



ORBITA • ECONOMIC ANALYSIS UNIT

Dossier di analisi • Agosto 2026

Il Piano Mattei

Da modello di cooperazione a piattaforma strategica

Analisi macroeconomica e strategica dei 18 paesi del perimetro del Piano, con valutazione del moltiplicatore keynesiano, della capacità italiana di cooperazione win-win e del confronto con il modello cinese di presenza in Africa.

PREFAZIONE DI

Dott. Marco Pugliese

ORCID 0009-0007-7518-4405

A CURA DI

Dott. Giovanni Gambino

Dott. Roberto Macheda

DESTINATARI

Direzione strategica, Ufficio studi, Clienti istituzionali e corporate

OPENINDUSTRIA • openindustria.com/orbita

Documento di analisi a scopo informativo. Non costituisce raccomandazione di investimento o consulenza professionale.

SOMMARIO

Indice

Prefazione — dott. Marco Pugliese

Executive summary

1. Mappatura dei 18 paesi

2. Contesto del Piano

3. Architettura normativa, risorse e governance

4. Crescita del PIL per area

5. Lettura geoeconomica: un dispositivo ibrido

6. La presenza cinese in Africa

7. Italia e Cina: confronto dei modelli

8. La cooperazione italiana win-win come risposta strategica

9. Lettura continentale

10. Limiti dell'attribuzione causale

11. Il moltiplicatore keynesiano: quadro teorico e scenari

12. Criticità: trasparenza, governance, coerenza

13. Il Piano come fattore strategico

14. Da modello di cooperazione a piattaforma strategica scalabile

Fonti

PREFAZIONE

Il compito dell'analista

di Marco Pugliese

Quando un'iniziativa di politica estera assume la forma di un programma economico, il compito di chi la analizza cambia natura. Non si tratta più di commentare un indirizzo politico, ma di verificare una catena: se le risorse annunciate diventano impegni, se gli impegni diventano spesa, se la spesa diventa capacità produttiva e se quella capacità resti nei territori che l'hanno ospitata. È una catena lunga, e ogni anello che si spezza trasforma un risultato economico in un comunicato.

Il Piano Mattei viene qui osservato esattamente da questa angolatura. I contributi che compongono il presente dossier convergono su un punto che vale la pena enunciare senza giri di parole: l'effetto positivo del Piano sulle economie partner è economicamente plausibile, ma non è ancora dimostrabile nella misura in cui sarebbe necessario per rivendicarlo. Chi lavora con i numeri sa che questa non è una posizione tiepida. È la sola posizione difendibile prima che il ciclo 2026-2028 porti a maturazione i progetti oggi in strutturazione finanziaria.

La seconda convergenza riguarda la natura dello strumento. Il Piano non è cooperazione allo sviluppo in senso stretto, e non è nemmeno pura promozione commerciale. È un dispositivo ibrido, che tiene insieme finanza climatica, credito d'aiuto, garanzie all'export e coinvestimento industriale sotto una sola cornice politica. Questa ibridazione è la sua forza operativa e, al tempo stesso, la ragione per cui la sua valutabilità esterna risulta oggi così difficile. Separare contabilmente ciò che serve allo sviluppo dei partner da ciò che serve alla proiezione economica del sistema Italia non è un esercizio contabile: è la preconditione perché entrambe le finalità possano essere perseguite con credibilità.

Vi è poi il termine di paragone che ricorre in ogni discussione sull'Africa. Sul volume finanziario e sulla velocità esecutiva l'Italia non compete con la Cina, e ostinarsi a impostare il confronto su quel terreno significa sceglierlo perdente in partenza. Il vantaggio italiano, se esiste, sta altrove: nella qualità della partnership, nel trasferimento tecnologico, nella formazione, nella manutenzione lungo il ciclo di vita delle opere, nell'aggancio al mercato unico europeo. Sono variabili misurabili. Vanno misurate, perché una cooperazione definita «win-win» che non produce numeri verificabili resta una formula di cortesia.

Da ultimo, una considerazione che eccede il perimetro africano. Se il Piano riuscisse a stabilizzarsi come piattaforma replicabile — e non come sequenza di iniziative — l'Italia disporrebbe di un modello esportabile in altri contesti, incluse le ricostruzioni post-belliche che l'Europa dovrà affrontare. È la parte più ambiziosa di questa analisi, ed è anche la meno garantita. Dipende da una scelta semplice e impegnativa: rendere il Piano misurabile. A questa condizione, e solo a questa, il giudizio potrà spostarsi dal potenziale al risultato.

dott. Marco Pugliese*Orbita — Openindustria*ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-7518-4405>

SINTESI

Executive summary

Il Piano Mattei per l'Africa, lanciato formalmente nel 2024 e ampliato fino a 18 paesi nel marzo 2026, si colloca in economie con profili di crescita generalmente medio-alti e con fabbisogni rilevanti di capitale fisico, energia, acqua, logistica e formazione. Tra il 2022-2023 e il 2024-2025 si osserva una tendenza all'accelerazione della crescita africana, in particolare nell'Africa subsahariana; tale andamento non può essere attribuito automaticamente al Piano, poiché dipende anche da commodity, riforme interne, programmi FMI e Banca Mondiale, dinamiche climatiche e altri investimenti esteri.

È tuttavia economicamente plausibile che il Piano abbia avuto e possa accrescere un effetto positivo su domanda, investimenti, fiducia e produttività. La dotazione iniziale di 5,5 miliardi di euro, le garanzie SACE e il capitale privato o multilaterale mobilitato possono attivare un moltiplicatore keynesiano, soprattutto dove esistono capacità produttiva inutilizzata e gravi gap infrastrutturali. Un elemento qualificante dell'offerta italiana è la storica capacità di cooperazione win-win: l'Italia non è un attore nuovo in Africa, e la sua presenza affonda le radici in una tradizione di cooperazione economica, industriale e finanziaria fondata sulla costruzione di relazioni di lungo periodo, sulla formazione e sul trasferimento di tecnologia.

Questa offerta si colloca però in un ambiente altamente competitivo. La Cina dispone di una presenza finanziaria, infrastrutturale e commerciale più ampia e strutturata in numerosi paesi africani. Il confronto non deve essere letto come una semplice gara per influenza politica: riguarda modelli diversi di finanziamento, realizzazione delle opere, gestione del rischio, accesso alle risorse, sviluppo delle filiere locali e costruzione del consenso.

La tesi complessiva è duplice: **l'effetto macroeconomico positivo del Piano è plausibile**, ma **la sua quantificazione causale sul PIL nazionale non è ancora dimostrabile**; parallelamente, **l'Italia non può competere con la Cina sul volume finanziario, bensì sulla qualità della partnership, sull'integrazione europea, sulla tecnologia specialistica e sulla capacità di generare valore condiviso**.

1. Mappatura dei 18 paesi

Il Piano Mattei è passato da 9 paesi pilota nel gennaio 2024 a 14 nel 2025 e a 18 nel marzo 2026, articolati in tre macroaree geografiche funzionali all'analisi macroeconomica.

Nord Africa

- Algeria
- Egitto
- Marocco
- Tunisia

Africa orientale

- Etiopia
- Kenya
- Tanzania
- Ruanda

Africa occidentale e centrale

- Costa d'Avorio
- Ghana
- Senegal
- Mauritania
- Angola
- Mozambico
- Repubblica del Congo (Congo-Brazzaville)
- Gabon
- Repubblica Democratica del Congo (RDC)
- Zambia

La classificazione è funzionale a un'analisi macroeconomica e non coincide necessariamente con ogni articolazione politico-diplomatica o progettuale del Piano.

2. Contesto del Piano

Il Piano Mattei è una cornice italiana di cooperazione e partenariato economico con paesi africani, imperniata su sei direttrici: istruzione e formazione, agricoltura, salute, acqua, energia e infrastrutture fisiche e digitali. La dotazione iniziale è pari a 5,5 miliardi di euro. Il modello combina cooperazione, Fondo Italiano per il Clima, credito, garanzie SACE, iniziative CDP e SIMEST e cofinanziamento con istituzioni finanziarie multilaterali.

Nel 2025 SACE ha dichiarato oltre 3 miliardi di euro di garanzie connesse ai paesi del Piano, funzionali alla realizzazione di circa 18 miliardi di euro di investimenti e progetti nel continente africano. Le garanzie non sono però equivalenti a spesa diretta: il loro impatto dipende dal credito utilizzato e dalla quota di investimenti realmente eseguita.

3. Architettura normativa, risorse e governance

Il Piano Mattei per lo sviluppo in Africa è stato istituito con il decreto-legge 15 novembre 2023, n. 161, convertito con modificazioni nella legge 11 gennaio 2024, n. 2, e reso operativo dal DPCM 7 ottobre 2024 che ne ha adottato il piano strategico. L'articolazione è quella già richiamata: sei direttrici di intervento — istruzione e formazione, agricoltura, salute, acqua, energia, infrastrutture fisiche e digitali — declinate sui paesi del perimetro con progetti individuati caso per caso.

3.1 Risorse e strumenti

La dotazione iniziale dichiarata è di 5,5 miliardi di euro su quattro anni, cui si affiancano garanzie SACE, la piattaforma di coinvestimento GRAF di Cassa Depositi e Prestiti, strumenti SIMEST, il Fondo Italiano per il Clima, il credito d'aiuto e il cofinanziamento con istituzioni finanziarie multilaterali. La tabella riporta gli ordini di grandezza al 30 giugno 2026 con l'avvertenza interpretativa relativa a ciascuno strumento.

Strumento	Ordine di grandezza	Natura e cautela interpretativa
Fondo Italiano per il Clima	~1,2 mld € deliberati (15 interventi)	Delibera del Comitato Tecnico; non coincide con esborso immediato
Garanzie SACE	oltre 4 mld € al 30/6/2026	Abilitano credito e investimento; non sono spesa pubblica diretta
Conversione crediti bilaterali	~269 mln € avviati nel 2025	Debt-for-development; effetto su spazio fiscale del partner
Cooperazione allo Sviluppo	quota della dotazione iniziale	Componente più vicina ai criteri OCSE-DAC
CDP — GRAF, Plafond Africa	riportata in forma aggregata	Coinvestimento; disaggregazione per progetto non pubblica

SACE associa alle proprie garanzie la realizzazione di circa 18 miliardi di euro di investimenti e progetti in Africa. Il dato misura investimento abilitato, non spesa italiana diretta.

3.2 Governance

L'architettura di governo si articola in una Cabina di Regia con funzione di indirizzo (sei riunioni dall'istituzione, l'ultima il 26 giugno 2026), una Struttura di Missione presso la Presidenza del Consiglio operativa dal marzo 2024 e un Comitato Tecnico per gli interventi a valere sul Fondo Italiano per il Clima. L'articolo 5, comma 3 della legge istitutiva impone una relazione annuale alle Camere: la terza, relativa al periodo 1° luglio 2025 – 30 giugno 2026, riporta 76 «progetti principali».

La Cabina di Regia riunisce ministeri, Conferenza delle Regioni, ANCI, imprese a partecipazione statale (tra cui Eni, Leonardo, Enel, Terna, Snam, Fincantieri, Ferrovie dello Stato), istituzioni finanziarie pubbliche (CDP, SACE, Banca d'Italia), associazioni di categoria, università, terzo settore e rappresentanze della diaspora africana. Questa composizione — pubblico, industriale e finanziario allo stesso tavolo permanente — è il tratto che più giustifica una lettura geoeconomica dello strumento, sviluppata nella sezione seguente.

4. Crescita del PIL per area

Le serie riportate indicano la crescita reale annua del PIL. I valori preceduti da «~» sono arrotondamenti o stime ricavate dalle più recenti fonti disponibili; le cifre 2026 sono previsioni e non consuntivi. La comparabilità può essere limitata da revisioni statistiche, differenti anni fiscali e aggiornamenti delle fonti internazionali.

Nord Africa

Paese	2022	2023	2024	2025	2026 prev.
Algeria	3,6%	4,1%	3,6%	3,4%	2,9%
Egitto	~6,6%	~3,0%	~2,4%	~4,4%	~4,3-4,6%
Marocco	~1,2%	~2,9%	~3,2%	~4,4%	~4,2%
Tunisia	~2,8%	~0,2%	~1,6%	~2,5%	~2,1%

Nel Nord Africa il quadro è disomogeneo: Algeria e Marocco mantengono livelli positivi, l'Egitto recupera dopo la crisi macro-finanziaria e la Tunisia resta l'anello più debole. Il Piano è strategicamente coerente con le esigenze regionali su energia, acqua, transizione industriale e infrastrutture.

Africa orientale

Paese	2022	2023	2024	2025	2026 prev.
Etiopia	~6,4%	~6,8%	~8,1%	~9,2%	~9,0-9,2%
Kenya	~4,8%	~5,7%	~4,7%	~4,6%	~4,5-4,7%
Tanzania	~5,3%	~5,1%	~5,4%	~5,6%	~5,8-5,9%
Ruanda	~8,0%	~8,5%	~8,5%	~9,4%	~7-8%

L'Africa orientale rappresenta la porzione più dinamica del perimetro in cui opera il Piano Mattei. Etiopia e Ruanda presentano ritmi di crescita elevati; Kenya e Tanzania offrono un profilo più stabile, con mercati regionali e fabbisogni infrastrutturali significativi.

Africa occidentale e centrale

Paese	2022	2023	2024	2025	2026 prev.
Costa d'Avorio	~6,5%	~6,5%	~6,0%	~6,2%	~6,2-6,3%
Ghana	~3,8%	~2,9%	~5,8%	~6,0%	~4,8-5,1%
Senegal	~4,8%	~4,3%	~6,1%	~6,7%	~5,8-6,0%
Mauritania	~4,5%	~4,5%	~5,5%	~4,0%	~4,0-4,3%
Angola	~4,2%	~1,3%	~4,4%	~3,1%	~2,0-2,3%
Mozambico	~4,5%	~5,5%	~5,5%	~5,5%	~5,0-5,5%
Congo-Brazzaville	~3,5%	~3,5%	~4,5%	~4,5%	~4,0-4,5%
Gabon	~5,5%	~5,5%	~5,5%	~5,0%	~4,5-5,0%
RDC	~5,5%	~5,5%	~5,5%	>5,5%	>5,5%
Zambia	~4,5%	~4,5%	~5,0%	~5,5%	~4,3-5,0%

L'Africa occidentale e centrale combina economie a crescita elevata e relativamente diversificate, come Costa d'Avorio e Senegal, con economie più dipendenti da petrolio, minerali e condizioni esterne, come Angola, Gabon, RDC e Zambia. La differenza fra i due gruppi conta più della media geografica nell'analisi del rischio-paese.

5. Lettura geoeconomica: un dispositivo ibrido

Assumendo la geoeconomia come uso della forza economica di un paese per esercitare influenza su entità estere a fini geopolitici o economici (Clayton, Maggiori, Schreger, 2025), l'architettura del Piano mostra tratti coerenti con questa lettura: la presenza strutturale di SACE come canale finanziario primario accanto a CDP e al Fondo Cooperazione, e una Cabina di Regia che include imprese con interessi commerciali diretti nei paesi partner.

Il criterio dirimente è quello OCSE-DAC: l'aiuto pubblico allo sviluppo richiede provenienza pubblica, finalità primaria di sviluppo e un elemento di concessione di almeno il 25% quando erogato come prestito. Le garanzie all'esportazione, per definizione, non vi rientrano. La coesistenza delle due logiche non è un'imprecisione comunicativa: è un tratto di disegno istituzionale che va riconosciuto per essere analizzato.

La conclusione va però tenuta in tensione. Una parte consistente dei progetti censiti riguarda settori classicamente di sviluppo — sanità, istruzione, sicurezza alimentare — con importi non trascurabili, e la Cabina di Regia include anche soggetti privi di interesse commerciale diretto, tra cui fondazioni, organizzazioni umanitarie e università. Applicata in modo esclusivo, la lente geoeconomica rischierebbe di leggere come strumentale ogni componente del Piano. La formulazione difendibile è quindi: dispositivo ibrido, la cui composizione esatta non è quantificabile con le fonti pubbliche disponibili, perché mancano dati finanziari disaggregati per finalità dello strumento impiegato.

5.1 Un'ipotesi aperta: il Piano come infrastruttura informativa

La Cabina di Regia, riunendo in un tavolo permanente imprese, associazioni e amministrazioni, potrebbe funzionare anche come canale di raccolta e circolazione di informazioni su mercati e rischi-paese a beneficio del sistema economico italiano. È una lettura coerente con la logica di de-risking sottesa agli strumenti SACE, ma nessuna delle fonti consultate documenta meccanismi espliciti di condivisione informativa strutturata. Resta un'ipotesi interpretativa, non una conclusione sostenuta da evidenza diretta.

6. La presenza cinese in Africa

La Cina rappresenta il principale termine di confronto strategico per il Piano Mattei. La sua presenza non si limita agli scambi commerciali: comprende finanziamento di infrastrutture, costruzioni, energia, telecomunicazioni, estrazione mineraria, logistica, manifattura e cooperazione istituzionale.

6.1 Il modello cinese

Il modello cinese si è tradizionalmente fondato sulla combinazione di finanziamento pubblico e para-pubblico, banche di sviluppo e credito legato all'esportazione, imprese di costruzione e contractor capaci di realizzare opere integrate, accordi intergovernativi di lungo periodo, accesso a risorse energetiche e minerarie, penetrazione commerciale e industriale, e crescente presenza nelle telecomunicazioni e nelle infrastrutture digitali.

Il suo punto di forza è la capacità di combinare rapidamente credito, progettazione, fornitura di materiali e realizzazione fisica dell'opera. In molti casi il partner africano si confronta con un interlocutore unico o con una filiera coordinata, riducendo i tempi di strutturazione del progetto. Questo vantaggio è particolarmente rilevante nei paesi caratterizzati da elevati gap infrastrutturali, limitata capacità amministrativa e urgenza di ottenere risultati visibili. Strade, ferrovie, porti, dighe, centrali elettriche, reti di telecomunicazione e complessi industriali diventano così strumenti economici, ma anche elementi di influenza politica e diplomatica.

6.2 Le leve della competizione cinese

La presenza cinese produce influenza attraverso almeno cinque canali.

- **Leva finanziaria.** Disponibilità di prestiti, credito commerciale, project finance e strumenti collegati alla politica industriale cinese.
- **Leva infrastrutturale.** Realizzazione di opere materiali che rafforzano la connettività e l'accesso ai mercati.
- **Leva commerciale.** Aumento della presenza di beni, imprese e piattaforme cinesi nei mercati locali.
- **Leva sulle risorse.** Partecipazione a progetti minerari, petroliferi, gassiferi e relativi corridoi logistici.
- **Leva digitale e istituzionale.** Telecomunicazioni, infrastrutture ICT, formazione tecnica e relazioni fra apparati pubblici.

La forza di questo modello non equivale automaticamente a superiorità in ogni dimensione. La valutazione deve considerare anche sostenibilità del debito, trasparenza contrattuale, contenuto locale, trasferimento di tecnologia, impatto occupazionale e qualità della manutenzione nel ciclo di vita dell'opera.

6.3 Criticità e rischi

Per i paesi africani, il rapporto con la Cina può generare benefici significativi in termini di infrastrutture e accesso al capitale, ma presenta anche rischi da monitorare: concentrazione dell'esposizione finanziaria verso un numero limitato di creditori; possibile dipendenza da fornitori, tecnologie e manodopera esterni; contenuto locale non sempre proporzionato al valore complessivo del progetto; esposizione a rinegoziazioni in caso di crisi valutaria o di debito; rischio di trasformare infrastrutture strategiche in strumenti di dipendenza economica; limitata trasparenza di alcuni accordi e difficoltà di valutare costi e benefici nel lungo periodo.

Questi elementi non autorizzano generalizzazioni: il rapporto cinese varia molto da paese a paese e da progetto a progetto. Per un'analisi puntuale è quindi necessario distinguere fra annunci, contratti, erogazioni, opere completate, capacità effettivamente utilizzata e ricadute locali.

7. Italia e Cina: confronto dei modelli

Dimensione	Modello italiano	Modello cinese
Logica prevalente	Partenariato industriale e cooperazione win-win	Finanziamento, infrastrutture e integrazione commerciale
Punto di forza	Tecnologia specialistica, relazioni di lungo periodo e integrazione europea	Scala finanziaria, rapidità esecutiva e capacità di realizzazione integrata
Strumenti	Cooperazione, Fondo Clima, CDP, SACE, SIMEST, imprese industriali e banche	Banche di sviluppo, credito all'esportazione, imprese pubbliche e contractor
Settori distintivi	Energia, agroindustria, acqua, formazione, manifattura, infrastrutture e servizi tecnici	Infrastrutture, energia, mining, logistica, telecomunicazioni e manifattura
Rapporto con il capitale umano locale	Forte enfasi su formazione, trasferimento di competenze e capacity building	Variabile; spesso centrato sull'esecuzione del progetto e sulla filiera del fornitore
Integrazione geografica	Collegamento con mercato unico europeo, Mediterraneo e filiere UE	Collegamento con filiere produttive e commerciali cinesi e con corridoi globali
Condizionalità	Maggiore attenzione a standard ambientali, sociali, di governance e trasparenza	In genere minore condizionalità politica esplicita e maggiore pragmatismo negoziale
Rischio competitivo	Frammentazione, tempi amministrativi e minore disponibilità di capitale	Rischio di indebitamento, dipendenza tecnologica e concentrazione dei fornitori
Vantaggio per il partner	Qualità, sostenibilità, formazione e accesso a standard e mercati europei	Rapidità, infrastrutture tangibili e disponibilità di finanziamento su larga scala

Il confronto non deve portare a una contrapposizione ideologica. Per molti paesi africani, Italia, Cina, Unione Europea, Stati del Golfo, Stati Uniti e istituzioni multilaterali possono essere interlocutori complementari. La questione centrale è se il paese partner riesca a negoziare condizioni sostenibili, diversificare i finanziatori e massimizzare il contenuto produttivo locale.

8. La cooperazione italiana win-win come risposta strategica

L'Italia non può realisticamente competere con la Cina sul volume complessivo dei finanziamenti o sulla velocità di mobilitazione di grandi contractor statali. Può però costruire un vantaggio competitivo in quattro aree.

8.1 Qualità tecnologica e specializzazione

Le imprese italiane possiedono competenze rilevanti in energia, infrastrutture, gestione idrica, agroindustria, meccanica, trasformazione alimentare, servizi tecnici e formazione. Nei progetti complessi la qualità del ciclo di vita, la manutenzione e l'adattamento alle condizioni locali possono contare quanto il costo iniziale dell'opera.

8.2 Capitale umano e contenuto locale

La formazione professionale e il trasferimento di know-how consentono di trasformare un progetto da semplice fornitura in capacità produttiva permanente. L'obiettivo dovrebbe essere misurare il numero di lavoratori formati, la quota di fornitori locali, la nascita di imprese collegate e la capacità di gestione autonoma dell'infrastruttura.

8.3 Integrazione con l'Europa

L'Italia può presentarsi come ponte fra Africa, Mediterraneo e mercato unico europeo. Tale posizione permette di combinare relazioni bilaterali, strumenti italiani di garanzia e finanziamento e risorse europee destinate a infrastrutture, clima, energia e connettività.

8.4 Flessibilità e fiducia

La dimensione delle imprese italiane può essere uno svantaggio in termini di scala, ma anche un vantaggio in termini di adattabilità. Partnership con imprese locali, consorzi, distretti industriali e operatori pubblici possono consentire soluzioni più flessibili rispetto a modelli standardizzati. La cooperazione win-win è quindi credibile soltanto se accompagnata da risultati verificabili: occupazione locale, formazione, trasferimento tecnologico, sostenibilità finanziaria, accesso all'energia, incremento della produttività e continuità della manutenzione.

9. Lettura continentale

Le stime disponibili descrivono un miglioramento del ciclo africano: la crescita dell'Africa nel complesso è passata da circa 3,5% nel 2024 a circa 3,9% nel 2025, con attese intorno al 4,0% nel 2026. Il Fondo Monetario Internazionale segnala per l'Africa subsahariana una crescita del 4,5% nel 2025, la più elevata in circa un decennio, e una previsione del 4,3% per il 2026, condizionata anche da rischi geopolitici e commerciali.

I paesi del Piano Mattei sono prevalentemente collocati in fasce di crescita medio-alta o alta. Nella fascia di alta crescita si collocano Etiopia, Ruanda e, in alcuni anni, Senegal. Nella fascia medio-alta si collocano Costa d'Avorio, Ghana, Tanzania, Kenya, Mozambico, RDC, Zambia, Marocco, Egitto in recupero e Algeria. Nella fascia di crescita moderata o debole restano Tunisia, Angola nel 2025-2026 e Mauritania nella fase di normalizzazione.

Il Piano opera quindi in economie spesso già dinamiche, non in un blocco omogeneamente depresso. Tuttavia, anche nei paesi a elevata crescita persistono gap di capitale, infrastrutture, accesso al credito, energia e servizi essenziali: proprio questi gap rendono rilevanti gli investimenti aggiuntivi.

10. Limiti dell'attribuzione causale

Non è corretto inferire che l'accelerazione del PIL dal 2024 in poi sia interamente, o prevalentemente, causata dal Piano Mattei. L'evidenza disponibile non permette una stima controfattuale robusta.

- **Tempi di attuazione.** Molti progetti sono stati approvati, strutturati o avviati solo progressivamente; i maggiori effetti su PIL e produttività emergono dopo esecuzione, non al momento dell'annuncio.
- **Differenza tra strumenti.** Una garanzia SACE abilita credito e investimento, ma non è essa stessa spesa locale; anche una delibera del Fondo Clima non coincide necessariamente con un esborso immediato.
- **Variabili confondenti.** Commodity, tassi di cambio, condizioni climatiche, riforme, programmi FMI, investimenti del Golfo, della Cina, dell'UE e delle banche multilaterali influenzano la crescita osservata.
- **Dati incompleti.** Mancano serie pubbliche uniformi, per singolo paese e anno, su erogazioni effettive, spesa locale, contenuto importato, occupazione e output generati dai soli progetti Mattei.

L'assenza di prova causale non equivale a prova di assenza di effetto. Significa che, allo stato attuale, non è metodologicamente corretto attribuire al Piano un preciso numero di punti percentuali di PIL.

11. Il moltiplicatore keynesiano: quadro teorico e scenari

Il fatto che non sia ancora possibile misurare e attribuire con precisione una quota della crescita del PIL al Piano Mattei non significa che il Piano sia macroeconomicamente irrilevante. Al contrario, è economicamente plausibile che le risorse mobilitate abbiano già prodotto, e possano produrre con maggiore intensità tra il 2026 e il 2028, un effetto moltiplicatore keynesiano positivo nelle economie partner.

11.1 Fondamenti del moltiplicatore

Il moltiplicatore keynesiano consente di stimare l'effetto complessivo di un incremento della domanda aggregata sul reddito di un sistema economico. In forma semplificata, il moltiplicatore è espresso dalla relazione $k = 1 / (1 - PMC)$, dove k è il moltiplicatore, PMC è la propensione marginale al consumo (cioè la frazione di reddito aggiuntivo destinata ai consumi) e $(1 - PMC)$ rappresenta la quota di reddito aggiuntivo destinata al risparmio.

Quanto maggiore è la propensione al consumo, tanto più elevato risulta l'effetto moltiplicativo di un investimento iniziale. Con una PMC di 0,80, il moltiplicatore è pari a 5: un investimento iniziale di 100 può generare, in un modello semplificato, un incremento complessivo del reddito pari a 500.

Il reddito di un soggetto economico viene indirizzato in parte ai consumi e in parte al risparmio. Le scelte di destinazione dipendono in larga parte dalla quantità di reddito percepito. Maggiore è il reddito, maggiore tende a essere la propensione al risparmio; minore è il reddito, minore è la possibilità di risparmio, e una quota pressoché totale del reddito viene destinata al consumo. Un maggior tasso di disoccupazione causa un minor consumo, e conseguentemente un minor consumo implica una minore domanda di beni e servizi; da qui una contrazione della produzione. Keynes, in relazione a tale processo logico, ritenne che un maggiore intervento da parte dello Stato con una spesa produttiva fosse in grado di creare nuovi posti di lavoro.

11.2 Canali di trasmissione nel contesto del Piano Mattei

La dotazione originaria del Piano era pari a 5,5 miliardi di euro. A questa si aggiungono le garanzie SACE, superiori a 3 miliardi di euro dal 2024, che SACE associa alla realizzazione di circa 18 miliardi di euro di investimenti e progetti in Africa. La stima di 5,5 miliardi di risorse mobilitate in due anni e mezzo include, secondo le fonti disponibili, 1,2 miliardi del Fondo Clima, circa 4 miliardi di garanzie SACE e 269 milioni di conversioni di crediti bilaterali.

In presenza di capacità produttiva inutilizzata, vincoli di liquidità, gap infrastrutturali e alta propensione al consumo locale, investimenti in energia, acqua, agricoltura, infrastrutture, formazione e sanità attivano domanda e reddito. Il moltiplicatore può operare attraverso quattro canali.

- **Effetto diretto.** Acquisto di beni e servizi, retribuzioni, cantieri, manutenzioni e lavori connessi ai progetti.
- **Effetto indiretto.** Domanda rivolta alle filiere locali, a trasporti, costruzioni, servizi tecnici, commercio e finanza.
- **Effetto indotto.** Maggiori consumi delle famiglie e dei lavoratori che ricevono reddito dai progetti.
- **Effetto di offerta.** Minori costi energetici e logistici, maggiore accesso all'acqua, migliore capitale umano e più elevata produttività nel medio periodo.

In questo senso, la contestazione secondo cui «5,5 miliardi in un contesto depresso non possono non avere alcun effetto» è fondata: è ragionevole attendersi un effetto positivo, almeno locale e settoriale, e potenzialmente macroeconomico quando investimenti e credito garantito diventano spesa effettiva. Il Piano può inoltre ridurre il rischio percepito e catalizzare capitale privato o multilaterale, ampliando l'effetto oltre l'importo della spesa italiana iniziale.

11.3 Propensione al consumo e aree depresse

Un passaggio particolarmente rilevante riguarda il rapporto tra reddito pro capite, disoccupazione e propensione al consumo. Nei territori caratterizzati da redditi medi più bassi una quota maggiore del reddito viene destinata ai

consumi essenziali. Questo può determinare, almeno teoricamente, una maggiore propensione marginale al consumo e quindi un moltiplicatore più elevato.

Questa considerazione è importante per il Piano Mattei: gli investimenti destinati ad aree con elevata disoccupazione, minori redditi e deficit infrastrutturali possono produrre effetti indiretti più intensi, poiché una parte rilevante dei redditi aggiuntivi tende a essere rapidamente reimmessa nel circuito economico locale. Tuttavia, tale effetto non è automatico: dipende dalla capacità del territorio di trattenere la domanda e di trasformarla in produzione locale, occupazione e investimenti successivi. In economie con elevata propensione all'importazione, una parte significativa della domanda aggiuntiva può fuoriuscire dal sistema, riducendo il moltiplicatore effettivo.

11.4 Scenari teorici di impatto e ordini di grandezza simulati

Alla luce della struttura sopra descritta, è possibile delineare scenari teorici di impatto e ordini di grandezza simulati per il PIL aggiuntivo potenziale generato dal Piano, senza pretendere di trasformarli in previsioni certe. In via puramente illustrativa, si possono ipotizzare tre scenari semplificati per un investimento iniziale di 1 miliardo di euro effettivamente speso in un paese partner.

Scenario	PMC ipotizzata	Moltiplicatore teorico	PIL aggiuntivo potenziale
Conservativo	0,60	2,5	2,5 mld €
Intermedio	0,75	4,0	4,0 mld €
Espansivo	0,85	6,7	6,7 mld €

Questi valori devono essere interpretati come stime teoriche di impatto lordo, non come previsioni effettive. In un'economia reale il risultato sarebbe ridotto da importazioni e dispersioni verso l'esterno, tassazione, risparmio, inflazione, vincoli dal lato dell'offerta, indebitamento e costo del capitale, ritardi nella realizzazione dei progetti, effetti di sostituzione, differenze tra investimento pubblico, privato e trasferimenti, capacità produttiva inutilizzata.

Applicando lo stesso schema a una frazione significativa della dotazione del Piano (ad esempio 3-4 miliardi di euro di spesa effettiva nei paesi partner nel medio periodo), si ottengono ordini di grandezza di PIL aggiuntivo potenziale compatibili con un impatto macroeconomicamente rilevante in economie di piccole e medie dimensioni, specialmente se concentrati in settori ad alta intensità di lavoro e con forte contenuto locale.

11.5 Dal moltiplicatore semplice all'ecosistema produttivo

Nel caso di un progetto integrato come il Piano Mattei, l'effetto moltiplicativo non dovrebbe essere riferito esclusivamente alla spesa pubblica iniziale. Esso dovrebbe comprendere anche le ricadute derivanti dalla costruzione di filiere produttive, dall'incremento dell'occupazione, dalla formazione del capitale umano, dal trasferimento tecnologico e dalla nascita di nuove imprese.

In questa prospettiva, gli investimenti in energia, agricoltura, infrastrutture, digitalizzazione, ricerca e formazione possono produrre una doppia ricaduta: una spinta espansiva nel breve periodo attraverso l'aumento della domanda aggregata; un effetto strutturale nel medio-lungo periodo attraverso l'aumento della produttività e della capacità competitiva dei territori coinvolti. L'esperienza degli ecosistemi tecnologici analizzata in letteratura evidenzia che il moltiplicatore tende a essere più efficace quando l'investimento è inserito in una rete composta da università, centri di ricerca, imprese, incubatori e pubbliche amministrazioni. Per questa ragione, il Piano Mattei potrebbe essere interpretato non soltanto come un programma di investimenti, ma come un dispositivo di attivazione di ecosistemi produttivi euro-africani, capaci di moltiplicare il valore economico e sociale delle risorse impiegate.

11.6 Cautela nella quantificazione

La cautela riguarda però la quantificazione. Non tutto il valore mobilitato equivale a spesa immediata nei paesi partner: garanzia concessa, credito utilizzato, finanziamento approvato, erogazione effettiva e spesa locale sono grandezze

diverse. Inoltre, il PIL dei 18 paesi è condizionato contemporaneamente da commodity, riforme, investimenti di altri soggetti, clima e quadro geopolitico.

Il Piano Mattei è verosimilmente un fattore positivo di domanda, investimento e fiducia nei paesi partner. Le risorse dirette, le garanzie e il cofinanziamento possono attivare un moltiplicatore keynesiano, soprattutto nei territori con elevati gap infrastrutturali e capacità produttiva inutilizzata. Tuttavia, alla data attuale non sono disponibili dati sufficienti per isolare e quantificare, paese per paese, la quota di crescita del PIL causalmente imputabile al Piano. L'orizzonte più adeguato per una valutazione macroeconomica credibile è il periodo 2026-2028, quando un numero maggiore di progetti dovrebbe transitare da approvazione e strutturazione finanziaria a spesa, costruzione ed esercizio. Una futura valutazione di impatto dovrà rilevare, per ogni paese, erogazioni effettive, contenuto locale, occupazione diretta e indiretta, stato di avanzamento fisico, investimenti addizionali mobilitati, variazioni di produttività settoriale e posizione relativa rispetto ai progetti cinesi.

12. Criticità: trasparenza, governance, coerenza

12.1 Il deficit informativo

È la criticità meglio sostenuta dalle evidenze. Un'analisi indipendente dell'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani ha stimato che a maggio 2025 solo circa 600 milioni sui 5,5 miliardi risultassero allocati con piani di spesa precisi, circa l'11%, e ha rilevato che la seconda relazione annuale aveva omesso le schede di dettaglio per singolo progetto presenti nella prima. La convergenza su questo punto di fonti eterogenee — accademiche, istituzionali e della società civile — ne rafforza l'affidabilità.

La terza relazione annuale segna un progresso circoscritto: pubblica una tabella analitica dei 15 interventi del Comitato Tecnico del Fondo Clima con data, settore, importo e stima degli impatti attesi. Il miglioramento non si estende però alle altre componenti: garanzie SACE e strumenti CDP restano riportati in forma aggregata. Le evidenze non consentono di stabilire se il deficit rifletta una scelta deliberata o la fisiologica incompletezza di un'iniziativa recente.

12.2 Allocazione settoriale: una domanda ancora aperta

Il conteggio numerico dei progetti a maggio 2025 collocava la formazione al primo posto (dieci su ventuno) e l'energia al quarto (quattro). Sui 15 interventi del Fondo Clima, però, i cinque a classificazione energetica univoca totalizzano circa 460 milioni su 1,2 miliardi, il 38% circa, davanti ad agricoltura (~190 milioni) e acqua (100 milioni). A ciò si aggiungono due indicatori esterni al perimetro dei progetti etichettati: la presenza di Eni in quasi tutti i paesi pilota e il peso del gas nell'interscambio, circa 9,4 miliardi su 20,5 miliardi di importazioni italiane dai nove paesi partner nel 2024. In assenza di un dato finanziario aggregato per settore la tensione non è risolvibile: la domanda resta aperta.

12.3 Criticità di merito

- **Partecipazione.** L'esclusione della società civile africana dalla governance è stata segnalata da ottanta organizzazioni africane firmatarie di una lettera di preoccupazione.
- **Coerenza climatica.** È stata rilevata una tensione tra il sostegno a progetti energetici fossili e gli impegni climatici italiani.
- **Assunto migratorio.** L'ipotesi che lo sviluppo riduca i flussi è messa in discussione dalla letteratura sulla «gobba migratoria», secondo cui nel medio periodo la crescita nei paesi a basso reddito può accrescere la propensione a migrare.
- **Selezione dei paesi.** La lista iniziale mostrava una sovra-rappresentazione del Nord Africa e l'esclusione dei principali paesi di origine dei migranti verso l'Italia.

Il quadro non è unanimemente critico: sul versante favorevole, rappresentanze imprenditoriali territoriali hanno presentato il Piano come opportunità commerciale concreta, con stime di potenziale export nell'ordine di alcune centinaia di milioni di euro. Il giudizio dipende in misura non marginale dal criterio adottato: sviluppo dei partner o opportunità per le imprese italiane.

13. Il Piano come fattore strategico

Il Piano Mattei può essere interpretato come una piattaforma di politica economica estera e di de-risking finanziario. Il suo valore potenziale supera la somma delle sole erogazioni dirette se riesce ad allineare capitale pubblico, credito garantito, investimenti industriali italiani e cofinanziamento multilaterale.

13.1 Segnale geopolitico

Il Piano segnala una priorità politica italiana verso Africa e Mediterraneo, con particolare rilievo per sicurezza energetica, filiere critiche, gestione dei flussi migratori, sviluppo delle capacità produttive e integrazione infrastrutturale. In questo quadro, la competizione con la Cina rende essenziale una presenza italiana riconoscibile, continuativa e non limitata a singoli annunci.

L'azione italiana, inoltre, potrebbe essere interpretata da attori europei quali ad esempio la Francia come elemento di competizione tra Stati dell'Unione nel continente africano, visti i rilevanti interessi strategici in gioco. Tuttavia, nel caso francese, la garanzia offerta dal Colle nell'ambito del «Trattato del Quirinale» potrebbe rafforzare la partnership in luogo di una relazione avversariale. Tale circostanza rafforzerebbe l'azione politica di entrambi i paesi: in particolare la Francia potrebbe beneficiare dell'approccio e della reputazione italiana, in un periodo storico di tensioni con i propri alleati africani. Al contempo il successo del Piano Mattei garantirebbe un ulteriore strumento di proiezione per la politica estera unionale.

13.2 Leva settoriale

Le direttrici su energia, acqua, agricoltura, salute, infrastrutture e formazione intercettano vincoli concreti di offerta. Se ben progettati, gli interventi possono ridurre costi, aumentare produttività e migliorare la capacità di attrarre capitale privato.

13.3 Canale per le imprese italiane ed europee

Per imprese, banche e advisor, il Piano rappresenta una mappa di mercati prioritari e una cornice per l'uso di garanzie, credito all'esportazione, finanza climatica e partnership industriali. Il valore economico dipenderà dalla bancabilità dei progetti, dal contenuto locale, dalla governance e dalla capacità di trasformare le intese in esecuzione effettiva. Il confronto con la Cina impone inoltre di monitorare sistematicamente la presenza cinese nei settori energetico, minerario, logistico e digitale; la quota di finanziamento cinese nei progetti strategici; la dipendenza da fornitori e tecnologie cinesi; le condizioni di rinegoziazione del debito; l'occupazione e il contenuto locale dei progetti; le eventuali sovrapposizioni o complementarità con iniziative italiane ed europee.

14. Da modello di cooperazione a piattaforma strategica scalabile

Il Piano Mattei può assurgere a strumento di proiezione di potenza dei fattori dello Stato e di soft power scalabile, se trasformato da semplice elenco di iniziative in una piattaforma strutturata di valutazione strategica. A tal fine è necessario incrociare almeno sei dimensioni: dati macroeconomici (crescita del PIL, inflazione, debito, cambio, riserve valutarie, bilancia dei pagamenti); rischio-paese (stabilità politica, sicurezza, qualità istituzionale, regolamentazione, rischio di esproprio o di trasferimento valutario); pipeline progettuale, distinguendo tra annunci politici, memorandum, delibere, contratti firmati, finanziamenti approvati, erogazioni e opere effettivamente realizzate; capacità di esecuzione (qualità amministrativa, disponibilità di fornitori locali, infrastrutture complementari, tempi autorizzativi, sostenibilità della gestione); presenza degli altri attori internazionali, in particolare la Cina ma anche Unione Europea, Stati Uniti, Stati del Golfo, Turchia, India e istituzioni finanziarie multilaterali; potenziale di mobilitazione, misurato attraverso capitale privato, garanzie SACE, strumenti CDP e SIMEST, Fondo Italiano per il Clima, risorse europee e cofinanziamenti multilaterali.

L'obiettivo non è soltanto individuare i paesi con la crescita più elevata, ma selezionare i progetti nei quali convergano crescita, strategicità, bancabilità, addizionalità finanziaria e ricadute locali. In questa prospettiva, la presenza cinese deve essere valutata oltre che come fattore competitivo anche come variabile di contesto: può segnalare la centralità strategica di un settore, aumentare la concorrenza per risorse e contratti oppure offrire spazi di complementarità attraverso cofinanziamenti e divisione delle competenze.

Tabella riepilogativa

Priorità	Variabili da monitorare	Utilità
Esecuzione finanziaria	Delibere, contratti, erogazioni, stato avanzamento lavori, quota locale della spesa	Misurare l'effettiva trasmissione da annuncio a domanda interna
Rischio macro	Debito, cambio, riserve valutarie, inflazione, rating, programma FMI	Valutare sostenibilità e rischio di credito
Rischio politico	Stabilità istituzionale, sicurezza, elezioni, regolazione, corruzione	Valutare tempi, costi e bancabilità
Competizione esterna	Progetti, prestiti, contractor e partecipazioni cinesi nei settori strategici	Misurare il posizionamento relativo dell'Italia
Effetti reali	Occupazione, fornitori locali, output settoriale, export, energia disponibile	Stimare moltiplicatori diretti, indiretti e indotti
Addizionalità	Capitale privato e multilaterale mobilitato per euro di risorse italiane	Verificare la capacità del Piano di generare leva finanziaria
Qualità della partnership	Formazione, trasferimento tecnologico, manutenzione, contenuto locale e governance	Misurare la natura effettivamente win-win dei progetti

I paesi che appaiono più interessanti per una combinazione di crescita, strategicità e domanda infrastrutturale sono Etiopia, Tanzania, Ruanda, Costa d'Avorio, Senegal, Marocco, Egitto, Mozambico, RDC e Zambia. Tale selezione deve comunque essere filtrata per esposizione valutaria, rischio politico, qualità istituzionale, presenza cinese e maturità concreta dei progetti.

Tuttavia, l'implementazione di un modello scalabile, replicabile in altri contesti, potrebbe consentire all'Italia di diventare la testa di ponte della UE per la costruzione di un percorso di cooperazione post-bellico verso una economia di pace.

APPENDICE

Fonti

- ▶ Presidenza del Consiglio dei Ministri — Struttura di Missione per l'Attuazione del Piano Mattei, Relazione Annuale al Parlamento sullo stato di attuazione (1° luglio 2025 – 30 giugno 2026), trasmessa alle Camere il 26 giugno 2026.
- ▶ Camera dei Deputati, Relazione sullo stato di attuazione del Piano Mattei, dossier ES0242, 19 novembre 2024.
- ▶ Gazzetta Ufficiale, decreto-legge 15 novembre 2023, n. 161 e legge di conversione 11 gennaio 2024, n. 2; DPCM 7 ottobre 2024.
- ▶ Governo italiano, relazioni annuali sullo stato di attuazione del Piano Mattei.
- ▶ Fondo Monetario Internazionale, World Economic Outlook e Regional Economic Outlook per l'Africa subsahariana.
- ▶ Banca Mondiale, Africa Economic Update e country economic updates.
- ▶ SACE e fonti stampa economico-istituzionali sulle garanzie e gli investimenti mobilitati.
- ▶ Cassa Depositi e Prestiti, comunicazioni istituzionali su Plafond Africa, GRAF e partnership multilaterali.
- ▶ Istituto Affari Internazionali, analisi sull'attuazione e sulla progressiva operatività del Piano.
- ▶ A. Capacci, A che punto è il Piano Mattei? e Piano Mattei: un aggiornamento, ma le informazioni rimangono scarse, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica, 2025.
- ▶ G. Carbone et al., Il Piano Mattei: rilanciare l'Africa policy dell'Italia, ISPI / Aspen Institute Italia / CesPI / ECFR / IAI, 2024.
- ▶ C. Clayton, M. Maggiori, J. Schreger, Putting Economics Back Into Geoeconomics, NBER Working Paper n. 33681, aprile 2025.
- ▶ OECD, Official development assistance: definition and coverage (criteri DAC).
- ▶ Sénat français, Rapport d'information n. 22-872 sull'intelligence économique.
- ▶ Banca Mondiale, AidData e principali banche dati internazionali sui finanziamenti e sui progetti cinesi in Africa.
- ▶ Posizioni della società civile: Oxfam Italia, ActionAid Italia, Focsiv (fonti di parte, riportate come tali).
- ▶ G. Gambino, G. Marchionna, Il potenziale economico in merito ad un eventuale corridoio per l'Innovazione, Tecnologia e Ricerca, Analytica for Intelligence and Security Studies.

ORBITA · ECONOMIC ANALYSIS UNIT · OPENINDUSTRIA

openindustria.com/orbita

Il presente dossier ha natura analitica e informativa. Le stime e gli scenari riportati hanno finalità illustrativa e non costituiscono previsione, raccomandazione di investimento o consulenza professionale.