

Milano - Sede legale e operativa
Via Carlo Tenca 14
20124 Milano - Italia
Telefono: +39 02 742001
Fax: +39 02 29533683

Roma - Sede operativa
Via Ludovico di Savoia 2B
00185 Roma - Italia
Telefono: +39 06 45200510

Napoli - Sede operativa
Via San Carlo 32
80133 Napoli - Italia
Telefono: +39 081 9766758

Email: informazioni@actionaid.org
PEC: actionaid@pec.it
Codice Fiscale: 09686720153

Segretariato Internazionale
Johannesburg

actionaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

CAMERA DEI DEPUTATI

III COMMISSIONE AFFARI ESTERI E COMUNITARI

Audizioni informali nell'ambito dell'esame dello Schema di decreto della Presidente del Consiglio dei ministri di adozione del Piano strategico Italia-Africa: Piano Mattei ([Atto n. 179](#))

Relazione* di ActionAid International Italia E.T.S.

29 luglio 2024

* a cura di Cristiano Maugeri,
Policy Advisor Area diseguaglianze globali

Milano - Sede legale e operativa
Via Carlo Tenca 14
20124 Milano - Italia
Telefono: +39 02 742001
Fax: +39 02 29533683

Roma - Sede operativa
Via Ludovico di Savoia 2B
00185 Roma - Italia
Telefono: +39 06 45200510

Napoli - Sede operativa
Via San Carlo 32
80133 Napoli - Italia
Telefono: +39 081 9766758

Email: informazioni@actionaid.org
PEC: actionaid@pec.it
Codice Fiscale: 09686720153

Segretariato Internazionale
Johannesburg

actionaid

REALIZZA IL CAMBIAMENTO

ACTIONAID INTERNATIONAL ITALIA

ActionAid è un'organizzazione che opera in molti paesi del mondo e che è intervenuta anche in Italia ormai da molti anni su diverse tematiche. Nell'affrontare politiche quali quelle delle migrazioni, del contrasto alla violenza contro le donne, della cooperazione internazionale, della giustizia climatica e molte altre che sono al centro del nostro programma nazionale, **il tema della trasparenza e dell'accountability** delle istituzioni, occupa un ruolo centrale.

INTRODUZIONE

Il Decreto della Presidente del Consiglio dei ministri oggetto di questa audizione è il primo atto formale di esplicitazione dei contenuti del Piano Mattei. Fino a qui, si sono succeduti, diversi passaggi rilevanti, a partire dal Decreto di istituzione della Cabina di Regia. Hanno fatto seguito il DPCM di ampliamento delle organizzazioni invitate alla Cabina di Regia, due riunioni della stessa, i cui contenuti sono stati condivisi solamente per canali informali, e, più di recente, il Decreto infrastrutture, ancora in fase di conversione, che tratta in parte la questione delle risorse da destinare al Piano nonostante abbia un oggetto molto più ampio.

La presente memoria intende soffermarsi su due elementi principali di analisi. Da una parte **l'astrattezza complessiva del Piano**: caratteristica che ha contraddistinto fino a qui l'evoluzione di quello che dovrebbe essere il Piano Strategico Italia – Africa; astrattezza che non è stata risolta neppure in occasione dell'attuale DPCM. Altro elemento di attenzione è **la trasparenza relativa alle operazioni incluse nel Piano Mattei**.

Inoltre, desideriamo avanzare la proposta di inserire un **elemento di premialità per le imprese interessate ad accedere alla dotazione di fondi del Piano Mattei**: l'introduzione di un sistema strutturato di *Due Diligence* in materia di diritti umani ed ambiente, in conformità alla recente approvata Direttiva europea. **La Due Diligence costituisce garanzia di rispetto dei diritti delle comunità coinvolte dagli interventi del Piano** e di accountability delle imprese.

ASTRATTEZZA E GENERICITÀ DEL PIANO

Pur contemplando la possibilità che un piano strategico possa contenere elementi di genericità, è comunque necessario che questi siano ridotti al minimo, o quantomeno, accompagnati da solidi riferimenti. **Il Piano Mattei, invece, manca di una struttura articolata e sufficientemente dettagliata** che descriva le attività finalizzate al raggiungimento di obiettivi e risultati, la dotazione di risorse proprie, il cronogramma e gli indicatori di misurazione dell'avanzamento verso i risultati.

L'aspetto della misurabilità è cruciale all'interno di un piano pluriennale. Gli indicatori aiutano a capire se effettivamente si stia procedendo nella direzione desiderata o se siano necessari dei correttivi. Inoltre, trattandosi di un Piano che ha quale oggetto l'Africa e quindi si inserisce e, in alcuni casi, si sovrappone agli interventi di cooperazione internazionale, **è necessario definire i criteri di misurabilità dell'impatto**.

Ebbene, questi elementi non sono ancora presenti nel Piano. Ad esempio, a pagina 9 si fa riferimento a un troppo generico “[...] impatto significativo riscontrabile”, così come all'intenzione di “[...] un

Milano - Sede legale e operativa
Via Carlo Tenca 14
20124 Milano - Italia
Telefono: +39 02 742001
Fax: +39 02 29533683

Roma - Sede operativa
Via Ludovico di Savoia 2B
00185 Roma - Italia
Telefono: +39 06 45200510

Napoli - Sede operativa
Via San Carlo 32
80133 Napoli - Italia
Telefono: +39 081 9766758

act!onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Email: informazioni@actionaid.org
PEC: actionaid@pec.it
Codice Fiscale: 09686720153

Segretariato Internazionale
Johannesburg

significativo miglioramento delle condizioni di vita della popolazione locale”. **La mancanza di riferimenti specifici di misurazione dell'impatto delle azioni contenute nel Piano determina una vaghezza del tutto inadeguata alle ambizioni dello stesso.**

Altrettanto preoccupante è il riferimento astratto agli aspetti finanziari che, al contrario, dovrebbero invece restituire concretezza. **Il Piano Mattei, difatti, non solo non presenta risorse proprie, ma fa riferimento in maniera del tutto vaga ad altre iniziative, limitandosi a richiamare strumenti finanziari diversi (ben 14!), senza definirne la connessione reciproca né tantomeno chiarendone le modalità operative.**

Tralasciando il **Fondo Italiano per il Clima**, eredità il governo Draghi ed istituito con finalità climatiche¹, ulteriore sostegno finanziario è previsto venga dai **fondi della cooperazione internazionale**, per circa 2 mld di euro. Peccato che, già nel 2022, secondo i dati disponibili, fossero state stanziare risorse **pari circa a 500 milioni**² (in pratica, la stessa dotazione annuale se spalmata sui 4 anni del Piano) dimostrando che si tratta di un trend già in essere al quale si è solo aggiunto il nome di Piano Mattei.

Ancora sul tema dell'astrattezza del Piano è necessario fare riferimento ad iniziative che hanno una parvenza di concretezza, ma che al momento non risultano avviate. A pag.49 si fa menzione del **Plafond Africa**, salvo chiarire subito che si tratta di “[...] un'ipotesi in corso di valutazione”. Così come altrettanto vago rimane il riferimento, a pagina 51, parlando di altri strumenti di finanziamento utilizzabili, per riferimento alla cosiddetta **Misura Africa** che, si legge in calce a quella stessa pagina, “[...] dovrebbe prevedere un nuovo strumento ad hoc di Finanza agevolata”.

L'astrattezza del Piano è rischiosa perché lascia aperta la porta a modifiche ed ambiguità, come ad esempio **l'idea di destinare** le risorse del Fondo Clima per investimenti estrattivi in Paesi dove intorno all'estrazione di gas sono emerse **conflittualità crescenti**, come nel caso del Mozambico. È altresì rischiosa perché **rende impossibile la trasparenza e l'esercizio del monitoraggio dell'uso della cosa pubblica da parte della società civile e non solo.**

TRASPARENZA

Poco trasparenti sono le **modalità di identificazione dei soggetti partecipanti alla Cabina di Regia**. Non è stato esplicitato in alcun momento sulla base di quali principi siano state invitate alcune realtà e non altre. Viene da domandarsi se sono mai esistite delle linee guida che abbiano orientato l'individuazione, avvenuta tramite DPCM del 6 di Marzo, delle realtà facenti parte della Cabina di Regia.

Quello che è certo, è che l'assenza di una qualsiasi forma di consultazione per l'identificazione dei membri della Cabina di Regia, ha così impedito la partecipazione della società civile africana che, per

¹ Come da [Decreto 21 ottobre 2022](#), la dotazione del fondo è destinato al finanziamento di interventi a favore di soggetti privati e pubblici, **volti a contribuire al raggiungimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito degli accordi internazionali sul clima e sulla tutela ambientale**. È altresì importante ricordare che l'impegno per il Fondo Clima è stato preso nell'ambito della COP26 di Glasgow del 2021. In quell'occasione, il Governo Italiano ha sottoscritto la [dichiarazione](#) in cui si impegnava, entro un anno dalla firma, a porre **fine al sostegno pubblico diretto al settore energetico internazionale dei combustibili fossili**.

² Fa riferimento solo a ODA Grants

Milano - Sede legale e operativa
Via Carlo Tenca 14
20124 Milano - Italia
Telefono: +39 02 742001
Fax: +39 02 29533683

Roma - Sede operativa
Via Ludovico di Savoia 2B
00185 Roma - Italia
Telefono: +39 06 45200510

Napoli - Sede operativa
Via San Carlo 32
80133 Napoli - Italia
Telefono: +39 081 9766758

act!onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Email: informazioni@actonaid.org
PEC: actonaid@pec.it
Codice Fiscale: 09686720153

Segretariato Internazionale
Johannesburg

questa ragione, proprio nei giorni della presentazione del Piano, a gennaio 2024, [ha rivolto un appello](#) al Governo italiano ed al Presidente della Repubblica.³

Altro punto fondamentale legato alla trasparenza è quello che pertiene alle **modalità di erogazione dei fondi**. Sappiamo che sono già state finanziate diverse iniziative attraverso il ricorso al Fondo Italiano per il Clima. In molti casi, queste iniziative sono state rese note attraverso **la pubblicazione delle Delibere, che però è avvenuta alcune settimane, se non mesi, dopo il finanziamento stesso**.

Non sono chiare, le **modalità di individuazione delle iniziative finanziabili**. Non si capisce, ad esempio, quali siano i **criteri di ammissibilità e rendicontabilità**⁴ che sono stati ampliati dal Comitato di Indirizzo, così come non è chiara la lista degli interventi ammessi alla fase istruttoria di cui si fa menzione in alcune riunioni.⁵

Non solo le delibere dei comitati che rappresentano la governance del Fondo per il Clima sono assai scarse ma non includono i verbali, mancano degli annessi fondamentali per comprendere esattamente cosa viene finanziato e a seguito di quale dibattito e processo di presentazione delle proposte.

Inoltre, sempre in tema di trasparenza degli strumenti di finanziamento, i riferimenti a ulteriori strumenti finanziari del Piano sono stati pubblicati solo alcuni giorni addietro all'interno di un Decreto dal titolo fuorviante: *“Disposizioni urgenti per le infrastrutture e gli investimenti di interesse strategico, per il processo penale e in materia di sport”*.⁶ Tale decreto, all'art.10, tratta le “misure urgenti per il sostegno della presenza di imprese italiane nel continente africano e per l'internalizzazione delle imprese italiane”.⁷

Si rimanda alle audizioni dell'8 e 9 di luglio 2024 in Commissione VIII Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici, per maggiori dettagli dove, **più volte viene sollevata la necessità di maggiore trasparenza nei criteri di ammissibilità dei progetti**.

In particolare, è importante qui sottolineare come ancora una volta, l'astrattezza favorisca la confusione e la mancanza di trasparenza. Il Decreto succitato **conferisce potere di delibera ad un Comitato Tecnico istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'ambito della Struttura di missione del Piano Mattei**, introducendo così, **un ulteriore rischio di deviazione dalle finalità climatiche**, considerato che **il mandato di questo Comitato è quello di perseguire gli obiettivi del Piano e non quelli del Fondo**.

Non possiamo altresì esimerci dal sottolineare come la costruzione del Piano stesso **sia stata poco trasparente**. Innanzitutto, non è chiara la motivazione del ricorso al decreto-legge richiamato per: “la straordinaria necessità e urgenza di potenziare le iniziative di collaborazione tra Italia e Stati del Continente africano, al fine di promuovere lo sviluppo economico e sociale e di prevenire le cause

³ La mancanza di consultazione sul Piano, è bene rimarcarlo, è stata evidenziata anche dal Presidente della Commissione dell'Unione Africana [durante il suo intervento alla Camera dei Deputati](#).

⁴ Modificati con [delibera](#) del Comitato di Indirizzo del 21 dicembre 2023

⁵ In particolare quelli facenti riferimento alla [quarta riunione del Comitato direttivo](#), in cui si menziona in maniera generica l'ammissione in fase istruttoria di “alcuni potenziali interventi”. Qui la [lista completa](#) delle deliberazioni e dei decreti.

⁶ Il testo completo del DL 29 giugno 2024, n.89 è [disponibile qui](#) (ultimo accesso, venerdì 26 luglio '24). L'articolo di cui si fa menzione nel testo è il 10.

⁷ L'elenco delle audizioni è [disponibile qui](#). Le giornate sono quelle dell'8 e 9 di luglio 2024.

Milano - Sede legale e operativa
Via Carlo Tenca 14
20124 Milano - Italia
Telefono: +39 02 742001
Fax: +39 02 29533683

Roma - Sede operativa
Via Ludovico di Savoia 2B
00185 Roma - Italia
Telefono: +39 06 45200510

Napoli - Sede operativa
Via San Carlo 32
80133 Napoli - Italia
Telefono: +39 081 9766758

Email: informazioni@actionaid.org
PEC: actionaid@pec.it
Codice Fiscale: 09686720153

Segretariato Internazionale
Johannesburg

act!onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

profonde delle migrazioni irregolari” per l’istituzione di una cabina di regia, che è poi il primo vero passaggio istituzionale del piano.⁸

La Cabina di Regia è stata convocata due volte e, come da Art.3, avrebbe dovuto finalizzare il Piano. A quanto ci risulta **non è stato ufficialmente presentata la versione finalizzata del piano alla Cabina di Regia**. Non risulta inoltre, che le due bozze preliminari del Piano discusse all’interno delle due convocazioni, siano state visionate da alcuna Commissione parlamentare.

Infine, l’art.5 del decreto istitutivo della Cabina di Regia prevede la redazione e **presentazione al Parlamento di una relazione annuale entro il 30 di giugno di ciascun anno**. Tale relazione, che al giorno di invio di questa memoria (il 29 luglio 2024) non è ancora stata presentata, dovrebbe altresì, come indicato nello stesso DPCM oggetto di questa audizione, [...] *non solo è approvata dalla cabina di regia ma questa deve indicare, la relazione, lo stato di avanzamento del piano e contenere le possibili misure volte a migliorare l’attuazione del medesimo ed accrescere l’efficacia dei relativi interventi rispetto agli obiettivi prefissati*.

L’assenza di indicatori e di una struttura organizzata dal piano, come già indicato nel primo punto di questa relazione, fa sì che risulti **assai difficile immaginare oggi in che maniera posso trovare spazio in relazione annuale un riferimento allo stato di avanzamento del piano e dalle possibili misure di revisione**.

DUE DILIGENCE COME STRUMENTO DI PREMIALITÀ

Lo scorso 25 luglio è ufficialmente entrata in vigore la Direttiva sulla dovuta diligenza in materia di sostenibilità delle imprese.⁹

La Direttiva sancisce l’obbligo di *Due Diligence* per le grandi imprese, ovvero **identificare e affrontare gli impatti negativi sui diritti umani e sull’ambiente nelle loro operazioni, in quelle delle loro filiali e nella loro "catena di attività"**.

Gli obblighi fondamentali comprendono azioni diverse, tra le quali è bene qui menzionare l’identificazione degli impatti negativi sui diritti umani e sull’ambiente nelle operazioni dell’azienda (e in quelle delle sue controllate e dei suoi partner commerciali nella catena di attività) e classificarli in base alla loro gravità e probabilità.

L’identificazione permette, altresì, di affrontare potenziali impatti negativi.

La direttiva impone, infine, alle aziende una ampia consultazione con gli stakeholders, il monitoraggio dell’efficacia delle misure di *Due Diligence*, l’istituzione di un meccanismo di reclamo nonché la comunicazione pubblica di tutte le attività intraprese nell’ambito di realizzazione di tale procedura.

Crediamo fermamente che l’inserimento di un meccanismo di premialità all’interno dei criteri di selezione dei progetti a favore delle aziende che si siano dotate di un meccanismo di Due Diligence possa contribuire a fornire garanzie di sostenibilità dei progetti.

⁸ DL n.161, 15 novembre 2023

⁹ Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/2859 Testo rilevante ai fini del SEE.

Il testo completo è [disponibile qui](#).

Milano - Sede legale e operativa
Via Carlo Tenca 14
20124 Milano - Italia
Telefono: +39 02 742001
Fax: +39 02 29533683

Roma - Sede operativa
Via Ludovico di Savoia 2B
00185 Roma - Italia
Telefono: +39 06 45200510

Napoli - Sede operativa
Via San Carlo 32
80133 Napoli - Italia
Telefono: +39 081 9766758

Email: informazioni@actionaid.org
PEC: actionaid@pec.it
Codice Fiscale: 09686720153

Segretariato Internazionale
Johannesburg

actionaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

RACCOMANDAZIONI FINALI

1. Pubblicazione dei criteri, importi, attori coinvolti e modalità di selezione e rendicontazione utilizzate per il finanziamento delle iniziative.
 - a. Considerata la rilevanza che il Governo attribuisce al Piano Mattei, si raccomanda altresì la predisposizione di uno strumento online finalizzato ad assicurare una mappatura dettagliata e continuata del Piano;
 - b. Definizione dettagliata di tutte le modalità di finanziamento e strumenti finanziari del Piano;
2. Tempestiva pubblicazione della relazione annuale al Parlamento;
3. Ricorso alla direttiva Due Diligence come strumento di premialità da inserire tra i criteri di valutazione delle proposte

ANNESSO

Lettera delle organizzazioni della Società civile africana in occasione del Summit Italia – Africa del 29 gennaio 2024.

Il file, oltre che a link a pagina 4, è [disponibile qui](#) nella versione in lingua inglese.