.

e vaccinazione; formazione del personale sanitario; miglioramento di approvvigionamento e distribuzione dei farmaci;

3. digitalizzazione delle infrastrutture con un *focus* specifico sull'informatizzazione di sistemi amministrativi;

4. agricoltura, con progetti quali lo sfruttamento agricolo di zone oggi desertiche; la modernizzazione di metodi e tecnologie per l'agricoltura; la creazione di centri agro-alimentari, per l'ottimizzazione della produzione, la ricerca e la formazione;

5. infrastrutture: nel settore trasporti, con progetti per nuovi treni e supporto alle infrastrutture ferroviarie (monitoraggio e segnalamento); nel settore delle infrastrutture idriche, con la realizzazione di stazioni di depurazione delle acque non convenzionali e il recupero ambientale di bacini idrici con successivo sfruttamento dell'acqua resa disponibile; miglioramento dell'accesso all'acqua con creazione di pozzi alimentati da pannelli fotovoltaici in zone disagiate;

6. energia, con la creazione fra gli altri della nuova interconnessione elettrica sottomarina Italia-Tunisia; della nuova infrastruttura di trasporto idrogeno fra il nord-Africa e l'Italia con il sostegno allo sviluppo di biocarburanti e in generale delle tecnologie a supporto delle energie rinnovabili.

In parallelo sono state avviate iniziative per il supporto economico-finanziario alle varie iniziative, anche con l'apertura in loco di sedi decentrate di istituti finanziari italiani (ad es. SACE, SIMEST, ICE, CDP, ecc.), già attive in progetti di finanziamento e sostegno a imprese locali e italiane, e con contatti operativi con partners finanziari e investitori stranieri.

4. Sfide e opportunità

Il Piano Mattei si trova a dover affrontare sfide significative, tra cui la complessità geopolitica del Mediterraneo, l'esigenza di ingenti investimenti e l'adattamento delle infrastrutture esistenti.

In particolare la situazione geopolitica assai turbolenta e in continua rapida evoluzione tra apparente disimpegno USA, espansionismo russo e cinese, perdita di popolarità della Francia nei paesi dell'Africa sub-sahariana, conflitto israelo-palestinese, instabilità in Siria e Libia, pulsioni del fondamentalismo islamico, non può certo facilitare progetti di sviluppo economico congiunto con l'Italia.

Tuttavia, le opportunità sono altrettanto rilevanti: l'Italia potrebbe consolidare la sua *leadership* nel settore energetico europeo, attirare capitali esteri e creare nuovi posti di lavoro nel campo dell'energia pulita.

Se attuato con successo, il Piano Mattei potrebbe trasformare l'Italia in un ponte strategico tra Europa e Africa, non solo per l'energia, ma anche per il commercio e la



cooperazione tecnologica.

Inoltre, contribuirebbe a stabilizzare le relazioni politiche ed economiche nella regione, favorendo uno sviluppo equilibrato e sostenibile²³.

Nelle intenzioni, si tratta di un progetto che guarda al futuro, combinando l'eredità di un grande visionario con le sfide contemporanee dell'energia e dell'ambiente, con l'obiettivo di rappresentare una strada percorribile per costruire un sistema energetico più giusto e resiliente per l'Italia e i suoi *partner* mediterranei.

Di fatto, tuttavia, ha suscitato le più diverse reazioni da parte del mondo politico, della stampa e dell'opinione pubblica.

5. Il dibattito politico e mediatico sull'adozione del Piano

Accanto all'attiva "promozione" da parte della maggioranza di governo, presentato come una strategia chiave per rafforzare le relazioni con i Paesi africani, focalizzandosi su una cooperazione energetica e infrastrutturale mutuamente vantaggiosa, tra le forze politiche di opposizione sono state espresse critiche e preoccupazioni riguardo alla concreta attuazione del piano e alla possibilità che possa rappresentare una forma di *neocolonialismo mascherato*²⁴. Da parte loro i *media* italiani hanno offerto analisi diversificate sul Piano Mattei, dando voce alle diverse posizioni secondo i differenti schieramenti politici. Alcune testate hanno elogiato l'iniziativa, sottolineando l'opportunità per l'Italia di assumere un ruolo di *leadership* nel Mediterraneo e di diversificare le proprie fonti energetiche²⁵.

Altre, invece, fortemente critiche, hanno evidenziato le sfide legate alla stabilità politica dei *partner* africani, alle scarse risorse a disposizione e ai rischi di investimenti in contesti geopolitici complessi²⁶.

²³ Si veda l'approfondita analisi di G. Carbone, L. Ragazzi (a cura di), *Rebooting Italy's Africa Policy: Making the Mattei Plan Work*, ISPI, Milano, 2024 7 ss.; nonché il *position paper* dal titolo *Il Piano Mattei: rilanciare l'Africa Policy dell'Italia*, Roma, 2024, 5 ss.

²⁴ Tra le voci critiche, si veda P. PROVENZANO, *Comunicato stampa*, che ha affermato che il Piano Mattei «non è un Piano» perché «mancano schede, progetti, risultati attesi. E soprattutto risorse. Qui non c'è un euro in più, ma fondi già esistenti, da cui vengono esclusi i protagonisti della cooperazione sia in Italia che in Africa» (*Comunicato stampa* del Partito Democratico del 29 gennaio 2024); V. BALDINO, che lo definisce «un'operazione mediatica, una messa in scena in piena regola da parte di chi sul tema immigrazione si è giocata tutta la carriera politica e oggi da Presidente del Consiglio è in estrema difficoltà», in M. Giansante (a cura di), *Piano Mattei: propaganda, slogan e pochi soldi. Tutte le pulci delle opposizioni a Meloni*, in [energiaoltre.it](https://www.energiaoltre.it), 29 gennaio 2024.

²⁵ Cfr., G. TERZI, *Piano Mattei, ecco come l'Italia esporta sviluppo: formazione, salute ed energia*, in *Liberio*, 4 marzo 2024; A. ALDRIGHETTI, *Via al primo bando: prende forma il Piano Mattei per l'Africa*, in *Il Giornale*, 14 luglio 2024; C. DOMINELLI, *Piano Mattei, faro sulle infrastrutture per rafforzare la sicurezza energetica*, in *Il Sole 24 Ore*, 31 maggio 2024.

²⁶ Cfr., tra i moltissimi, L. QUARTAPELLE, *Il Piano Mattei è la vera delusione di Giorgia Meloni*, in *Domani*, 6 agosto 2024; C. TECCE, *Cos'è davvero il Piano Mattei: la grande propaganda di Giorgia Meloni*, in *L'Espresso*, 26 gennaio 2024; M. DEL CORNO, *Vago e con pochi soldi, così com'è il «piano Mattei» di Giorgia Meloni non può*

Altre ancora hanno criticato la scarsa trasparenza del Governo sulle attività intraprese e il reale obiettivo del Piano a supporto delle PMI italiane più che dello sviluppo africano²⁷.

Prese di posizione politiche e dei *media* non possono che essere il riflesso della percezione dell'opinione pubblica, che appare anch'essa divisa: da un lato, c'è chi vede nel Piano Mattei un'opportunità per rilanciare l'economia nazionale e rafforzare la posizione dell'Italia sulla scena internazionale; dall'altro, c'è chi manifesta aperto scetticismo, temendo che il Piano possa portare a un coinvolgimento eccessivo in affari esteri complessi o che le promesse di sviluppo sostenibile e partenariato equo possano non essere mantenute.

A ciò si aggiungano gli accademici che, pure, hanno assunto diverse posizioni, talvolta sottolineando come il Piano Mattei sia in grado di rafforzare il ruolo dell'Italia anche nel promuovere una politica di difesa comune nel Mediterraneo, che possa integrare le strategie di sicurezza europea e dei Paesi della sponda Sud del Mondo²⁸; talaltra, limitandosi ad analizzare la natura e le caratteristiche del Piano Mattei in relazione sia all'azione di Enrico Mattei, sia ad analoghe iniziative più recenti²⁹.

In generale, cioè, mentre il Governo promuove il Piano Mattei come una svolta nelle relazioni italo-africane, il dibattito pubblico riflette un'ampia gamma di opinioni che vanno dal cauto entusiasmo alla critica preoccupata.

6. Piano Mattei: partenariato paritario o neocolonialismo?

Certamente uno dei punti più dibattuti del Piano Mattei è la sua natura: siamo di fronte o meno a una nuova forma di "colonialismo implicito", a un vero e proprio neocolonialismo?³⁰

Da una parte il Governo difende senza esitazioni la natura "positiva" del Piano, presentandolo come un'iniziativa per stabilire un *partenariato paritario* tra l'Italia e i Paesi africani; l'obiettivo dichiarato è lo sviluppo sostenibile dell'Africa attraverso investimenti in

funzionare. L'Unione africana: «Avreste almeno potuto consultarci», in Il Fatto Quotidiano, 29 gennaio 2024; A. MAGNANI, Se il Piano Mattei trascura il debito dei Paesi africani, in Il Sole 24 Ore, 31 luglio 2024.

²⁷ Si veda l'articolo di S. OGNO, *Gli strumenti finanziari del "Piano Mattei" e la falsa promessa di un approccio "non predatorio"*, in [altreconomia.it](https://www.altreconomia.it), 28 giugno 2024, che afferma «Presentato come leva di cooperazione e sviluppo negli interessi del continente africano, il "Piano" del governo è in realtà un supporto all'*export* delle piccole e medie imprese italiane, trainate dai "campioni" industriali. Soprattutto dell'energia». Un punto di vista decisamente originale è quello espresso in varie occasioni da F. RAMPINI, *Tardi per il Piano Mattei, l'Africa è antioccidentale*, in [Ansa.it](https://www.ansa.it), 26 maggio 2024, secondo il quale il Piano presenta sì aspetti positivi «perché è un piano che parla di investimenti, di imprese, di ciò che l'Italia può fare in Africa, e non è basato sugli aiuti» ma purtroppo è «arrivato molto tardi perché oggi soffia su tutta l'Africa un vento antioccidentale».

²⁸ Cfr., F. Anghelone, A. Ungari (a cura di), *Sicurezza europea integrata*, cit., *passim*.

²⁹ Cfr., G. NOFERI, *Enrico Mattei e il "Piano Mattei per l'Africa"*, Heraion Creative Space, Nepi, 2024, *passim*, che analizza in dettaglio la figura e l'importanza di Enrico Mattei con riferimento ai contenuti dell'attuale Piano Mattei.

³⁰ Cfr., R. CADIN, V. PIERGIGLI, *Editoriale*, cit., vi.



istruzione, salute, agricoltura ed energia, in modo che i Paesi africani possano crescere autonomamente.

La stessa *premier* Giorgia Meloni ha affermato più volte che con il Piano Mattei il suo Governo intende creare benefici reciproci e scrivere una pagina nuova nella storia delle relazioni tra Italia e Africa, puntando a «una cooperazione da pari a pari, lontana da qualsiasi tentazione predatoria³¹, ma anche da quell'impostazione "caritatevole" nell'approccio con l'Africa che mal si concilia con le sue straordinarie potenzialità di sviluppo»³².

Come affermato da una parte della dottrina «il Piano Mattei vuole uscire dal paternalismo e dal neocolonialismo tipico europeo per incamminarsi per un'altra strada» seguendo un approccio che valorizza «la relazione paritaria; il coinvolgimento africano nei progetti (che speriamo a un certo punto riguardi anche la società civile africana); la connessione pubblico-privato; quella Pmi-Ong/Osc; la partecipazione delle banche multilaterali; la creazione di nuovi strumenti di finanziamento per garantire la sostenibilità dei progetti»³³.

Avverso questa descrizione, alcuni analisti hanno sottolineato come il Piano Mattei non sia altro che un tentativo di rafforzare l'influenza italiana in Africa, con un *focus* strategico sull'energia (in particolare gas e petrolio), anche perché «durante la presentazione al Senato, il nuovo *modus operandi* annunciato dal presidente del Consiglio è stato subito contraddetto dal presidente dell'Unione Africana, Moussa Faki, che ha sottolineato come avrebbero voluto essere consultati nella costruzione del progetto, a testimonianza che fino ad adesso vi sia stata una costruzione top-down»³⁴.

A ciò si aggiungano le critiche provenienti da alcune OSC che hanno definito il Piano "una scatola vuota" che potrebbe finire per favorire le aziende italiane più che lo sviluppo africano oltre al fatto che il Piano non sembrerebbe tenere conto sufficientemente delle reali necessità dei Paesi africani, configurandosi esclusivamente come un'iniziativa diplomatica ed economica italiana.

Particolarmente significativo, da questo punto di vista, l'appello contenuto in una lettera inviata nel gennaio 2024 da oltre 80 organizzazioni della società civile africana al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, alla Presidente del Consiglio Giorgia Meloni e al Ministro degli Esteri Antonio Tajani. In questo appello i firmatari hanno espresso le loro preoccupazione riguardo al Piano Mattei evidenziando il rischio che possa rappresentare un approccio neocoloniale e predatorio nei confronti delle risorse africane. Le organizzazioni firmatarie hanno altresì sottolineato la necessità di un partenariato equo e inclusivo, che

³¹ Si veda il bel volume di B. AMOROSO-N. PERRONE, *Capitalismo predatore. Come gli USA fermarono i progetti di Mattei e Olivetti e normalizzarono l'Italia*, Castelvecchi Editore, Roma, 2014, 7 della versione digitale.

³² Cfr., *Vertice Italia-Africa, l'intervento di apertura del Presidente Meloni*, 29 gennaio 2024.

³³ Cfr., C. CEFALONI, *Piano Mattei alla prova dell'Africa che cambia*, in cittanuova.it, 4 novembre 2024.

³⁴ Cfr., D. RUGGIERI, *Il Piano Mattei per l'Africa. Avanguardia o Neocolonialismo?*, in Meltingpot.org, 20 febbraio 2024.

coinvolga attivamente la società civile africana nei processi decisionali³⁵.

Ciononostante, una parte della dottrina ha, invece, sostenuto che l'impatto geopolitico del Piano potrebbe rafforzare il *Soft Power* italiano, consolidando la sicurezza energetica dell'UE, e contenere l'influenza di attori globali come Cina e Russia nella regione³⁶.

Il tema è certamente complesso e di non facile inquadramento³⁷. Volendo cercare un approccio il più possibile laico e senza pregiudizi, si potrebbe dire che il Piano Mattei non è *esplicitamente* un progetto neocoloniale, ma molto dipenderà da come verrà attuato: se cioè si tradurrà effettivamente in aiuti concreti per la crescita sostenibile dell'Africa, sarà un modello di cooperazione; se invece servirà solo a garantire risorse e vantaggi all'Italia senza reali benefici per i paesi africani, allora potrebbe configurarsi come un nuovo momento di neo-colonialismo³⁸.

7. Il Piano Mattei tra indirizzo politico e vincoli costituzionali

Il Piano Mattei si colloca in una zona di intersezione particolarmente significativa tra l'esercizio dell'indirizzo politico da parte dell'Esecutivo e il rispetto dei vincoli costituzionali che presidiano l'azione di governo, soprattutto nei settori della politica estera, energetica e migratoria.

In tale prospettiva, esso può essere letto come manifestazione di quella dimensione "atipica" dell'indirizzo politico, che si esplica attraverso atti non riconducibili in modo univoco alle categorie tradizionali delle fonti del diritto, ma idonei a orientare stabilmente l'azione pubblica in settori nevralgici quali la politica estera, la sicurezza energetica e la gestione dei flussi migratori³⁹.

Si tratterebbe, infatti, dell'espressione di una funzione di alta direzione politica,

³⁵ Cfr., *Italy-Africa Summit Africa CSO Letter*, in dont-gas-africa.org. Nella lettera, accanto a considerazioni positive sul Piano e sui suoi possibili benefici per l'Africa, vengono contemporaneamente esplicitate le richieste di «*End neo-colonial approaches by European countries*» e aumentare «*Transparency, participation and inclusion of African civil society*».

³⁶ Così, D. CECCARELLI MOROLLI, *Appunti di Geopolitica*, Valore Italiano Editore, Roma, 2024.

³⁷ Cfr., A. STOCCHIERO, *Il Piano Mattei, opportunità, ambizioni e elementi di dibattito*, in cespi.it, 9 settembre 2024, che afferma «occorre innanzitutto rivedere profondamente relazioni storiche coloniali e neocoloniali che, nonostante tutte le retoriche, si stanno perpetuando. Un piano ambizioso non si realizza in pochi anni e in una legislatura, ha bisogno di uno sguardo condiviso, profondo e di medio-lungo periodo. Un approccio *bipartisan* di politica estera è fondamentale, così come una diffusa cultura di cittadinanza globale, per un consenso quanto più condiviso possibile. Iniziare a rispondere alle questioni poste è un primo passo per cercare di porre le basi ad un processo di rinnovamento della politica estera con l'Africa».

³⁸ Si veda l'interessante volume di M. Giro (a cura di), *Piano Mattei. Come l'Italia torna in Africa*, Guerini e Associati, Milano, 2024, che raccoglie i contributi di dieci esperti che analizzano il Piano Mattei, offrendo una valutazione critica delle sue potenziali implicazioni neocoloniali.

³⁹ Cfr. G. AMATO, *Le istituzioni della democrazia*, Bologna, 2015, spec. 213 ss.; M. LUCIANI, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, Annali, Milano, 2008, *passim*.



riconducibile all'articolazione dinamica dell'indirizzo governativo, che si manifesta attraverso strumenti di programmazione strategica non sempre tipizzati nelle fonti del diritto.

Tuttavia, proprio questa sua natura solleva non trascurabili questioni sul piano costituzionale, in relazione sia alla sua qualificazione giuridica, sia alle modalità di esercizio del potere governativo che esso presuppone.

Da un lato, sotto il primo profilo, emerge il problema della sua riconducibilità alle categorie tradizionali del nostro ordinamento giuridico: il Piano Mattei sembrerebbe collocarsi in un'area intermedia tra atto politico in senso stretto, atto amministrativo generale e strumento di *soft law*, con conseguenti incertezze circa il regime giuridico applicabile e le forme di sindacabilità⁴⁰. Tale indeterminazione, ovviamente, incide direttamente sul principio di legalità, nella misura in cui l'adozione di strategie di ampia portata, suscettibili di produrre effetti significativi sull'assetto degli interessi pubblici e privati, rischia di avvenire al di fuori di una cornice normativa sufficientemente definita. In questo senso, la questione si intreccia anche con il tema della riserva di legge, soprattutto laddove il Piano va a incidere, anche indirettamente, su ambiti coperti da garanzie costituzionali o da competenze parlamentari. Dall'altro, sotto il secondo profilo, si pone il tema della tendenza a concentrare la funzione di indirizzo politico in capo al Governo e del coinvolgimento del Parlamento, il cui ruolo rischia di essere compresso in presenza di strategie elaborate e attuate prevalentemente in sede governativa.

Se, infatti, la definizione delle linee strategiche avviene prevalentemente in sede governativa, il rischio è quello di una marginalizzazione delle Camere, ridotte a un ruolo di controllo *ex post* o di mera ratifica politica, cosa, peraltro, già ampiamente sottolineata da chi scrive con riferimento a quanto accade nei rapporti tra Governo e Parlamento in relazione all'indirizzo politico economico⁴¹. Ciò appare particolarmente rilevante in materia di politica estera, tradizionalmente caratterizzata da ampi margini di discrezionalità governativa, ma pur sempre soggetta a forme di indirizzo e controllo parlamentare, specie quando si traduca in impegni internazionali o in scelte di allocazione delle risorse pubbliche.

In questo quadro, non può neanche trascurarsi la dimensione multilivello entro cui il Piano si collocherebbe, segnata dall'intreccio tra i vincoli derivanti dalla Costituzione, i condizionamenti derivanti dall'ordinamento sovranazionale e gli impegni internazionali del nostro Paese⁴², che sfocerebbe in quello che è stato recentemente definito federalismo

⁴⁰ Sul tema della *soft law*, *ex multis*, almeno S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2012, 89 ss.; F. MERUSI, *Soft law e diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2006, 1 ss.

⁴¹ Sia consentito il rinvio a F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in *Rivista AIC*, 1/2024, 51 ss.; N. LUPO, *Il ruolo del Parlamento nelle politiche pubbliche*, in *Rass. parl.*, 2019, 345 ss.

⁴² Cfr., *ex plurimis*, P. BILANCIA, *Integrazione europea e sovranità statale*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2004, 901 ss.; A. RUGGERI, *I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva*, in questa *Rivista*, *Studi 2022/II*, 580 ss.

pragmatico e che evoca l'idea dell'Europa a cerchi concentrici⁴³ o a più velocità che "permetterebbe a chi ha maggiore ambizione di agire con la velocità, la scala e l'intensità delle altre potenze globali"⁴⁴. L'azione governativa, in questo modo, si configura come esercizio di un potere "condizionato", che deve confrontarsi con limiti esterni sempre più incisivi, ma che al contempo tende a riarticolarsi attraverso strumenti flessibili e informali.

Il Piano Mattei diventa così un banco di prova paradigmatico per verificare se e in che misura le nuove forme di governance strategica siano compatibili con l'equilibrio costituzionale tra poteri e con le esigenze di trasparenza, responsabilità e legittimazione democratica.

⁴³ Cfr., G. Rossi (a cura di), *L'Unione europea possibile e necessaria: l'Europa a cerchi concentrici*, 7 marzo 2017, in ridiam.it, 7 marzo 2017, 1 ss.; nonché, da ultimo M. SERIO, *L'integrazione differenziata dello spazio politico europeo: una forma di sussidiarietà trasversale?*, in *Prospettiva Persona*, 2024, 101 ss. e bibliografia ivi citata.

⁴⁴ Cfr., M. DRAGHI, *Discorso pronunciato alla consegna del Premio Princesa de Asturias per la Cooperazione internazionale*, Oviedo, 24 ottobre 2025, cui si deve la locuzione *federalismo pragmatico*.