

# L'ITALIA REPUBBLICANA E GLI AIUTI INTERNAZIONALI

*a cura di*  
Silvia Salvatici  
Annalisa Urbano



BIBLIOTECA DI STORIA

ISSN 2464-9007 (PRINT) - ISSN 2704-5986 (ONLINE)



# L'Italia repubblicana e gli aiuti internazionali

a cura di  
Silvia Salvatici  
Annalisa Urbano

FIRENZE UNIVERSITY PRESS

2024

L'Italia repubblicana e gli aiuti internazionali / a cura di Silvia Salvatici, Annalisa Urbano. – Firenze : Firenze University Press, 2024.  
(Biblioteca di storia ; 47)

<https://books.fupress.com/isbn/9791221503890>

ISSN 2464-9007 (print)

ISSN 2704-5986 (online)

ISBN 979-12-215-0388-3 (Print)

ISBN 979-12-215-0389-0 (PDF)

ISBN 979-12-215-0390-6 (ePUB)

ISBN 979-12-215-0391-3 (XML)

DOI 10.36253/979-12-215-0389-0

Graphic design: Alberto Pizarro Fernández, Lettera Meccanica SRLs

Front cover image: © asphoto777|123rf.com

Volume realizzato con il contributo del PRIN 2017 Republican Italy and International Aid, 1945-1990  
(Principal Investigator Silvia Salvatici)

#### *Peer Review Policy*

Peer-review is the cornerstone of the scientific evaluation of a book. All FUP's publications undergo a peer-review process by external experts under the responsibility of the Editorial Board and the Scientific Boards of each series (DOI 10.36253/fup\_best\_practice.3).


#### *Referee List*

In order to strengthen the network of researchers supporting FUP's evaluation process, and to recognise the valuable contribution of referees, a Referee List is published and constantly updated on FUP's website (DOI 10.36253/fup\_referee\_list).

#### *Firenze University Press Editorial Board*

M. Garzaniti (Editor-in-Chief), M.E. Alberti, F. Vittorio Arrigoni, E. Castellani, F. Ciampi, D. D'Andrea, A. Dolfi, R. Ferrise, A. Lambertini, R. Lanfredini, D. Lippi, G. Mari, A. Mariani, P.M. Mariano, S. Marinai, R. Minuti, P. Nanni, A. Orlandi, I. Palchetti, A. Perulli, G. Pratesi, S. Scaramuzzi, I. Stolzi.

*FUP Best Practice in Scholarly Publishing* (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

 The online digital edition is published in Open Access on [www.fupress.com](http://www.fupress.com).

Content license: except where otherwise noted, the present work is released under Creative Commons Attribution 4.0 International license (CC BY 4.0: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>). This license allows you to share any part of the work by any means and format, modify it for any purpose, including commercial, as long as appropriate credit is given to the author, any changes made to the work are indicated and a URL link is provided to the license.

Metadata license: all the metadata are released under the Public Domain Dedication license (CC0 1.0 Universal: <https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/legalcode>).

© 2024 Author(s)

Published by Firenze University Press

Firenze University Press

Università degli Studi di Firenze

via Cittadella, 7, 50144 Firenze, Italy

[www.fupress.com](http://www.fupress.com)

*This book is printed on acid-free paper*

*Printed in Italy*

## Sommario

Gli aiuti internazionali. Attori, politiche e pratiche nell'Italia repubblicana <i>Silvia Salvatici, Annalisa Urbano</i>	7
«There is no second chance at childhood»: pratiche e politiche di <i>child welfare</i> nella comunità ebraica italiana nell'immediato dopoguerra <i>Chiara Renzo</i>	19
Le adozioni a distanza del Foster Parents' Plan: aiuti americani nell'Italia in trasformazione (1947-1969) <i>Silvia Cassamagnaghi</i>	39
Un intervento sottotraccia. L'ospedale della Croce rossa italiana in Corea (1950-55) <i>Alessandro Polsi</i>	61
La formazione della classe dirigente somala: la prima coorte di studenti somali dell'Università di Padova (1956-69) <i>Annalisa Urbano</i>	85
Il canone inverso. Il governo italiano e i missionari cattolici in Somalia (1950-1970) <i>Sara Ercolani</i>	107
Il primo Fondo europeo per lo sviluppo: prospettive dall'Italia e dalla Somalia (1958-1963) <i>Giovanni Tonolo</i>	133

La cooperazione prima della cooperazione. Il movimento dei volontari per il Terzo mondo nei lunghi anni Sessanta <i>Silvia Salvatici</i>	155
I molti volti degli anni Ottanta nella cooperazione allo sviluppo. Nuovi paradigmi, riforme e ascesa delle Ong <i>Fiorenzo Polito</i>	179
Uno sguardo sull'ultimo decennio. Conversazione di Silvia Salvatici con Elias Gerovasi e Andrea Stocchiero	201

# Gli aiuti internazionali. Attori, politiche e pratiche nell'Italia repubblicana

Silvia Salvatici, Annalisa Urbano

Nei due anni compresi tra lo sbarco in Sicilia e la fine della guerra, mentre gli Alleati avanzavano lungo la penisola, le regioni dell'Italia liberata diventavano teatro di un dispiegamento sempre più rilevante di aiuti internazionali. Il conflitto aveva devastato il paese esacerbando le condizioni critiche già esistenti, e con il cessare dei combattimenti si imponevano le urgenze determinate dal rientro a casa degli sfollati, dalla denutrizione diffusa, dalla necessità di assistenza agli ex internati, dal numero dei senza tetto. In Italia, come nelle altre zone liberate d'Europa, si erano dunque trovate ad operare – con competenze e scopi differenti – varie organizzazioni straniere, come l'American Jewish Joint Distribution Committee, la British Friends Ambulance Unit, l'American Friends Service Committee, il Foster Parents Plan. Dalla fine del 1944 era diventata operativa anche la United Nations Relief and Rehabilitation Administration (Unrra), l'organizzazione delle Nazioni unite a cui era stato affidato il compito di soccorrere le popolazioni europee colpite dalla guerra, promuovendone la 'riabilitazione'<sup>1</sup>. L'umanitarismo internazionale postbellico trovava dunque in Italia un importante laboratorio delle politiche e delle pratiche attraverso le quali si intendeva contribuire alla rifondazione delle società europee.

<sup>1</sup> In anni recenti l'Unrra è stata oggetto di un crescente interesse da parte degli storici, ci limitiamo a rimandare al recente volume Knapton, Rossy 2023.

Silvia Salvatici, University of Florence, Italy, [silvia.salvatici@unifi.it](mailto:silvia.salvatici@unifi.it), 0000-0003-0140-9660  
Annalisa Urbano, University of Florence, Italy, [annalisa.a.urbano@gmail.com](mailto:annalisa.a.urbano@gmail.com), 0000-0002-5229-7403

Referee List (DOI 10.36253/fup\_referee\_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Silvia Salvatici, Annalisa Urbano, *Gli aiuti internazionali. Attori, politiche e pratiche nell'Italia repubblicana*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0389-0.01, in Silvia Salvatici, Annalisa Urbano (edited by), *L'Italia repubblicana e gli aiuti internazionali*, pp. 7-18, 2024, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0389-0, DOI 10.36253/979-12-215-0389-0



Proprio questo laboratorio è al centro dei saggi di Chiara Renzo e Silvia Cassamagnaghi, che aprono questo volume. In entrambi i casi, l'attenzione si concentra sui programmi rivolti all'infanzia, che costituì uno dei soggetti privilegiati dei programmi per gli aiuti internazionali adottati nel dopoguerra. Da un lato tale centralità si collocava in linea di continuità con le pratiche umanitarie di lungo periodo, che avevano individuato nelle bambine e nei bambini i beneficiari più meritevoli di assistenza in quanto vittime innocenti per eccellenza di conflitti e condizioni socio-economiche svantaggiate (Baughan 2021). Nello stesso tempo, nel secondo dopoguerra la cura dell'infanzia appariva come il tassello fondamentale per riportare ordine e stabilità in Europa, restituendo unità alla famiglia e rinsaldando le comunità nazionali. Intervenire per ridurre la mortalità e la denutrizione infantile, rintracciare i parenti dei minori non accompagnati e assicurare un futuro agli orfani diventava dunque prioritario per la ricostruzione postbellica, intesa anche come riabilitazione morale, individuale e collettiva (Zahra 2012). Renzo e Cassamagnaghi esaminano dunque le vicende italiane nel quadro di dinamiche di più ampia portata, lasciandone emergere gli elementi di specificità e analizzando le teorie e le rappresentazioni dell'infanzia alle quali si ispiravano i programmi del dopoguerra. Renzo ripercorre la storia dell'assistenza per i bambini ebrei italiani alla luce sia delle sfide affrontate dalla minoranza ebraica nella ricostruzione della vita comunitaria, sia delle finalità dei progetti per l'infanzia promossi in Italia dalle organizzazioni internazionali. Cassamagnaghi si concentra sulle adozioni a distanza dei bambini italiani realizzate dall'organizzazione americana Foster Parents Plan, mettendo in luce tanto le tensioni che si sviluppavano nelle relazioni tra il Plan, le famiglie dei beneficiari e quelle 'adoptive', quanto le contraddizioni che emergevano tra l'immagine pubblica che i promotori intendevano dare del programma e gli effettivi risultati conseguiti.

Per quanto rimodulate nei loro obiettivi, le attività del Foster Parents Plan proseguirono fino all'inizio degli anni sessanta, in pieno miracolo economico. La straordinaria crescita di produttività e consumi, infatti, non portò immediatamente alla fine dell'identificazione della penisola italiana come 'paese beneficiario', ed è significativo che l'organismo governativo creato per la gestione degli aiuti (l'Amministrazione per gli aiuti internazionali) rimase operativa fino agli anni settanta, avendo ormai acquisito un ruolo rilevante nel campo dell'assistenza ai cittadini (Ciampani 2002; Inaudi 2015). Già prima del verificarsi di questo passaggio, però, l'Italia aveva iniziato a proiettarsi sul terreno del *relief* internazionale in qualità di 'paese donatore'. È quanto emerge dal saggio di Alessandro Polsi, che ricostruisce la storia della missione della Croce rossa italiana (Cri) in Corea, promossa dal governo tra il 1951 e il 1955. Si trattò semplicemente della fornitura e della gestione di un ospedale da campo, dunque di una iniziativa assai modesta dal punto di vista finanziario, di impiego di mezzi e di personale. Tuttavia per le autorità italiane questo limitato impegno rivestiva una funzione importante, perché consentiva di accogliere almeno in parte le richieste che provenivano dagli Stati Uniti e di acquisire credibilità di fronte alle Nazioni unite, di cui ancora l'Italia non costituiva uno stato membro. La scelta di una missio-

ne che poteva essere presentata come strettamente umanitaria permetteva di insistere sulla neutralità dell'Italia rispetto al conflitto in corso. La narrazione ufficiale coesisteva però con alcune zone d'ombra sull'operato dell'ospedale italiano, per esempio rispetto alla scelta dei destinatari delle cure, che secondo le autorità italiane dovevano essere limitate ai civili, mentre Usa e Organizzazione delle nazioni unite (Onu) premevano per l'assistenza anche dei militari feriti.

Più in generale, al di là del caso della Corea, il rapporto con le Nazioni unite appare cruciale rispetto alle prime esperienze della Repubblica nel campo degli aiuti internazionali. Il ruolo esercitato dall'Italia in Somalia ne è ulteriore dimostrazione, oltre a rappresentare un caso significativo del nesso fra decolonizzazione e umanitarismo, come vedremo nel prossimo paragrafo. Il mandato delle Nazioni unite a seguito del quale l'Italia assunse – nel 1950 – l'Amministrazione fiduciaria del paese, includeva una serie di attività che secondo il sistema di *trusteeship* avrebbero dovuto contribuire a 'guidare' le ex colonie verso l'indipendenza. Si trattava di attività pensate per 'combattere l'arretratezza', come l'istruzione, che per lungo tempo aveva costituito uno degli assi dei programmi umanitari internazionali e negli anni cinquanta acquisiva un ruolo centrale nelle politiche per lo sviluppo (Salvatici 2019). Il tema dell'istruzione emerge come una questione cruciale nei saggi di Sara Ercolani e di Annalisa Urbano. Come sottolinea Ercolani l'istruzione non solo costituiva una delle attività di più lungo periodo dei missionari italiani presenti in Somalia, ma rappresentava anche il terreno principale su cui questi costruirono il loro legame con le autorità italiane negli anni dell'Amministrazione fiduciaria. Le iniziative del vicariato di Mogadiscio, infatti, erano viste dal governo italiano come una risorsa utile per dar conto all'Onu del proprio operato nella ex-colonia. Annalisa Urbano, invece, mette in luce l'influenza esercitata dalle Nazioni unite sulle risoluzioni del governo italiano, dimostrando che fu l'allineamento con l'agenda dell'agenzia per l'educazione (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Unesco) a condizionare i provvedimenti in merito all'istruzione della popolazione somala, soprattutto per l'enfasi posta sulla formazione professionale e quella avanzata, a livello terziario e universitario. Questi provvedimenti costituiscono poi il retroterra da cui presero avvio i programmi per l'istruzione dei somali nelle università italiane, secondo un sistema di borse di studio che si collegava – pur mantenendo significativi elementi di specificità – alle iniziative di molti altri paesi rivolte al cosiddetto Terzo mondo.

Il confronto con gli organismi internazionali emerge dunque come un fattore rilevante nel segnare i provvedimenti della Repubblica in materia di aiuti. Il rapporto con la Somalia negli anni dell'Amministrazione fiduciaria illumina ulteriormente questo aspetto se guardiamo al consesso europeo. Com'è noto, il Trattato di Roma, firmato nel 1957, attribuiva alla Comunità economica europea (Cee) anche il compito di promuovere «lo sviluppo economico, sociale e culturale» dei territori extra-europei che godevano di «relazioni particolari» con gli stati membri e istituiva a questo scopo il Fondo europeo per lo sviluppo (Fes). I rappresentanti del governo italiano dimostrarono scarso interesse per le possibilità offerte da questo provvedimento, e tuttavia le vicende legate al Fes costitui-

scono una lente di analisi molto utile per esaminare il ruolo assegnato dall'Italia agli aiuti internazionali. È quanto emerge dal saggio di Giovanni Tonolo, che ponendo al centro la triangolazione fra Roma, Bruxelles e Mogadiscio spiega le ragioni del disinteresse dell'Italia, dimostra i vantaggi che tuttavia questa ottenne dal modesto ricorso al Fes e soprattutto documenta il ruolo di primo piano dei rappresentanti somali, decisi a cogliere l'opportunità messa a disposizione dalla Cee. Il loro dinamismo fu decisivo per la destinazione alla Somalia, amministrata da Roma, di una limitata porzione di finanziamenti europei. Tonolo dunque mostra efficacemente il peso della capacità di negoziazione dei 'beneficiari', controbilanciando il protagonismo esclusivo solitamente attribuito ai 'paesi donatori'.

Nel corso degli anni sessanta l'appartenenza agli organismi internazionali continuò a rappresentare una componente importante per la definizione dei programmi di aiuto da parte delle autorità repubblicane. La partecipazione al Development Assistance Committee (Dac), istituito nel 1961 all'interno dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), offrì una ulteriore occasione per il posizionamento nello scenario internazionale, ma impose all'Italia un impegno continuativo, sottoposto a scrutinio periodico (Calandri 2003). Per oltre un decennio il governo puntò a contenere i propri obblighi dal punto di vista dell'onere finanziario, sviluppando nello stesso tempo un *modus operandi* e una rete di rapporti con i 'paesi beneficiari' che avrebbero costituito la matrice per gli interventi del periodo successivo, quando le politiche per la cooperazione avrebbero assunto un maggior peso, politico e istituzionale (Salvatici 2023).

Sarebbe tuttavia sbagliato pensare alla storia dell'impegno italiano sul fronte degli aiuti internazionali in un'ottica esclusivamente istituzionale. Il saggio di Silvia Salvatici sposta l'attenzione sul movimento dei volontari che prese forma all'interno del mondo cattolico a partire dalla fine degli anni cinquanta, per poi espandersi e articolarsi nel corso del decennio successivo, all'incrocio fra i nuovi orientamenti della chiesa seguiti al Concilio Vaticano II e l'impulso 'terzomondista' dei movimenti studenteschi. Associazioni e gruppi costituiti soprattutto da giovani, collegati attraverso network formali e informali, selezionarono le richieste di decine e decine di ragazzi e ragazze, formarono gli aspiranti missionari laici e li inviarono presso le missioni religiose dell'Africa e dell'America latina per svolgere attività di volontariato nel campo dell'istruzione, dell'assistenza sanitaria, delle costruzioni. Nel tempo molte di queste formazioni avrebbero consolidato la propria struttura organizzativa e sviluppato un rapporto continuativo con le istituzioni, andando a costituire una componente importante della cooperazione internazionale non governativa.

Quando entrò in vigore la legge 38/1979 – generalmente considerata l'atto fondativo della cooperazione internazionale in Italia, perché istituì all'interno del Ministero degli affari esteri (Mae) un apposito dipartimento – molte esperienze, pratiche e linee di azione erano dunque già in campo. È a partire da questo precedente percorso che presero avvio i profondi mutamenti al centro del saggio di Fiorenzo Polito. Con la fine degli anni settanta, spiega Polito, ebbe inizio un periodo di intensa trasformazione e gli interventi legislativi (alla legge del '79 seguirono quelle del 1985 e del 1987) riflettevano i cambiamenti in atto, tanto

nell'interpretazione quanto nella messa in pratica della solidarietà internazionale. L'interesse per gli aiuti allo sviluppo cresceva infatti significativamente, sul piano politico e dell'opinione pubblica, accompagnandosi a un investimento finanziario di volume prima sconosciuto in Italia e conoscendo provvedimenti eccezionali, tanto per l'entità degli stanziamenti che per la loro amministrazione. È in questo contesto di accelerazione che le organizzazioni non governative (Ong) italiane acquisirono un ruolo di primo piano, per il moltiplicarsi dei programmi nazionali ma anche nel quadro di una maggiore attenzione verso gli attori non statali da parte degli organismi internazionali per lo sviluppo.

Già intorno alla metà del decennio successivo la realtà prodotta dai mutamenti degli anni ottanta divenne oggetto di una riflessione critica, a fronte di una repentina contrazione dei finanziamenti e di alcuni scandali legati all'utilizzo dei fondi speciali (Isernia 1995; Marelli 2011). Da più parti veniva invocato un nuovo intervento legislativo, che avrebbe dovuto ridefinire le competenze istituzionali, regolarizzare il finanziamento pubblico alla cooperazione e – secondo molti – creare un organismo specializzato, esterno al Mae, in modo da allineare l'Italia con altri paesi occidentali. I tempi della riforma sarebbero stati molto lunghi e gli effetti della nuova legge, approvata solo nel 2014, sono tra gli argomenti della conversazione di Silvia Salvatici con Elias Gerovasi ed Andrea Stocchiero, due esperti del mondo della cooperazione non governativa.

Attraverso una serie di casi di studio che certo non ambiscono a offrire un quadro esaustivo, l'insieme dei saggi qui raccolti lascia emergere una storia articolata, che in primo luogo smentisce uno dei presupposti dai quali è nato il progetto di cui questo volume presenta i risultati<sup>2</sup>. L'intento iniziale della ricerca, infatti, era quello di analizzare il modo in cui l'Italia aveva compiuto il passaggio da 'paese beneficiario' a 'paese donatore'. Le indagini ci hanno però restituito un'immagine più complessa, nella quale non si evidenziano né un passaggio netto né un percorso lineare. Ad emergere sono piuttosto intrecci e sovrapposizioni, legati tanto al protrarsi degli interventi di *relief* internazionale strettamente connessi ai piani nazionali di assistenza<sup>3</sup>, quanto al ruolo che l'Italia attribuì ai programmi di aiuto – pur con esigui stanziamenti in denaro – per posizionarsi nello scenario postbellico. In questo senso, per la Repubblica italiana come per gli altri paesi occidentali, furono soprattutto gli effetti del processo di decolonizzazione a rappresentare un terreno di confronto imprescindibile.

### Aiuti internazionali e passato coloniale

Il processo di decolonizzazione e la nascita dei nuovi stati indipendenti in Africa e in Asia non hanno interrotto le molteplici connessioni sviluppatesi tra le potenze coloniali e le colonie nei decenni che hanno preceduto l'indi-

<sup>2</sup> Si tratta del Prin 2017 *Republican Italy and international aid, 1945-1989*, Principal investigator Silvia Salvatici.

<sup>3</sup> Si veda il caso dei progetti Unicef in Villani 2016.

pendenza. Sebbene le ragioni che hanno determinato la longevità di questi legami abbiano origine diversa, esse sono sicuramente anche da collegare, come illustrato dallo storico Andrew Thompson, alla natura e allo sviluppo dell'«international system of aid, development, and human rights that emerged through the end of empire», un sistema che ha contribuito ad alimentare le connessioni tra le potenze europee e le ex colonie (Thompson 2018, 470). Il caso italiano non risulta estraneo a queste tendenze generali. Anzi, i saggi raccolti in questo volume evidenziano una serie di connessioni molto nette tra l'esperienza coloniale in Africa e l'impegno italiano nel campo degli aiuti internazionali. Tali connessioni sono evidenti sia nell'ideazione e nell'attuazione delle politiche di aiuto sia nella scelta del personale, tanto di quello amministrativo quanto di quello missionario, attivo nelle ex colonie. La presenza di queste continuità non deve tuttavia sorprendere perché, com'è noto, nonostante l'Italia avesse perduto le colonie a seguito della sconfitta militare durante la Seconda guerra mondiale e rinunciato formalmente all'impero con la firma del trattato di Pace del 1947, le autorità italiane avevano da subito avviato una robusta azione diplomatica e politica con lo scopo di promuovere un possibile ritorno dell'Italia nelle colonie o tramite la piena sovranità o per mezzo di un mandato internazionale delle Nazioni unite. Si giunse così alla risoluzione 289 (IV) dell'Assemblea generale dell'Onu del 21 novembre 1949, in base alla quale la Somalia sarebbe diventata indipendente tramite un periodo di amministrazione fiduciaria, o *trusteeship system*, della durata di dieci anni la cui guida veniva affidata all'Italia.

Il rapporto sviluppatosi tra l'Italia e la Somalia a partire dalla fine degli anni Quaranta appare importante proprio per l'enfasi che il sistema di mandato internazionale aveva posto sulle politiche e sui programmi di sviluppo politico, sociale, economico e culturale. Obiettivi che l'Italia, accettando l'incarico dell'Onu, si impegnava a raggiungere e rispettare. Per di più, i termini dell'esperienza fiduciaria in Somalia furono elaborati e definiti in tempi piuttosto stretti forzando così l'Italia a confrontarsi con il sistema di aiuti internazionali per il Terzo mondo piuttosto precocemente. Come si è detto, il tema dell'istruzione e più in generale quello degli scambi culturali si rivelò da subito come un campo cruciale in cui testare i programmi di sviluppo e dove provare a conquistare il favore degli stati emergenti. Allo stesso tempo, particolarmente significativa risultava la possibilità, emersa proprio nei decenni a cavallo dell'indipendenza, di consolidare e di rimodellare i legami di natura economica tra l'Italia e le ex colonie. Nonostante questi legami risultino, ad oggi, ancora poco studiati (Deplano, Pes 2024, 12), appare evidente come l'Italia sia riuscita a riformulare i propri rapporti coloniali grazie al sistema degli aiuti, alla presenza di attori internazionali e ai molteplici negoziati con i governi africani.

Non sarebbe tuttavia corretto associare lo sviluppo delle politiche di aiuto internazionale esclusivamente all'esperienza e alla conoscenza coloniale. Già nel primo dopoguerra, mentre l'Italia era impegnata a restaurare i rapporti con le ex colonie, i governi miravano a costruire una immagine nuova per il paese,

presentandolo come diverso e in un certo senso ‘migliore’ rispetto alle altre potenze europee che continuavano a mantenere i propri domini coloniali. In sostanza questa narrazione presentava il carattere post-imperiale dell’Italia come un elemento che avrebbe favorito il dialogo con i paesi del Terzo mondo. Il caso somalo aiuta, ancora una volta, a comprendere questa dinamica. A seguito della decisione delle Nazioni unite circa il mandato in Somalia, le autorità italiane ripristinavano buona parte del vecchio corpus amministrativo e militare italiano e limitavano le libertà associative sviluppatasi durante la guerra. Le prime politiche ideate per la Somalia in sostanza richiamavano il passato dominio coloniale. Allo stesso tempo però, in virtù del suo ruolo di potenza amministratrice di un mandato internazionale delle Nazioni unite, l’Italia dichiarava di voler promuovere la libertà e la democrazia e di ergersi, come affermò il Ministro degli affari esteri Carlo Sforza in un’intervista della fine degli anni Quaranta, a «paladina delle nazioni africane» (Urbano, Varsori 2019, 253). In questo modo, grazie all’esperienza del mandato in Somalia e ispirandosi alle tesi del «neo-atlantismo», le autorità italiane si sarebbero erette a sostenitrici della decolonizzazione e dello sviluppo dei paesi del Terzo mondo.

#### Una molteplicità di attori, fonti e approcci metodologici

Nel loro insieme i saggi sottolineano come sia proficuo combinare non soltanto fonti di varia natura – quali giornali, riviste, memoriali, rapporti politici e amministrativi, corrispondenza diplomatica, diari privati, pubblicistica – ma anche le collezioni documentarie conservate in archivi diversi (ministeriali, di organizzazioni internazionali, di organizzazioni non governative, di associazioni religiose) situati sia in Italia che all’estero. Questa indagine *multi-sources* e *multi-archival* riflette anche la necessità di ovviare alle difficoltà riscontrate nella consultazione dei documenti relativi alla cooperazione italiana e ai programmi di aiuto per i paesi del Terzo mondo prodotti dal Ministero degli affari esteri. Queste fonti risultano tuttora essere, per la gran parte, non consultabili.

I lavori di ricerca qui presentati hanno fatto quindi ricorso ad uno sforzo che potremmo definire creativo per allargare non soltanto il campo di analisi ma anche la qualità delle fonti utilizzate. D’altronde da tempo all’interno di alcuni settori di studio, quali ad esempio gli studi di area, si è sviluppato un vivace dibattito storiografico che ha come scopo l’individuazione di metodi e strategie per rimediare all’assenza di archivi e di cataloghi accessibili al pubblico (White 2015; Zimmerman 2013). Un ulteriore impulso ad allargare le ricerche proviene anche dalle recenti discussioni emerse all’interno della storia globale e transnazionale, i cui interessi includono le tematiche trattate in questo volume. Queste discussioni hanno incoraggiato gli studiosi a non limitare le proprie ricerche ad un solo tipo di deposito d’archivio, perché molto spesso i documenti conservati in un solo archivio non sono in grado di rispondere agli interrogativi e alle complessità dei temi presi in esame. Per dirla con la storica Jean Allman, le fonti necessarie per condurre ricerche che trattano

di argomenti di storia internazionale e globale «do not reside in one place, or even two or three». Ci si trova bensì di fronte a un «global, transnational archive» o, nel caso del rapporto dell'Italia con gli aiuti internazionali siamo in presenza di uno *scattered archive* i cui limiti non sono racchiusi da confini politici definiti ma spaziano tra diverse località abbracciando svariati paesi (Allman 2013, 126-27).

Che la storia dell'Italia e degli aiuti internazionali necessiti di una ricerca sviluppata attraverso l'utilizzo e la combinazione di fonti di natura diversa conservate presso archivi disparati emerge chiaramente in tutti i saggi che compongono questo volume. I capitoli di Chiara Renzo e Silvia Cassamagnaghi sono quelli che maggiormente evidenziano l'importanza delle collezioni d'archivio conservate fuori dall'Italia. Il saggio di Renzo, ad esempio, si basa tra l'altro su alcuni documenti conservati presso Archives of the American Jewish Joint Distribution Committee cruciali per illustrare le diverse concezioni di welfare delle organizzazioni umanitarie e di come queste non sempre fossero in armonia con pre-esistenti modelli di assistenza. Il fulcro su cui si sviluppa il saggio di Silvia Cassamagnaghi è, invece, la documentazione relativa al programma Foster Parents' Plan Italia conservato presso l'University of Rhodes Island Library e, in particolare, i preziosissimi diari personali dell'*agent* del programma operante in Italia. Questi documenti personali offrono una prospettiva unica che non solo permette di rintracciare gli scambi tra gli uffici centrali del Foster Parents' Plan e le postazioni attive in Italia, ma documenta anche il modo in cui le direttive centrali venivano tradotte a seconda delle esigenze sul campo.

Il saggio di Tonolo combina le fonti italiane prodotte dal Ministero degli affari esteri con la documentazione relativa alla nascita del Fondo europeo per lo sviluppo, ideato dalla Comunità europea come strumento di sostegno economico per alcune ex colonie europee, conservata presso gli Archivi storici dell'Unione europea. L'obiettivo è quello di ricostruire lo scambio tra i governi di Roma e Mogadiscio e la Comunità europea circa l'utilizzo delle politiche di aiuti comunitari. Se da un lato questo approccio triangolare serve a superare l'ottica binaria che spesso caratterizza gli studi che analizzano il rapporto tra la Somalia e l'Italia a cavallo dell'indipendenza, dall'altro appare estremamente utile per rivelare i margini di manovra, spesso posti in secondo piano, che i rappresentanti del governo somalo hanno ritagliato all'interno dei negoziati portati avanti con la Comunità europea e l'Italia per definire i programmi di aiuto e le modalità della loro attuazione.

Un tentativo di coniugare prospettiva istituzionale e approccio 'dal basso' è sviluppato nel saggio di Annalisa Urbano, che prende in esame il flusso dei primi studenti somali laureatisi presso l'università di Padova. Così come gli altri autori, Urbano combina diversi tipi di fonti, tra cui le petizioni che gli studenti indirizzarono alle agenzie delle Nazioni unite, i fascicoli personali degli universitari somali e di alcuni docenti italiani, conservate presso il Centro per la storia dell'Università di Padova. Questa scelta metodologica consente di evidenziare il ruolo non secondario giocato da attori terzi, quali le Nazioni unite, nella stesura dei programmi di istruzione ideati dall'Italia e ci aiuta a riconsiderare la natu-

ra dello scambio culturale e didattico tra Italia e Somalia negli anni Cinquanta e Sessanta. A dispetto delle gerarchie che hanno caratterizzato le relazioni tra l'Italia e i paesi cosiddetti in via di sviluppo, l'esperienza degli studenti somali a Padova ci rivela un rapporto dinamico e di influenza reciproca.

Di particolare importanza sono le fonti inedite o poco battute dagli studiosi, conservate presso archivi istituzionali e non, analizzate dai saggi di questo volume. Il capitolo di Sara Ercolani, ad esempio, si basa su una ricchissima raccolta di fonti prodotte dai frati missionari francescani presenti in Somalia a partire dagli anni Trenta fino allo scoppio della guerra civile somala del 1991, e conservate presso l'Archivio storico dell'Ordine dei frati francescani minori a Roma e l'Archivio della provincia Sant'Antonio dei frati minori a Milano. Sebbene risultino fino ad oggi poco conosciute e adoperate dagli studiosi, entrambe le collezioni appaiono particolarmente importanti per ricostruire l'ideazione di programmi di assistenza per la Somalia a partire dal periodo tardo coloniale e dopo l'indipendenza. Il carattere inedito di questi documenti, infatti, offre una prospettiva alternativa e complementare a quella offerta dalle fonti coloniali italiane, a testimonianza della centralità della documentazione prodotta dai missionari cattolici anche in contesti come quello della Somalia, dove la loro attività appare estremamente circoscritta e limitata. Le collezioni documentarie prodotte dai missionari italiani in Somalia aiutano anche a colmare alcune ben note lacune presenti nelle collezioni di archivi istituzionali quali i fondi del Ministero dell'Africa italiana e dell'Amministrazione fiduciaria italiana della Somalia, custoditi presso l'Archivio storico e diplomatico del Ministero degli affari esteri. In altri casi, sono gli stessi archivi istituzionali a regalarci fonti inedite o poco studiate. È questo il caso delle carte relative alla missione della Croce rossa italiana in Corea nei primi anni Cinquanta custodite presso l'Archivio centrale di Stato di Roma, che sono state rese accessibili da poco al pubblico e che costituiscono il fulcro dell'analisi sviluppata nel saggio di Alessandro Polsi. L'analisi di questi documenti risulta particolarmente importante perché l'archivio della Croce rossa italiana, che ha sede a Roma, non è accessibile.

Come si è detto, per questo volume si è preferito adottare una prospettiva allargata, che considera il rapporto dell'Italia repubblicana con gli aiuti internazionali come una storia che va ben oltre un approccio normativo e che, di rimando, utilizza fonti prodotte da attori che operarono anche al di fuori degli assetti istituzionali. In questo senso il saggio di Silvia Salvatici adotta un approccio 'dal basso' che ricostruisce la crescita e lo sviluppo del flusso di volontari per il Terzo mondo offrendo una pionieristica, seppur preliminare, panoramica dei documenti prodotti da diverse organizzazioni nel corso degli anni. Questa disamina analizza soprattutto fonti edite ma illustra anche la presenza di archivi di alcune organizzazioni operanti nel settore come ad esempio l'archivio di Mani tese presso l'Archivio storico del Pontificio istituto missioni estere e l'archivio privato di Cooperazione internazionale, che risultano, fino ad oggi, largamente inesplorati dagli studiosi. Nel loro insieme, le fonti discusse da Salvatici fanno presagire l'esistenza di altri archivi di organizzazioni attive nel campo della



cooperazione tra gli anni Settanta e Ottanta, il cui potenziale utilizzo potrebbe aprire nuove e proficue strade per le ricerche future.

Gli interventi dell'Italia nel campo della cooperazione e degli aiuti allo sviluppo fanno parte di una storia ancora in evoluzione. Il presente volume non poteva non includere testimonianze dirette di persone impegnate a vario titolo nel settore della cooperazione. Il saggio di Polito combina efficacemente alcune testimonianze personali con una serie di documenti a stampa, evidenziando l'importanza delle fonti orali per lo studio dei percorsi e delle esperienze delle organizzazioni non governative. Polito utilizza lo sviluppo di questi organismi come un prisma attraverso cui analizzare i mutamenti avvenuti all'interno del mondo della cooperazione, che negli anni Ottanta vede l'affermarsi delle Ong come attori di primo piano. Questi aspetti vengono ripresi nella conversazione di Silvia Salvatici con Elias Gerovasi e Andrea Stocchiero, che va a concludere il lavoro.

### Una storia tutta italiana?

Il caso dell'Italia repubblicana presenta molte peculiarità rispetto alla storia dell'umanitarismo che è stata ricostruita nell'ormai copiosa letteratura internazionale. Basti pensare all'intreccio fra l'esperienza come 'paese beneficiario' e come 'paese donatore', alle specifiche modalità in cui la società civile si è mobilitata tra gli anni sessanta e gli anni settanta, all'investimento prioritario nella cooperazione allo sviluppo, anche e soprattutto quando ormai questo settore cominciava a perdere di rilevanza nei programmi internazionali. Queste specificità non devono però indurci ad esaminare la storia italiana separatamente, ipotizzando magari una sorta di eccezionalismo, caratterizzato dai ritardi, dai finanziamenti irregolari, dalle deboli competenze delle istituzioni. È invece interessante sia interpretare il percorso dell'Italia alla luce di dinamiche di più ampia portata, sia mettere alla prova, attraverso il caso italiano, categorie di analisi e strumenti interpretativi che ormai si sono affermati nell'ambito della storiografia internazionale sugli aiuti.

In questo senso l'insieme dei saggi raccolti in questo volume lascia emergere alcune questioni rilevanti, meritevoli di futuri approfondimenti. La prima riguarda l'appartenenza italiana agli organismi internazionali che hanno giocato un ruolo centrale nel determinare le politiche, i programmi e le pratiche di aiuto ai paesi del 'Terzo mondo'. Tale appartenenza ha implicato di volta in volta l'assolvimento di obblighi, l'aprirsi di opportunità, il ricorso a forme di negoziazione, l'elaborazione di un *modus operandi* definito in base alla cornice internazionale e alle esigenze nazionali. Realizzata nel primo periodo della guerra fredda, la pur modesta missione della Croce rossa italiana in Corea offre in questa direzione un'utile lente di analisi. L'iniziativa della Cri rispondeva alle esigenze del governo italiano, che a sua volta intendeva accogliere, pur limitatamente, gli inviti pressanti degli Usa e dell'Onu. Ma la società italiana agiva anche in linea con il Comitato della croce rossa internazionale, che si trovava in una fase di rilancio dopo la crisi degli anni postbellici. Agli occhi del Comitato di Ginevra il conflitto in Corea rappresentava dunque una sfida importante, anche se

la vicinanza agli Stati Uniti e alle Nazioni unite gettava non poche ombre sulla dichiarata neutralità dell'organizzazione (Forsythe 2005, 51-54). Il coinvolgimento nelle operazioni di *relief* in Corea offriva poi alla Cri una buona opportunità per lasciarsi definitivamente alle spalle gli anni di collaborazione con il regime fascista, trovare una solida collocazione nella compagine repubblicana e connettersi al Movimento internazionale della croce rossa. D'altra parte – come sottolinea Alessandro Polsi – la prima a fornire un ospedale da campo, concentrando l'intervento sull'assistenza medica, era stata la Croce rossa svedese, che in quel Movimento rivestiva un ruolo di primo piano. Il limitato impegno italiano in Corea, dunque, prendeva forma all'incrocio fra le ambizioni e i programmi, in parte convergenti, di attori politici e umanitari, nazionali e internazionali.

La mobilitazione per i 'paesi poveri' che a partire dai primi anni sessanta attraversò la comunità cattolica offre, invece, un esempio significativo di come la storia italiana ci esorti a ripensare alcune proposte interpretative date per acquisite dalla storiografia internazionale. Gli studi, che hanno preso in considerazione soprattutto il mondo anglosassone, hanno infatti sottolineato la rilevanza che le organizzazioni non governative assunsero nel periodo compreso tra due grandi emergenze, la guerra del Biafra (1967-1970) e la carestia in Etiopia della metà degli anni ottanta. In questo arco di tempo, secondo lo storico Kevin O'Sullivan, «a Westernised, Ngo-led model of compassion became the dominant global expression of solidarity with the Third World» (O'Sullivan 2021, 4). In Italia, però, l'attivazione 'dal basso' in nome della solidarietà con il Terzo mondo acquisiva caratteristiche diverse, attraverso la formazione di piccoli gruppi, di associazioni costituite su base locale, di network formali e informali. Ad emergere era un insieme di soggetti e di iniziative fluido e frammentato, i cui orientamenti (e mutamenti) risultavano comunque connessi a quelle dinamiche transnazionali – come il 'terzomondismo' dei movimenti studenteschi – che anche altrove influivano sugli sviluppi dell'umanitarismo non governativo. Il caso dell'Italia certo non smentisce l'interpretazione secondo la quale le Ong occidentali a cavallo tra la fine degli anni sessanta e la metà degli anni ottanta divennero importanti attori globali. Tuttavia la specificità del percorso italiano ci invita a guardare oltre la realtà delle grandi organizzazioni non governative, per intercettare attori meno visibili ma pur sempre espressione di quella società civile che ha storicamente giocato un ruolo di primo piano nell'emergere dell'umanitarismo internazionale.

Le ricerche riunite in questa opera collettanea dialogano con la storiografia internazionale e recepiscono alcuni dei temi che questa ha recentemente posto al centro, come quello del rapporto fra l'umanitarismo internazionale e la fine degli imperi coloniali. Gli autori e le autrici mettono a frutto l'analisi di un'ampia varietà di fonti, che consentono di incrociare i punti di vista e di porre in luce la varietà di attori che si muovono nella sfera degli aiuti internazionali. Ma soprattutto l'insieme dei saggi indica nuove possibili piste di indagine, attraverso le quali la storia degli aiuti internazionali possa trovare maggiore sviluppo e nuove articolazioni, mettendo in luce ulteriori aspetti del complesso passato dell'Italia repubblicana.

## Bibliografia

- Allman, Jean. 2013. "Phantoms of the Archive: Kwame Nkrumah, a Nazi Pilot Named Hanna, and the Contingencies of Postcolonial History-Writing." *American Historical Journal* 118, 1: 104-29.
- Baughan, Emily. 2021. *Saving the Children Humanitarianism, Internationalism, and Empire*. Berkeley: University of California Press.
- Calandri, Elena. 2003. "Italy's Foreign Assistance Policy, 1959-1969." *Contemporary European History* 12, 4: 509-25.
- Ciampani, Andrea (a cura di). 2002. *L'Amministrazione per gli Aiuti Internazionali. La ricostruzione dell'Italia tra dinamiche internazionali e attività assistenzial*. Milano: FrancoAngeli.
- Deplano, Valeria, e Alessandro Pes. 2024. *Storia del colonialismo italiano. Politica, cultura e memoria dall'età liberale ai nostri giorni*. Roma: Carocci.
- Di Sanzo, Donato, Falcucci Beatrice, e Gianmarco Mancosu (a cura di). 2023. *L'Italia e il mondo post-coloniale. Politica, cooperazione e mobilità tra decolonizzazione e guerra fredda*. Milano: Mondadori.
- Forsythe, David P. 2005. *The Humanitarians. The International Committee of Red Cross*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Inaudi, Silvia. 2015. "Assistenza ed educazione alimentare: l'Amministrazione per gli Aiuti Internazionali, 1947-1965." *Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900* 3: 373-400.
- Isernia, Pierangelo. 1995. *La cooperazione allo sviluppo*. Bologna: il Mulino.
- Knapton, Samantha K., and Katherine Rossy (ed. by). 2023. *Relief and Rehabilitation for a Post-war World Humanitarian Intervention and the Unrra*. London: Bloomsbury.
- Marelli, Sergio. 2011. *Ong: una storia da raccontare. Dal volontariato alle multinazionali della solidarietà*. Roma: Carocci.
- O'Sullivan, Kevin. 2021. *The Ngo Moment. The Globalisation of Compassion from Biafra to Live Aid*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salvatici, Silvia. 2019. *A History of Humanitarianism, 1755-1989. In the Name of Others*. Manchester: Manchester University Press.
- Salvatici, Silvia. 2023. "The Tana-Beles Project in Ethiopia and the Making of Postcolonial Humanitarianism, 1938-1994." *The Historical Journal* 67, 2: 339-61.
- Thomson, Andrew. 2018. "Unravelling the Relationships between Humanitarianism, Human Rights, and Decolonization: Time for a Radical Rethink?." In Andrew Thompson, Martin Thomas (ed. by), *The Oxford Handbook of the Ends of Empire*. Oxford: Oxford University Press.
- Urbano, Annalisa, e Antonio Varsori. 2019. *Mogadiscio 1948: Un eccidio di italiani tra decolonizzazione e guerra fredda*. Bologna: Il Mulino.
- Villani, Angela. 2016. *Dalla parte dei bambini. Italia e Unicef fra ricostruzione e sviluppo*. Padova: Cedam.
- White, Luise. 2015. "Hodgepodge Historiography: Documents, Itineraries, and the Absence of Archives." *History in Africa* 42: 309-18.
- Zahra, Tara. 2012. *I figli perduti. La ricostruzione delle famiglie europee nel secondo dopoguerra*. Milano: Feltrinelli.
- Zimmerman, Andrew. 2013. "Africa in imperial and transnational history: Multi-sited historiography and the necessity of theory." *The Journal of African History* 54, 3: 331-40.

# «There is no second chance at childhood»: pratiche e politiche di *child welfare* nella comunità ebraica italiana nell'immediato dopoguerra

Chiara Renzo

Ci dirigemmo verso sud, lungo la costa adriatica. Se viste da lontano, le città italiane sono pittoresche per via dell'intonaco bianco o il colore chiaro della pietra che luccica fascinosamente. Appollaiate su un'alta collina o un'altura, esse sembrano città fiabesche, irreali. Ma viste da vicino, ci sono sempre le solite strade strette con bambini e adulti vestiti di stracci, scalzi e semi nudi, la solita povertà. Queste cittadine sono incredibilmente povere per i nostri moderni standard americani. [...] Ovunque ci fermiamo, un'orda di bambini affamati circonda la nostra spedizione, seguita dal solito sbarramento di saluti: «Voglio un po' di...! Caramelle, Joe, Caramelle!»<sup>1</sup>.

Così scriveva il rabbino americano Jacob Kraft, arruolato come cappellano nell'esercito alleato, mentre attraversava la Puglia per raggiungere i campi profughi della provincia di Lecce, dove erano stati temporaneamente alloggiati circa 6.500 ebrei stranieri. Questo contrasto tra l'armonia dei paesaggi e la devastazione delle aree urbane tratteggiato da Kraft, ma specialmente l'immagine dei bambini italiani scalzi e seminudi che fanno l'elemosina attorno ai mezzi militari degli alleati, riecheggiano in molti altri documenti dell'epoca. Infatti, dopo la firma

<sup>1</sup> Central Archives for the History of the Jewish People - Jerusalem (Cahj), IT/IT 1296 Attività di rabbini militari americani in campi profughi in Italia meridionale, "We had planned to leave", senza data.

Chiara Renzo, University of Florence, Italy, renzo.chiara@gmail.com, 0000-0002-1444-0643

Referee List (DOI 10.36253/fup\_referee\_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Chiara Renzo, «*There is no second chance at childhood*»: pratiche e politiche di *child welfare* nella comunità ebraica italiana nell'immediato dopoguerra, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0389-0.02, in Silvia Salvatici, Annalisa Urbano (edited by), *L'Italia repubblicana e gli aiuti internazionali*, pp. 19-38, 2024, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0389-0, DOI 10.36253/979-12-215-0389-0

dell'armistizio dell'8 settembre 1943, l'Italia liberata e occupata dagli inglesi divenne oggetto di osservazione da parte di diversi attori internazionali che all'epoca attraversarono la penisola.

L'Italia e gli italiani del dopoguerra furono descritti nelle lettere che i soldati scrivevano ad amici e familiari lontani per dare aggiornamenti personali sulle loro condizioni al fronte e sulla loro quotidianità, nei report delle forze di occupazione, nelle inchieste dei giornalisti, nei resoconti dei rappresentanti delle organizzazioni umanitarie e di volontariato incaricati di stimare la natura e la quantità di aiuti da fornire alla popolazione civile. Questi documenti, di natura e con scopi diversi, ci raccontano le impressioni di 'osservatori' esterni di fronte alla miseria e alle drammatiche condizioni degli italiani, soprattutto delle donne e dei bambini. Agli occhi di coloro che si trovarono ad attraversare l'Europa del dopoguerra per organizzare i soccorsi per i civili, gli effetti della devastazione materiale del conflitto si riflettevano nel disorientamento psicologico della popolazione, di cui le immagini dei bambini abbandonati, malnutriti e sofferenti divennero l'emblema (sul tema si veda Fehrenbach 2015; Gorin 2015; Malkki 2010, Marshall 2002). Articoli di giornale, inchieste e campagne di fundraising resero la tragica situazione fisica, emotiva e morale dell'infanzia europea la parte più visibile delle conseguenze della Seconda guerra mondiale. Inoltre, nel caso specifico dell'ebraismo europeo, quando gli orrori della Shoah divennero noti su larga scala, la situazione dei più giovani tra i sopravvissuti attirò l'attenzione di organizzazioni umanitarie, enti comunitari, istituzioni nazionali e internazionali, e naturalmente dei movimenti sionisti. Questi si proposero di agire nel nome dell'interesse primario dei bambini (*children's best interest*), ma con approcci, metodi e obiettivi disparati. Dopo la Shoah, infatti, l'infanzia ebraica divenne il bene più prezioso tra gli She'erith Ha-Pletah, ossia tra «ciò che era rimasto del salvato», per riprendere l'espressione biblica utilizzata dai sopravvissuti per fare riferimento a se stessi. Questa espressione aveva anche il duplice significato di «il rimanente salvifico», con cui si attribuiva ai sopravvissuti – ed in particolar modo ai più giovani – il dovere di impegnarsi per la sopravvivenza dell'ebraismo e, per esteso, del suo progetto nazionale (sionista) (Mankowitz 2002).

A tal proposito, è necessario ricordare che nel 1945 i bambini ebrei costituivano uno dei gruppi meno numerosi tra i dispersi e i sopravvissuti della guerra, dato che quelli troppo piccoli per lavorare furono le prime vittime dello sterminio. Nel 1946, l'OEuvre de Secours aux Enfants (Ose)<sup>2</sup>, che durante la guerra aveva salvato circa 5.000 bambini ebrei nella Francia di Vichy, calcolò che tra gli ebrei superstiti, i minori di sedici anni fossero soltanto 175.000 su una popolazione prebellica di un milione e mezzo (Dwork 1993; Stein 1948). Alla fine della guerra, questa stima crebbe con il rimpatrio di milioni di ebrei che erano sopravvissuti

<sup>2</sup> L'Ose fu fondata nel 1912 a San Pietroburgo allo scopo di fornire cure mediche agli ebrei della Russia zarista, ma espanse rapidamente la sua attività verso ovest e spostò la sua sede centrale a Berlino. Per sfuggire alle persecuzioni, nel 1933 la sede fu di nuovo spostata a Parigi, dove divenne nota come OEuvre de Secours aux Enfants. Sulla storia dell'Ose, Zeitoun 2010.

all'esilio nell'Unione Sovietica (Adler 2020), ma soprattutto quando questi ultimi, trovandosi di fronte alla costante minaccia dell'antisemitismo al ritorno nel proprio paese, si riversarono nei campi profughi di Germania, Austria e Italia nel tentativo di essere posti sotto il mandato delle agenzie delle Nazioni unite per ricevere assistenza ed essere ammessi ai programmi di *resettlement*. Successivamente, le statistiche sui minori crebbero ulteriormente quando nell'immediato dopoguerra, nei campi profughi si registrò un alto tasso di matrimoni e specialmente di nascite: un fenomeno che già dagli operatori umanitari dell'epoca fu denominato 'baby-boom' e interpretato come «una consapevole affermazione della vita ebraica così come una definitiva prova materiale di sopravvivenza» (Grossman 2007, 189)<sup>3</sup>. Infine, dopo la guerra una fitta rete di organizzazioni e istituzioni ebraiche si impegnò nel recupero dei bambini che erano stati «obbligati a vivere come marrani» (World Jewish Congress 1948, 302), ossia di coloro che erano stati allontanati dalle famiglie per subire un processo di germanizzazione o affidati ad istituzioni cattoliche per garantire una speranza di salvezza.

Per quanto riguarda i bambini ebrei in Italia, le statistiche a nostra disposizione sono rare, ma appaiono interessanti le indagini effettuate dall'Ose nel maggio del 1946, in prossimità dell'inizio della sua missione in Italia, dove diventò nota come l'Organizzazione sanitaria ebraica - Assistenza all'infanzia<sup>4</sup>. L'Ose stimava la presenza di oltre 1.300 'bambini bisognosi' in quindici comunità italiane. Si trattava di oltre 800 bambini con entrambi i genitori, di circa 27 orfani, oltre 400 bambini senza padre e circa 40 senza madre. La maggior parte aveva un'età compresa tra i sei e i dodici anni (34%), tra i dodici e i sedici (23%) o tra i due e i sei anni (21%), mentre si registrava una minima percentuale di bambini fino a due anni (6%)<sup>5</sup>. L'anno successivo l'American Jewish Joint Distribution Committee (noto come Joint)<sup>6</sup>, che aveva stabilito i primi uffici dell'organizzazione a Bari e a Roma a partire dall'estate del 1944, ne assisteva 2.144 fino ai 17 anni in diciannove comunità italiane<sup>7</sup>.

Recuperare, custodire, riabilitare ed educare i bambini ebrei divenne la missione principale delle comunità ebraiche della diaspora, dei movimenti sionisti, di

<sup>3</sup> Sul baby-boom e la maternità tra i profughi ebrei in Italia si veda Di Padova 2018.

<sup>4</sup> Archivio storico dell'Unione delle comunità ebraiche, Roma (d'ora in poi Aucei), Atto costitutivo dell'associazione civile italiana Organizzazione sanitaria ebraica - Assistenza all'infanzia O.S.E., 29 dicembre 1946, Attività dell'Unione delle comunità israelitiche italiane dal 1948, b. 239 Ose.

<sup>5</sup> Centro di documentazione ebraica contemporanea, Milano (d'ora in poi Cdec), Fondo Comunità di Milano 1840-1996, b. 16 f. 103 OEuvre de Secours aux Enfants (Ose) - Comitato Milano 1946, Statistiche bambini ebrei bisognosi.

<sup>6</sup> Il Joint è un'organizzazione umanitaria ebraica con sede a New York, fondato nel 1914, inizialmente per fornire assistenza agli ebrei che vivevano in Palestina sotto il dominio turco. Con il peggiorare delle condizioni degli ebrei in Europa, il Joint espanse gradualmente la sua attività in tutto il continente e, dopo la Seconda guerra mondiale, a livello globale. Sulla storia del Joint nella prima metà del Novecento si veda Bauer 1974.

<sup>7</sup> AJDC, Facts and Figures on AJDC's Children Care in Italy, 31 marzo, NY AR194554 / 4 / 44 / 5 / 631, Italy, Children, 1945-1954.

organizzazioni umanitarie, istituzioni nazionali e internazionali, i cui obiettivi e i cui approcci a volte coincisero, a volte si sovrapposero, e in diverse altre occasioni furono del tutto o in parte divergenti<sup>8</sup>. Attraverso l'analisi di resoconti e riflessioni redatte dai principali attori coinvolti nella riorganizzazione dell'educazione e dell'assistenza nell'Italia postfascista, questo saggio offre una prima ricognizione del dibattito sull'infanzia all'interno della minoranza ebraica italiana. Mentre le vicende di bambini ebrei profughi e giovani ebrei italiani che parteciparono alle attività promosse dalle organizzazioni sioniste sono più note, la storia dell'assistenza ai bambini ebrei italiani nell'immediato dopoguerra non è stato oggetto di ricerche specifiche<sup>9</sup>. Questo saggio si propone di inquadrare questo tema tenendo conto della peculiarità delle sfide affrontate dalla minoranza ebraica italiana nella ricostruzione della vita comunitaria e nella reintegrazione nella vita sociale nazionale, ma allo stesso tempo anche del contesto più ampio della distribuzione degli aiuti internazionali nell'Italia dell'immediato dopoguerra.

Tra il 1945 e il 1948 l'International Tracing Service, creato dagli Alleati per localizzare le persone che erano state costrette a lasciare il proprio paese per cause legate al conflitto e aiutare i sopravvissuti a scoprire il destino dei propri familiari all'indomani della Seconda guerra mondiale, aveva ricevuto 17.087 richieste volte a rintracciare bambini dispersi e aveva registrato 18.817 «minori non accompagnati» (Holborn 1956, 338 e 495). Nell'immediato dopoguerra, infatti, le forze di occupazione alleata si impegnarono a radunare i bambini allontanati da casa, allo scopo di riabilitarli dal punto di vista medico-fisico e facilitarne il ricongiungimento con le famiglie. Quando le organizzazioni umanitarie internazionali furono autorizzate ad iniziare le loro missioni in Europa, si aggiunse il più ambizioso obiettivo di riabilitarli anche dal punto di vista educativo, psicologico e morale. I bambini, infatti, apparivano agli occhi dei 'soccorritori' come le vittime più innocenti della guerra, che però li aveva ridotti ad 'animali selvaggi' e senza un'identità, intesa soprattutto come identità nazionale. Allo stesso tempo, per la loro malleabilità, i bambini furono identificati anche come beneficiari privilegiati e prioritari delle politiche di assistenza messe in atto dalla complessa rete di istituzioni governative e organizzazioni umanitarie che, con finalità diverse, operarono a favore della ricostruzione dell'Europa postbellica. Considerando l'infanzia un periodo determinante per la formazione della personalità dei futuri cittadini di un'Europa democratica, furono aperti orfanotrofi, scuole e asili, furono lanciate raccolte di denaro e beni di prima necessità, insieme a programmi di adozioni a distanza. Questi diventarono i canali attraverso i quali non solo furono distribuiti gli aiuti internazionali ma anche esportate e rese popolari 'moderne' teorie di psicologia infantile, nuovi metodi educativi e modelli di *child welfare*

<sup>8</sup> Esiste una vasta letteratura che offre approfondimenti sulla storia dell'infanzia ebraica nel dopoguerra, molti dei quali attraverso uno specifico focus geografico su diversi paesi europei, tra cui: Clifford 2020; Doron 2015; Ouzan 2018.

<sup>9</sup> Per una visione d'insieme si veda Schwarz 2004; sui bambini profughi nelle *hachsharot*, Renzo 2020; Renzo, Aldouby, Peles-Almagor 2022; sui giovani ebrei italiani nelle *hachsharot* e la loro emigrazione in Israele, Simoni 2018.

ispirati soprattutto al New Deal, che aveva fortemente influenzato l'approccio e le politiche dell'umanitarismo internazionale del dopoguerra (Borgwardt 2007).

La devastazione portata dalla Seconda guerra mondiale influenzò profondamente il modo in cui gli psicoanalisti infantili guardavano ai bambini: da un lato, visti come vulnerabili e bisognosi di protezione, dall'altro, come soggetti ansiosi e aggressivi che bisognava controllare (Fieldstone 2015; Shapira 2013; Zahra 2012). Dunque, mentre il modello dominante negli anni tra le due guerre si concentrò sul comportamento e sull'igiene del bambino, privilegiando il benessere fisico a quello emotivo, guardando con sospetto all'eccessiva tenerezza tra madri e figli, nel dopoguerra le emozioni dei bambini divennero non solo il fulcro del loro benessere individuale, ma anche l'elemento principale attorno al quale ruotava la loro crescita come cittadini sani e responsabili di una società democratica. Visto il nesso instaurato da queste teorie tra stabilità emotiva, cittadinanza e democrazia, l'infanzia diventò di conseguenza un periodo cruciale per l'apprendimento del controllo delle emozioni. Da questa premessa scaturisce il tipo di attenzione riservata all'infanzia europea, che durante la guerra era stata esposta non solo alla violenza ma soprattutto allo sconvolgimento della vita familiare e domestica, e l'urgenza di intervenire facilitando il ricongiungimento familiare laddove possibile, e riportando il bambino ad una situazione di «normalità emotiva»<sup>10</sup>.

A livello internazionale, dunque, gli sforzi intrapresi dalle Nazioni unite per alleviare le sofferenze dei bambini bisognosi sintetizzavano quelli che erano considerati gli elementi chiave della ricostruzione e del processo di democratizzazione dell'Europa: la riaffermazione dell'individuo di fronte allo Stato (riscontrabile nel contemporaneo dibattito sui diritti umani) e, al contempo, l'insistenza sulla famiglia e la nazione come forze motrici di cambiamenti globali. La ricostruzione dell'Europa non passava soltanto attraverso la creazione di istituzioni democratiche e la stabilizzazione economica, ma richiedeva un cambiamento a livello individuale e l'umanitarismo internazionale aveva riconosciuto nei bambini il naturale punto di partenza per questo processo di rieducazione sociale. La United Nations Relief and Rehabilitation Administration (Unrra) – il 'braccio umanitario' delle Nazioni unite a cui fu affidato il compito di intraprendere il processo di ricostruzione dell'Europa postbellica – aveva avviato specifici programmi per assistere i bambini europei e recuperare quelli che erano stati rapiti dai nazisti o affidati dai genitori a famiglie o istituzioni tedesche (Reinisch 2013). Poco dopo, nell'agosto del 1946 con la Risoluzione 103, riconoscendo che «la riabilitazione di bambini e adolescenti di quei paesi che erano stati vittima di aggressione [fosse] di primaria importanza per il ricongiungimento della ricostruzione della nazione», le Nazioni unite promossero la creazione dello United Nations International Children's Emergency Fund (Unicef) (Jacobs 1950a). Come notava un osservatore del tempo, contribuendo al benessere fisico ed emotivo dei bambini europei, l'Unicef avrebbe porta-

<sup>10</sup> Sul passaggio tra l'approccio all'assistenza infantile tra le due guerre e la Seconda guerra mondiale, si veda Urwin, Sharland 1992.



to avanti un ambizioso progetto politico-sociale che avrebbe avuto un impatto internazionale (Jacobs 1950b).

Come ha sottolineato Tara Zahra, nonostante l'impresa di internazionalizzazione e l'enfasi posta sull'assistenza individualizzata da parte dei nuovi organismi intergovernativi, l'umanitarismo del dopoguerra puntò a due istituzioni collettive per la riabilitazione dei bambini: la nazione e la famiglia, prediligendo il ricongiungimento delle famiglie biologiche e il rimpatrio dei bambini allontanati dalla propria famiglia e dal proprio paese di origine durante guerra<sup>11</sup>. Allo stesso modo, anche i governi nazionali europei puntarono al rimpatrio dei minori alla rinazionalizzazione dell'infanzia per far fronte al calo demografico e garantire la ricostruzione postbellica, mentre quelli dei paesi oltreoceano aprirono delle quote di immigrazione prioritarie per i bambini, ritenuti più facilmente inclini ad aprirsi ad una nuova identità nazionale rispetto agli immigrati adulti.

Per i bambini ebrei, la centralità di nazione e famiglia quali elementi chiave della riabilitazione dell'infanzia europea appariva particolarmente problematica. Le organizzazioni umanitarie e i rappresentanti dei movimenti sionisti si scontrarono su come e dove gli interessi dei bambini ebrei potessero essere tutelati: attraverso il ricongiungimento con i familiari superstiti o l'affidamento a genitori adottivi? Oppure, attraverso l'inserimento di questi ultimi in ambienti collettivi ispirati ai *kibbutz*, dove avrebbero potuto vivere con coetanei e ricevere un'educazione ebraica e sionista. Di fronte alla difficoltà di 'ritornare a casa' e all'ondata di antisemitismo che investì l'Europa (soprattutto orientale) dopo il 1945, molti bambini ebrei, anche quelli che avevano genitori e parenti, furono accolti in questi centri guidati da giovani leader sionisti giunti dalla Palestina. Se inizialmente gli operatori delle Nazioni unite mostrarono il loro scetticismo di fronte alla separazione di questi bambini dalla famiglia, dovettero poi in numerose occasioni riconoscere che la vita comunitaria avrebbe permesso ai bambini di crescere in un ambiente più sano dal punto di vista morale e avrebbe garantito loro l'accesso a cibo, beni di prima necessità e cure mediche che genitori e parenti superstiti non erano in grado di offrire.

In Italia, dove la fase di ricostruzione della comunità ebraica coincise anche con il transito di un cospicuo numero di profughi ebrei, i programmi di recupero, educazione e assistenza dei minori furono avviati dai soldati ebrei, rimodulati dall'ebraismo italiano e supervisionati (e finanziati) da organizzazioni umanitarie americane.

#### Ripartire dall'infanzia per costruire una nuova identità ebraica

Sin dall'avvio della campagna d'Italia nell'estate del 1943, rabbini militari di nazionalità diverse e soldati ebrei che dalla Palestina si erano uniti all'esercito alleato, diedero avvio alla faticosa ricostruzione della vita materiale, spirituale e

<sup>11</sup> Zahra 2009, 50. Non a caso, fu la cittadinanza nazionale a regolare l'accesso all'assistenza internazionale e poi il dibattito sui diritti umani promosso delle Nazioni unite.

culturale degli ebrei in Italia. Infatti, in questa fase iniziale, quando le operazioni militari erano ancora in corso e le organizzazioni umanitarie non erano ancora state autorizzate ad operare, furono i militari dell'esercito alleato a gestire anche gli aiuti alla popolazione civile. Per far fronte alla mancanza dei beni di prima necessità e prestare assistenza agli ebrei italiani e stranieri che erano riusciti a sfuggire le deportazioni, rabbini e soldati ebrei organizzarono collette di denaro, cibo e vestiti, coinvolgendo le loro comunità di origine dalla Palestina agli Stati Uniti, dal Canada al Sud Africa.

In parallelo all'organizzazione degli aiuti materiali, i soldati palestinesi gettarono le basi per le operazioni del Mossad Le-Aliyah Bet, il braccio segreto dell'Agencia ebraica incaricato di organizzare le partenze illegali del maggior numero possibile di ebrei dall'Europa, allo scopo di aggirare così il limite imposto dal Mandato britannico sulla Palestina<sup>12</sup>. Il raggiungimento di questo ambizioso obiettivo fu perseguito non solo attraverso un'intensa attività clandestina volta all'organizzazione delle partenze, ma anche attraverso un programma di educazione e preparazione dei futuri immigrati alla vita nell'insediamento ebraico in Palestina (*Yishuv*). In questo scenario, i bambini divennero destinatari privilegiati di specifiche attività assistenziali ed educative pensate per trasformarli in 'candidati prioritari' all'emigrazione in Palestina (o all'*aliyah*, in ebraico)<sup>13</sup>.

Nell'immediato dopoguerra, testimonianze, fotografie, memorie, documenti e report istituzionali celebrarono gli 'straordinari risultati raggiunti' dai soldati ebrei nella cura fisica, spirituale ed emotiva dei più piccoli. Nelle sue note personali durante la sua missione con l'esercito alleato nell'Italia meridionale, anche il già citato rabbino Kraft si soffermò proprio sugli effetti riabilitativi dell'incontro tra i bambini ebrei e i soldati palestinesi, dipingendo i primi come inselvaticiti dall'esperienza della guerra ed esaltando l'entusiasmo e la dedizione dei secondi nel rieducare e alleviare le sofferenze dei più piccoli:

Mi sono chiesto a cosa sia dovuto il vivace entusiasmo di questi bambini. Erano di buon umore, sembravano così intensamente vivi e attivi, nonostante la povertà di cui sono circondati e la scarsità dei loro averi. Ho scoperto il motivo quella mattina. I giovani palestinesi hanno compiuto uno straordinario miracolo di recupero e riabilitazione spirituale [che trova] pochi paralleli nella storia dell'umana nobiltà. Quando questi bambini sono emersi dalle rovine di quei brutali campi di concentramento, erano profondamente demoralizzati, compromessi eticamente e spiritualmente. Mentivano, imbrogliavano, rubavano. Questo è stato insegnato loro dai nazisti, che la vita è una giungla crudele, che solo i forti sopravvivono [... mentre] i deboli soccombono. [...] è a questo punto che i ragazzi palestinesi sono intervenuti e hanno organizzato

<sup>12</sup> Toscano 1990; Zertal 1998. Sulla storia della Brigata Ebraica si veda Fantoni 2022.

<sup>13</sup> Archives of the American Jewish Joint Distribution Committee, New York (d'ora in poi AJDC), Facts and Figures on AJDC's Children Care in Italy, 31 marzo, NY AR194554 / 4 / 44 / 5 / 631, Italy, Children, 1945-1954. Sulle hachsharot per bambini profughi Renzo, "To Build and Be Built".

un sistema scolastico e un programma di insegnamento per i bambini. [...] La politica educativa – che ben si evince da ogni bacheca – prevedeva di instillare nei bambini l'amore per Sion, l'avvicinamento alla nostra cultura e al desiderio di ricostruire la [nostra] terra<sup>14</sup>.

Fin dal settembre del 1943, al momento della liberazione del campo di concentramento di Ferramonti di Tarsia in Calabria, dove i soldati palestinesi avevano incontrato un gruppo di circa 2.000 ebrei (tra cui molti nuclei familiari con bambini di diverse età), oltre ad allestire delle scuole e promuovere attività culturali e ricreative per i più piccoli, furono aperti dei centri di preparazione, noti come *hachsharot* (dalla radice ebraica «preparare»), alcuni dei quali esclusivamente dedicati ai bambini<sup>15</sup>. Le *hachsharot* funzionavano come piccole comunità ispirate allo stile di vita e agli ideali del movimento kibbutzistico, dove i bambini studiavano l'ebraico e si immergevano in attività educative e ludiche pensate per farli familiarizzare con la realtà dell'insediamento ebraico in Palestina. Con lo stesso intento i soldati palestinesi riaprirono le strutture per l'infanzia già esistenti nelle comunità ebraiche italiane, come documentato nella corrispondenza del rabbino Philip Bernstein, capo del Comitato per le attività religiose dell'esercito e della marina alleata, alla fine del 1944:

Vi ho già scritto del meraviglioso lavoro che le truppe palestinesi hanno svolto per i bambini ebrei italiani. Quando ho visitato Firenze ho scoperto che stavano facendo la stessa cosa che hanno fatto a Roma. Hanno allestito una scuola dove in pochissimo tempo hanno insegnato ai bambini a leggere l'ebraico, a conversare in ebraico e a cantare canzoni ebraiche. Hanno infuso un nuovo spirito di vita in questi bambini che non molto tempo fa non erano dissimili dalle «ossa inaridite» di cui parla [il profeta] Ezechiele. Questi bambini, che erano come animali braccati quando c'erano i tedeschi, ora cantano, giocano e ridono ovunque come bambini liberi<sup>16</sup>.

A partire dalla seconda metà del 1944, con la liberazione di Roma, gli ebrei italiani poterono finalmente cooperare più attivamente all'opera di assistenza all'infanzia iniziata dai soldati, con i quali condividevano la preoccupazione per la situazione dei minori. A dicembre del 1944 il primo numero dell'*Israel*, il settimanale politico-culturale dell'ebraismo italiano, appena tornato alle stampe dopo la pausa imposta dalle leggi razziali del 1938, riportava nelle prime pagine la drammatica situazione dei bambini ebrei di Roma. Ad un anno dall'eccidio delle Fosse Ardeatine e le deportazioni, si contavano ventuno orfani e 444 figli di deportati, dei quali non si avevano ancora notizie. Nel complesso, si stimavano centocinquanta famiglie divise dal conflitto, per cui l'*Israel* sottolineava

<sup>14</sup> Cahjp, IT/IT 1296, From Santa Maria - Whither?, October 1945.

<sup>15</sup> Una delle *hachsharot* per bambini più note fu quella fondata dal soldato ebreo Moshe Zeiri nell'ex colonia fascista di Selvino, in provincia di Bergamo. Cfr. Luzzatto 2018.

<sup>16</sup> AJDC, Letter to Rabbi Philip Bernstein, 7 dicembre 1944, NY AR194554 / 4 / 44 / 5 / 631, Italy, Children 1945-1954.

la necessità di avviare le ricerche per rintracciare i genitori dispersi e mettere in piedi dei programmi di assistenza dedicati ai bambini<sup>17</sup>.

Ciò che più premeva gli ebrei italiani e i soldati ebrei in questa fase era soprattutto rintracciare i minori che erano stati lasciati o affidati ad istituti religiosi cattolici dai propri genitori nel corso del conflitto per riportarli sotto la custodia delle istituzioni comunitarie. Infatti, al contrario di quanto era accaduto in altri paesi, in Italia la minaccia delle deportazioni si concretizzò più tardi, per cui i bambini furono esclusi da azioni di salvataggio collettive, come quelle organizzate dal Kindertransport<sup>18</sup> o delle già menzionate Ose e Aliyah giovanile<sup>19</sup>. Tuttavia, con l'avvio delle deportazioni dall'Italia un discreto numero di bambini italiani e figli di ebrei stranieri internati in Italia era stato affidato a istituzioni cattoliche su iniziativa di genitori e familiari, che speravano così di poterli mettere in salvo (Maida 2019; Picciotto, 2019). Lo dimostra il fatto che, ancora prima della fine della guerra, la comunità ebraica di Roma aveva redatto due liste nominative di circa cento bambini che si trovavano nei conventi nell'area della capitale (si fa riferimento a questi documenti in Procaccia 2016, 231). Si trattava comunque di una stima provvisoria, destinata ad aumentare con la fine del conflitto, con la liberazione del resto del paese e l'arrivo dei profughi ebrei stranieri. Le risorse a disposizione dei soldati ebrei e delle istituzioni ebraiche italiane, che a fatica si stavano ricostituendo, non erano più sufficienti.

Ancora una volta, furono i soldati palestinesi a portare la situazione degli ebrei in Italia sotto i riflettori della stampa internazionale, sollecitando l'esercito alleato ad autorizzare l'intervento delle organizzazioni umanitarie internazionali. Tuttavia, la possibilità che l'Italia, in qualità di paese ex-nemico e cobelligerante, potesse ricevere gli aiuti delle Nazioni unite era ancora in fase di discussione al Consiglio dell'Unrra. Nell'estate del 1944 era stata inviata in Italia una Observer Mission, che riportò al Consiglio la necessità di un intervento da parte dell'agenzia delle Nazioni unite per assistere specifiche categorie di civili italiani e una stima di 20,000 profughi provenienti dai paesi alleati (*displaced persons*)<sup>20</sup>. Come aveva notato Felix M. Gentile, che tra agosto 1944 e febbraio 1946 fu vice direttore della sezione del welfare della Missione Italiana dell'Unrra, la Observer Mission era consapevole che l'unico modo per garantire un programma di aiuti internazionali all'Italia fosse far leva sulla situazione delle donne e dei bambi-

<sup>17</sup> "Un rilievo statistico degli orfani e figli dei deportati di Roma," 7 dicembre 1944, Israel anno XXX n. 1.

<sup>18</sup> *Kindertransport* fu il nome informale di una serie di operazioni di salvataggio che tra il 1938 e il 1940 portarono migliaia di bambini, per la maggior parte ebrei dalla Germania nazista in Gran Bretagna, dove furono affidati a famiglie o ricoverati in orfanotrofi (Baumel 2012).

<sup>19</sup> L'Aliyat Ha-No'ar (in italiano Aliyah giovanile, nota anche nella traduzione inglese di Youth Aliyah) fu fondata nel 1932 da Recha Freier, per portare bambini e ragazzi ebrei dalla Germania nazista in Palestina per un periodo di formazione agricola. Durante il 1933-45, il programma coinvolse circa quindicimila giovani ebrei in Palestina (Bar-Gil 1999).

<sup>20</sup> Woodbridge, *Unrra*, vol. 2, 259.

ni, considerati tra le vittime più vulnerabili della guerra<sup>21</sup>. Con queste premesse, l'Unrra iniziò ad operare in Italia dalla fine del 1944, anche se gli accordi con il governo postfascista furono siglati solo all'inizio dell'anno successivo.

L'inizio della missione Unrra in Italia rappresentò un punto di svolta non solo per gli aiuti materiali direttamente garantiti da quest'ultima, ma anche perché permise ad altre organizzazioni di volontariato di poter stabilire i propri uffici nel paese e operare sotto la sua supervisione. Infatti, con l'avanzare dell'esercito alleato in Europa, la gestione delle questioni umanitarie passò dalle mani dei militari all'amministrazione civile dell'Unrra, che a sua volta si servì di un sistema di mandati per delegare ad istituzioni nazionali ed altre organizzazioni umanitarie di volontariato la distribuzione degli aiuti a livello locale. Per quel che concerne l'assistenza agli ebrei in Italia, questo cambiamento portò al coinvolgimento di nuovi attori internazionali, tra i quali due organizzazioni ebraiche americane: il Joint che dal 1944 stabilì i suoi uffici in Italia e il World Jewish Congress (Wjc)<sup>22</sup> che offrì il suo supporto economico e politico a distanza.

Prendendo ad esempio il caso della comunità ebraica di Roma si può notare come in pochi mesi il supporto del Jdc e il Wjc permise di consolidare alcuni progetti già avviati dai soldati ebrei, come poi avvenne in seguito nelle altre comunità ebraiche dopo la liberazione dell'intero paese. Già a marzo 1945 era stato recuperato l'orfanotrofio israelitico Giuseppe e Violante Pitigliani, che durante la guerra era stato occupato dalle ospiti e dalle suore del collegio femminile dell'Opera pia Casa della provvidenza di Frascati, distrutto dai bombardamenti. L'evacuazione delle occupanti fu tutt'altro che agevole e fu possibile esclusivamente grazie all'intervento del Jdc, che supportò le suore del collegio femminile nel trovare un alloggio alternativo, finanziando nel frattempo la ristrutturazione dell'orfanotrofio per l'accoglienza dei bambini ebrei<sup>23</sup>. Pochi mesi dopo la fine della guerra, il Pitigliani ospitava cinquanta bambini tra i quattro e i dieci anni. In parallelo, la Casa per bambini 'Henrietta Szold' inaugurata dai soldati ebrei al Lido di Ostia per ospitare i minori recuperati da conventi, passò poi sotto la supervisione della Child Welfare Division del Wjc e fu riservata a circa quaranta bambini in età prescolare (dai tre ai sei anni)<sup>24</sup>.

A giugno 1945, anche se circa un centinaio di bambini ebrei erano già stati accolti negli istituti ebraici riaperti a Roma e quasi settecento frequentasse-

<sup>21</sup> Gentile 1946, 502. Questo aspetto è evidenziato in Salvatici 2011, 94-95. Sul ruolo di madri e bambini quali beneficiari prioritari di specifici modelli di welfare cfr. Vezzosi 2002.

<sup>22</sup> Il Wjc è un'organizzazione non governativa fondata a Ginevra nel 1936 allo scopo di rappresentare e difendere gli interessi delle comunità ebraiche della diaspora, ma anche degli ebrei che vivono in Israele.

<sup>23</sup> AJDC, Report on the Rome Jewish Orphanage and the Monte Mario Summer Home for the children, 24 giugno 1945, NY AR194554 / 4 / 44 / 5 / 631, Italy, Children 1945-1954. Procaccia 2016, 224-26.

<sup>24</sup> "La 'Casa dei Bambini Henrietta Szold' al Lido di Roma," Israel, 3 maggio 1945; Aucei, Raffaele Cantoni al Capo Missione dell'Unrra in Italia, 13 settembre 1946, b. 93F f. 10; Aucei, World Jewish Congress, 13 maggio 1947, b. 93F f. 10.

ro scuole elementari e asili della comunità, circa 170 bambini al di sotto dei tre anni venivano ancora affidati da parenti e genitori ai conventi durante il giorno (Procaccia 2016, 253). Nello stesso periodo, il Joint segnalava che centinaia di bambini nel ghetto e nelle campagne romane vivevano in stato di malnutrizione e in condizioni di estrema povertà, trascorrendo gran parte del giorno in strada. Per arginare questa situazione, il Jdc riconobbe l'urgenza di creare un centro di recupero per ospitarli, nutrirli e curarli, a rotazione, per un periodo di due o tre settimane. A tale scopo fu individuata una villa a Monte Mario a Roma, che dai primi di luglio 1945 accolse ottanta bambini, con l'aiuto di volontari tra giovani ebrei italiani, i soldati delle unità palestinesi e della Jewish Relief Unit<sup>25</sup>.

Sempre grazie al Wjc e al sostegno del Ministero per l'assistenza postbellica (che aveva messo a disposizione un milione di lire per la comunità ebraica di Roma), all'inizio del 1947 fu aperta la Casa per orfani sulla via Cassia, intitolata a Franca Muggia, una ebrea veneziana che durante la guerra aveva lavorato per il Dipartimento della Aliyah giovanile fino alla deportazione e alla morte ad Auschwitz<sup>26</sup>. La Casa ospitava cento bambini tra i sei e i dodici anni, con cinque classi elementari attivate sotto la giurisdizione del Provveditorato agli studi di Roma<sup>27</sup>.

Più in generale, il supporto del Jdc e del Wjc fu cruciale non solo per rafforzare le istituzioni comunitarie che erano state ripristinate all'indomani della liberazione ma anche per pianificare nuove attività per la ricostruzione dell'ebraismo italiano. La riscoperta delle radici ebraiche, l'entusiasmo per il progetto sionista e l'obiettivo di creare solidi legami comunitari portò la leadership ebraica a puntare sull'«ebraizzazione» di giovani e bambini attraverso specifici programmi educativi e culturali. A tale scopo, nel 1946 l'Unione stabilì il Comitato cultura ed educazione e chiamò Dante Lattes<sup>28</sup> a coordinarlo. Obiettivo primario del nuovo comitato fu quello di stabilizzare quel sistema scolastico creato nel 1938 per rispondere all'espulsione di alunni e insegnanti ebrei dalle scuole italiane. Per questo motivo furono studiati nuovi curricula scolastici, redatti nuovi libri di testo, preparati e reclutati nuovi insegnanti e fu avviata una campagna di propaganda per attirare nuovi iscritti<sup>29</sup>. La stessa impronta fu data anche a quelle rare strutture per l'infanzia, che nel periodo dell'emancipazione erano sopravvissute in pochissime comunità e che avevano mantenuto un ca-

<sup>25</sup> AJDC, Report on the Rome Jewish Orphanage and the Monte Mario Summer Home for the children, 24 giugno 1945, NY AR194554 / 4 / 44 / 5 / 631.

<sup>26</sup> Unity in dispersion, 305.

<sup>27</sup> Aucei, Ucii al Ministero per l'assistenza postbellica, 14 gennaio 1947, b. 93F f. 10; Aucei, Ucii al Provveditorato agli studi di Roma, 28 febbraio 1947, b. 93F f. 10; Raffaele Cantoni ad Emilio Sereni, 11 novembre 1946, b. 93F f. 10. Unity in dispersion, 305.

<sup>28</sup> Dante Lattes (1876-1965) rabbino e pubblicitista, fu direttore del *Corriere Israelitico* e poi dell'*Israël* insieme ad Alfonso Pacifici, con il quale fondò nel 1925 *La rassegna mensile di Israel*. Nel 1939 emigra in Palestina dove rimane fino al 1946, quando torna in Italia per dirigere il Comitato educazione e cultura per l'Ucii.

<sup>29</sup> Sulle scuole ebraiche cfr. Piussi 1997.

rattere di puro assistenzialismo per rispondere alle esigenze delle famiglie più povere. Secondo il neocostituito comitato, le nuove scuole ebraiche sarebbero servite ad arginare «l'analfabetismo ebraico degli adulti» mantenendo viva quell'«atmosfera di entusiasmo ebraico» che i soldati erano stati capaci di suscitare nei più giovani<sup>30</sup>. Questo percorso sarebbe proseguito anche fuori dalla scuola, nelle strutture comunitarie per l'infanzia, per le quali si rendeva necessario reclutare *madrachim* (letteralmente 'guide', con un ruolo educativo), che come fratelli e sorelle maggiori instradassero i bambini «verso un indirizzo morale, sociale, civico ed un'educazione ebraica»<sup>31</sup>. Tuttavia, se da un lato il coinvolgimento di così tanti attori alimentò l'entusiasmo e la cooperazione reciproca, dall'altro implicò anche la difficile coesistenza di visioni, metodi e obiettivi diversi nell'approccio alla cura e all'educazione dei più piccoli.

### La sfida della reintegrazione

Seppur ricordato esclusivamente come un periodo di estrema solidarietà e armonia, l'incontro tra gli ebrei italiani e i soldati provenienti dalla Palestina fu complesso e non sempre agevole. Ambo le parti dovettero fare i conti con i limiti altrui e le incomprensioni che ne scaturirono. Infatti, nonostante il convinto attaccamento degli ebrei italiani all'ideologia sionista, riscontrabile nell'atteggiamento apertamente pro-sionista dell'Unione delle comunità israelitiche italiane (Ucii) e nella proliferazione di organizzazioni e associazioni giovanili sioniste, i soldati ebrei dovettero fare i conti con la volontà di questi ultimi di ritrovare il proprio posto e reintegrarsi nella società italiana.

Nel caso specifico dell'assistenza all'infanzia, se inizialmente i percorsi di riabilitazione dei bambini ebrei italiani e quelli dei profughi si intrecciarono, una volta superata la fase di estrema precarietà, questi proseguirono su due strade diverse. Si fa particolare riferimento ai programmi di preparazione per l'*aliyah* (come le *hachsharot*): se centinaia di bambini profughi furono collettivamente trasferiti nei *kibbutz* in Palestina, i bambini italiani emigrati dalle *hachsharot* furono solo venticinque fino al 1949<sup>32</sup>. Questo rifletteva l'orientamento del sionismo italiano che non si tradusse in una migrazione di massa verso la Palestina nel dopoguerra, mantenendo le caratteristiche di un'*aliyah* 'in miniatura', per riprendere la definizione dello storico Arturo Marzano<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Aucei, Leo Levi a Raffaele Cantoni: Rapporto sulla situazione scolastica in Italia, senza data, 44B, f. 11 Campeggi – Sport 1934-36.

<sup>31</sup> Aucei, Circolare n. 5 della Federazioni Giovanile Ebraica, 27 giugno 1948, 44B, f. 14 Circoli Giovanili Ebraici.

<sup>32</sup> Secondo un articolo apparso su Israel solo 25 bambini italiani furono trasferiti in Israele fino al 1949 con il programma della Youth Aliyah, cfr. Bimbi italiani in terra d'Israele, 9 settembre 1949, Israel.

<sup>33</sup> L'atteggiamento pro-sionista della comunità ebraica italiana dopo la Shoah è discusso in Schwarz 2004, 48-100; su giovani ebrei italiani, sionismo e aliyah, cfr. Simoni 2018; sull'emigrazione ebraica italiana verso la Palestina/Israele dopo la Shoah, cfr. Marzano 2010.

Il dibattito sul futuro dell'ebraismo italiano e, di conseguenza, l'approccio educativo e il tipo di supporto da offrire ai più giovani, si infiammò con il rientro di alcuni ebrei italiani emigrati in Palestina per sfuggire alle persecuzioni e ora chiamati a ricoprire ruoli di primo piano nella riorganizzazione della vita comunitaria. Questi celebrarono 'i mirabili risultati' raggiunti in breve tempo dai soldati, ma si affrettarono a limare l'orientamento esclusivamente secolare da questi adottato nelle scuole e nelle istituzioni per l'infanzia. Nell'immediato dopoguerra, Leo Levi, delegato dell'Agenzia ebraica per le attività educative in Italia, attribuì 'gli errori' dei soldati palestinesi alla scarsa conoscenza della diaspora italiana, fortemente integrata, ma anche ad una postura ideologica tutt'altro che incline a dare spazio alla religione, che – sempre secondo Levi – avrebbe invece dovuto costituire la spina dorsale della rigenerazione ebraica in Italia. Dunque, gli ebrei italiani giunti dalla Palestina diedero forma ad un programma per l'infanzia che ruotava attorno a due pilastri – l'apprendimento della lingua ebraica e gli insegnamenti religiosi – allo scopo di aprire un varco nell'assimilatissimo ebraismo italiano e nutrire quel sentimento di coesione comunitaria, instillando un senso di appartenenza ad *Eretz Israel* tra i più piccoli. Per riprendere le parole di Leo Levi:

[...] si deve partire dal materiale umano che è quello che è: i bambini di 6-10 anni, di famiglie assimilatissime e di capacità intellettuale spesso limitata. Meglio [fornire] poche nozioni e molto amore per l'ebraismo e la lingua ebraica, che pappagallesche ripetizioni di regole e dogmi, che non fanno né [saggi] né buoni ebrei.

Anche il Jdc identificò nell'"eccessiva assimilazione" degli ebrei italiani un elemento di debolezza e la principale causa della loro difficoltà ad abbracciare i modelli che l'organizzazione ebraica americana propose per ristrutturare il funzionamento della vita comunitaria (Klein 2018). Infatti, anche se gli aiuti finanziari erogati per il mantenimento di scuole, asili e orfanotrofi o sotto forma di quella che oggi chiameremmo 'adozione a distanza' rappresentarono gli elementi più noti e visibili delle politiche di *child welfare* estere avviate in Italia nel secondo dopoguerra, va sottolineato che le organizzazioni intervenute nell'assistenza e nell'educazione all'infanzia ebraica – nel caso italiano il Jdc e il Wjc – cercarono allo stesso tempo di importare nuovi modelli di assistenza e metodi didattici, nel tentativo di soppiantare quelli esistenti considerati ormai arcaici e inefficaci. L'approccio al *child welfare* di queste istituzioni americane rispecchiava le tesi abbracciate dall'umanitarismo internazionale che sostenevano che non fosse la violenza della guerra a generare le conseguenze più durature sulla psiche del bambino, quanto la destabilizzazione emotiva scatenata dalla separazione dalla famiglia (in particolare dalle madri). Perciò, per la Child Welfare Division del Wjc bisognava rimediare al senso di insicurezza, inferiorità e non appartenenza che affliggeva i bambini ebrei dopo la Shoah. Più nello specifico, sempre secondo il Wjc – che in Italia aveva già avviato un Foster Parents Plan, che prevedeva l'invio di pacchi contenenti beni di prima necessità o contributi economici offerti da ebrei americani ai bambini ebrei italiani – non era sufficiente garantire l'accesso a nidi, orfanotrofi e case per bambini, ma era essenziale



fornire sicurezza emotiva e accettazione a livello individuale. A tale scopo, per esempio, il Wjc aveva fondato il Correspondents' Service, attraverso il quale i bambini europei potevano stringere un rapporto di corrispondenza con famiglie di ebrei americani, che «dovevano impegnarsi a soddisfare alcuni requisiti fondamentali della tradizione ebraica», ovvero contribuire a rinsaldare l'identità ebraica del bambino. Tra il 1945 e il 1948 questo programma aveva coinvolto 10,880 bambini europei, tra cui 319 italiani<sup>34</sup>. Nella sua corrispondenza con l'Ucii nel 1945, Cathrine Varchaver (a capo della Child Welfare Division del Wjc e responsabile del Correspondents' Service) forniva le linee guida per gestire il programma e ricordava che lo scambio epistolare e il legame tra le famiglie americane e i bambini europei sarebbe servito come strumento di sostegno morale e emotivo (Procaccia 2016, 295-96)<sup>35</sup>.

L'intenzione sottostante ai programmi dedicati all'infanzia coordinati dal Wjc non era quella di sostituirsi alla famiglia, ma quella di rendere la comunità in grado di supportarla nel fornire al bambino il tipo di assistenza ed educazione necessari a farlo diventare un adulto sano e membro consapevole di una comunità. Più nello specifico, l'obiettivo del Child Welfare Division del Wjc era quello di stabilire «un modello nel lavoro di assistenza ai bambini ebrei, un modello di amore, appartenenza e continuità ebraica» capace di rispondere non solo alle esigenze primarie dell'infanzia, ma anche di garantire il benessere del bambino, partendo dal presupposto che non solo «i valori nazionali» ma anche la «terapia psicologica» giocassero un ruolo chiave nella sua riabilitazione<sup>36</sup>.

Anche il Joint, riprendendo le tesi degli esperti di psicologia infantile, riteneva essenziale agire precocemente per fornire questi strumenti al bambino:

non c'è una seconda possibilità nell'infanzia. Va e viene rapidamente. [...] Se il bambino si trova a vivere un'esperienza paralizzante durante questi primi anni di vita, non vi si può rimediare in seguito, poiché avrà perso per sempre gli anni della sua vita in cui è più facilmente influenzabile, quando può trarre i maggiori benefici dall'apprendimento, quando è più desideroso e pronto ad imparare, [gli anni in cui] si gettano le basi su cui si fonderà tutta la sua vita<sup>37</sup>.

Tuttavia, soprattutto dai report del Joint, emerse una certa riluttanza da parte degli ebrei italiani a fare proprie queste pratiche di *child welfare*. Infatti, strutture, istituzioni e programmi dedicati all'infanzia, come anche il personale impegnato nella custodia, nella cura e nell'educazione dei bambini furono costantemente sottoposti allo scrutinio delle organizzazioni finanziatrici. Il Joint, in particola-

<sup>34</sup> Questa ricerca non ha tuttavia rintracciato la corrispondenza tra i bambini italiani e le famiglie americane. Unity in dispersion, 308.

<sup>35</sup> Sugli obiettivi del Correspondents' Service secondo la prospettiva della sua fondatrice, cfr. Varchaver 1946; 1948.

<sup>36</sup> Unity in dispersion, 307.

<sup>37</sup> AJDC, Jdc Guide for Day Care Centers A Handbook to Air Communities in Developing Day Care Center Programs for Pre-School Children, 28 febbraio 1964, NY AR195564 / 3 / 2 / 785 Day Care, General, 1955-1956, 1958-1963.

re, pur riconoscendo le difficoltà oggettive in cui si trovò a lavorare il personale degli asili e degli orfanotrofi ebraici in Italia, fu molto critico rispetto alla metodologia applicata dal personale nell'interazione con i bambini, che agli occhi degli osservatori appariva spesso riconducibile al periodo fascista. Per esempio, nel settembre del 1945, dopo aver visitato alcuni istituti di Roma, un operatore dell'organizzazione americana commentò:

[In Italia] i metodi educativi e la mancanza di opportunità ricreative ricordano l'epoca vittoriana. Si suppone che la mancanza di libertà e della possibilità per il bambino di esprimersi debbano essere un retaggio del regime fascista. Le insegnanti sembrano mancare di immaginazione e iniziativa. Hanno dimenticato che un bambino impara di più attraverso un gioco che attraverso l'insegnamento scolastico formale. Nella scuola materna si vedono bambini piccoli, di tre, quattro e cinque anni seduti ai banchi di scuola tutta la mattina a guardare una maestra stanca che scrive su una lavagna cantilenando l'alfabeto con un tono monocorde. I bambini sembrano apatici, sottomessi e sono fin troppo silenziosi e ben educati<sup>38</sup>.

Il delegato del Joint fu stupito dalla mancanza di personale specializzato e di giocattoli o libri colorati. Nel suo report, egli sottolineava l'urgenza di incoraggiare le maestre e le educatrici ad aggiornarsi, utilizzando «libri moderni e dai colori sgargianti e attrezzature da gioco dall'America». Per questo aveva suggerito una dettagliata lista del materiale che riteneva necessario per migliorare la situazione e aveva proposto che le scuole ebraiche negli Stati Uniti 'adottassero' delle scuole italiane, alle quali inviare materiale didattico al passo con i tempi<sup>39</sup>.

I report delle organizzazioni umanitarie che operarono a livello nazionale ci permettono di osservare che questa difficoltà nell'adattarsi alle novità portate dall'estero rispecchiava una più generale tendenza italiana. Anche il già menzionato Felix M. Gentile, a capo del dipartimento del welfare della missione Unrra, aveva scritto delle difficoltà riscontrate nell'avviamento del programma della Nazioni unite dedicato all'infanzia, lamentando l'incapacità degli italiani «di adattarsi alle esigenze del lavoro da svolgere» (Gentile 1946, 508).

Dopo un paio d'anni, la situazione non doveva apparire ancora soddisfacente all'Unrra che commissionò uno studio per lanciare un Nursery School Project in Italia. Questo sarebbe servito per preparare personale qualificato allo scopo di sopperire alle carenze nel campo dell'educazione e del *welfare* per l'infanzia nella penisola. Il compito di condurre l'indagine preliminare fu affidato ad una delegata del Save the Children Fund, Winifred Harley, che nel 1947 visitò alcune scuole ed istituzioni dedicate all'infanzia in Italia. All'epoca le principali istituzioni che si facevano carico della cura dei bambini e delle madri a livello

<sup>38</sup> AJDC, Children's Institutions in Italy, 17 settembre 1945, NY AR194554 / 4 / 44 / 5 / 631, Italy, Children 1945-1954.

<sup>39</sup> Ibidem.

nazionale erano l'Opera nazionale maternità e infanzia (Onmi), creata in epoca fascista nel 1925, e le opere pie amministrate da diversi ordini cattolici.

Nel suo studio la Harley evidenziava come l'approccio di queste istituzioni fosse principalmente rivolto al raggiungimento della riabilitazione fisica, mentre mancava del tutto «la comprensione dei bisogni reali del bambino». Per quanto riguarda le residenze per bambini (orfanotrofi, brefotrofi e asili), il report di Save the Children Fund confermava sia la mancanza di personale specializzato che l'arretratezza dei metodi educativi, riscontrati anche dal Joint nelle istituzioni ebraiche. Anche le conclusioni a cui giunse la delegata del Save the Children Fund somigliavano a quelle abbozzate dall'ufficiale del Joint:

Il desiderio di mantenere l'ordine e la disciplina è dovunque marcato, e questa tendenza nell'educazione italiana deve essere molto più antica del regime fascista. [...] Le persone non si rendono conto che se si concedessero più libertà e responsabilità ai bambini nelle scuole, è più probabile che, da adulti, questi diventino cittadini controllati e rispettosi della legge. [...] La caratteristica più angosciante [...] è la monotona rigidità dei metodi usati con i bambini. Non c'è alcun tentativo di dare loro libertà [...] e non c'è gioco. I bambini sono tutti lì per imparare e sono sempre seduti ai banchi davanti alla maestra che fa lezione. [...] Lo staff Unrra che lavora nel settore del welfare è profondamente consapevole del bisogno di rinnovamento nella cura dei bambini in tutti gli asili e le istituzioni in Italia, dove l'ignoranza della moderna psicologia [infantile] costituisce un rischio per la salute mentale di molti futuri cittadini italiani e di certo non promuove un senso di cittadinanza responsabile<sup>40</sup>.

Nell'osservare questa coincidenza tra il pensiero della delegata del Save the Children Fund, che offre uno sguardo più generale sul sistema scolastico e la questione del *child welfare* nell'Italia post-fascista, con le impressioni del Joint sul caso della minoranza ebraica, va tenuto conto che l'ambiente in cui si erano formati e avevano lavorato molti degli insegnanti, educatori e assistenti sociali ebrei era quello delle scuole e dell'assistenzialismo fascista. Questo aspetto era chiaro anche alla Comitato cultura ed educazione dell'Ucii che si attivò per formare nuovi insegnanti attraverso seminari intensivi per «ringiovanire lo spirito delle vecchie maestre abbarbicate ai vecchi sistemi» e avviò un ricco programma editoriale per offrire a maestri ed educatori argomenti di pedagogia, proposte e consigli didattici, lezioni tipo e riflessioni sull'insegnamento<sup>41</sup>. Inoltre, l'inaugurazione di una sede dell'Ose in Italia potenziò i servizi di assistenza sociale e medica per i bambini, con la promozione di campagne di igiene, medicina sociale e preventiva e la formazione di personale specializzato<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Archives Nationales Paris (d'ora in poi Anp), AJ 43/1141 - The Save the Children Fund. Nursery Children in Italy par Winifred Harley, 1947.

<sup>41</sup> Aucei, Leo Levi a Raffaele Cantoni: Rapporto sulla situazione scolastica in Italia, senza data, 44B, f. 11 Campeggi - Sport 1934-36.

<sup>42</sup> "Un anno di lavoro dell'Ose in Italia", 26 giugno 1947, Israel; "Primo Congresso dell'Ose-Italia", 9 giugno 1949, Israel.

Dall'analisi dei resoconti redatti dalla moltitudine di attori fino ad ora citati appare evidente che, anche se la situazione generale del sistema educativo e assistenziale migliorò rapidamente, i nuovi modelli si consolidarono a fatica e, in alcuni casi, non fu raggiunto il traguardo sperato. L'incoraggiamento e il sostegno economico del Joint e del Wjc fu fondamentale in questo tortuoso percorso di ripresa della minoranza ebraica, che espresse in più occasioni la propria gratitudine per gli aiuti ricevuti. Tuttavia, l'incontro tra l'ebraismo italiano – desideroso di rinnovare la propria identità ebraica ma anche di ritrovare una propria collocazione nell'Italia post-fascista – e le organizzazioni ebraiche americane non portò ad immediati e profondi cambiamenti nel sistema educativo e del *welfare* all'infanzia, riflettendo più in generale la difficoltà italiana ad adattarsi e fare propri i modelli proposti dall'umanitarismo internazionale. Le impressioni della delegata del Save the Children Fund, Winifred Harley, ci restituiscono una fotografia di questo complesso rapporto tra gli italiani e i 'soccorritori' internazionali:

Non c'è dubbio che gli italiani sentano di aver subito l'interferenza di troppi stranieri. Il regime fascista li ha [sottoposti ad una disciplina ferrea]. Essi sono poi stati oppressi dall'occupazione tedesca. La liberazione ha portato le truppe britanniche e americane che hanno anch'esse causato tensione e fastidio. Se alcuni sono, senza dubbio, desiderosi di rinnovare i loro contatti con la Gran Bretagna e gli Stati Uniti, molta gente desidera anche essere lasciata in pace per poter portare avanti i propri progetti. L'Unrra è sicuramente stata accolta con gratitudine, ma non sono mancate critiche e disapprovazione riguardo all'attitudine di alcuni membri della missione e all'apparente stravaganza dei metodi usati per la distribuzione [degli aiuti]. [...] C'è sicuramente grande bisogno di aiuto e ispirazione per una nuova visione dell'assistenza all'infanzia e dell'educazione negli asili. Tuttavia, questo aiuto potrà essere efficacemente elargito solo nel caso in cui gli italiani abbiano iniziato a sentire tale necessità e saranno in uno stato d'animo ricettivo. Solo con queste condizioni si potrà sperare che un piccolo pezzo di lavoro iniziato da stranieri potrà influenzare la gente e diffondersi<sup>43</sup>.

La moderna concezione del *welfare* di cui le organizzazioni umanitarie si fecero portatrici nell'Italia repubblicana non riuscì a soppiantare la radicata logica caritativa o i modelli di assistenza preesistenti, nonostante la lunga dipendenza degli italiani, ebrei e non, dagli aiuti internazionali. In parallelo, l'atmosfera di entusiasmo e l'ondata di rinnovamento che caratterizzò la minoranza ebraica italiana dopo la Shoah non furono elementi sufficienti a far radicare le proposte di coloro che giunsero in soccorso della comunità ebraica italiana. Inizialmente, le iniziative dei soldati ebrei per i bambini furono accolte dagli ebrei italiani, ma poco dopo furono rimodulate in nome delle esigenze della comunità locale, che abbracciava l'idea che la ricostruzione comunitaria dovesse partire dalla

<sup>43</sup> Anp, AJ 43/1141 - The Save the Children Fund.

riscoperta delle radici ebraiche dei più giovani, anche attraverso il sionismo, ma non condivideva pienamente l'approccio secolare e la prospettiva dell'*aliyah*. Nel portare avanti quest'opera di rinnovamento identitario, la classe dirigente puntò alle istituzioni comunitarie, dimostrando una certa sfiducia nei confronti della famiglia, o meglio dei genitori, considerati troppo assimilati per fornire ai figli l'«amore per l'ebraismo». In particolare, tra i tanti progetti per l'infanzia proposti o avviati nella tortuosa fase di ricostruzione comunitaria, la nuova scuola ebraica si distinse come lo strumento più efficace, in grado di consolidare tra i bambini e i giovani ebrei italiani l'attaccamento alla comunità e all'identità ebraica.

## Bibliografia

- Adler, Eliyana R. 2020. *Survival on the Margins: Polish Jewish Refugees in the Wartime Soviet Union*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bar-Gil, Shlomo. 1999. *Mehapsim Bayt Motzim Moledet: Aliyat Ha-No'ar Be-Hinukh U-Be-Shikum: Sherit Ha-Pletah 1945-1955* [ebraico]. Jerusalem: Yad Izhak Ben-Zvi.
- Bauer, Yehuda. 1974. *My Brother's Keeper: A History of the American Joint Distribution Committee, 1929-1939*. Philadelphia: Jewish Publication Society of America.
- Baumel, Judith Tydor. 2012. *Never Look Back: The Jewish Refugee Children in Great Britain, 1938-1945*. West Lafayette, IN: Purdue University Press.
- Borgwardt, Elizabeth. 2007. *A New Deal for the World. America's Vision for Human Rights*, Cambridge: Harvard University Press.
- Clifford, Rebecca. 2020. *Survivors: Children's Lives After the Holocaust*. New Haven: Yale University Press.
- Di Padova, Federica. 2018. "Rinascere in Italia. Matrimoni e nascite nei campi per Displaced Persons ebrei 1943-1948." *Deportate, esuli, profughe* 36: 1-19.
- Doron, Daniella. 2015. *Jewish Youth and Identity in Postwar France. Rebuilding Family and Nation*. Bloomington: Indiana University Press.
- Dwork, Deborah. 1993. *Children with a Star: Jewish Youth in Nazi Europe*. New Haven: Yale University Press.
- Fantoni, Gianluca. 2022. *Storia della Brigata ebraica. Gli ebrei della Palestina che combatterono in Italia nella Seconda guerra mondiale*. Torino: Einaudi.
- Fehrenbach, Heide. 2015. "Children and Other Civilians: Photography and the Politics of Humanitarian Image-Making." In Heide Fehrenbach, Davide Rodogno (ed. by), *Humanitarian Photography*, 165-99. New York: Cambridge University Press.
- Fieldstone, Sara. 2015. *Raising the World. Child Welfare in the American Century*. Cambridge-London: Harvard University Press.
- Gentile, Felix M. 1946. "U.N.R.R.A. Child-Feeding in Italy." *Social Service Review* 20, 4: 502.
- Gorin, Valerie. 2015. "L'enfance comme figure compassionnelle: Étude transversale de l'iconographie de la famine aux dix-neuvième et vingtième siècles." *Revue Européenne d'Histoire* 22, 6: 940-62.
- Grossman, Atina. 2007. *Jews, Germans, and Allies. Close Encounters in Occupied Germany*. Princeton-Oxford: Princeton University Press.
- Holborn, Louise W. 1956. *International Refugee Organization: A Specialized Agency of The United Nations. Its History and Work, 1946-1952*. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobs, Samuel K. 1950a. "The United Nations International Children's Emergency Fund: An Instrument of International Social Policy." *Social Service Review* 24, 2: 143-72.

- Jacobs, Samuel K. 1950b. "The United Nations International Children's Emergency Fund: An Instrument of International Social Policy." *Social Service Review* 24, 3: 347-73.
- Klein, Shira. 2018. *Italy's Jews from emancipation to fascism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Luzzatto, Sergio. 2018. *I bambini di Moshe: gli orfani della Shoah e la nascita di Israel*. Torino: Einaudi.
- Maida, Bruno. 2019. *La Shoah dei bambini. La persecuzione dell'infanzia ebraica in Italia (1938-1945)*. Torino: Einaudi.
- Malkki, Liisa. 2010. "Children, Humanity, and the Infantilization of Peace." In Ilana Feldman, Miriam Ticktin (ed. by), *In the Name of Humanity: The Government of Threat and Care*, 58-85. Durham: Duke University Press.
- Mankowitz, Zeev. 2002. *Life between Memory And Hope: The Survivors of The Holocaust In Occupied Germany*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, Dominique. 2002. "Humanitarian Sympathy for Children in Times of War and the History of Children's Rights, 1919–1959." In J. A. Marten (ed. by), *Children and War: A Historical Anthology*, 184-99. New York: New York University Press.
- Marzano, Arturo. 2010. "Italian Jewish Migration to Eretz Israel and the birth of the Italian Chalmutz Movement (1938–1948)." *Mediterranean Review* 3, 1: 1-29.
- Ouzan, Françoise. 2018. *How Young Holocaust Survivors Rebuilt Their Lives: France, the United States, and Israel*. Bloomington: Indiana University Press.
- Picciotto, Liliana. 2019. *Salvarsi, Gli ebrei d'Italia sfuggiti alla Shoah*. Torino: Einaudi.
- Piussi, Anna Maria (a cura di). 1997. *E li insegnerai ai tuoi figli. Educazione ebraica in Italia dalle leggi razziali ad oggi*. Firenze: Giuntina.
- Procaccia, Micaela (a cura di). 2016. *Una storia nel secolo breve. L'Orfanotrofio Israelitico Italiano Giuseppe e Violante Pitigliani (Roma 1902-1972)*. Firenze: Giuntina.
- Reinisch, Jessica. 2011. "Internationalism in relief: the Birth (and death) of UNRRA." *Past & Present* 210, 6: 258-89.
- Reinisch, Jessica. 2013. "Auntie UNRRA at the crossroads." *Past & Present* 218, 8, 2013: 70-97.
- Renzo, Chiara, Aldouby Achinoam, and Michal Peles-Almagor. 2022. "Theater in Jewish DP's Camps in Italy: A Stage for Political and Ideological Debate on Aliyah, Zionism and Jewish identity." *Quest. Issues in Contemporary Jewish History* 21, 1: 103-54.
- Renzo, Chiara. 2020. "'To Build and Be Built': Jewish Displaced Children and Youth in Post-War Italy, 1943–48." In Beatrice Scutaru, Simone Paoli (ed. by), *Child Migration and Biopolitics. Old and New Experiences in Europe*, 105-23. London: Routledge.
- Salvatici, Silvia. 2011. "Not Enough Food to Feed the People. L'Unrra in Italia (1944-1945)." *Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900* 14, 1: 83-99.
- Schwarz, Guri. 2004. *Ritrovare se stessi. Gli ebrei nell'Italia postfascista*. Roma-Bari: Laterza.
- Shapira, Michal. 2013. *The War Inside: Psychoanalysis, Total War, and the Making of the Democratic Self in Postwar Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simoni, Marcella. 2018. "Young Italian Jews in Israel, and Back: Voices from a Generation (1945–1953)." In Francesca Bregoli, Carlotta Ferrara degli Uberti, Guri Schwarz (ed. by), *Italian Jewish Networks from the Seventeenth to the Twentieth Century*, 173-200. Palgrave Macmillan.
- Stein, Herman D. 1948. "Welfare and Child Care Needs of European Jewry." *Jewish Social Service Quarterly* 25.
- Toscano, Mario. 1990. *La "Porta di Sion" L'Italia e l'immigrazione clandestina ebraica in Palestina, 1945–1948*. Bologna: Il Mulino.

- Urwin, Cathy, and Elaine Sharland. 1992. "From Bodies to Minds in Childcare Literature: Advice to Parents in Inter-War Britain." In Roger Cooter (ed. by), *In the Name of the Child: Health and Welfare in England, 1880–1940*, 174-99. New York: Routledge.
- Varchaver, Catherine. 1946. "The Letters of European Jewish Children." *The Jewish Social Service Quarterly* 23, 2: 119-24.
- Varchaver, Catherine. 1948. "Rehabilitation of European Jewish Children Through Personal Contact." *The Jewish Social Service Quarterly* 24, 4: 408-11.
- Vezzosi, Elisabetta. 2002. *Madri e Stato. Politiche sociali negli Stati Uniti del Novecento*. Roma: Carocci.
- World Jewish Congress (a cura di). 1948. *Unity in dispersion. A history of the World Jewish Congress*. New York: World Jewish Congress.
- Zahra, Tara. 2009. "Lost Children: Displacement, Family, and Nation in Postwar Europe." *The Journal of Modern History* 81, 1: 45-86.
- Zahra, Tara. 2012. *I figli perduti. La ricostruzione delle famiglie europee nel secondo dopoguerra*. Milano: Feltrinelli.
- Zeitoun, Sabine. 2010. *Histoire de l'Ose: de la Russie tsariste à l'occupation en France*. Paris: L'Harmattan.
- Zertal, Idith. 1998. *From Catastrophe to Power: The Holocaust Survivors and the Emergence of Israel*. Berkeley: University of California Press.

# Le adozioni a distanza del Foster Parents' Plan: aiuti americani nell'Italia in trasformazione (1947-1969)

Silvia Cassamagnaghi

A partire dagli anni della Seconda guerra mondiale, e in modo decisamente rilevante in quelli successivi, svariati enti umanitari statunitensi, sia religiosi che laici, si impegnarono nel fornire soccorsi alle martoriolate popolazioni vittime dal conflitto, cercando, allo stesso tempo, di creare un sistema di assistenza 'virtuosa' che potesse funzionare anche in tempo di pace. Non era sufficiente alleviare momentaneamente la situazione: era necessario creare condizioni di sviluppo che rendessero tali benefici permanenti. Se, prima della guerra, gli Stati Uniti si erano impegnati in modo piuttosto limitato nell'assistenza a paesi stranieri<sup>1</sup>, in questo periodo, alla luce delle necessità della ricostruzione e di nuovi assetti politici internazionali, il governo federale cominciò a considerare gli aiuti internazionali come un punto cruciale della propria politica estera, la cui natura doveva comprendere anche obiettivi morali e toccare la sfera 'emotiva' di chi ne sarebbe stato beneficiato<sup>2</sup>. La cooperazione con le organizzazioni private, in ambito politico, sociale ed economico, divenne di primario interesse per gli americani, per mantenere rapporti amichevoli con alcuni paesi, accanto – e, a volte, anche in opposizione – alle relazioni diplomatiche 'tradizionali'. Gli aiuti che prove-

<sup>1</sup> Tali interventi avvennero soprattutto attraverso l'American Red Cross e l'American Relief Administration, guidata dal presidente Hoover. Cfr. Salvatici 2015, 101-37.

<sup>2</sup> Su queste tematiche si vedano, ad esempio: Wilson, Brown 2009; McCleary 2009; Paulmann 2016; Reinisch 2008; Salvatici 2008; Shephard 2008.

Silvia Cassamagnaghi, University of Milan, Italy, [silvia.cassamagnaghi@unimi.it](mailto:silvia.cassamagnaghi@unimi.it), 0000-0003-1448-0423

Referee List (DOI 10.36253/fup\_referee\_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Silvia Cassamagnaghi, *Le adozioni a distanza del Foster Parents' Plan: aiuti americani nell'Italia in trasformazione (1947-1969)*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0389-0.03, in Silvia Salvatici, Annalisa Urbano (edited by), *L'Italia repubblicana e gli aiuti internazionali*, pp. 39-60, 2024, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0389-0, DOI 10.36253/979-12-215-0389-0



nivano dagli Stati Uniti dovevano far parte di un piano che, implicitamente, prevedesse anche ulteriori sviluppi nel rafforzare stati ritenuti ‘deboli’, in vista del raggiungimento di essenziali obiettivi geostrategici (McCleary 2009, 3-5).

L'amministrazione statunitense e la sua opinione pubblica si resero ben presto conto che uno dei problemi più pressanti e attuali era quello dell'infanzia, che, tra il 1939 e il 1945, era stata vittima innocente delle violenze belliche: affamati, soli, emarginati, i bambini avevano sperimentato il crollo drammatico di ogni valore, comprese le tradizionali strutture familiari (Denechere, Niget 2015; Lindenmeyer 1997; Maida 2017; Ostrovsky 2015; Suski 2009; Zahra 2012). Per far fronte a tali tragedie, a situazioni complesse e delicate che assillavano l'intera Europa, erano necessarie strutture che disponessero di esperienza e di personale qualificato. Coloro che, in questo frangente, operarono per la protezione dei minori potevano contare sulla cooperazione con istituzioni governative, da cui ricevevano contributi. Tra le organizzazioni benefiche americane votate a occuparsi di infanzia, c'era certamente il Foster Parents' Plan, che, dopo aver iniziato la propria attività nel 1937, soccorrendo poche centinaia di bambini vittime della guerra civile spagnola, nel secondo dopoguerra si occupò dell'assistenza a migliaia di minori in tutto il mondo come Foster Parents' Plan for War Children, aprendo una propria sede anche in Italia, nel 1947<sup>3</sup>.

Due anni dopo la fine del conflitto, quando il paese mostrava ancora i segni della distruzione bellica, il Plan portò nella penisola il proprio sistema di ‘adozioni a distanza’, che cercava, per prima cosa, di fare in modo che il bambino non venisse, se possibile, allontanato dalla propria famiglia, ma che, al contrario, la sua situazione si ‘consolidasse’, per prima cosa, dal punto di vista economico, in modo che non corresse il rischio di venire abbandonato o di essere ricoverato in un istituto. Provvedere al sostentamento e all'educazione di un minore all'estero aveva, per un cittadino nordamericano, un costo di pochi centesimi al giorno, ma l'effetto finale poteva essere dirimente e il Plan fungeva da collegamento tra i fanciulli in difficoltà e i cosiddetti *foster parents*. Questi ‘genitori adottivi virtuali’ erano nient'altro che volenterosi donatori che, da oltreoceano, si impegnavano a sostenere uno o più minori per un periodo di tempo prestabilito; i bambini venivano incoraggiati a sviluppare con loro relazioni personali, attraverso lo scambio di lettere, doni, disegni o fotografie, sperando di stabilire, così, vincoli tra singoli individui, intesi come simboli di una nuova comprensione tra popolazioni (Dijsselbloem et al. 2014, 117; Fieldston 2014, 240).

I fondi a disposizione del Plan provenivano soprattutto da donazioni private: solo una piccola parte era rappresentata da aiuti governativi, tanto è vero che, ad esempio, negli anni Sessanta, meno dell'8 per cento delle risorse a disposizione dell'ente erano di origine federale (McCleary 2009, 27), e, dunque, nel corso degli anni, si dimostrò essenziale saper interessare alla propria causa un numero crescente di benefattori. Poiché ci si rivolgeva a una variegata platea di donatori, bisognava tenere viva l'attenzione sulle proprie attività, dimostrando come

<sup>3</sup> Per ulteriori informazioni sulla nascita del Foster Parents' Plan si veda Cassamagnaghi 2021.

il denaro raccolto venisse effettivamente speso, sulla base di un semplice principio: i finanziatori privati avevano il diritto di fare domande su come venivano utilizzati i loro soldi e di ricevere informazioni che giustificassero le richieste, laddove si tendeva a sovvenzionare con maggior piacere le organizzazioni che si dimostravano efficienti, adempiendo al proprio mandato, o che rappresentavano valori di solidarietà in cui potersi rispecchiare.

Con l'ausilio della documentazione originale del Foster Parents' Plan Italia, per il periodo 1947-1969, oggi depositata presso la University of Rhode Island Library<sup>4</sup>, è stato possibile ricostruire oltre vent'anni di lavoro del Plan, ma anche l'evoluzione del programma stesso e i cambiamenti intercorsi all'interno della società italiana; si sono così potuti definire alcuni dei passaggi che portarono da aiuti individuali a orfani e giovani vittime di guerra, a un più generale e diffuso sostegno alle famiglie, passando da politiche di pura sussistenza – attuate fornendo cibo, riparo e cure sanitarie di base –, a un vero e proprio sostegno allo sviluppo emotivo e intellettuale degli assistiti, grazie anche a un costante e crescente interesse verso un'educazione che potesse andare oltre quella primaria. La visione d'insieme che è emersa dallo studio di queste carte ha messo in luce come i meccanismi di funzionamento del lavoro del Plan e i suoi equilibri interni fossero tutt'altro che semplici e privi di criticità, come li si voleva far apparire agli osservatori esterni.

#### Il Foster Parents' Plan for War Children in Italia

L'interesse del Plan per l'Italia era cominciato già nel 1944, anche se non era allora possibile aiutare i bambini, fragili vittime della distruzione bellica, direttamente sul territorio<sup>5</sup>. Nelle zone liberate, si iniziò, però, a organizzare centri di accoglienza grazie al lavoro di Padre H.P. Bleach (McCleary 2009, 58), che, nel dicembre 1944, riuscì a mettere in funzione diverse colonie tra Roma e il Sud Italia, dove erano seguiti circa 120 bambini, di cui si sperava di poter presto incrementare il numero (Molumphy 1984, 77-78).

La decisione di stabilire una sede operativa del Plan in Italia si concretizzò solo qualche anno più tardi, nel maggio del 1947, quando il direttore per gli affari europei, Fred Mason, si recò nella capitale per trovare una sede ufficiale, discutere con le autorità italiane le future attività dell'ente – oltre a stabilire un accordo col governo per un cambio vantaggioso del dollaro –, sondare la situazione dell'infanzia da sostenere e, ovviamente, nominare il primo direttore in loco. La scelta cadde su una giovane italoamericana, Elma Baccanelli, che aveva il curriculum adatto: laureata alla Columbia in lingue e filologia romanza, allieva di Prezzo-

<sup>4</sup> Vorrei in questa sede esprimere la mia gratitudine a Karen Walton Morse, Direttrice delle Distinctive Collections della University of Rhode Island Library, per l'immenso e generoso aiuto offertomi in un momento difficile e delicato come quello della pandemia di Covid-19.

<sup>5</sup> Edna Blue, *Sirens and School Bells*, opuscolo sd, New York, Foster Parents' Plan, in United Nation Archives, New York, Fondo United Nations Relief and Rehabilitation Administration (1943-1946), b. Foster Parent's Plan for War Children.

lini, aveva fatto parte dello staff del sindaco di New York, Fiorello La Guardia. Allo scoppio della Seconda guerra mondiale, era entrata come ausiliaria nell'esercito americano, lavorando soprattutto per l'Office of War Information e, negli Stati Uniti, in Algeria e, dopo la Liberazione, in Italia, dove aveva fatto parte anche dell'US Information Service (Usis), per poi prendere servizio come *attaché* culturale presso l'Ambasciata americana a Roma<sup>6</sup>. Mason la convinse a guidare i programmi italiani del Plan e questa scelta si dimostrò funzionale alla buona riuscita del progetto. Baccanelli, grazie alle proprie origini e al suo percorso di studi, conosceva bene sia l'inglese, sia l'italiano e aveva anche dimestichezza con gli 'stili di vita' di entrambi i paesi: fu perciò in grado di mediare tra le aspettative anglosassoni – per i primi dieci anni di attività, fino al 1957, ogni azione dell'ufficio di Roma doveva essere comunicata, discussa e approvata, non solo dal quartier generale di New York, ma anche da quello di Londra, responsabile per le operazioni in Europa – e i problemi reali di un paese difficile e complicato, soprattutto dal punto di vista politico. Un paese in cui, in materia di aiuti umanitari, ci si doveva costantemente confrontare sia con le istituzioni laiche, sia con quelle religiose, e dove, come veniva spesso rimarcato nei vari scambi epistolari con la direttrice esecutiva, Edna Blue, un certo atteggiamento 'caotico', spesso incomprensibile per gli americani, era all'ordine del giorno e andava spiegato ai referenti stranieri<sup>7</sup>. Baccanelli cercava di arginare le lungaggini della burocrazia italiana, spesso riuscendo a ottenere ciò che voleva, il che le aveva guadagnato due soprannomi: 'la matta', «the crazy gal», o 'in gamba', «on the beam»: «I don't care what people call me, as long as the work gets done»<sup>8</sup>.

Le carte raccontano anche come, per più di vent'anni<sup>9</sup>, Baccanelli si dedicò al programma del Plan e ai bambini che da esso venivano assistiti (Laurenzi 2018, 107-24; 2019, 9-19 e 31-40), percorrendo mensilmente diverse centinaia di chilometri per trovare nuovi piccoli da sostenere o per controllare che i casi già avviati venissero gestiti nel miglior modo possibile, a volte mettendo in secondo piano la propria vita privata e la propria salute<sup>10</sup>; era necessario capire le necessità più urgenti, adeguandosi ad esse, anche a seconda dei cambiamenti che progressivamente inter-

<sup>6</sup> *Meet Plan's Directors. The People Who Help You Help Your Foster Child. Mrs. Elma B. Laurenzi, Director in Italy.* 1962. "Lifelines. 25th Anniversary Year, 1962". Foster Parents' Plan.

<sup>7</sup> Letter from Elma Baccanelli to Edna Blue, January 25<sup>th</sup> 1949, in University of Rhode Island Library, Special Collections and Archives (d'ora in poi Risc) Records of Foster Parents Plan International (d'ora in poi Fpp), Volume 2 1937-1982 (d'ora in poi Vol.2), Plan History Research Files (d'ora in poi Phrf)-Italy: Field Director Correspondence 1947-1949 (d'ora in poi Fdc 47-49), box 157, folder 452.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Elma Baccanelli morì a Roma, a soli cinquant'anni, pochi mesi dopo la definitiva chiusura del Plan in Italia. Cfr Risc, Fpp, Vol. 2, PLRF-Italy: Laurenzi, Elma Baccanelli (Plan Director in Italy), Death of, box 158, folder 460.

<sup>10</sup> Si vedano, ad esempio, le lettere di Elma a Edna Blue datate May 5<sup>th</sup> 1949, May 11<sup>th</sup> 1949, June 27<sup>th</sup> 1949 e October 10<sup>th</sup> 1949 in Risc, Fpp, Vol. 2, Phrf-Italy: Fdc 47-49, box 157, folder 452.

corsero nella società italiana, e guadagnarsi la stima dei collaboratori, delle autorità e di coloro che dirigevano altri enti benefici con finalità simili a quelle del Plan.

Fin dall'inizio della direzione Baccanelli, nel 1947, il Plan aderì all'American Council of Voluntary Agencies for Foreign Service (Acvafs), che, in quello stesso anno, apriva la propria sede italiana, riunendo una dozzina di organizzazioni americane di beneficenza<sup>11</sup>. Con l'intento di consolidare il proprio controllo sugli enti privati, il governo americano, già nel 1943, aveva creato l'Acvafs, per gestire i crescenti aiuti umanitari in Europa, sotto l'egida della Foreign Economic Administration. L'intenzione era sostanzialmente quella di dirigere i soccorsi e la ricostruzione, fungendo da raccordo tra le attività di tutti i gruppi non governativi, impegnandosi non nelle raccolte di fondi o nella pianificazione delle singole attività, ma piuttosto nel coordinamento di questioni specifiche e rilevanti (McCleary 2009, 51). Il pericolo che l'Acvafs voleva evitare era essenzialmente quello di una sovrapposizione delle mansioni svolte dai vari enti, senza che le autorità americane esercitassero un controllo troppo stringente, anche se esse rimanevano, nel complesso, le uniche in grado di amministrare le risorse disponibili. Le agenzie che facevano capo all'Acvafs, dunque, lavorarono a stretto contatto con il governo e, in particolare, con il War Department e la War Relief Control Board, con l'obbligo di dichiararsi, per prima cosa, e soprattutto, 'americane', superando ogni differenza confessionale o ideologica (McCleary 2009, 52). L'Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid svolse una funzione importante, offrendo – fino ad anni Sessanta inoltrati, quando la sua importanza cominciò a venir meno, così come la necessità di aiuti per l'Italia – alle organizzazioni umanitarie private la possibilità, ad esempio, di ricevere sovvenzioni per il trasporto marittimo dagli Stati Uniti: in questo modo le spedizioni di cibo, vestiario, medicinali e forniture ospedaliere e scolastiche risultavano pressoché gratuite per tali enti (McCleary 2009, 63-65).

I primi anni del Plan in Italia furono caratterizzati dalla necessità di 'prendere confidenza' con la realtà in cui si doveva operare; per questo si decise di cercare l'appoggio di alcuni enti italiani presenti sul territorio, come, ad esempio, l'Opera nazionale maternità e infanzia (Onmi) (Minesso 2007), l'Ente nazionale per l'assistenza agli orfani dei lavoratori (Enaoli) (Molumphy 1984, 77-82), ma anche il Servizio madrinato della Croce rossa italiana<sup>12</sup> e la Pro in-

<sup>11</sup> Tra le varie agenzie, oltre al Foster Parents' Plan, era possibile annoverare The American Friends Service Committee, The American Joint Distribution Committee, Boys Towns of Italy, The Church World Service [National Council of the Churches of Christ, The Congregational Christian Service Committee, The International Rescue Committee, ORT (Organization for Rehabilitation and Training), Save the Children Federation, The United Hebrew Immigrant Society (HIAS) [rifugiati ebrei], United Seamen's Service, Young Men's Christian Association (YMCA) and Young Women's Christian Association (YWCA). Comunicato stampa "Twenty Years of Service in Italy by American Private Charities", December 22<sup>nd</sup> 1967, in Risc, Fpp, Vol. 2, Phrf- Italy, 1965-1968, Quarterly Reports 1965-1968, box 33, folder 48.

<sup>12</sup> Si vedano i documenti conservati presso l'Archivio centrale dello Stato, Roma (d'ora in poi Acs), Fondo Croce rossa italiana (d'ora in poi Cri), Ufficio Madrinato, buste 44-52.

fanzia mutilata di Don Gnocchi<sup>13</sup>, soprattutto per essere indirizzati verso i casi da seguire. Da principio, le azioni del Plan si concentrarono su quei minori che erano ricoverati presso istituti e, soprattutto, su coloro che, durante il conflitto, avevano subito gravi menomazioni fisiche. Già nel 1947, ad esempio, i bambini mutilati che erano ospitati dall'Orfanatrofio di San Michele, nei sobborghi di Roma, trovarono genitori americani a distanza che si fecero carico delle loro necessità; l'anno successivo – grazie alle donazioni di un celebre sostenitore del Plan, Arturo Toscanini<sup>14</sup>, e al lavoro di Don Gnocchi, legato da vincoli di fiducia e amicizia al Maestro (Bressan 2017, 162-63) – la Casa del piccolo mutilato di Don Orione, a Milano, ricevette aiuti e fondi per poter allestire una sala operatoria all'avanguardia.

Se l'intento doveva essere quello di coinvolgere benefattori americani nei problemi dell'infanzia italiana, facilitare l'adesione al programma e raccogliere sovvenzioni, la causa di questi bambini sfortunati fu particolarmente funzionale. Nell'Europa postbellica erano presenti migliaia di piccoli mutilati, ciechi o con disturbi psichici, e circa il 37 per cento di coloro che erano allora seguiti dal Plan avrebbero avuto bisogno di arti artificiali, operazioni di chirurgia plastica e occhi di vetro; nella sola Italia si calcolava che fossero presenti almeno 15.000 bambini mutilati (Molumphy 1984, 79-80). Durante la guerra, per fretta o per imperizia, le amputazioni erano spesso state fatte in modo più che approssimativo: alcuni medici si erano limitati a tagliare gli arti compromessi, senza però lasciare quei lembi di carne che sarebbero stati necessari per preservare ciò che restava, cosicché molti dovevano essere nuovamente operati (Molumphy 1984, 79). Immagini di bambini italiani, come Franco D., che aveva perso entrambe le gambe, erano utilizzate per fare appello ai donatori in Nord America e mantenerne viva la solidarietà<sup>15</sup>. Tuttavia, nonostante il grande impegno profuso in questo settore, la realtà dei fatti era decisamente lontana da come veniva mostrata dalle *brochure* pubblicitarie.

#### Pubblicità anima della beneficenza

Esemplare, in questo senso, potrebbe essere considerato il caso di Carmelo B., un ragazzino che aveva subito l'amputazione degli arti superiori e che si trovava ricoverato a San Michele. Il Plan si interessò del suo caso e si fece carico di ogni spesa affinché Carmelo potesse ricevere cure adeguate negli Stati Uniti, dove, nel luglio del 1948, fu operato in New Jersey dal dottor Henry Kessler,

<sup>13</sup> Archivio storico Fondazione don Gnocchi, Milano (d'ora in poi Asfdg), Fondo Fondazione Pro Juventute, fald. 21, fasc. Enti stranieri.

<sup>14</sup> Risc, Fpp, Vol. 2, Phrf-Italy: Toscanini, Arturo and Walter, Milan Colony Donation, 1949-1951, box 159, folder 471 e Asfdg, Fondo Fondazione Pro Juventute, fald. 21, fasc. Enti stranieri.

<sup>15</sup> *Usa appeal, February 1949, Foster Parents' Plan for War Children, Front letter written by Edna Blue, International Chairman.* «This appeal includes an image, and a letter and information about Plan's work. [...] This was produced with the aim to encourage people to support the organization and help the children». Foster Parents' Plan Italy, <https://mediabank.plan-international.org>.

direttore del Newark Home for Crippled Children; le immagini utilizzate dal Plan e riprese dalla stampa raccontavano di come in America gli fossero stati applicati degli arti artificiali all'avanguardia, realizzati su misura<sup>16</sup>, ma la storia era decisamente meno lineare. Innanzi tutto, i ritardi nella preparazione delle 'nuova braccia' per il ragazzo avevano fatto temere che esse non sarebbero state pronte in tempo per il ritorno in Italia, previsto per l'aprile del 1949<sup>17</sup>. Tali lungaggini avevano influito anche sulla riabilitazione di Carmelo e avrebbero potuto mettere in crisi quegli aspetti 'propagandistici' che stavano enormemente a cuore agli uffici di New York: un incontro del ragazzino con il presidente Truman, prima della partenza per Roma (il che avrebbe probabilmente avuto una notevole ricaduta sulla stampa americana e italiana) e la possibilità di fare buone foto 'pubblicitarie' con la sua famiglia e i suoi vecchi compagni all'Istituto San Michele<sup>18</sup>, dato che: «With a good set of photos we can do a great deal»<sup>19</sup>.

Le aspettative intorno a Carmelo erano altissime – «Everyone is waiting to see Carmelo perform miracles»<sup>20</sup> –, ma i problemi, anche umani, che intralciavano il cammino erano parecchi, a partire dalla stessa famiglia del ragazzo. I genitori gli avevano, infatti, scritto che sarebbe stato meglio se fosse rimasto in America, invece di far ritorno in Italia; Baccanelli aveva perciò dovuto parlare con loro: non solo, a suo avviso, stavano dando al ragazzo l'impressione di non essere amato e desiderato – il che poteva essere, dal punto di vista psicologico, controproducente per il suo recupero – ma una sua permanenza in America era anche impossibile sotto l'aspetto pratico<sup>21</sup>.

Gli arti artificiali risultarono pronti solo pochi giorni prima della partenza: Edna Blue non stentava a definirli 'meravigliosi' e Carmelo era, di fatto, l'unico al mondo a possedere qualcosa del genere<sup>22</sup>. Tuttavia, il giovane avrebbe necessitato di preparazione, esercizio e fisioterapia, per non vanificare le enormi sofferenze patite e le ingenti spese sostenute dal Plan<sup>23</sup>, ma col ritorno di Carmelo in Italia, i problemi cominciarono a moltiplicarsi, andando dalle richieste

<sup>16</sup> *Foster child Carmelo Bova takes photo with his newly fitted artificial arms*, 1949-Usa-01.jpg, <https://mediabank.plan-international.org>.

<sup>17</sup> Letter from Edna Blue to Elma Baccanelli, February 2nd, 1949, in Risc, Fpp, Vol. 2, Phrf-Italy: Fdc 47-49, box 157, folder 452.

<sup>18</sup> Letter from Edna Blue to Elma Baccanelli, February 24th, 1949, in Risc, Fpp, Vol. 2, PHRFItaly: Fdc 47-49, box 157, folder 452.

<sup>19</sup> Re. Carita Colony – from Edna Blue to Elma Baccanelli, March 4th, 1949, in Risc, Fpp, Vol. 2, PHRFItaly: Fdc 47-49, box 157, folder 452.

<sup>20</sup> Letter from Elma Baccanelli to Edna Blue, March 10th, 1949, in Risc, Fpp, Vol. 2, PHRFItaly: Fdc 47-49, box 157, folder 452.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Letter from Edna Blue to Elma Baccanelli, April 1st, 1949, in Risc, Fpp, Vol. 2, Phrf-Italy: Fdc 47-49, box 157, folder 452.

<sup>23</sup> Letter from Edna Blue to Elma Baccanelli, April 8th, 1949, in Risc, Fpp, Vol. 2, PHRFItaly: Fdc 47-49, box 157, folder 452.

economiche della sua famiglia<sup>24</sup> alle difficoltà nei rapporti con la stampa. Nonostante l'interesse mostrato da alcune importanti testate giornalistiche (tra cui *Life*) nel continuare a raccontare la storia di Carmelo, ai vertici del Plan si era terrorizzati che il ragazzo potesse venir colto da un fotografo senza indosso le sue protesi e potesse confessare candidamente che non le usava affatto<sup>25</sup>. I suoi genitori andavano poi dicendo che per loro sarebbe stato infinitamente meglio se, invece degli arti artificiali per il figlio, avessero ricevuto denaro contante con cui acquistare un pezzo di terra<sup>26</sup>. Baccanelli cercò di rimediare, parlando di persona con la giornalista americana che seguiva la vicenda, che si dimostrò comprensiva, capendo quanto fosse difficile gestire questa situazione, data la condizione di innegabile miseria della famiglia di origine di Carmelo, che creava ostacoli ai piani del Plan. Baccanelli insistette anche sul fatto che fosse ancora prematuro giudicare i risultati finali della riabilitazione e che, a Roma, Carmelo sarebbe stato presto affidato a cure specialistiche<sup>27</sup>. Alla fine, si giunse a una sorta di accordo con i media: i tempi non erano ancora maturi per poter raccontare la seconda parte di questa storia, il possibile e tanto atteso 'lieto fine'. Baccanelli, tuttavia, mestamente prevedeva l'insuccesso di questo progetto: «I foresee that nothing will come of it, although I have done my best»<sup>28</sup>: certamente non ci sarebbe stato il ritorno di immagine sparato, ma, almeno, si era riusciti ad arginare il 'disastro' pubblicitario. Ciò che risultava più grave era però il deteriorarsi dei rapporti con il ragazzo, che, secondo la direttrice del Plan Italia, stava diventando 'ingestibile' e del quale non ci si poteva più fidare, anche se lei stessa non riusciva a condannarlo completamente: Carmelo e tanti altri come lui avevano subito esperienze così traumatiche che avevano finito per credere che mentire e imbrogliare fossero gli unici sistemi per stare al mondo<sup>29</sup>. Di quanto fosse delicata la situazione di Carmelo, si era, invece, perfettamente accorto Don Gnocchi, che, nel novembre del 1949, chiese che venisse trasferito nel suo istituto di Pessano con Bornago, dove si trovavano altri giovanissimi con menomazioni fisiche causate dalla guerra. Per il sacerdote era essenziale che potesse riprendere un'esistenza 'relativamente normale'<sup>30</sup>, lontano da quelle attenzioni che la momentanea 'celebrità ameri-

<sup>24</sup> Letter from Elma Baccanelli to Edna Blue, July 4th, 1949, in Risc, Fpp, Vol. 2, PHRFItaly: Fdc 47-49, box 157, folder 452.

<sup>25</sup> Letter from Edna Blue to Elma Baccanelli, August 29th, 1949, in Risc, Fpp, Vol. 2, PHRFItaly: Fdc 47-49, box 157, folder 452.

<sup>26</sup> Letter from Elma Baccanelli to Edna Blue, September 12th, 1949, in Risc, Fpp, Vol. 2, PHRFItaly: Fdc 47-49, box 157, folder 452.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Letter from Elma Baccanelli to Edna Blue, October 12, 1949, in Risc, Fpp, Vol. 2, Phrf-Italy: Fdc 47-49, box 157, folder 452.

<sup>30</sup> Elma Baccanelli a Don Gnocchi, 10 novembre 1949 e Don Gnocchi a Elma Baccanelli, 14 novembre 1949, in Asfdg, Milano, Fondo Fondazione Pro Juventute, fald. 21, fasc. Enti stranieri.

cana' gli aveva dato; era necessario che ritrovasse un contatto con la realtà, per quanto dura fosse<sup>31</sup>. Il Plan continuò a lavorare con i ragazzi mutilati e con Don Gnocchi fino al 1952, anno in cui la legge n° 648 del 1950 entrò a pieno regime<sup>32</sup> e dunque i bambini paralizzati, mutilati e ciechi cominciarono a ricevere una regolare pensione di invalidità da parte del governo italiano e l'intervento del Plan in questo ambito venne sospeso.

Comparire su un prestigioso settimanale statunitense illustrato era una buona fonte di promozione per far conoscere i propri progetti e il proprio lavoro ai potenziali donatori e i casi più 'disperati' erano, ovviamente, anche quelli che facevano più notizia. Tra il giugno del 1948 e il maggio 1950, ad esempio, a più riprese su *Time*, si parlò di Italo R., un bambino di otto anni, rimasto cieco e privo di entrambi gli arti superiori a causa di un ordigno bellico; quando *Time* pubblicò una sua foto, mentre imparava a leggere un testo in braille con le labbra e il naso grazie all'aiuto del Foster Parent's Plan<sup>33</sup>, le donazioni fioccarono e fu possibile raccogliere l'equivalente di oltre 300 mila lire, somma che venne poi utilizzata per aprire un conto di risparmio per il bambino<sup>34</sup>. Anche per Italo, si ipotizzò la possibilità di un'operazione negli Stati Uniti, con il cosiddetto 'metodo Kruckenberg', un procedimento chirurgico che consisteva nel dividere in due parti un singolo moncherino, cosicché potesse venir utilizzato come se si trattasse di due dita. Era una pratica impiegata per chi, oltre ad aver perso entrambe le braccia, era anche cieco e avrebbe perciò avuto maggiori difficoltà nel servirsi di arti artificiali<sup>35</sup>. Tuttavia, la fiducia nei medici americani era notevolmente scemata e a preoccupare era anche il fattore economico: per il Plan non era più in alcun modo possibile sostenere costi simili a quelli affrontati per Carmelo<sup>36</sup>. Era preferibile occuparsi dei casi 'ordinari', piuttosto che di quelli 'straordinari', ma la pubblicità continuava ad essere considerata un elemento vitale.

Un altro sistema per coinvolgere, dal punto di vista mediatico, i possibili benefattori americani fu quello di accostare sistematicamente il nome dell'ente a quello di attori hollywoodiani o celebrità di vario genere, 'amici' del Plan che, per una ragione o per l'altra, si trovavano a passare dall'Italia e che si prestavano

<sup>31</sup> Don Gnocchi a Elma Baccanelli, 4 marzo 1950, in Asfdg, Fondo Fondazione Pro Juventute, fald. 21, fasc. Enti stranieri.

<sup>32</sup> Legge 10 agosto 1950, n. 648 "Riordinamento delle disposizioni sulle pensioni di guerra". G.U. 1° settembre 1950, Suppl. Ord. n. 200.

<sup>33</sup> *The Long Road Back* 1948 e *Exceptional Child* 1949. Si veda anche Letters from Edna Blue to Elma Baccanelli, February 21, 1949, in Risc, Fpp, Vol. 2, Phrf-Italy: Fdc 47-49, box 157, folder 452.

<sup>34</sup> Letters from Elma Baccanelli to Edna Blue, July 4th, 1949, August 10th, 1949, August 16th, 1949, in Risc, Fpp, Vol. 2, Phrf-Italy: Fdc 47-49, box 157, folder 452.

<sup>35</sup> Letter from Edna Blue to Elma Baccanelli, March 17th, 1949, in Risc, Fpp, Vol. 2, Phrf-Italy: Fdc 47-49, box 157, folder 452.

<sup>36</sup> Letter from Edna Blue to Elma Baccanelli, April 1st, 1949, in Risc, Fpp, Vol. 2, PHRFItaly: Fdc 47-49, box 157, folder 452.



a posare per una foto: da Raymond Burr<sup>37</sup>, a Peter Ustinov<sup>38</sup>, a Sandra Dee<sup>39</sup>. Per l'Italia, il caso più celebre fu quello che ruotò intorno a Gary Cooper, fin dagli anni Trenta uno dei più apprezzati e conosciuti divi americani. In realtà, era la moglie di Cooper, Sandra Shaw, anch'ella attrice, ma molto meno popolare del marito, ad aver adottato a distanza una bambina italiana, Raffaella G., originaria della provincia di Caserta. Venuta a sapere che Cooper sarebbe arrivato in Italia, la caparbietà di Edna Blue nel raggiungimento di visibilità per l'ente che dirigeva la spinse a sollecitare Baccanelli affinché l'attore venisse 'intercettato' e convinto a incontrare Raffaella. «When you read on the papers that he is in Italy, you could contact him – or them, if his wife is along – and say the little girl would love to visit them for just a moment...»<sup>40</sup>. L'ideale, per Blue, sarebbe stato poter avere delle foto da far pubblicare sui giornali statunitensi (ma anche su quelli italiani: cosa c'era in quel momento di più 'genuinamente americano' di un divo di Hollywood?), ma si sarebbe, eventualmente, anche potuta accontentare di un dettagliato resoconto della storia<sup>41</sup>. Baccanelli riuscì a organizzare un incontro, che forse rimase il 'colpo giornalistico' meglio riuscito del Plan; grazie ai rapporti di amicizia che aveva stretto con diversi rappresentanti della 'comunità' dei giornalisti americani a Roma – ad esempio con la corrispondente del *New Yorker*<sup>42</sup> – Elma fu in grado di ottenere buoni articoli sulla stampa più prestigiosa, e, addirittura, intere puntate di programmi radiofonici, nei quali i bambini potevano 'parlare' con i genitori adottivi negli Stati Uniti, ad esempio, grazie alla *WOV*<sup>43</sup>, una stazione radio americana in lingua italiana che, diverse volte alla settimana, trasmetteva da Roma<sup>44</sup>.

### I bambini del Plan: un sistema collaudato

Nel corso degli anni, il lavoro del Plan si estese notevolmente, anche dal punto di vista geografico, soprattutto verso aree particolarmente disagiate della penisola. La povertà era più drammatica al Sud e gli aiuti, per quanto con-

<sup>37</sup> "Raymond Burr with his Italian foster child", 1961, <https://mediabank.planinternational.org/?c=41394&k=609eb30e7d>.

<sup>38</sup> "Peter Ustinov with his foster child Maria Tramanto", 1960, <https://mediabank.planinternational.org/?c=41394&k=609eb30e7d>.

<sup>39</sup> "Sandra Dee with an Italian foster child", 1960, <https://mediabank.planinternational.org/?c=41394&k=609eb30e7d>.

<sup>40</sup> Letter from Edna Blue to Elma Baccanelli, "Re: Gary Cooper's Child", March 17th, 1949, in Risc, Fpp, Vol. 2, Phrf-Italy: Fdc 47-49, box 157, folder 452.

<sup>41</sup> Letter from Edna Blue to Elma Baccanelli, "Re: Gary Cooper's Child", March 17th, 1949, in Risc, Fpp, Vol. 2, Phrf-Italy: Fdc 47-49, box 157, folder 452.

<sup>42</sup> Letter from Elma Baccanelli to Edna Blue, March 24th, 1949, in Risc, Fpp, Vol. 2, Phrf-Italy: Fdc 47-49, box 157, folder 452.

<sup>43</sup> La *WOV-AM* era una stazione radio in lingua italiana di New York, che, dal 1946 e almeno fino al 1959, ebbe un proprio ufficio a Roma, in di Via Porta Piciana. Sciorra 2017.

<sup>44</sup> Letter from Elma Baccanelli to Edna Blue, February 24th, 1949, in Risc, Fpp, Vol. 2, Phrf-Italy: Fdc 47-49, box 157, folder 452.

sistenti, potevano alleviare solo un numero limitato di situazioni; era perciò assolutamente necessario svolgere accurate indagini sul campo per individuare i casi considerati più bisognosi, fino ad essere selettivi, cosa che poteva risultare difficile anche dal punto di vista emotivo, soprattutto quando ci si trovava al cospetto di esseri umani con bisogni drammatici e impellenti, a situazioni che potevano «spezzare il cuore»<sup>45</sup>.

Chi fossero i bambini aiutati dal Plan in Italia lo si può ricostruire dalle schede che l'ente richiedeva di compilare<sup>46</sup>: i giovani assistiti dovevano essere orfani – o privi anche di un solo genitore, qualora quello ancora in vita non fosse in grado di occuparsi di loro – o figli di invalidi o di mutilati di guerra. I moduli di proposta per l'assistenza si articolavano su una quarantina di punti; si andava dalle semplici generalità del minore – nome, sesso, età, data e luogo di nascita, religione, scuola e classe frequentata, aspirazioni per il futuro – a quelli che riguardavano i suoi genitori ed eventuali fratelli o sorelle<sup>47</sup>. Di particolare interesse erano ritenute alcune informazioni ulteriori sul bambino: quale fosse la sua situazione familiare, quali le condizioni economiche in cui versava, se aveva problemi di tipo relazionale, sanitario o morale<sup>48</sup>; ai moduli doveva essere poi allegata una foto del minore a figura intera<sup>49</sup>, e spesso si richiedeva di inviare anche la sagoma della pianta del piede destro nudo, probabilmente per rendere più agevole l'eventuale dono – o l'acquisto – di un paio di scarpe<sup>50</sup>.

Le azioni svolte dal Plan sul campo, passati i primi anni di assestamento, non potevano più avere la connotazione di provvedimenti eccezionali, tesi a tamponare qualche specifico problema, ma piuttosto quello di un lavoro quotidiano e capillare. I suoi uffici si trovavano non lontano da via Veneto e dall'Ambasciata americana e occupavano un appartamento di una mezza dozzina di stanze fra loro comunicanti, dove le porte dovevano rimanere sempre aperte (Laurenzi 2018, 119-20; 2019), affinché tutto lo staff potesse lavorare in stretto contatto. Tuttavia, l'attività di assistenza all'infanzia non era e non poteva essere un mero lavoro d'ufficio: era necessario fare spesso dei sopralluoghi in loco, allontanandosi dalla capitale per raggiungere le zone più periferiche della penisola, quelle che maggiormente avevano bisogno di aiuti. Era, ad esempio, il caso delle centinaia di chilometri da coprire per far visita ai bambini dei gruppi dislocati nel cuore

<sup>45</sup> Fred Mason citato in Molumphy 1984, 81.

<sup>46</sup> Norme per la compilazione dei moduli del Foster Parents' Plan for War Children, sd, in ACR, Cri, Servizio madrinato, Foster Parents' Plan, Comitato centrale, Ufficio madrinato, b. 44.

<sup>47</sup> Cfr. questionario d'ammissione al Foster Parents' Plan, sd, in ASTdG, Fondo Fondazione Pro Juventute, fald. 21, fasc. Enti stranieri.

<sup>48</sup> Elma Baccanelli a Mariuccia Meda, Pro Infanzia mutilata, 10 febbraio 1948, in ASTdG, Fondo Fondazione Pro Juventute, fald. 21, fasc. Enti stranieri.

<sup>49</sup> Elma Baccanelli a Mariuccia Meda, Pro Infanzia mutilata, 10 febbraio 1948, in ASTdG, Fondo Fondazione Pro Juventute, fald. 21, fasc. Enti stranieri.

<sup>50</sup> Le caratteristiche delle foto e delle impronte da allegare sono ben visibili fra i documenti conservati nelle buste 44, 45 e 46, in Acs, Cri, Servizio madrinato, Foster Parents' Plan, Comitato centrale, Ufficio madrinato.

della Sicilia, una delle aree allora più depresse del paese; ma anche se i piccoli assistiti si trovavano a Guadagnolo, a una quarantina di chilometri da Roma, raggiungerli poteva rappresentare un'impresa, se l'ultimo tratto, tra le colline, era percorribile solo a dorso di mulo<sup>51</sup>. Lo stesso discorso valeva per i casi acquisiti nell'entroterra della Sardegna, zona poverissima e difficile, e per altri nell'area di Trieste, a una decina di chilometri dal confine jugoslavo, dove si forniva aiuto ad alcuni bambini ebrei<sup>52</sup>. Per compiere queste trasferte, si partiva, lungo strade ancora dissestate e spesso pericolose, con qualunque condizione atmosferica, con un'auto – «più un furgone che una berlina» – carica all'inverosimile di pacchi, scatoloni, sacchi, beni di consumo, coperte, scarpe, medicinali, dolci e tutto quello che fosse ritenuto utile per i piccoli che si andavano a incontrare e soccorrere, ma che ci si proponeva anche di incoraggiare (Laurenzi 2019, 120).

Baccanelli e i suoi collaboratori italiani si occupavano in prima persona di questi viaggi alla ricerca dei bambini che poi si sarebbero effettivamente seguiti. Si trattava di persone abituate a svolgere un tale tipo di indagini, anche se potevano essere considerati 'assistenti sociali' solo in senso lato, poiché questo tipo di professione era ancora relativamente 'nuova' per l'Italia, e aveva cominciato a strutturarsi compiutamente solo dopo la conclusione del Secondo conflitto mondiale, con l'istituzione di corsi professionali, nati, soprattutto, per iniziativa privata (Cutini 2018); ancora nel 1963, infatti, delle dieci donne dello staff del Plan, che si occupavano dei casi sul campo, solo cinque erano assistenti sociali professionalmente formate, mentre le altre cinque erano insegnati diplomate o laureate, con, in media, un'esperienza di almeno cinque anni all'interno dell'Fpp<sup>53</sup>.

Baccanelli, nei suoi resoconti di indagine, spesso si lamentava di come, attenendosi alle direttive del Plan, fosse difficile o addirittura impossibile provvedere anche ai casi da ritenersi 'disperati'; si stimava che, per ogni minore accettato, tre venissero respinti<sup>54</sup>, dato che era consuetudine, per l'ufficio di New York, scartare chi proveniva da una famiglia numerosa – eventualità piuttosto frequente in un paese cattolico e in cui il fascismo aveva premiato le madri prolifiche –, soprattutto se erano presenti fratelli o sorelle in età lavorativa<sup>55</sup>. Baccanelli suggeriva

<sup>51</sup> Quartely Report covering period: October, November, December 1956, January 21st, 1957, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 46 – Italy, 1957-1961.

<sup>52</sup> Quartely Report: January February March 1957, April 10th 1957, n Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 46 – Italy, 1957-1961.

<sup>53</sup> Brief Addenda of Some Comparison Figures pf Plan Activities in Italy, 1961-1962, Quarterly Report-Italy, October-November-December 1962, January 12th, 1963, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 47 – Italy, 1962.

<sup>54</sup> "Quartely Report covering period: July-August-September 1956", October 11<sup>th</sup> 1956, in Risc, Fpp, Volume 1 1939-1994, Plan History Files – box 303, folder 23 – Italy: Quarterly Reports 1953-1980 e Quarterly Report: Third Quarter 1959, October 6th, 1959, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 46 – Italy, 1957-1961.

<sup>55</sup> Quartely Report covering period: October, November, December 1956, January 21st, 1957, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 46 – Italy, 1957-1961.

all'esecutivo statunitense di adottare, in Italia, un atteggiamento più comprensivo: spesso si trattava di casi davvero miserevoli e, se i ragazzi più grandi non lavoravano, era semplicemente perché non riuscivano a trovare un'occupazione in zone arretrate del paese, non avendo neppure abilità specifiche. Inserendo il figlio più giovane di una di queste famiglie nel Plan, si sarebbe potuto fornire almeno a lui un'adeguata preparazione scolastica e le conoscenze per metterlo in grado di trovare un lavoro<sup>56</sup>. L'idea era sempre quella di agire sul lungo periodo e anche per questo il sistema di adozione a distanza del Plan non doveva essere paternalista, cercando di limitare le questioni burocratiche al minimo, tendendo piuttosto all'operatività e al pragmatismo. Esso era stato concepito come una forma di assistenza personale: non era mai il Plan, in quanto istituzione, a fare beneficenza, ma era piuttosto un singolo cittadino americano – che poteva presentarsi anche sotto forma di un gruppo di studenti, di amici o di colleghi – ad aiutare un certo bambino: il Fpp doveva essere solo il tramite. Quando un caso veniva individuato, dopo aver svolto tutte le indagini relative, la direttrice del Foster Parents' Plan Italia proponeva il minore alla sede di New York e trasmetteva il suo fascicolo; si trattava poi di attendere che, tra gli iscritti, venisse individuato un genitore idoneo. L'ufficio americano comunicava a quello di Roma il nominativo prescelto e la procedura poteva essere avviata. Agli aspiranti *foster parents*, raggiunti dalla pubblicità dell'ente o dal passaparola tra conoscenti, veniva messo a disposizione un opuscolo che spiegava come funzionava il programma di aiuti. Entrambe le parti coinvolte nel progetto – genitori e bambini – sarebbero state tutelate dalle procedure del Plan. Ogni *foster parent* garantiva a ciascun minore preso in carico il proprio sostegno finanziario per un periodo minimo di un anno, impegnandosi a mantenere un rapporto personale col proprio assistito, che, dal canto suo, avrebbe saputo chi, da oltre oceano, lo stava aiutando. Questo flusso di comunicazioni era reso possibile da una fitta rete di corrispondenza gestita dagli uffici di Roma. Sia ai benefattori, sia ai beneficiati, veniva assegnato un numero (Parent's Number, Child's Number), che doveva essere riportato sulla corrispondenza e, soprattutto, sugli assegni: «This insures your payment being credited to the correct account. Failure to include your number causes expense and delay in acknowledgement of your payment»<sup>57</sup>. Le lettere indirizzate ai *foster children* dovevano essere inoltrate all'ufficio di New York: esse venivano poi inviate, tutte insieme ogni settimana, per posta aerea, in Italia<sup>58</sup>. Le missive venivano tradotte – spesso da Baccanelli stessa, che, a volte, durante le sue visite sul campo, scattava anche qualche foto ai piccoli (Laurenzi 2018, 121) – e genitori e bambini ricevevano sia l'originale, sia la traduzione. A scopo precauzionale, si raccomandava che gli indirizzi non venissero mai citati

<sup>56</sup> Quarterly Report: Third Quarter 1959, October 6th, 1959.

<sup>57</sup> Information for Foster Parents, opuscolo s.d., in Social Welfare History Archives (d'ora in poi Swha), University of Minnesota, Minneapolis (d'ora in poi Um), International Social Service United States of America Branch (d'ora in poi Issab) records, box 11, folder 11.09.

<sup>58</sup> Ibidem.

nella corrispondenza, per ragioni di sicurezza. I responsabili del Plan scoraggiavano ogni comunicazione diretta dato che, a loro avviso, in un paese in cui vi erano condizioni di estrema miseria e di bisogno, come era allora l'Italia, «the name and address of a generous benefactor is much sought after»<sup>59</sup>, e suppliche dirette, da parte delle famiglie dei bambini, avrebbero potuto creare non solo confusione, ma anche imbarazzo.

Tuttavia, nel corso degli anni, si sperimentò come le donazioni dei genitori americani potessero andare al di là della quota mensile. Oltre ai regali, in oggetti o piccole somme di denaro, che arrivavano ai ragazzi in occasione del loro compleanno o delle festività natalizie, c'era anche chi, potendoselo permettere, si prodigava in doni decisamente più 'importanti'. Fortunata, una ragazzina romana, ricevette dal proprio *foster parent* 5.500 dollari per acquistare un'abitazione: l'intera pratica venne curata direttamente dal Plan, attraverso il proprio avvocato e si riuscì a comprare un appartamento di tre stanze, in un palazzo signorile, lungo il Tevere<sup>60</sup>. Analoghe donazioni vennero fatte a una vedova siciliana, che poté così entrare in possesso di un negozio di alimentari, da gestire per mantenere i figli, e a una ex bambina del Plan che stava per sposarsi e che, grazie al denaro lasciatole dal padre adottivo nel proprio testamento, comprò una casa nei pressi di Napoli<sup>61</sup>.

In genere, i minori rimanevano oggetto degli aiuti del Plan fino ai sedici anni, purché andassero regolarmente a scuola o fossero iscritti a qualche corso professionale. Venivano fatte delle eccezioni solo per coloro che chiedevano di poter frequentare le scuole superiori: a loro si elargivano contributi fino ai diciott'anni o fino alla conclusione degli studi (Molumphy 1984, 2). Antonia D., ad esempio, ebbe l'opportunità di trascorrere quattro anni con i genitori adottivi in New Mexico, per poi tornare in Italia, nel 1959, con un diploma di scuola superiore, anche se ciò aveva pro e contro. Il tempo trascorso negli Stati Uniti aveva trasformato la giovinetta in «a perfect American adolescent», ma questo aveva causato un piccolo dispiacere alla madre naturale, che non riusciva quasi più a comunicare con la figlia, che pareva aver dimenticato l'italiano<sup>62</sup>.

Anche il caso di Mario L. fu, senza dubbio, tra i più significativi per il Plan, che aveva cominciato ad assisterlo dalla prima elementare, quando viveva, in condizioni di estrema povertà, con la madre vedova e un fratello. Quando iniziò a frequentare le medie, alle assistenti sociali fu chiaro che si trattava di uno studente straordinariamente intelligente e la stessa direttrice decise che si doveva almeno tentare di fargli proseguire gli studi. Mario fu così messo in grado di completare il liceo scientifico e Baccanelli si spese poi anche per farlo accet-

<sup>59</sup> Information for Foster Parents, opuscolo s.d., in Swha, Um, Issab records, box 11, folder 11.09.

<sup>60</sup> Italy – Quarterly Report, October-November-December 1961, January 13th, 1962, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 46 – Italy, 1957-1961.

<sup>61</sup> Quarterly Report – Italy – January-February-March 1966, Rome, April 7th, 1966, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 48 – Italy, 1965-1968.

<sup>62</sup> Quarterly Report, Second Quarter 1959, July 7th, 1959, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 46 – Italy, 1957-1961.

tare in una università americana, che potesse offrirgli buoni corsi scientifici; alla fine, Mario si assicurò una borsa di studio per frequentare Fisica alla Brandeis University, in Massachusetts<sup>63</sup>. Il Foster Parents' Plan poteva certamente offrire grandi opportunità a quei ragazzi che andavano incontro a un certo 'ideale' e che adempivano le aspettative dei propri benefattori.

Con il progressivo miglioramento del sistema dei trasporti tra America ed Europa e con il prezzo dei biglietti che diventava sempre più accessibile, diversi *foster parents* – più di 150, ogni anno<sup>64</sup> – decidevano di far visita ai loro bambini in Italia. A volte si trattava di celebrità, come l'attrice e cantante Sophie Tucker, ben lieta di incontrare la piccola folla riunita davanti al suo albergo e di lasciarsi fotografare con il suo *foster child*, ma poteva essere anche un capitano della US Air Force che, pilotando per ordine di servizio un aereo dell'esercito fino a Roma, faceva poi visita al suo figlioccio a Monteflavio. I membri del 405th Bomber Squadron, di stanza in Francia, arrivarono, invece, in volo a Napoli e da lì, in macchina, raggiunsero Gaeta per incontrare la 'loro' Michelin: questa visita ottenne anche una grande pubblicità a livello nazionale<sup>65</sup>. Trentasei furono i 'papà' Marine che conobbero la loro unica 'figlia adottiva', quando il loro battaglione fece scalo al porto di Napoli e loro ebbero qualche giorno di licenza<sup>66</sup>. Molto apprezzate dai bambini divennero poi le visite a bordo delle navi americane all'ancora. Nel dicembre del 1961, un gruppo di marinai riuscì a ospitare, non solo il proprio protetto, ma anche una cinquantina di suoi amichetti per una festa di Natale, con Santa Claus e doni per tutti<sup>67</sup>.

Per il personale del Plan, anche l'organizzazione delle visite dei genitori adottivi, soprattutto quando più persone erano coinvolte, o quando i bambini da incontrare vivevano in località distanti o difficili da raggiungere, rappresentava un grosso impegno, in termini di tempo e di energie; tali sforzi erano però ripagati dalla gioia dei piccoli ed erano utili nel gratificare i 'genitori americani' e nel farli davvero sentire parte di un progetto. Un avvocato di Chicago che, nell'estate del 1967, si era spinto in una zona brulla tra le montagne al centro della Sardegna per incontrare, con i figli, la sua bambina adottiva, in una lettera di ringraziamento per l'aiuto ricevuto dal Plan, esprimeva così i propri sentimenti e quelli della sua famiglia:

<sup>63</sup> Quarterly Report – Italy, January-February-March 1966, April 7th, 1966, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 48 – Italy, 1965-1968.

<sup>64</sup> Brief Addenda of Some Comparison Figures of Plan Activities in Italy, 1961-1962, Quarterly Report-Italy, October-November-December 1962, January 12th, 1963, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 47 – Italy, 1962

<sup>65</sup> Quarterly Report from Italy for the Third Quarter 1957, July-August-September, October 15<sup>th</sup>, 1957, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 46 – Italy, 1957-1961.

<sup>66</sup> Quarterly Report from Italy-Third Quarter 1961, October 4<sup>th</sup>, 1961, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 46 – Italy, 1957-1961.

<sup>67</sup> Italy – Quarterly Report, October-November-December 1961 Rome, January 13th, 1962, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 46 – Italy, 1957-1961.

When parents take their children to Europe, they like to show them things which will leave a lasting impression, and which will somehow help them in some way to become better human beings. For years now, my wife and I have taken our children and show them all the cathedrals and museum and other cultural sights. Yet I doubt whether any of those sights left an impression on them which can come close to equalling the effect which our visit with Maria and her family had on both my boys<sup>68</sup>.

#### The Times They Are a-Changin'<sup>69</sup>

Come si evince da quanto detto sinora, non tutti i casi presi in carico dal Foster Parents' Plan furono assoluti 'successi'. Quando, nel 1962, in concomitanza con la ricorrenza del venticinquesimo anno di attività dell'ente, vennero diffusi due numeri di una pubblicazione celebrativa, *Lifelines*, alla domanda sul destino degli ex assistiti – «Where are they now, yesterday's hungry children, the little victims of war and want who were rescued, healed, fed, protected by strangers' loving hands?»<sup>70</sup> – si rispondeva con una serie di storie esemplari e a lieto fine. Si andava da quella di Anna, che, grazie all'aiuto di un «papà adottivo in America» era riuscita a realizzare il sogno di diventare maestra<sup>71</sup>, a quella di Domenica, che si era diplomata segretaria d'azienda, e di Cesare, che, pur essendo stato un bambino gracile e malaticcio, da adulto serviva nella marina militare italiana<sup>72</sup>. Tutte queste testimonianze sottolineavano come il Plan avesse aiutato i bambini italiani e, nonostante le loro spesso terribili situazioni iniziali, li avesse messi in grado di provvedere a se stessi e di diventare membri produttivi della propria comunità, cittadini attivi. Tuttavia, non poteva essere così per tutti, anche perché – secondo i responsabili del programma americano – era necessario che anche gli assistiti «facessero la propria parte». Ad esempio, a partire dal 1° gennaio 1962, si decise che non si sarebbe preso neppure più in considerazione un caso se, per prima cosa, non si fosse ottenuta una dichiarazione firmata da chi esercitava la patria potestà del bambino, attestante che, una volta entrato nel programma, ci si impegnava a fargli frequentare l'intero ciclo scolastico dell'obbligo, fino ai 14 anni, secondo quanto imposto allora dalla legge italiana; spesso, infatti, tale norma veniva disattesa nella realtà, poiché molti minori dovevano precocemente contribu-

<sup>68</sup> Quarterly Report – Italy, July-August-September 1967, October 4st, 1967, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 48 – Italy, 1965-1968.

<sup>69</sup> *The Times They Are a-Changin'* è un brano di Bob Dylan del 1964, pubblicato all'interno dell'album omonimo.

<sup>70</sup> *Yesterday's Children*, in "Lifelines. 25th Anniversary Year, 1962", Foster Parents' Plan Inc., 1962.

<sup>71</sup> *Anna Bielo, a Country School Teacher*, "Lifelines. 25th Anniversary Year, 1962".

<sup>72</sup> *Domenica Elena Peluso, an Expert Secretary e Seaman Cesare Del Grosso*, "Lifelines. 25th Anniversary Year, 1962".

ire al bilancio familiare e i sistemi di controllo da parte delle istituzioni erano di frequente inefficaci<sup>73</sup>.

Inoltre, secondo la prassi, le assistenti sociali, ogni 18 mesi circa, effettuavano una visita di indagine per ogni soggetto patrocinato e stendevano un resoconto che, oltre ad essere valutato dagli uffici di Roma, veniva poi trasmesso a quelli di New York; se l'esito dell'incontro era positivo, i report venivano inviati anche ai genitori adottivi, per rinnovare in loro l'interesse nel 'proprio' bambino e mostrare che cosa l'aiuto del Plan significava concretamente per il piccolo e la sua famiglia<sup>74</sup>.

Dalle dettagliate e puntuali relazioni che Baccanelli inviava alla sede centrale, è però possibile riscontrare come, ogni mese, dai 30 ai 50 bambini venissero estromessi dall'assistenza dell'ente americano. I motivi più frequenti di cancellazione erano: il raggiungimento del limite di età (14, 16 o 18 anni, a seconda se il ragazzo avesse continuato gli studi o meno); quella che veniva definita «apathy of child or family» (ciò comportava, ad esempio, che un bambino non venisse mandato a scuola o che i suoi risultati fossero molto scarsi, e che non vi fossero, dunque, progressi ritenuti apprezzabili e nemmeno la speranza di averne); il miglioramento delle condizioni economiche del nucleo familiare o l'emigrazione all'estero, o verso il Nord Italia, per cercare lavoro<sup>75</sup>; l'ammissione del minore in istituti finanziati dal governo. Dopo la cancellazione di un nominativo, i contributi di un certo benefattore venivano trasferiti a un bambino più giovane o più bisognoso, ma la riassegnazione non impediva che, se con il proprio *foster parent* si fosse instaurato un buon rapporto, esso continuasse<sup>76</sup>, dato che, per i più fortunati tra gli ex casi patrocinati, l'interesse di un genitore americano, seppur a distanza, aveva significato una speranza dopo la guerra e la possibilità di crearsi una nuova vita; di questo molti erano sicuramente grati e avrebbero continuato ad esserlo.

Tra il 1964 e il 1965, il Fpp Italy raggiunse il numero maggiore di casi seguiti contemporaneamente: ben 5.220. Tuttavia, proprio a partire da quel periodo si cominciò a parlare della possibilità di interrompere, anche in tempi relativamente brevi, le attività assistenziali in Italia.

Scriveva a tal proposito Baccanelli, in un report dell'aprile 1965:

<sup>73</sup> Quarterly Report, Italy, January-February-March 1961, April 11<sup>th</sup>, 1961, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 46 – Italy, 1957-1961.

<sup>74</sup> Quarterly Report for Italy for the Forth Quarter 1957, October-November-December 1957, April 11<sup>th</sup>, January 13<sup>th</sup> 1958, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 46 – Italy, 1957-1961. Si vedano anche Quarterly Report, April-May-June 1958, July 15<sup>th</sup> 1958 e Quarterly Report, Second Quarter 1958, July 7<sup>th</sup> 1959, in Ibidem.

<sup>75</sup> Molte famiglie risparmiavano le indennità mensili del Plan per finanziare il viaggio e molti riuscivano poi a trovare un lavoro fisso e ben pagato. Tuttavia, il Plan continuava ad aiutare questi bambini per qualche mese dopo il trasferimento, dato che si era notato che non tutte le famiglie avevano fortuna e alcune erano costrette tornare a casa. Cfr. Quarterly Report, Italy, October-November-December 1962, January 12<sup>th</sup>, 1963, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 48 – Italy, 1965-1968.

<sup>76</sup> *Yesterday's Children*, in "Lifelines. 25th Anniversary Year, 1962", Foster Parents' Plan Inc., 1962.



I visited fifteen different groups from the western most tip of Sicily to the Puglie region on the Adriatic and returned once again with the very precise sensation that Plan has done something very important for the children it has touched. [...] Another exact sensation which I brought back from my recent extensive field trip is the widespread improvement in so many parts of the depressed south. [...] The quotation “My people live not in poverty but in permanent misery” or “poverty means that a mother looks at her newborn infant knowing it will probably die before the year is out” recently published in Plan’s bulletin undoubtedly hold true for the other countries where Plan work but these do not reflect the general conditions in Italy today fortunately<sup>77</sup>.

Che le cose fossero notevolmente cambiate si capiva già da ciò che veniva distribuito ai bambini; se nel 1947, poco dopo la nomina di Baccanelli alla direzione del Plan, si chiedeva al quartier generale l’invio di beni alimentari, come farina, zucchero, latte in polvere e carne in scatola, per soddisfare bisogni primari<sup>78</sup>; se dieci anni più tardi si segnalava, in alcune zone del paese, la grave incidenza di forme di tubercolosi causate dalla malnutrizione e si fornivano formaggio, latte e riso<sup>79</sup>; se, ancora alla fine del 1958, si doveva far ricorso alla somministrazione di vitamine e del Farmovit, una sorta di cacao in polvere altamente nutriente<sup>80</sup>, per sopperire a certe carenze alimentari, a partire dai primi mesi del 1965, nella dieta dei giovani assistiti comparve qualcosa di assolutamente voluttuario: la Nutella. Certamente un bene non necessario, ma piuttosto una golosità, tipica di una società finalmente affluente – anche se non ancora per tutti –, e che i piccoli mostravano di gradire<sup>81</sup>.

Nel periodo tra i primi anni post-bellici e quelli del post boom economico, molto era cambiato in Italia, dal punto di vista politico, economico e sociale<sup>82</sup>. Baccanelli stessa rilevava tale circostanza, ma non poteva nascondere che la dismissione, seppur graduale, delle operazioni del Plan sarebbe stata tutt’altro che facile, perché, se era vero che le condizioni generali di vita erano molto migliorate, anche al Sud, tante famiglie avevano ancora necessità reali e drammatiche<sup>83</sup>.

Nell’estate del 1965, Baccanelli scriveva a Gloria Matthews, Executive Director del Plan: «I think the time has come for us to foresee a cessation of our

<sup>77</sup> Quarterly Report, Italy, January-February-March, April 14<sup>th</sup>, 1965, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 48 – Italy, 1965-1968.

<sup>78</sup> Cable from Frad Mason to Foster Plan New York, in Risc, Fpp, Vol. 2, Phrf-Italy: Fdc 47-49, box 157, folder 452.

<sup>79</sup> Quartely Report from Italy: Second Quarter 1957, April-May-June 1957,

<sup>80</sup> Quarterly Report: October November December 1958, January 7<sup>th</sup> 1959, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 46 – Italy, 1957-1961.

<sup>81</sup> Italy Statistics, Quarterly Report, January-February-March 1965, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 48 – Italy, 1965-1968.

<sup>82</sup> Cfr. Crainz 2005 con particolare attenzione a “La grande trasformazione”, 87-162.

<sup>83</sup> Quarterly Report, Italy, April-May-June 1965, July 19<sup>th</sup> 1965, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 48 – Italy, 1965-1968.

magnificent work in Italy. We have fed many persons, made many friends. I am confident they will remain our friends for long years!»<sup>84</sup>.

La sola idea di mettere la parola 'fine' a un lavoro che l'aveva totalmente coinvolta per quasi vent'anni provocava alla direttrice «un dolore fisico»<sup>85</sup>, sebbene fosse conscia di aver, fin lì, svolto con coscienza il proprio compito, avendo anche creato nuovi 'vincoli' tra Italia e America. Elma, seppur brevemente, aveva lavorato per l'Usis, l'agenzia che, dal 1945, si era occupata di informazione politica e culturale all'estero per conto del governo statunitense<sup>86</sup>, e probabilmente conosceva molto bene il sistema con cui si cercava di comunicare e di diffondere, in epoca di Guerra fredda, un'immagine positiva degli Stati Uniti in altre nazioni. Per un paese come l'Italia di quel periodo, oltre ai più ovvi mezzi di informazione, come i media – dalla stampa, alla radio, al cinema –, erano e continuavano ad essere molto importanti le «fonti interpersonali» (Cassamagnaghi 2007, 21-44): amici, parenti e conoscenti, specialmente se avevano avuto la possibilità di compiere un piccolo scatto sociale attraverso l'istruzione. In sostanza, ciò che poteva essere loro accaduto grazie al Plan.

Nonostante la consapevolezza dell'importanza, anche a fini di immagine, del proprio lavoro, Baccanelli era, comunque, profondamente legata a quel programma che aveva seguito fin dal principio e a cui aveva dedicato le proprie energie, e, soprattutto, ai bambini che periodicamente visitava. Sebbene lei e molti dei suoi collaboratori fossero sostanzialmente d'accordo sul fatto che ritirarsi era inevitabile, le assistenti sociali, durante le loro ultime ispezioni, riscontrarono una certa contrarietà da parte dei soggetti coinvolti. Per alleviare questa 'insoddisfazione', e completare il proprio lavoro nel modo che riteneva più appropriato, Baccanelli intensificò i contatti del Plan con diverse agenzie statali e private dedicate all'assistenza all'infanzia. In particolare, si tentò di rendere più efficace la collaborazione con l'Enaoli, un ente governativo per il soccorso agli orfani con sede a Roma, che disponeva anche di numerosi uffici provinciali e di oltre duecento assistenti sociali. Il suo aiuto veniva fornito solo su richiesta dei diretti interessati e poteva variare da un semplice pacco dono, contenente cibo o abiti, a circa 150.000 lire di sussidi annui. La principale attività dell'Enaoli era, però – in linea anche con gli intenti del Plan –, quella dell'impegno in ambito scolastico: secondo le informazioni in possesso dell'organizzazione americana, infatti, si garantivano ai minori

<sup>84</sup> Quarterly Report, Italy, April-May-June 1965, July 19<sup>th</sup> 1965, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 48 – Italy, 1965-1968.

<sup>85</sup> Letter from Elma Baccanelli to Gloria Matthews, June 14th 1965, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 48 – Italy, 1965-1968.

<sup>86</sup> Nell'agosto del 1953, il presidente Eisenhower istituì, poi, un'agenzia indipendente, la United State Information Agency (Usia), destinata ad incorporare tutti i programmi informativi; Usis continuò, invece, ad indicare i vari uffici dell'Usia dislocati all'estero. L'Information Service era già arrivato in Italia al seguito delle truppe alleate prima della fine delle ostilità, come dipartimento all'interno dell'Office of War Information (Owi), che si occupava specificatamente di propaganda e dello Psychological Warfare Branch (Pwb), l'organismo alleato incaricato di condurre la guerra psicologica, ma cominciò ad operare in modo autonomo solo dopo la Liberazione. Cfr. Tobia 2008.

seguiti istruzione e attività di sostegno dalle 8 del mattino alle 6 di sera, fornendo trasporti, pasti e libri di testo gratuiti<sup>87</sup>. Durante la progressiva dismissione del Plan, quando uno dei bambini stava per rimanere senza un *parent*, il suo caso veniva segnalato direttamente all'ufficio Enaoli di competenza, con una lettera personale, una copia della quale veniva consegnata anche al responsabile locale del minore. Dall'autunno del 1965, dunque, una delle principali attività svolte dal Plan fu quella di stringere rapporti con l'Enaoli a livello locale; esso, su indicazione della propria sede centrale, era tenuto, a sua volta, a dare piena collaborazione al Fpp<sup>88</sup>. Idealmente, non si sarebbe voluto abbandonare nessun bambino, facendo in modo di legarlo a un'altra agenzia.

Baccanelli cercò di interessare alla situazione anche il presidente della Croce rossa italiana, con la speranza che questo ente fosse in grado di assumere la responsabilità di alcuni dei casi che venivano lasciati<sup>89</sup>, ma nel frattempo continuava a compiere le proprie visite di controllo per spiegare ai responsabili e alle famiglie le ragioni per cui le attività del Plan sarebbero a breve terminate: come ella stessa riferiva, molte madri, nell'apprendere la notizia mostravano un atteggiamento di filosofico fatalismo, altre dichiaravano con tristezza che questo avrebbe significato dover ritirare i loro figli da scuola, mentre diversi bambini scoppiavano in lacrime<sup>90</sup>. Proprio per evitare il maggior numero possibile di abbandoni scolastici ci si impegnò a portare i soggetti più bisognosi di attenzioni fino alla fine, con riassegnazioni a un nuovo *foster parent* per periodi limitati<sup>91</sup>. Purtroppo, in questo frangente, Baccanelli si rese anche conto che le grandi agenzie governative italiane, comprese l'Enaoli e l'Onmi, lavoravano in modo intenso, ma irregolare, con *budget* scarsamente pianificati, tanto che spesso una gran quantità di fondi erano resi disponibili solo a intermittenza, dando alle loro operazioni un senso di instabilità<sup>92</sup>: in molti casi non si poté fare quanto si sperava e non tutti gli assistiti furono riassegnati.

## Conclusioni

Il Foster Parents' Plan interruppe definitivamente il proprio impegno in Italia nel marzo 1969; dove dal 1947, aveva sostenuto 11.385 minori (Asnaghi 2012),

<sup>87</sup> Quarterly Report, Italy, July-August-September 1965, October 14th, 1965, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 48 – Italy, 1965-1968.

<sup>88</sup> Quarterly Report, Italy, July-August-September 1965, October 14th, 1965, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 48 – Italy, 1965-1968.

<sup>89</sup> Quarterly Report, Italy, January-February-March 1966, April 7th 1966, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 48 – Italy, 1965-1968.

<sup>90</sup> Quarterly Report, Italy, January-February-March 1966, April 7th 1966, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 48 – Italy, 1965-1968.

<sup>91</sup> Quarterly Report, Italy, July-August-September 1965, October 14th, 1965, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 48 – Italy, 1965-1968.

<sup>92</sup> Quarterly Report, Italy, January-February-March 1966, April 7th 1966, in Ibidem. Cfr. Chiara Giorgi, Ilaria Pavan, Storia dello Stato sociale in Italia, Bologna, il Mulino, 2021, 209-29.

dando loro opportunità che negli anni del dopoguerra parevano quasi inimmaginabili. Se è pur vero che il Plan – fin dai primi giorni di attività – mantenne dichiaratamente una connotazione di assoluta neutralità, un atteggiamento *super partes*, aiutando i bambini senza tener conto della fede religiosa o dell'affiliazione politica dei loro genitori (Fieldston 2014, 241 e 244-45), tuttavia, era quasi inevitabile che, per la natura stessa dell'assistenzialismo in Italia, stretti contatti fossero stati intrattenuti soprattutto con agenzie cattoliche, con il Vaticano e con esponenti della Democrazia cristiana, come, ad esempio, Maria Pia Dal Canton<sup>93</sup>. Altrettanto consequenziale fu la circostanza per cui i piccoli beneficiari diventarono spesso *testimonial* ideali della bontà delle pratiche sociali degli Stati Uniti, in un'epoca in cui era essenziale dimostrare, anche agli alleati, come il proprio modello fosse superiore a quello sovietico (Peacock 2014). Sul fronte opposto, anche molti cittadini americani vennero 'investiti' del compito di «proteggere il mondo libero» (Fieldston 2014, 249-50), grazie a un'inedita estensione del concetto di 'famiglia': sostenere i progetti delle organizzazioni di aiuto ai minori all'estero faceva sì che, nella vita quotidiana degli statunitensi, venissero incluse relazioni che, almeno all'appartenenza, andavano al di là dei legami ascrivibili alla nazione di appartenenza o ai vincoli di sangue. Non era affatto necessario che gli adulti e i bambini coinvolti nelle adozioni a distanza fossero perfettamente consapevoli del ruolo che stavano giocando o che avrebbero potuto giocare in futuro, sul piano politico, lontani, come spesso erano, dalle sofisticate trame diplomatiche internazionali.

## Bibliografia

- Ashby Wilson, Richard, and Richard D. Brown (ed. by). 2009. *Humanitarianism and Suffering. The Mobilization of Empathy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Asnagli, Laura. 2012. "Il gran ritorno dei pionieri dell'adozione a distanza. C'è ancora bisogno di noi." *la Repubblica* Milano, 9 novembre.
- Bressan, Edoardo. 2017. *Don Carlo Gnocchi. Una vita al servizio degli ultimi*. Milano: Oltre.
- Cassamagnaghi, Silvia. 2007. *Immagini dall'America. Mass media e modelli femminili nell'Italia del secondo dopoguerra. 1945-1960*. Milano: FrancoAngeli.
- Cassamagnaghi, Silvia. 2021. "Il Foster Parents' Plan: l' 'invenzione' dell'adozione a distanza e gli esordi dell'attività in Italia." *Italia contemporanea* 296: 231-54.
- Crainz, Guido. 2005. *Storia del miracolo italiano. Culture, identità, trasformazioni tra anni Cinquanta e Sessanta*. Roma, Donzelli.
- Cutini, Rita. 2018. *Promuovere la democrazia. Storia degli assistenti sociali nell'Italia del secondo dopoguerra*. Roma: Viella.

<sup>93</sup> Quarterly Report, Italy, January-February-March 1967, April 12th, 1967; Quarterly Report, Italy, July-August-September 1967, October 4st, 1967; Quarterly Report, Italy, April-May-June 1968, July 15st, 1968, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 33, folder 48 – Italy, 1965-1968; Letter from Elma Baccanelli to Gloria Matthews, February 1<sup>st</sup> 1967, in Risc, Fpp, Vol. 2, QR 1953-1980 – box 158, folder 457 – Italy: Field Director Correspondence 1967-1969.

- Denéchere, Yves, et David Niget (ed. by). 2015. *Droits des enfants au XXe siècle. Pour une histoire transnationale*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Dijsselbloem, Han et al. 2014. "Child Sponsorship and Right-Based Interventions at Plan." In Brad Watson, Matthew Clarke (ed. by), *Child Sponsorship: Exploring Pathways to a Brighter Future*, 113-138. London: Palgrave Macmillan.
- Fieldston, Sara. 2014. "Little Cold Warriors: Child Sponsorship and International Affairs." *Diplomatic History* 38, 2: 240-50.
- Laurenzi, Laura. 2018. "L'americana." In *Il bicchiere mezzo pieno. I piccoli miracoli quotidiani che cambiano la vita*. Milano: Piemme, 2018.
- Laurenzi, Laura. 2019. *La madre americana*. Milano: Solferino.
- Lindenmeyer, Kriste. 1997. *A Right to Childhood: the US Children's Bureau and Child Welfare, 1912-1946*. Urbana: University of Illinois Press.
- Maida, Bruno. 2017. *L'infanzia nelle guerre del Novecento*. Torino: Einaudi.
- McCleary, Rachel M. 2009. *Global Compassion. Private Voluntary Organizations and US Foreign Policy Since 1939*. Oxford-New York: Oxford University Press.
- Minesso, Michela (a cura di). 2007. *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea. Origini, sviluppo e fine dell'Omni. 1925-1975*, Bologna: il Mulino.
- Molumphy, Henry D. 1984. *For Common Decency: The History of Foster Parents Plan, 1937-1983*. Foster Parents Planning.
- Ostrovsky, Michal. 2015. "'We Are Standing By': Rescue Operation of the United States Committee for the Care of European Children." *Holocaust and Genocide Studies* 29, 2: 230-50.
- Paulmann, Johannes (ed. by). 2016. *Dilemmas of Humanitarian Aid in Twentieth Century*. New York-Oxford: Oxford University Press.
- Peacock, Margaret. 2014. *Innocent Weapons. The Soviet and American Politics of Childhood in the Cold War*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Reinisch, Jessica. 2008. "Introduction: Relief in the Aftermath of War." *Journal of Contemporary History* 43, 3: 371-404.
- Salvatici, Silvia. 2008. *Senza casa e senza paese. Profughi europei nel secondo dopoguerra*. Bologna: il Mulino.
- Salvatici, Silvia. 2015. *Nel nome degli altri. Storia dell'umanitarismo internazionale*. Bologna: il Mulino.
- Sciorra, Joseph. 2017. "Don't Forget You Have Relatives Here: Transnational Intimacy and Acoustic Communities of WOV-AM's La Grande Famiglia." In Laura E. Ruberto, Joseph Sciorra (ed. by), *New Italian Migrations to the United States: Vol. 2: Art and Culture since 1945*, 32-64. Champaign, IL: University of Illinois Press.
- Shephard, Ben. 2008. "'Becoming Planing Minded': Theory and Practice of Relief. 1940-1945." *Journal of Contemporary History* 43, 3.
- Suski, Laura. 2009. "Children, Suffering and the Humanitarian Appeal." In Richard Ashby Wilson, Richard D. Brown (ed. by), *Humanitarianism and Suffering. The Mobilization of Empathy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tobia, Simona. 2008. *Advertising America. The United States Information Service in Italy (1945-1956)*. Milano: LED.
- Zahra, Tara. 2012. *I figli perduti. La ricostruzione delle famiglie europee nel secondo dopoguerra*. Milano: Feltrinelli.

# Un intervento sottotraccia. L'ospedale della Croce rossa italiana in Corea (1950-55)

Alessandro Polsi

Nel momento in cui le truppe nord-coreane diedero inizio alla guerra in Corea, il Consiglio di Sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni unite (Onu) approvò due risoluzioni, il 25 e 27 giugno 1950, che chiedevano la cessazione delle ostilità e l'impegno di tutti gli stati membri ad operare per respingere l'aggressione. Di fronte a questi avvenimenti il governo italiano si mosse con prudenza, assecondando la linea politica espressa dall'Onu (Campana 1992) e nel contempo rassicurando le opposizioni in Parlamento che non avrebbe assunto alcun impegno al di fuori dei trattati internazionali sottoscritti.

Il 6 e 7 luglio si tenne una discussione alla Camera e alla Commissione esteri del Senato, in cui il governo confermò la solidarietà all'azione dell'Onu, ma senza prevedere altre iniziative in merito.

De Gasperi, nel suggerire solidarietà spontanea, ma anche prudenza, evocò la questione di Trieste come una possibile futura Corea, per insistere sulla opportunità di continuare a suscitare simpatie e coltivare amicizie fra gli altri paesi occidentali.

Il 22 luglio 1950 il segretario dell'Onu, Trivge Lye, lanciò un appello ai paesi membri perché fornissero un sostegno militare per dar corso alle decisioni del Consiglio di Sicurezza. Il governo italiano si trovò in una posizione di un qualche imbarazzo quando l'ambasciata degli Stati Uniti fece trapelare la richiesta di un contributo simbolico da parte del nostro paese, ma di natura militare<sup>1</sup>. L'in-

<sup>1</sup> Cannonero, Pianese 2021, 40. Il volume riporta in appendice una serie di documenti riprodotti dall'archivio della Croce rossa italiana.

teresse degli Stati Uniti era essenzialmente politico, dimostrare cioè l'esistenza di un'ampia coalizione di stati pronti a intervenire in quella che era la prima vera messa in prova delle Nazioni unite e della dottrina del contenimento. Ma l'Italia aveva troppe questioni politiche ancora aperte, dalla già citata questione di Trieste, alla richiesta di ammissione all'Onu, rimasta congelata, per desiderare di esporsi eccessivamente. All'inizio di agosto l'Italia veniva accreditata dell'offerta di una piccola unità navale, che peraltro il Dipartimento della Difesa al momento non giudicava utile<sup>2</sup>. L'ambasciatore italiano a Washington Alberto Tarchiani, già a fine luglio aveva suggerito al Ministro degli esteri Carlo Sforza di optare per una soluzione diversa, di natura 'sanitaria'.

L'ambasciatore era probabilmente venuto a conoscenza della iniziativa del governo svedese che, pur non partecipando alla mobilitazione militare richiesta dalla Nazioni unite, già il 16 luglio aveva deciso di approntare un intervento umanitario, offrendo la disponibilità ad inviare un ospedale da campo con 200 letti. La struttura il 25 settembre 1950, pochi giorni dopo l'inizio della controffensiva delle forze dell'Onu, fu in grado di iniziare le proprie attività nei pressi della città di Pusan e il 5 ottobre fu autorizzata a innalzare la bandiera della Nazioni unite<sup>3</sup>.

#### L'offerta della Croce rossa

Il 25 agosto 1950 il Comitato internazionale della Croce rossa internazionale (Cicr) aveva inviato una comunicazione a tutte le associazioni nazionali, per chiedere la disponibilità a partecipare ad una operazione di soccorso internazionale in Corea (Kim, Yang 2022).

Il Cicr si sarebbe occupato dell'assistenza ai prigionieri di guerra, degli sfollati e della raccolta di fondi e aiuti a livello internazionale, mentre l'attività sanitaria veniva lasciata alle unità sanitarie aggregate alle truppe combattenti e alle Croce rosse nazionali. L'8 settembre la Croce rossa italiana comunicò al Ministero degli esteri la disponibilità all'invio di un ospedale da campo in Corea<sup>4</sup>. Presidente della Cri dal 1949 era l'avvocato Mario Longhena, deputato al Parlamento per il

<sup>2</sup> Campana 1992, ma in una corrispondenza del 25 luglio 1950, il Dipartimento della Difesa sconsigliava di richiedere forze all'Italia, in quanto il paese avrebbe potuto aver bisogno a breve di tutte le proprie unità militari, forse allusione alla questione di Trieste. Foreign Relations of the United States [Frus], 1950, vol VII, doc. 362, The Special Assistant to the Secretary of Defense for Foreign Military Affairs and Assistance (Burns) to the Deputy Undersecretary of State (Matthews), Washington, July 27, 1950.

<sup>3</sup> Archivio centrale dello Stato [Acs], Croce rossa italiana [Cri], United Nations Department of Public Information, Press Release 5 ottobre 1950; Park 2010. L'ospedale nei primi mesi fu destinato alla cura del personale militare e solo in un secondo momento fu autorizzato ad aprire le porte ai civili.

<sup>4</sup> Acs, Cri, Promemoria relativo all'eventuale invio di una unità sanitaria della Cri, 8 settembre 1950. Ministero degli esteri, Archivio storico diplomatico, Direzione generale Affari Politici, Ufficio V, 1951-60, (Versamento 1), Corea, B. 28, [d'ora in avanti: Asmae, Corea], Croce rossa a Ministero degli affari esteri, Piano finanziario per l'ospedale Cri in Corea, 10 febbraio 1951.

gruppo socialdemocratico, nominato a De Gasperi nel 1949 a capo dell'associazione. La richiesta era stata concordata alcuni giorni prima con il Ministro Sforza e il titolare della Difesa, Rodolfo Pacciardi, in quanto gli ospedali erano strutture in dotazione alla Croce rossa militare, il personale apparteneva alla Croce rossa militare, ed era quindi necessario il coinvolgimento di quel ministero<sup>5</sup>. La proposta rappresentò l'occasione per il governo di trovare una via d'uscita dignitosa dalla critica posizione di dover fornire un segno tangibile di solidarietà agli Usa e alle Nazioni unite, ma senza irritare l'Unione sovietica ed evitando di scatenare l'opposizione interna dei partiti di sinistra, impegnati in quel momento in una grande mobilitazione pacifista. La decisione definitiva fu presa da De Gasperi il 16 settembre<sup>6</sup>, anche se la sua formalizzazione avvenne in una riunione del Consiglio dei ministri quattro giorni dopo<sup>7</sup>. Il 15 settembre Sforza, in missione a Washington per partecipare a un vertice dei paesi dell'Alleanza atlantica, aveva sollecitato il governo a prendere una decisione e renderla pubblica. Così la notte del 16 la presidenza del Consiglio inviò all'Ansa una dichiarazione ufficiale in cui si rendeva nota la disponibilità della Cri ad offrire un ospedale da campo per 100 posti, una volta ottenuto l'appoggio del governo<sup>8</sup>.

Il 22 settembre il Sottosegretario agli esteri Dominedò telegrafava al Ministro, confermando il pieno appoggio del governo italiano all'iniziativa, come «segno tangibile propria solidarietà con Nazioni unite» e l'appoggio dell'ambasciata Usa in Italia<sup>9</sup>. Al Ministro fu dato mandato di negoziare gli aspetti logistici e di dare comunicazione ufficiale della proposta al segretario generale delle Nazioni unite. Il 27 settembre l'offerta di un ospedale da campo di 100 letti, come primo aiuto alle vittime civili e militari in Corea. Fu consegnato al segretario Lie<sup>10</sup>.

Come spiegava il Ministro degli esteri alcune settimane dopo, l'offerta dell'ospedale fu fatta apparire come una offerta del governo italiano, per avere l'«opportunità di un inserimento della nostra unità ospedaliera nell'organizzazione delle Nazioni unite» e nella convinzione che l'offerta, «ora fatta direttamente dal Governo italiano, avrebbe potuto darci maggiori vantaggi politici»<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> È quanto dichiara Longhena in una intervista dell' 13 ottobre 1950. Ritaglio da "La Giustizia", conservato in Acs, Cri.

<sup>6</sup> Asmae, Corea, b. 26, comunicato ANSA del 16 settembre 1950.

<sup>7</sup> Acs, Cri, Presidenza del Consiglio dei ministri, Riunione del Consiglio dei ministri del 20 settembre 1950. Estratto dal verbale: Su proposta del presidente il consiglio «nell'intento di manifestare la solidarietà italiana allo sforzo che le Nazioni unite compiono in Corea, contribuendo all'assistenza sanitaria verso le vittime della guerra, delibera di porre a disposizione del Segretariato Generale dell'Onu un ospedale della Croce rossa, completo di equipaggiamento e di personale».

<sup>8</sup> Documenti Diplomatici Italiani, [Ddi], S. XI, vol.4, doc. N. 422, Sottosegretario esteri a Sforza, T. 7859, 17 settembre 1950.

<sup>9</sup> Asmae, Corea, b. 26, Telegramma a Sforza, n. 8004, 22 settembre 1950.

<sup>10</sup> Acs, Cri, Luciano Mascia, osservatore italiano presso le NU, al Segretario Generale, 27 settembre 1950. Nella comunicazione l'osservatore italiano dichiarava che l'ospedale avrebbe servito vittime civili e militari.

<sup>11</sup> Acs, Cri, Ministero degli esteri a Presidenza consiglio, 16 ottobre 1950.



Il modello era sempre quello della Svezia, il cui governo aveva inviato un ospedale da campo, gestito dalla Croce rossa nazionale, che inalberava la bandiera delle Nazioni unite.

Il giorno precedente la Cri aveva presentato al governo una descrizione dettagliata della struttura ospedaliera che si proponeva di inviare in Corea: capacità di 100 letti, più un dispensario, il tutto alloggiato in 41 tende, più 20 piccole tende per alloggio del personale. Un gruppo elettrogeno, autoclave, apparecchiature di sterilizzazione, cucina, medicinali e viveri. Il personale previsto era composto da un ufficiale medico comandante, 6 ufficiali medici assistenti, 6 infermiere volontarie, un ufficiale farmacista, un commissario, un contabile un addetto militare 5 sottufficiali e 47 graduati. A questo si aggiungeva una unità radiologica con altre 3 tende. In tutto il materiale da trasportare era composto da 610 colli per un peso totale di circa 176 quintali ed un volume di 200 mq<sup>12</sup>.

Il 9 ottobre l'invio, che sembrava ormai imminente, ebbe una improvvisa battuta d'arresto, legata a obiezioni sollevate dal Ministero della difesa. Questo aveva rilevato che in base alle leggi italiane, per poter impiegare personale militare (quasi tutto il personale, ad iniziare dai medici, era volontario, ma iscritto ai ruoli militari) era necessario un ordine di mobilitazione del Ministero, possibile solo dichiarando lo stato di guerra, cosa evidentemente non praticabile nella situazione politica del momento e forse contrario anche alla Costituzione.

L'11 ottobre De Gasperi intervenne personalmente per sollecitare il Ministro della difesa a rimuovere gli ostacoli che fino ad allora avevano impedito la preparazione e la partenza dell'ospedale da campo<sup>13</sup>, per altro senza risultati immediati. Nel frattempo la Croce rossa stava sondando i possibili mezzi di trasporto. Il 17 ottobre la Lega internazionale rispondeva facendo presente le enormi difficoltà per provvedere il trasbordo di 70 persone e del materiale con aeroplani idonei<sup>14</sup>. Anche la richiesta di poter usufruire di una nave ospedale danese, prevista passare per il Mediterraneo non ebbe esito perché la nave risultava a carico completo.

A fine novembre, dopo che il fronte sembrava essersi stabilizzato, la Lega internazionale inviò un lungo promemoria alle società nazionali della Croce rossa, in cui esponeva le linee di condotta generali suggerite dal Comando unificato dell'Onu, che raccomandava, in questa fase, di non inserire personale femminile e di selezionare personale ben consapevole di far parte di un'organizzazione militare, con i rischi e le prescrizioni di riservatezza necessarie. Comunicava inoltre che nel corso di una riunione a Tokyo il Comando unificato aveva richiesto alla Lega internazionale di sollecitare la predisposizione di 8 ospedali da campo, dedicati al soccorso delle popolazioni civili e dei prigionieri<sup>15</sup>. L'Italia, sulla

<sup>12</sup> Acs, Cri Il Direttore dei servizi di mobilitazione Cri, 26 settembre 1950.

<sup>13</sup> Acs, Cri, appunto manoscritto di Longhena su carta intestata Cri, 9 ottobre 1950. IVI, Promemoria conversazione telefonica col conte Molaioni, 11 ottobre 1950.

<sup>14</sup> Acs, Cri, Ligue Internationale a Longhena, 17 ottobre 1950.

<sup>15</sup> Acs, Cri, Ligue internationale a Longhena, 28 novembre 1950.

base della dichiarata disponibilità, era uno dei possibili fornitori e l'8 dicembre 1950 la Lega internazionale chiese conferma a Longhena<sup>16</sup>.

Il 27 dicembre giungeva l'accettazione ufficiale delle Nazioni unite: «Il Segretario Generale delle Nazioni unite mi ha comunicato ufficialmente che il Comando Unificato accetta con profondo apprezzamento generosa offerta da parte del governo italiano di una unità ospedaliera per la Corea coll'intesa che è autorizzato a utilizzarne attività assistenziale per forze armate, popolazione civile, nonché prigionieri di guerra», così l'osservatore italiano alle Nazioni unite Rispondeva il Ministero degli esteri:

Entro i limiti della sua possibilità essa è a completa disposizione naturalmente anche per assistenza agli appartenenti alle Forze Armate...[ma]...per la sua composizione e attrezzatura unità ospedaliera è particolarmente indicata ad assolvere compito assistenziale, soprattutto per cure ambulatoriali, di carattere territoriale<sup>17</sup>.

Iniziava con questa corrispondenza una sorta di trattativa mai esplicitata fra il Comando unificato dell'Onu in Corea e il governo italiano. Per Nazioni unite e forze armate Usa era abbastanza ovvio che l'ospedale servisse alla cura dei militari feriti<sup>18</sup>, come del resto faceva l'ospedale svedese, mentre governo italiano e Croce rossa nazionale glissavano sottolineando il carattere medico, privo di supporto chirurgico, completamente rivolto alla popolazione civile, dell'offerta italiana.

Il 9 gennaio 1951 l'ambasciata degli Usa in Italia comunicò che anche il Comando Unificato delle Nazioni unite aveva accettato l'offerta di una unità ospedaliera da campo. L'ambasciata chiedeva al Ministero degli esteri di sapere se l'ospedale poteva essere impiegato in appoggio a operazioni militari e chiedeva informazioni di carattere logistico sulla quantità delle attrezzature da trasportare e le modalità di trasferimento e pagamento del personale<sup>19</sup>.

A inizio febbraio Longhena aveva concordato una soluzione per aggirare le obiezioni della Difesa: il Presidente della Croce rossa aveva infatti il potere di dichiarare la mobilitazione del personale sanitario e militare necessario al funzionamento dell'ospedale, se sollecitato da una lettera ufficiale del ministero. Questo esentava il Ministro della difesa dalla necessità di dover dichiarare lo stato di guerra e quindi permetteva di superare le obiezioni di natura politica e costituzionale. La mobilitazione d'altra parte era indispensabile per poter garantire al personale le garanzie giuridiche necessarie ad operare e a conservare il posto di lavoro una volta conclusa la missione. La Croce rossa italiana era invece tassativa nell'escludere

<sup>16</sup> Acs, Cri, Ligue internationale a Longhena, 8 dicembre 1950.

<sup>17</sup> Acs, Cri, Ministero degli esteri, telesspresso 1285 del 24 gennaio 1951.

<sup>18</sup> Asmae, Corea, b. 28, Ministero degli esteri a Presidenza Consiglio dei ministri, 28 dicembre 1950.

<sup>19</sup> Acs, Cri, Ambasciata Usa, Fonogramma n. 6483 9 gennaio 1951.

che l'unità ospedaliera possa essere convenientemente utilizzata al seguito di forze armate. La sua particolare attrezzatura, sotto tenda, e la sua dotazione di materiale non aggiornato alle recenti esperienze dell'attuale guerra, potrebbero determinare l'inutilità dell'unità stessa con sfavorevole ripercussione non soltanto all'Associazione, ma anche alla nazione afferente<sup>20</sup>.

Giunti a questo punto l'iter si era nuovamente arenato dinanzi alle obiezioni sollevate dal Ministero del tesoro, diretto da Giuseppe Pella. Il 10 febbraio 1951 la Cri su richiesta del Ministero degli esteri aveva stilato un preventivo di massima sui costi di funzionamento dell'ospedale. L'associazione si era rivolta alla Croce rossa svedese per ottenere un prospetto dei costi di gestione di quell'ospedale. Costi determinati principalmente dalla retribuzione del personale, dalle forniture – in non piccola parte offerte a credito dagli Stati Uniti – e da un fondo in dollari per le minute spese, che Longhena proponeva di fissare a 100.000 dollari per l'ospedale italiano.

La discussione sui costi rivelava l'esistenza di profonde divergenze dentro il governo. Il Ministro Pella si dichiarava personalmente non favorevole all'invio dell'ospedale da campo, e qualora la decisione fosse andata avanti, fortemente contrario all'idea di approntarlo dietro un ordine di mobilitazione. Questo avrebbe comportato infatti un aumento dei costi per le indennità al personale, a cui il Ministro si opponeva. Secondo Pella l'unica possibilità era prevedere per il personale il pagamento di indennità pari a quelle previste per il personale militare italiano in Somalia, considerando che i costi del personale dell'ospedale svedese non erano comparabili con i tradizionali costi italiani<sup>21</sup>.

Il 26 febbraio 1951, in una riunione del direttivo della croce rossa, Longhena ricordava come l'invio della unità ospedaliera era ancora in attesa della risposta dei Ministeri del tesoro e della difesa<sup>22</sup>.

A marzo 1951, il Ministero della difesa invitò la Croce rossa a provvedere alla mobilitazione del personale per l'ospedale da campo, garantendo che da quel momento il personale mobilitato acquisiva la qualità di militare, con tutte le indennità previste e il diritto di conservare il posto civile<sup>23</sup>. Questa azione permise finalmente di comunicare all'ambasciata statunitense, il 2 aprile, che l'unità era pronta ad essere mobilitata e posta sotto gli ordini del Comando Operativo Unico in Corea, con la limitazione di non poter essere impiegata in teatro di guerra. Ma non venivano indicati i tempi, tanto che a fine mese l'ambasciata degli Stati Uniti sollecitava il Ministero degli esteri a indicare quando l'ospedale da campo sarebbe stato pronto<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Acs, Cri, Piano finanziario dell'ospedale Cri per la Corea, 10 febbraio 1950.

<sup>21</sup> Acs, Cri, Ministro del tesoro (Pella) a Ministero degli esteri, 10 marzo 1951.

<sup>22</sup> Acs, Cri, Estratto verbale riunito Comitato direttivo, 26 febbraio 1951.

<sup>23</sup> Acs, Cri, Presidenza del Consiglio dei ministri, 6 giugno 1951.

<sup>24</sup> Acs, Cri Dispaccio confidenziale, s.i.d., allegato a Mario Lucioli a Alcide De Gasperi, 8 agosto 1951.

A maggio, nel perfezionare gli aspetti finanziari dell'operazione, il Tesoro ritornava sul problema della retribuzione del personale. Non potendo fare riferimento al trattamento del personale svedese, paese in cui il «livello medio dei trattamenti economici... [è] ben più favorevole di quelli del nostro paese», e, «tenuto conto soprattutto della volontarietà del servizio e dello spirito filantropico che anima il personale il quale, ovviamente non può attendersi retribuzioni ispirate a criteri di larghezza», il Ministro proponeva di mantenere il trattamento previsto per il servizio in patria, aumentato da vitto e alloggio gratuito, più una piccola indennità giornaliera in lire.

Solo a inizio giugno il presidente del Consiglio dei ministri De Gasperi poté dare avvio all'operazione, invitando il presidente della Croce rossa a selezionare il personale necessario a costituire l'ospedale e dando indicazioni al Ministero del tesoro di provvedere alla disponibilità finanziaria per il pagamento del personale «in misura pari a quella attribuita al personale dislocato in Somalia». Concludeva con insolita chiosa ricordando che l'invio e il mantenimento dell'ospedale «non può più oltre essere procrastinata»<sup>25</sup>. Da fonti posteriori sappiamo che la spesa prevista, su cui era stato raggiunto l'accordo, si attestava a 15 milioni mensili, leggermente inferiore rispetto alla richiesta avanzata dalla Croce rossa a febbraio, che era di poco superiore ai 16 milioni<sup>26</sup>.

Per contenere i costi la Croce rossa fu costretta a selezionare, fra le disponibilità pervenute, ufficiali medici di rango inferiore. In particolare, per la direzione dell'ospedale si selezionò un capitano medico, una qualifica gerarchica alquanto bassa per una missione da condurre in un paese lontano e in stretto contatto e coordinamento con comandi militari e ufficiali di grado elevato degli Stati Uniti e di altre nazioni.

All'inizio di agosto del 1951, l'addetto militare italiano all'ambasciata di Washington fu convocato al Pentagono, dove gli fu comunicato che il governo americano chiedeva di rendere finalmente effettiva l'offerta di un ospedale da campo e si offriva la disponibilità di una nave da trasporto dal porto di Napoli per la metà di ottobre. Il governo statunitense, prendendo atto che per dichiarazione del governo italiano l'ospedale non poteva essere impiegato al seguito delle truppe, intendeva sostituire una analoga unità sanitaria, da mandare in linea. Chiudeva la comunicazione una esplicita considerazione del nostro addetto militare:

<sup>25</sup> Acs, Cri, Presidente del Consiglio dei ministri degli esteri, del tesoro, della difesa e Cri, 6 giugno 1951. De Gasperi, aggiungeva una nota polemica, sottolineando come «Il trattamento proposto dal Ministero del tesoro sembra infatti del tutto inadeguato al disagio cui va incontro il personale dell'unità, il quale, nell'allontanarsi dalla propria famiglia e dalla propria residenza, va a compiere una nobile e umanitaria missione in terra assai lontana dalla madrepatria a vantaggio di tutte le vittime della guerra, senza distinzione. Nè è da opporre che ai componenti del Corpo viene concesso l'alloggio ed il vitto a titolo gratuito; il personale, infatti, dovrà vivere in tenda e, per 47 sui 69 elementi, costituenti la missione, deve partecipare al vitto, trattandosi di militari di truppa. La esiguità numerica di detto personale non sembra che possa far sorgere eccessive preoccupazioni di carattere finanziario».

<sup>26</sup> Cannonero, Pianese 2021, 175; Cri a Presidenza Consiglio dei ministri, 18 aprile 1952.

È altresì mio dovere confermare che il suddetto appoggio simbolico all'azione americana in Corea, espresso in una forma umanitaria da cui non rifuggono neppure i paesi più scrupolosamente neutralisti, rappresenta il minimo indispensabile perché l'Italia non appaia estraniarsi, con suo danno, da quella solidarietà internazionale, alla quale fa costante appello<sup>27</sup>.

A settembre il segretario generale delle Nazioni unite, Trygve Lie ringrazia il governo italiano per l'invio dell'ospedale «per soccorso alla popolazione civile della Corea nonché al personale militare delle forze della Nazioni unite ed ai prigionieri di guerra»<sup>28</sup>, sorvolando, con ogni probabilità intenzionalmente, sulle limitazioni che il governo aveva posto all'impiego del proprio personale.

### Le polemiche e la partenza

L'annuncio di una missione umanitaria, rivolta esclusivamente alla popolazione civile, condotta dalla Croce rossa sollevò egualmente polemiche. I partiti di sinistra lamentarono lo spreco di risorse, nel momento in cui le popolazioni abruzzesi, colpite da un violento terremoto nei primi giorni del settembre 1950, erano ancora bisognose di soccorso.

Il presidente della Cri, Longhena, scrisse una lunga lettera all'*Avanti*, che non sembra essere stata pubblicata, in cui rivendicava la missione dell'associazione, di soccorrere i feriti e le popolazioni in sofferenza, e rivendicava il soccorso già portato in Abruzzo, con l'installazione di 35 tende, capaci di ospitare 2000 persone. Si dichiarava infine stupito di missive di critica che il comitato italiano aveva ricevuto dalle società nazionali della Croce rossa di Cecoslovacchia, Bulgaria e Albania, rivendicando l'assoluta apoliticità dell'associazione e lo spirito prettamente umanitario che animava la decisione di inviare un ospedale da campo in Corea<sup>29</sup>. Concetti ripetuti in una intervista a *La Giustizia* del 19 settembre 1950<sup>30</sup>.

Ma la divisione politica provocata dal conflitto coreano era troppo forte per permettere una ricomposizione neppure in nome dell'umanitarismo più imparziale. Un anno dopo, nell'imminenza della partenza dell'ospedale, la Cri, analogamente a quanto fatto dalle altre società nazionali, mobilitò i comitati periferici per una raccolta di fondi a favore dei bambini coreani. La richiesta era stata rivolta a tutte le associazioni femminili dei vari schieramenti politici, con l'obiettivo di ottenere un consenso generale su un obiettivo umanitario largamente condivisibile e attenuare le polemiche che stavano accompagnando l'ope-

<sup>27</sup> Acs, Cri, Mario Lucioli a Alcide De Gasperi, 8 agosto 1951.

<sup>28</sup> Acs, Cri, lettera del segretario generale al rappresentante italiano all'Onu, 13 settembre 1951.

<sup>29</sup> Acs, Cri, bozza manoscritta di lettera all'*Avanti* del presidente Longhena, s.i.d., ma settembre o ottobre 1950.

<sup>30</sup> Acs, Cri, l'intervista è trascritta nella rivista *Croce rossa*, a. IV, settembre 1950, *L'intervento della Croce rossa a favore delle vittime del conflitto in Corea*, 149-50.

razione in Corea. Dopo una serie di contatti la Cri aveva preparato una bozza di accordo «nel quale le richieste e le esigenze di ciascuna venivano temperate. Soltanto alcune Associazioni hanno ritenuto di sottoscrivere questo accordo, altre hanno rifiutato la loro adesione, altre infine non hanno dato una risposta concreta». A questo punto, mancando l'adesione di tutte le 'correnti politiche' la presidenza decideva di soprassedere all'iniziativa, raccomandando le sedi periferiche di non aderire ad iniziative analoghe promosse da altre associazioni<sup>31</sup>.

Nell'imminenza della partenza, alcuni giornali legati ai partiti di sinistra denunciavano la decisione di inviare un ospedale in Corea del Sud, in quanto rottura della posizione di neutralità del paese. La ufficiosa replica governativa era a sua volta ricca di omissioni, perché pur confermando l'invio di un ospedale, precisava che si trattava di un ospedale della Croce rossa italiana, inquadrato nelle azioni svolte dalla Croce rossa internazionale, il cui personale era composto da specialisti civili, cosa sostanzialmente inesatta, con il compito di assistere la sola popolazione civile<sup>32</sup>. Nel complesso l'avvio dell'operazione fu condotta dal governo sotto traccia, per non alimentare polemiche in patria, dove la contrapposizione fra sinistra e governo sulla guerra di Corea continuava ad essere accesa e violenta, e lo stesso ruolo dell'Onu era oggetto di giudizi controversi. Al contrario in ambito internazionale il governo cercava, come abbiamo visto, di ottenere il massimo di riconoscimento possibile, pur limitando la spesa.

Il 23 agosto il Ministero degli esteri comunicò all'ambasciata Usa che la mobilitazione era stata avviata e che per la metà di ottobre il personale e il materiale sarebbero stati pronti<sup>33</sup>. Il 16 ottobre 1951 furono imbarcati sul piroscafo statunitense General Langfitt. Il 30 ottobre il presidente Longhena informava il presidente del comitato internazionale a Ginevra dell'avvenuta partenza dell'ospedale, che assumeva la denominazione di Ospedale n.68, destinato al soccorso della popolazione civile e dei prigionieri di guerra<sup>34</sup>.

Poco prima dell'arrivo a Pusan l'ambasciata italiana a Tokyo sollevò un problema di non poco conto segnalato dalle autorità americane: l'unità italiana, in base alle istruzioni ricevute sarebbe stata «l'unico ospedale addetto esclusivamente alla popolazione civile in Corea. Oltre alle conseguenze di carattere morale, tale stato di cose porterebbe anche all'impossibilità di beneficiare delle indispensabili facilitazioni dell'organizzazione militare americana», per cui l'ambasciata suggeriva di trovare un compromesso, chiedendo di destinare l'u-

<sup>31</sup> Acs, Cri, Longhena a comitati nazionali provinciali Cri, 31 ottobre 1951.

<sup>32</sup> *Corriere d'Informazione*, 11 settembre 1951. *Assurda speculazione comunista su un Ospedaletto della C.R.I.* «nel commento giornalistico di un foglio criptocomunista romano, è detto oggi che con questo atto l'Italia uscirebbe dalla sua posizione di neutralità per assumere quella di paese belligerante in un conflitto armato».

<sup>33</sup> Asmae, Corea, b. 28, nota verbale ad ambasciata Usa, 23 agosto 1951. Per la copertura delle spese delle forniture si precisava che l'ospedale si riteneva autonomo per alcuni mesi, dopo di che si sarebbe provveduto a pagarle con la costituzione di un apposito fondo in dollari presso l'ambasciata italiana a Tokyo.

<sup>34</sup> Acs, Cri, Longhena a Président du Comité International. 30 ottobre 1951.

nità in zona dichiarata fuori combattimento, ma manifestando la disponibilità a coprire esigenze civili e militari di seconda linea<sup>35</sup>.

Pochi giorni dopo l'ambasciata di Tokyo comunicava la decisione del comando Onu, inoltrata dall'ufficiale di collegamento, di collocare l'ospedale più a nord di quanto previsto, quindi vicino alla zona di combattimento, e di impiegarlo per curare militari e civili secondo le esigenze. Si ricordava nuovamente che soltanto assistendo i militari dell'Onu era possibile usufruire delle facilitazioni e dei rifornimenti garantiti dalle Nazioni unite. Inoltre si segnalava come tutte le strutture ospedaliere dagli altri paesi fossero dirette da ufficiali superiori, per cui si suggeriva di promuovere almeno al grado di Tenente colonnello il capitano medico a capo dell'ospedale e di prevedere un avanzamento di grado per il resto del personale<sup>36</sup>.

Il 16 novembre l'ospedale da campo sbarcava in Corea, assieme a reparti greci, turchi, birmani, imbarcati durante la traversata. Il viaggio era stato lungo e faticoso, condotto in condizioni di disagio per il sovraffollamento della nave, e la cattiva qualità del vitto<sup>37</sup>. Il rappresentante diplomatico italiano che presenziava alla cerimonia pubblica che accompagnò lo sbarco, non poteva non segnalare alcune perplessità sul personale italiano, composto da qualche medico «forse troppo anziano» e riferì di «una certa atmosfera di sfiducia sulle capacità professionali del Comandante». Infine confermò la necessità di integrare l'unità con un «chirurgo di prim'ordine», come accadeva nell'«efficientissimo ospedale svedese» ormai al lavoro da un anno, chirurgo richiesto dall'alto numero di interventi per amputazioni e ustioni da napalm causate dalla guerra<sup>38</sup>.

Da questa e altre corrispondenze, pur filtrate attraverso il felpato linguaggio diplomatico, emerge l'impressione che il personale italiano si sia trovato sostanzialmente impreparato ad affrontare una realtà che non era soltanto quella di assistere popolazioni povere, ma di agire in uno scenario di guerra, sostanzialmente non previsto. D'altronde, dai documenti disponibili, non risulta che il governo italiano, abbia preso contatti preliminari con l'ambasciata di Tokyo prima della partenza dell'ospedale, per aver informazioni, né che la Croce rossa abbia ricevuto informazioni dettagliate dalla Lega internazionale. Ma probabilmente sia la Lega, sia le Nazioni unite e gli Usa davano per scontata la consapevolezza da parte italiana che la missione si sarebbe svolta in una zona di guerra.

Poche settimane dopo queste comunicazioni il Ministero degli esteri si rivolgeva alla Presidenza della Croce rossa, invitando l'associazione a intervenire:

<sup>35</sup> Asmae, Corea, B. 28, Ambasciata di Tokyo, telesspresso a Ministero degli esteri, vistato De Gasperi, 3 novembre 1951.

<sup>36</sup> Acs, Cri, Ten. Cesare Novello al Comitato centrale Croce rossa italiana, 8 novembre 1951.

<sup>37</sup> Dà una colorita ricostruzione del viaggio il direttore del corpo italiano, non priva di considerazioni dal sapore razzista verso i contingenti greco e turco imbarcati sulla stessa nave, Cannonero, Pianese 2021, 147.

<sup>38</sup> Acs, Cri, Rapporto del primo segretario della rappresentanza diplomatica italiana in Tokyo sul viaggio effettuato in Corea per incontrare l'unità della Croce rossa italiana. S.i.d., e *ibidem*, rappresentanza diplomatica in Giappone a Ministero degli esteri, 23 novembre 1951.

Il naturale confronto con le iniziative di altri paesi, la circostanza che la nostra partecipazione ha, per ovvi motivi, richiamato ancor più delle altre l'attenzione locale e generale, ci pongono l'obbligo di applicarci con particolare impegno nel cercare di colmare le lacune tecniche e assicurare, al tempo stesso, una perfetta disciplina nella nostra Unità<sup>39</sup>.

In risposta il direttore generale della Croce rossa, Rocchetti, spiegava come la scelta di proporre un ospedale di 100 letti, che per regolamento prevedeva la direzione da parte di un capitano medico, era stata dettata dall'obiettivo di contenere le spese e dalla oggettiva difficoltà, visti i bassi stipendi, di trovare un ufficiale medico superiore disposto ad assumere l'incarico, per non parlare di un chirurgo. La lettera si concludeva rimettendo la questione al governo e invitando il Ministero degli esteri a richiamare alla prudenza l'ambasciatore a Tokyo, per non alimentare irreali speranze di promozione nel personale sbarcato in Corea, cosa che avrebbe danneggiato il morale dell'unità<sup>40</sup>.

#### La riorganizzazione dell'ospedale

In tutto erano giunti in Corea sette medici, sei crocerossine e altre 58 unità di personale, per lo più militare, con varie mansioni, un gruppo abbastanza modesto se confrontato con gli invii degli altri paesi europei<sup>41</sup>.

L'avvio delle attività non fu affatto facile e diede luogo a diffusi malumori. Si verificarono screzi fra il personale, e la previsione di poter lavorare solo in area medica, senza supporto di chirurghi, si rivelò assolutamente illusoria, dal momento che moltissimi civili si presentavano con ferite da schegge e proiettili, che richiedevano un trattamento analogo a quello dei militari feriti.

Per quanto riguarda il direttore che si qualifica chirurgo, ma sembra non lo sappia fare, e che finora non è stato in grado di affrontare casi anche minimi, rimandando i pazienti a altri ospedali più o meno vicini, l'equivoco che deriva da tale lacuna crea una situazione di disagio per lui ma anche per tutto l'ospedale<sup>42</sup>.

Una delegazione di due medici e una crocerossina si era recata dopo poche settimane a Tokyo per far presente la necessità di dotare l'ospedale di un vero chirurgo, mentre all'ambasciata erano giunte, da altri componenti dello staff, richieste di rimozione del comandante, accusato di scarsa e compromessa autorità. Addirittura, si minacciava uno sciopero del personale. Il comandante a sua volta aveva chiesto il rimpatrio di uno dei medici. L'ambasciatore suggeriva

<sup>39</sup> Acs, Cri, Ministero degli esteri a presidenza Cri, 3 dicembre 1951.

<sup>40</sup> Cannonero, Pianese 2021, 150; Croce rossa a Presidenza del Consiglio 28 novembre 1951.

<sup>41</sup> Acs, Cri, *L'ospedale della Croce rossa italiana in Corea. Conversazione dell'on. Avv. Giuseppe Brusasca al Rotary club di Milano, 10 novembre 1953*. Allegato al Bollettino del Rotary n. 339.

<sup>42</sup> Acs, Cri, Ministero degli esteri a Cri, 4 febbraio 1952, che contiene la trascrizione di un dispaccio dell'ambasciata italiana a Tokyo del 18 gennaio.



di accogliere la richiesta, per non minarne l'autorità, ma suggeriva di prendere in considerazione e con urgenza la possibilità procedere alla sua sostituzione.

In un promemoria del dicembre 1951 al Ministero degli esteri la Cri sottolineava le criticità emerse durante le prime settimane di esperienza. La prima era legata al mutamento dei compiti cui l'ospedale si trovava a far fronte: pur essendo ufficialmente e per la dotazione di apparecchiature, un ospedale dedicato all'assistenza territoriale, il crescente afflusso di militari e prigionieri feriti richiedeva uno spostamento dei compiti dell'unità e in particolare si chiedeva di prevedere l'aggiunta di almeno due medici chirurghi. L'altra era legata alla direzione dell'ospedale stesso. Il rapporto constatava la scarsa capacità organizzativa del comandante e un suo rapporto non sempre positivo con il personale, e ne proponeva la sostituzione con un ufficiale medico di grado più elevato, anche per far fronte in maniera adeguata alle crescenti responsabilità cui l'ospedale stava andando incontro. A tutto ciò si sommava la modestia delle retribuzioni non solo rispetto ai colleghi medici degli altri paesi presenti in Corea, ma anche rispetto alle retribuzioni nazionali, al punto che la Cri doveva segnalare che le sue ricerche di due chirurghi volontari erano state infruttuose. «Viene generalmente obiettato che, nelle attuali contingenze, un qualsiasi modesto chirurgo trae dalla sua professione proventi assai maggiori degli assegni stabiliti per i Sanitari inviati in Corea». L'unica soluzione possibile, secondo il comitato della Croce rossa, era offrire ai due chirurghi una indennità di 500.000 lire e provvedere ad un aumento di stipendio a tutto il personale medico, in considerazione delle cresciute responsabilità<sup>43</sup>.

Mentre a Roma iniziò un nuovo tira e molla sulla necessità di integrare le funzioni dell'ospedale con relativo incremento dei costi, la situazione in Corea diventava sempre più ingestibile. Il direttore dell'ospedale, in assenza di risposte da Roma si era autopromosso al grado di maggiore, mentre aumentavano le voci e le testimonianze sulla sua incapacità professionale.

Il 16 febbraio uscì sul *Corriere della Sera* un articolo di Indro Montanelli, apparentemente di colore, in cui si mescolavano stereotipi sul carattere amichevole e socievole degli italiani che li rendeva amati e benvenuti all'estero («Ve l'immaginate un infermiere svedese che gioca a mah-jong, seduto sul gradino della porta, col primo Wung passato per caso di là?»), e considerazioni sensate sull'abilità del nostro paese di figurare fra gli stati che supportavano l'azione dell'Onu senza dover versare una goccia di sangue. Ma emergeva fra le righe una dura denuncia della disorganizzazione del complesso e delle dubbie capacità di alcuni suoi membri<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Acs, Cri, Cri comitato centrale a Ministero degli affari esteri, "unità sanitaria della Cri in Corea", s.i.d. [ma probabilmente 3 dicembre 1951] e *ibidem*, Longhena a Taviani, Sottosegretario agli Esteri, 22 gennaio 1952.

<sup>44</sup> *Corriere della Sera*, 16 febbraio 1951, *I paisà al 38° parallelo*. In particolare si citava il caso dell'ortopedico costretto ad improvvisarsi chirurgo, in mancanza di altri colleghi, per un intervento di appendicite, con una operazione durata un'ora mezza invece degli usuali dieci minuti.

All'articolo di Montanelli seguì una indignata smentita da parte del sergente maggiore Renato Puglisi, che in una lunga lettera al centro di mobilitazione della Cri sottolineava il grande spirito umanitario e cristiano che animava l'attività dell'ospedale. «Qui tutto il personale lavora con piacere, tutti svolgono la loro attività a nome e per la Cri d'Italia, non seconda a nessuno per civiltà e sempre prima là dove il dolore e la sofferenza richiedono aiuto e conforto»<sup>45</sup>.

L'articolo del giornalista era stato preceduto da una serie di dichiarazioni di elogio dell'opera svolta dal personale medico italiano, e in particolare del comandante, tutte rilasciate in data 12 febbraio e inviate all'ambasciata a Tokyo<sup>46</sup>. Il sospetto che fossero state provocate dal comandante, per prevenire l'impatto della corrispondenza di Montanelli, è molto forte e collima con la descrizione che l'ambasciatore italiano dava nelle sue corrispondenze delle attività svolte dal comandante per ringraziarsi l'appoggio delle autorità statunitensi e locali e coprire così le manchevolezze dell'ospedale.

De Gasperi, in quel momento anche Ministro degli esteri, estremamente preoccupato che la vicenda divenisse di dominio pubblico, approvò la proposta di riorganizzare l'ospedale da campo, cercando un nuovo direttore con il grado di maggiore e aprendo un bando per due chirurghi<sup>47</sup>, ma, per non creare clamori o sospetti all'interno, pensò di procedere alla sostituzione senza fretta, facendola figurare come un normale avvicendamento di personale.

In Corea però la situazione peggiorava. Il 27 marzo 1952 l'ambasciatore a Tokyo ritornava alla carica chiedendo urgentemente la sostituzione del comandante e l'invio di un chirurgo «per completare quadri medici dell'Unità. La situazione attuale sta per diventare pericolosa per il buon nome dell'Ospedale italiano e per il credito dei suoi dirigenti sanitari»<sup>48</sup>. Richiesta che veniva reiterata con sempre maggiore urgenza il 29 aprile.

Ma in Italia la pratica si era arrestata per la resistenza del Tesoro, sempre guidato da Pella. Resistenza che provocò un perentorio e urgentissimo fonogramma a mano inviato il 9 aprile dalla Presidenza del Consiglio, in cui si intimava il Ministro di dare adesione alle richieste di riorganizzazione dell'ospedale<sup>49</sup>. Il 18 aprile la Cri presentò un preventivo aggiornato per le spese, che salivano a 18,8 milioni mensili, per coprire il costo dei due chirurghi (500.000 lire mensili a testa) e l'aumento dell'indennità a tutto il personale. Ma come l'anno prima, il Tesoro continuava a tergiversare e non fornire risposte. La Croce rossa si vide

<sup>45</sup> Acs, Cri, Puglisi a Presidente del V<sup>o</sup> centro di mobilitazione Cri, 6 marzo 1952.

<sup>46</sup> Acs, Cri, Lettera al marchese d'Ajeta del Lieutenant General Doye Hickey, 12 febbraio 1952; (2936), Lettera del direttore dell'UCACK Hospital di Seoul a Mario Longhena, 12 febbraio 1952. Lettera personale al direttore, firmata da 6 medici coreani, 12 febbraio 1952, Dopo il rientro in Italia nuove lettere di elogio accompagnarono il cessato direttore dell'ospedale, chiamato a fronteggiare un'azione disciplinare.

<sup>47</sup> Il Tesoro aveva cercato, senza successo, di ridurre l'indennità a 400.000 lire. I candidati furono poi selezionati dal prof. Valdoni, per garantire l'effettiva competenza.

<sup>48</sup> Cannonero, Pianese 2021, 168; Ambasciata Tokyo a Min Esteri, 27 marzo 1952.

<sup>49</sup> Cannonero, Pianese 2021, 174.

costretta il 2 maggio 1952 a scrivere al Ministero degli esteri e alla Presidenza del consiglio lamentando che

Il ritardo del Tesoro nella definizione della pratica dà luogo ad una sospensiva che è da presumere riesca inesplicabile alla Rappresentanza di Tokyo...le cose sono giunte a tal punto che sarebbe dannosissimo non solo procrastinare oltre l'accoglimento di tutte le note proposte, ma anche ogni temporeggiatrice discussione per modificarle o ridurle<sup>50</sup>.

Ma ancora l'11 giugno Longhena inviava un fonogramma a mano urgentissimo per chiedere al Tesoro una risposta.

Nel frattempo in Corea il Comandante dell'ospedale, sentendosi in bilico, continuava a inoltrare all'ambasciatore in Giappone lettere di elogio della sua opera, preparandosi a fronteggiare le critiche e le accuse da cui si sentiva minacciato<sup>51</sup>.

Decisivo nel dare una accelerazione alla rimozione del comandante e di altri addetti all'ospedale, fu una durissima lettera riservata scritta dall'ambasciatore a Tokyo, Blanco Lanza d'Ajeta, al segretario generale della Farnesina Vittorio Zoppi il 13 giugno 1952. L'ambasciatore riferiva informazioni fornitegli da un giornalista del *Tempo*<sup>52</sup>, e pur premettendo di non averle potute verificare personalmente, il quadro descritto confermava in peggio quanto scritto da Montanelli, offrendo nuovi particolari truculenti sulla disorganizzazione e peggio che regnava nell'ospedale. Anche facendo la tara su un certo atteggiamento elitario dell'ambasciatore, che stigmatizzava ad esempio come l'ospedale fosse diventato il punto di riferimento per la popolazione più diseredata dei sobborghi di Seul, non comprendendo quindi il carattere umanitario dell'intervento italiano, le sue conclusioni erano impietose:

Ponendo infatti la consistenza, l'attrezzatura, la capacità professionale il comportamento del nostro ospedale e del suo personale in paragone con quelli degli altri paesi in Corea, devo con dolore dirti che la nostra partecipazione si dimostra essere sempre più un pericoloso fallimento per il prestigio nazionale [...] Non riesco a comprendere come le autorità responsabili a Roma non si siano rese conto della necessità assoluta di porre al più presto rimedio [...] alla preoccupante consecutio temporum delle vicende del nostro ospedale in Corea; che minaccia ad ogni istante di aggravarsi oltre al limite sopportabile della interessata tolleranza americana e dell'altrui discrezione<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Cannonero, Pianese 2021, 182-86. Da successiva lettera della Cri apprendiamo che il Tesoro aveva proposto di limitare a 400.000 lire l'indennità per i chirurghi, ridurre di più del 50% l'aumento di stipendio per gli altri medici, negato l'aumento di indennità per tutto il personale. Inoltre chiedeva di procedere all'avvicendamento solo trascorso un anno dall'inizio della missione.

<sup>51</sup> Acs, Cri, Brigadiere generale U.S. Army, W.E. Crist a Ambasciatore a Tokyo, 22 aprile 1952. Il 22 luglio un non meglio precisato monsignore.

<sup>52</sup> SI trattava del corrispondente di guerra Giovanni Artieri, cofondatore del *Tempo* e collaboratore de *Il Borghese*.

<sup>53</sup> Cannonero, Pianese 2021, 189-93; Ambasciatore a Tokyo a Zoppi. Lettera Zoppi personale, 13 giugno 1952.

Le accuse di incompetenza e abuso di potere del comandante, di contrabbando e mercato nero di medicinali, di traffici sessuali praticate da vari componenti della spedizione, per la quantità di dettagli offerti, sembrano plausibili. La lettera indusse finalmente i vertici della Cri e del Ministero degli esteri a procedere immediatamente alla sostituzione del comandante, del capo contabile della missione, di altri due medici, oltre al rimpatrio urgente di un addetto affetto da sifilide.

Il 30 giugno il segretario generale del Ministero degli esteri poteva finalmente annunciare il prossimo avvicendamento di personale, con l'arrivo del nuovo comandante e la riorganizzazione dei servizi, e preannunciava anche la futura visita di un esponente politico «che dovrà servire a dimostrare l'interesse del governo per l'attività che l'Unità stessa svolge in quella lontana regione, [e] varrà anche a chiarire tutte le circostanze di fatto lamentate»<sup>54</sup>.

Questa volta le obiezioni del Tesoro rispetto ad un aumento di spesa stimato in 3.200.000 mensili, in pratica il 20% in più, furono sovrastate dalla voce di De Gasperi, timoroso della brutta figura con gli alleati americani e ancora di più di scandali politici in patria<sup>55</sup>.

Nella prima metà di luglio parti per la Corea, su un aeroplano messo a disposizione dall'ambasciata Usa, il nuovo direttore, il maggiore Fabio Pennacchi, in compagnia di due chirurghi, del nuovo responsabile degli approvvigionamenti e di altri 15 uomini<sup>56</sup>. Contemporaneamente venivano rimpatriate 19 unità di personale compreso il comandante e altri due medici (quasi la metà del personale medico presente).

Al momento del rimpatrio iniziò una corrispondenza fra Esteri e Difesa: gli Esteri proponevano la radiazione dalla Croce rossa dei tre principali accusati, per «incapacità a svolgere le funzioni del proprio ruolo» mentre il Ministero della difesa voleva aprire un procedimento disciplinare, in cui i tre avrebbero avuto diritto di difesa, quindi con il rischio di rendere pubblico lo scandalo. La Difesa sembrava decisa a procedere per via disciplinare, ma la mancanza di altra documentazione fa pensare che alla fine sia prevalsa la linea prudente degli Esteri<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> Acs, Cri, Ministero degli esteri a Cri, 30 giugno 1952.

<sup>55</sup> Ma era ancora un calcolo troppo ottimistico, in quanto non teneva conto del costo delle forniture che l'ospedale prelevava dai magazzini Onu e dell'esercito statunitense, fino a quel momento segnate a debito. Quando l'amministrazione Usa iniziò nell'estate del 1952 a chiedere il rimborso del costo delle forniture la ragioneria della Cri indirizzava alla Presidenza del Consiglio dei ministri un lungo rapporto per chiedere un ulteriore aumento di 3,4 milioni del fondo di dotazione mensile. In tutto nella primavera del 1953 il costo mensile della gestione dell'ospedale fu calcolato dalla Cri in 21,5 milioni di lire, nonostante la riduzione del personale locale da 70 a 53 unità. Asmae, Corea b. 29, Ragioneria centrale Cri a Presidenza Consiglio dei ministri, 23 febbraio 1953.

<sup>56</sup> Cannonero, Pianese 2021, 195. I materiali, necessari per impiantare due unità chirurgiche, furono acquistati in Italia e imbarcati in 74 casse, per quasi 4 tonnellate di peso, su una nave della marina americana il 25 luglio a Napoli.

<sup>57</sup> Asmae, Corea, b. 28, Ministero della difesa a Cri, 11 luglio 1952. A conclusione dello scambio di note, il Ministero della difesa decideva di non tenere conto delle obiezioni degli Esteri e di procedere con una formale inchiesta disciplinare nei confronti del direttore e di

L'ospedale, posto sotto la direzione del maggiore Pennacchi iniziò a funzionare in maniera soddisfacente. Ne diede testimonianza il Sottosegretario al Ministero dell'Africa italiana, Brusasca, che si recò in Corea nell'ottobre 1952, in una veloce missione, cui il governo non diede alcuna pubblicità. Una missione quasi clandestina:

il Governo era infatti preoccupato di evitare che al viaggio di un suo membro in Corea venisse data una interpretazione diversa da quella che era il preciso compito del mio viaggio. La grande distanza e la rapida evoluzione delle situazioni locali non permettevano, inoltre, di dare delle informazioni precise all'opinione pubblica<sup>58</sup>.

Durante il viaggio Brusasca scrisse lettere di elogio a Longhena<sup>59</sup>, cui il presidente della Croce rossa rispose, non senza qualche velata polemica, sottolineando l'importanza del viaggio, nella speranza che «la tua presenza costi sia valsa non soltanto ad appurare un reale stato di fatto, ma altresì a dare a questo nostro povero personale così lontano dalla Madre Patria, la sensazione che le Autorità di Governo si interessano di lui»<sup>60</sup>.

Con una non piccola vena retorica, Brusasca, ricordando il suo viaggio alcuni mesi dopo in una conferenza al Rotary Club di Milano, testimoniava come «il piccolo ospedale della Croce rossa in Corea, con la sua generosa opera ha fatto sorgere in tutta l'Asia delle nuove simpatie verso il nostro paese»<sup>61</sup>.

#### La questione vista dal campo

A fine giugno 1952, a conclusione della poco gradevole vicenda, Mario Longhena inviava una amara lettera alla Presidenza del Consiglio dei ministri, in cui ricostruiva in maniera parzialmente alternativa tutta la vicenda, addossandone la responsabilità all'ambiguità del governo all'inizio della iniziativa. «Sistemata infine così la situazione dell'Ospedale n.68, sia consentito a questa Presidenza generale di manifestare... i sensi del suo vivissimo rammarico per il modo veramente inatteso, strano e inconsueto con cui si è venuta svolgendo tutta questa incresciosissima questione». Longhena ripercorreva le vicende dall'estate del 1950:

altri due medici dell'ospedale, ossia la metà del personale medico inviato a novembre 1951. Peraltro mancano notizie sul procedimento, per cui è probabile che alla fine anche la Difesa si sia allineata alle indicazioni degli Esteri.

<sup>58</sup> Acs, Cri, *L'ospedale della Croce rossa italiana in Corea. Conversazione dell'on. Avv. Giuseppe Brusasca*, 4.

<sup>59</sup> Acs, Cri, Brusasca a Longhena, 3 novembre 1950. Il Sottosegretario confermava che le difficoltà iniziali potevano considerarsi superate, grazie all'opera del nuovo comandante. Lamentava però il livello troppo basso delle retribuzioni. «La causa di questi generali consensi è data dal fatto che noi dei bianchi siamo i soli, qui, che assistiamo i nativi e lo facciamo con il cuore del nostro popolo».

<sup>60</sup> Acs, Cri, Mario Longhena a Brusasca, 11 novembre 1952.

<sup>61</sup> Acs, Cri, *L'ospedale della Croce rossa italiana in Corea. Conversazione dell'on. Avv. Giuseppe Brusasca*.

agli inviti ricevuti di una partecipazione assistenziale concreta in Corea - cui si ricollegava anche una delicata finalità politica - la Croce rossa italiana rispose offrendo un ospedale da campo da 100 letti. Uscita martoriata e depredata dalle trascorse vicende belliche ad opera dei tedeschi, essa non era purtroppo in grado di offrire di più.

Era un ospedale da campo da 100 letti inferiore al bisogno? Era esso una troppo modesta cosa di fronte ad altre doviziose formazioni sanitarie convenute in Corea da altri paesi? In tal caso le autorità diplomatiche... avrebbero dovuto dirlo... La C.R.I. avrebbe rifatto presente che non poteva offrire di più, e si sarebbero allora studiate altre soluzioni e si sarebbe, in ultima ipotesi, rinunciato all'iniziativa.

Longhena poi sottolineava con qualche ragione l'assenza di coordinamento fra il Ministero degli esteri e l'ambasciata di Tokyo, competente per la Corea, per non aver segnalato in tempo che il trattamento economico del personale italiano era troppo inferiore a quello degli altri paesi e che questo avrebbe costituito un problema. Stigmatizzava poi il comportamento dell'ambasciatore a Tokyo che, di fronte alla richiesta americana di poter disporre di un ospedale con un reparto chirurgico, invece di provvedere a segnalare il bisogno al governo, diede

adito e credito ad una deleteria opera denigratoria della formazione sanitaria; qualche inevitabile manchevolezza divenne indice di quadri catastrofici; l'Ospedale venne avvolto in una atmosfera di diffidenza, di sospetto, di disagio interno, quanto mai dannosa e disgregante.

Le critiche all'ambasciatore a Tokyo proseguivano per altre due pagine, contestando in particolare le accuse formulate nella allarmata lettera rivolta a Vittorio Zoppi.

Longhena non poteva però essere a conoscenza di tutta la corrispondenza intercorsa dal novembre del 1951 fra Tokyo e Roma, in cui il crescendo di allarme e denuncia dei fatti da parte dell'ambasciatore fu con ogni evidenza generato dalle mancate risposte da parte del governo italiano. Longhena e l'ambasciatore concordavano però su un punto: che la presenza in Corea, se voleva essere lo strumento di un avvicinamento politico fra il nostro paese e i membri della coalizione schierata sotto le bandiere dell'Onu, avrebbe dovuto essere impostata con mezzi, uomini e risorse ben diversi, e in parte non coincidenti con un solo intervento umanitario rivolto ai civili.

Il 30 novembre 1952 un improvviso incendio distrusse gran parte dell'ospedale Italiano. L'incendio fu causato da un membro del personale locale, non si può sapere se in maniera accidentale o dolosa. La vecchia scuola che era stata utilizzata come luogo di degenza, in gran parte costruita in legno, bruciò completamente, costringendo il personale ad una affrettata evacuazione dei degenti, che per fortuna poté concludersi senza conseguenze. L'incendio causò la chiusura dell'ospedale, che fu in grado di garantire da quel momento soltanto attività ambulatoriali e visite mediche. Al di là dell'ovvia retorica sulla volontà di ripartire, l'attività dell'ospedale non sarebbe potuta riprendere senza un aiuto sostanziale del Comando dell'Onu e delle autorità statunitensi. Queste promisero

di fornire tutto il materiale necessario per riprendere le attività su base gratuita. Dieci baracche in legno furono inviate all'inizio di gennaio e il loro montaggio fu completato per la metà di febbraio. L'unico costo a carico della Cri rimase il pagamento della manodopera locale, necessaria al montaggio delle baracche<sup>62</sup>. Già il 23 febbraio 1953, con l'intervento dell'ambasciatore in Giappone, fu solennemente inaugurato il nuovo ospedale<sup>63</sup>.

Per certi aspetti l'incendio fu provvidenziale, perché permise finalmente una sistemazione adeguata dell'ospedale, un aumento dei posti letto per i degenti, portati a 180, e condizioni migliori di lavoro per i sanitari. Da quel momento in poi l'ospedale sembrò funzionare finalmente secondo standard accettabili e nessuna nuova rimostranza venne a turbare la nostra diplomazia.

Il giornalista del *Corriere della Sera*, Max David, celebre inviato di guerra, pubblicò il 3 aprile 1953 un articolo sull'ospedale, in cui la abnegazione, ingenuità e competenza dei medici italiani erano esaltate, ricordando in particolare i soccorsi prestati nel settembre 1952 a oltre 150 feriti di un disastro ferroviario. Stereotipi, come la simpatia suscitata fra le altre forze straniere, i soldati italo americani e la popolazione locale, e la constatazione del buon funzionamento dell'ospedale dopo la riorganizzazione, erano in primo luogo la conferma di un senso di sé rivolto ai lettori e al pubblico italiano e una riparazione che il quotidiano compiva a poco più di un anno di distanza dal caustico articolo di Montanelli.

Per il Natale 1953 il periodico *Corriere Militare* dedicò un articolo di colore all'ospedale italiano, sottolineando ancora una volta il benvolere della popolazione locale e la bontà delle tagliatelle della mensa, cui spesso si avvicinavano anche i rappresentanti degli altri contingenti stranieri. Si trattava per altro di una comunicazione interna alle forze armate, in cui non si faceva cenno delle vicende antecedenti all'arrivo del maggiore Pennacchi.

Nel frattempo l'evoluzione del conflitto, la stabilizzazione del fronte e le faticose trattative per giungere ad un armistizio fecero drasticamente diminuire le esigenze di soccorso ai militari, così che l'ospedale italiano poté rientrare senza rimpianti nell'alveo della sua missione originaria di soccorso umanitario alla popolazione civile<sup>64</sup>.

#### Decorazioni, silenzi e discussioni

Una delle azioni simboliche che le autorità delle Nazioni unite, il governo coreano e gli Usa esercitarono in maniera generosa fu la concessione di decorazioni al personale operante in Corea, occasione per cerimonie pubbliche, da tenersi in Corea o nel paese di origine. Anche i membri dell'ospedale italiano

<sup>62</sup> Acs, Cri, Ministero degli esteri ad ambasciate Washington e Tokyo, 12 febbraio 1953, telexpresso n. 2022.

<sup>63</sup> Acs, Cri, Discorso di S.E. l'ambasciatore d'Italia in Giappone per la inaugurazione del padiglione ospedaliero della C.R.I. in Corea, 23 febbraio 1953.

<sup>64</sup> Lo apprendiamo da una relazione sulle attività svolte, preparata per la Ligue ginevrina. Acs, Cri, Promemoria per la direzione dei rapporti internazionali, 25 giugno 1953.

ottennero varie decorazioni, almeno quelle concesse con maggiore larghezza. Nel nostro caso creando un notevole imbarazzo, quando al primo comandante, fatto rientrare in Italia e radiato «per incapacità a svolgere le funzioni del proprio grado», fu concessa la Medal of Freedom dell'Onu. L'ambasciata Usa a Roma comunicò il desiderio di conferire la decorazione in una cerimonia pubblica. Vista l'inopportunità di procedere pubblicamente, il Ministero degli esteri, non potendo chiedere la cancellazione della decorazione, optò per la consegna brevi manu da parte di un ufficiale americano, da effettuarsi a Napoli senza alcuna pubblicità<sup>65</sup>. Al sottotenente Puntieri fu conferita, nel febbraio 1954, a conclusione della missione, la Bronze Star Medal (onorificenza concessa dal Presidente degli Usa) per l'attività svolta come addetto agli approvvigionamenti dell'ospedale, e a tutto il personale le Nazioni unite conferirono, a fine missione, una decorazione. Infine nel 1955 l'ambasciatrice Usa in Italia Boothe Luce consegnò, in rappresentanza del Presidente Eisenhower la Medal of Freedom, al maggiore Fabio Pennacchi, comandante dell'ospedale dal 1 agosto 1952, a cui la Croce rossa Coreana aveva, al momento della chiusura dell'ospedale, concesso una pergamena di ringraziamento<sup>66</sup>.

Anche il sindaco di Seul rilasciò una pergamena che attestava la sua riconoscenza al nuovo comandante, come comunicato dalla Cri al Ministero il 17 gennaio 1953.

Nonostante l'evidente miglioramento di immagine, il governo italiano preferì dare scarse notizie in patria del proprio coinvolgimento in Corea, al punto che alla cerimonia di firma dell'armistizio, a cui anche il nostro paese era stata invitato, il governo decise di delegare, con dispaccio segreto, il direttore dell'ospedale quale rappresentante italiano<sup>67</sup>. L'Italia di fatto non era paese belligerante e quindi sfruttò anche in questo occasione l'ospedale da campo come schermo per proseguire sul doppio registro di calorosa collaborazione con gli altri paesi occidentali e l'Onu, ma di basso profilo nella comunicazione in patria.

Dopo la firma dell'armistizio gli ospedali inviati da numerosi paesi rimasero in Corea, per aiutare la popolazione locale e formare personale sanitario locale, dietro richiesta della Croce rossa coreana. Visti gli sforzi del governo per rendere visibile e positiva la presenza italiana nel paese un ritiro immediato sarebbe suonato come uno strano disimpegno nei confronti dei paesi amici. E' quanto neppure tanto velatamente faceva trapelare la direzione della Croce rossa.

Nell'ottobre del 1953 Longhena si rivolgeva a Pella, nuovo Presidente del consiglio, per conoscere le intenzioni del governo riguardo al proseguimento della missione<sup>68</sup> e a fine novembre preparava una relazione sulle attività svolte dall'ospedale in due anni di attività.

<sup>65</sup> Acs, Cri, Ministero degli esteri, telespresso n. 935, 21 gennaio 1953.

<sup>66</sup> Acs, Cri, Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, s.d. [ma maggio 1955], e *Ibidem*: Il rappresentante della Lega internazionale a Longhena, 18 gennaio 1955.

<sup>67</sup> Acs, Cri, Ministero degli esteri a comitato centrale Cri, telespresso 1048/c, segreto, s.i.d.

<sup>68</sup> Asmae, Corea, b. 26, Longhena a Ministero degli esteri, 12 ottobre 1953.



Agli Esteri il segretario generale Zoppi si faceva difensore dell'esperienza:

Se, tuttavia, si dovesse...procedere da parte italiana 'sic et simpliciter' al richiamo e rimpatrio del nostro ospedale, questo Ministero ritiene che verrebbe notevolmente ad affievolirsi il vantaggio politico e morale della nostra iniziativa, che non ha carattere militare ma puramente umanitario

e proponeva di continuare la missione, inquadrandola dentro le attività della United Nations Korean Reconstruction Agency (Unkra), che, nell'ambito della ricostruzione, si sarebbe impegnata ad effettuare acquisti in Italia pari al costo per il nostro paese del mantenimento dell'ospedale<sup>69</sup>.

Sul ritiro dell'ospedale si innescò la solita lunga contesa, quasi a ripetere un rito che si celebrava a cadenza annuale. Nel febbraio del 1954 Silvio Gava, Ministro del tesoro del nuovo governo Scelba, scriveva agli Esteri come

pur comprendendo e apprezzando le obiezioni di ordine politico sollevate [...] ritiene tuttavia che il vantaggio politico e morale [...] non può non essere soppesato anche dal lato finanziario in quanto non sembra che l'importanza politica della cosa, sebbene notevole, sia tale da giustificare il principio del "costi quel che costi"<sup>70</sup>.

Al contrario la Difesa si esprimeva addirittura per un potenziamento dell'ospedale, proponendo di assegnare un altro aiuto chirurgo e un anestesista, oltre a fornire i mezzi per dotare la struttura di una seconda ambulanza<sup>71</sup>.

Nell'aprile del 1954 il Cizr faceva pervenire a Mario Longhena l'opuscolo *Le Monde et la Croix Rouge* che conteneva un lungo articolo di elogio dell'opera dell'ospedale italiano e dell'abnegazione del suo personale, ricordando in particolare l'assistenza fornita dai suoi chirurghi in occasione del ricordato disastro ferroviario<sup>72</sup>.

Un telesspresso dell'ambasciata di Copenhagen, subito trasmesso per conoscenza al Presidente del Consiglio Mario Scelba e a vari ministeri, illustrava l'iniziativa dei paesi nordici che su impulso del governo di Copenhagen, avevano deciso di dar vita ad un ospedale a Seul, composto da 150 persone, di cui 35 medici, con l'obiettivo di formare, nell'arco di 5 anni, infermieri e medici coreani e a un dispensativo tubercolare, per combattere «la malattia predominante del paese»<sup>73</sup>. Con un altro telesspresso dell'8 maggio 1954 il Ministero degli esteri si esprimeva decisamente a favore del mantenimento dell'ospedale italiano, sollecitando il Tesoro a stanziare i fondi richiesti dalla croce rossa. Si ricordava

<sup>69</sup> Acs, Cri, appunto a firma del segretario generale Zoppi, s.i.d.; Longhena a Benvenuti, Sottosegretario agli Esteri, 30 novembre 1953.

<sup>70</sup> Acs, Cri, Ministero del tesoro a Ministero degli esteri, 23 febbraio 1954.

<sup>71</sup> Acs, Cri, Sottosegretario Taviani e Longhena, 14 febbraio 1954.

<sup>72</sup> Acs, Cri, Ligue des Sociétés de la Croix Rouge a Longhena, 20 aprile 1954.

<sup>73</sup> Acs, Cri, Ministero degli esteri, telesspresso 8 marzo 1954. Ancora una volta venivano dettagliati i costi, previsti in una spesa annua di circa 3,5 milioni di corone per ciascun paese, anche se si sperava in un sostanzioso contributo dell'Onu.

come, dopo l'armistizio, fosse cresciuta l'attività internazionale a beneficio della popolazione. Oltre ai paesi nordici, anche la neutrale Svizzera aveva inviato una missione medico-chirurgica, per la quale era prevista una spesa di 7 milioni di franchi, pari ad un miliardo di lire. «Il nostro paese non può pertanto, senza un giustificato motivo, ritirarsi ora da questa nobile gara che spinge il mondo civile ad alleviare le sofferenze di quelle disgraziate popolazioni». Addirittura la Germania, che per ovvi motivi non aveva potuto partecipare alla mobilitazione militare e umanitaria, si stava preparando ad inviare nel paese un ospedale con 400 posti letto.

Il Ministero infine sottolineava

i vantaggi che deriveranno alla nostra economia con il mantenimento del nostro ospedale in Corea dato che le relative spese di esercizio, in circa 250 milioni l'anno, verranno conteggiate come un contributo italiano al Fondo per la ricostruzione della Corea istituito dalle N.U., il quale ha già iniziato le trattative per affidare notevoli commesse alle nostre industrie<sup>74</sup>.

Continuava per altro l'atteggiamento dilatorio del Tesoro, al punto che il 31 maggio il Sottosegretario alla presidenza del consiglio, Scalfaro, doveva inviare un telegramma al Tesoro, per sollecitare una risposta, e invitare il Ministero a fornire alla Cri i fondi già stanziati per l'anno in corso<sup>75</sup>.

Il 3 novembre 1954 il presidente della Cri, Longhena, faceva consegnare a mano alla Presidenza del Consiglio dei ministri il testo di un fonogramma in cui denunciava come l'ospedale si trovasse «ridotto in una situazione incerta e precaria quanto mai pregiudizievole buon andamento suo servizio et suo prestigio» a causa dell'incertezza sulla sua sorte. Il messaggio richiudeva chiedendo «una urgentissima, improrogabile decisione»<sup>76</sup>.

Decisione che il governo prese solo un mese dopo, il 3 dicembre 1954, e fu quella di smobilitare l'ospedale entro la fine dell'anno, facendo dono della attrezzatura medica al governo coreano.

Si trattava di 180 letti, un laboratorio di analisi, un laboratorio radiologico e 3 dispensari<sup>77</sup>.

Alla rappresentanza diplomatica a Tokyo, che curava gli affari italiani in Corea, venne data istruzione di

far presente a Rappresentante coreano in Tokyo e confidenzialmente anche ad autorità americane...che cessazione attività ospedale C.R.I. in Corea non deve essere considerata come atto di disinteressamento da parte nostro paese che tiene anzi, mediante dono attrezzature Unità ospedaliera a far rilevare i suoi sentimenti amichevoli verso Nazione coreana<sup>78</sup>.

<sup>74</sup> Acs, Cri, Ministero degli esteri, telesspresso a Ministero del tesoro, 8 maggio 1954.

<sup>75</sup> Acs, Cri, Scalfaro a Ministero del tesoro, 31 maggio 1954.

<sup>76</sup> Acs, Cri, fonogramma S2736/SM 3 novembre 1954.

<sup>77</sup> Acs, Cri, Ministero degli esteri a Comité international de la Croix-Rouge, 13 dicembre 1954.

<sup>78</sup> Acs, Cri, Ministero degli esteri, telesspresso 15/14455/ del 6 dicembre 1954.

A conclusione della missione la Croce rossa forniva i dati dell'attività svolta dall'ospedale in poco più di 3 anni di attività: 229.885 visite ambulatoriali, 1.155 visite odontoiatriche, 17.115 prestazioni radiologiche, 8.444 prestazioni del gabinetto di analisi e 3.297 interventi chirurgici. Il tutto per 131.513 giornate di degenza complessive<sup>79</sup>.

Un epilogo in tono minore

Il rientro del personale avvenne a gennaio, in sordina. Un comunicato ufficiale della Cri in data 17 gennaio, ci informa dell'arrivo a Ciampino del personale, accolto dal presidente Longhena, e dal generale Musso, in rappresentanza del Ministero della difesa, dell'on. Saporiti per il Ministero dell'interno e dall'addetto militare dell'ambasciata americana<sup>80</sup>.

Delle decorazioni richieste un anno prima dal Ministro degli esteri per i membri della spedizione<sup>81</sup> non c'è traccia, e la memoria dell'Ospedale 68 è rimasta in qualche ricordo familiare e poco altro.

Anche il dividendo politico ed economico della partecipazione alla ricostruzione della Corea del Sud fu lasciato passare in apparente indifferenza dai governi italiani.

Solo nel dicembre 1956 il governo decise di istituire relazioni diplomatiche con la Corea del Sud e inviò un console a Seul, che per altro fu costretto ad attendere in albergo più di due mesi per ottenere l'accredito da parte del governo coreano. Il 23 agosto 1957 fu decisa la apertura di una legazione e la chiusura del consolato. Il console, che aveva ricevuto l'ordine di trasferimento in Birmania, dopo 8 mesi si trovava ancora a Seul, in assenza di un ambasciatore designato, segno dello scarso interesse del nostro paese a coltivare relazioni politiche ed economiche con il lontano paese asiatico. Relazionava il console a Roma:

Durante la guerra di Corea, la Croce rossa italiana, come gesto di partecipazione da parte nostra alla lotta del mondo libero... mandò qua un ospedale da campo, che mi risulta svolse bene le sue mansioni: ma nel trambusto della guerra di Corea, con soldati di 17 nazioni mandati qua a combattere da ogni parte del mondo, vi è da domandarsi quanti coreani si siano resi conto che i medici e gli infermieri del nostro ospedale erano 'italiani', ovvero semplicemente 'stranieri'<sup>82</sup>.

Unico lascito dell'ospedale da campo fu l'iniziativa del medico Bussetti, già componente della spedizione, il quale nell'aprile del 1957 aprì un ospedale 'italiano' a Seul, con 26 posti letto, e personale locale. Segno di attaccamento per il paese, che non aveva lasciato, ed una iniziativa imprenditoriale forse di successo.

<sup>79</sup> Acs, Cri, Relazione sull'attività svolta dall'ospedale C.R.I. n. 68 in Corea. s.i.d. [ma fine dicembre 1954].

<sup>80</sup> Acs, Cri, comunicato stampa della Croce rossa italiana, 17 Gennaio 1955.

<sup>81</sup> Asmae, Corea b. 26, Filo della Torre, appunto 27 novembre 1953.

<sup>82</sup> Asmae, Corea, b. 27, Legazione Seul a Ministro degli esteri, 30 novembre 1957.

## Bibliografia

- Campana, Giovanni A. 1992. "Governo e diplomazia italiana di fronte alla crisi di Corea." In Di Nolfo Ennio, Rainero Romain H., Vigezzi Brunello, *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950-60)*, 91-102. Milano: Marzorati.
- Cannonero, Matteo, e Mauro Pianese. 2021. *1951-1955. La Croce rossa in Corea. La prima missione italiana di pace della Repubblica italiana*. Joker: Novi Ligure.
- Kim, David W., and Heung-Sook Yang. 2022. "Seojeon Byungwon, Jutlandia, and NORMASH: UN's Scandinavian Allies at the Korean War and Beyond (1950s–1960s)." *East Asia* 39: 127-47.
- Park, Jiwook. 2010. "The Medical Assistance of Swedish Red Cross Field Hospital in Busan during and after the Korean War." *Korean Journal of Medical History* 19, 1: 189-208.



# La formazione della classe dirigente somala: la prima coorte di studenti somali dell'Università di Padova (1956-69)<sup>1</sup>

Annalisa Urbano

A partire dal secondo dopoguerra migliaia di studenti provenienti da aree un tempo note come Terzo mondo si trasferirono all'estero per completare percorsi di studio e di specializzazione (Altbach, Kelly, Lulat 1985). Questi flussi migratori interessarono per lo più i paesi dell'America latina, i paesi del sud-est asiatico e i paesi dell'Africa Sub-Sahariana e furono incoraggiati da una serie di accordi diplomatici e di incentivi messi a disposizione dai paesi ospitanti per facilitare e contribuire alla formazione della classe dirigente africana, asiatica e latinoamericana. Ad investire nell'istruzione professionale e terziaria di questi studenti furono soprattutto i paesi europei – le potenze coloniali e non – i paesi del blocco sovietico, alcuni dei paesi non allineati quali l'India e l'Egitto, e i paesi nordamericani. La letteratura internazionale ha messo in evidenza come dietro i fondi destinati alla formazione degli studenti del Terzo mondo si celassero per lo più considerazioni di opportunità politica legate ai conflitti della Guerra Fredda e al nuovo assetto internazionale scaturito dal processo di decolonizzazione. Come è noto la Seconda guerra mondiale trasformò in maniera radicale

<sup>1</sup> Il presente lavoro approfondisce alcuni temi di ricerca che l'autrice ha sviluppato, in maniera preliminare, durante un periodo di collaborazione esterna, tra settembre e novembre 2020, con l'Università di Padova nell'ambito del progetto di ricerca 'Oltremare' diretto dalla prof.ssa Elena Calandri. La ricerca è stata poi ampliata e definita nell'ambito del progetto di ricerca PRIN2017 'Republican Italy and International Aid (1945-1989)', diretto dalla prof.ssa Silvia Salvatici.

Annalisa Urbano, University of Florence, Italy, [annalisa.a.urbano@gmail.com](mailto:annalisa.a.urbano@gmail.com), 0000-0002-5229-7403

Referee List (DOI 10.36253/fup\_referee\_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Annalisa Urbano, *La formazione della classe dirigente somala: la prima coorte di studenti somali dell'Università di Padova (1956-69)*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0389-0.05, in Silvia Salvatici, Annalisa Urbano (edited by), *L'Italia repubblicana e gli aiuti internazionali*, pp. 85-106, 2024, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0389-0, DOI 10.36253/979-12-215-0389-0

e repentina gli equilibri interni di organizzazioni internazionali quali le Nazioni unite (Onu) il cui numero degli stati membri raddoppiò nel giro di poco più di un decennio – dal 1945 al 1960 – soprattutto grazie alla partecipazione di quegli stati africani e asiatici sorti con la fine degli imperi coloniali.

I paesi appartenenti ai blocchi occidentale e orientale individuarono in questi cambiamenti l'opportunità di influenzare o quanto meno di conquistare il favore degli stati emergenti soprattutto considerata la popolarità riscossa dal Movimento dei paesi non allineati sorto con la Conferenza di Bandung del 1955 (Lee 2010). Per le potenze imperiali che furono in quegli stessi anni costrette ad accettare la fine dei propri domini coloniali la possibilità di influenzare i governi degli stati emergenti risultava particolarmente spinosa in quanto si legava alla necessità di mantenere un legame stabile con le ex colonie e di continuare ad esercitare la propria influenza in quelle regioni. Fu per queste esigenze se gli aiuti per lo sviluppo dei paesi del Terzo mondo si concentrarono non soltanto sulla sfera puramente economica e commerciale ma andarono ad includere iniziative tese alla promozione di scambi culturali, dell'istruzione e dello studio delle lingue coloniali (Matasci, Bandeira Jerónimo, Gonçalves Dores 2020). Per paesi come la Gran Bretagna, ad esempio, «l'ampliamento dell'istruzione terziaria nelle colonie ed ex-colonie ... diventò una parte significativa delle politiche di sviluppo d'oltremare» (Taylor 2020, 269).

Anche l'Italia, a partire dalla metà degli anni '50, decise di concentrare una parte dei propri investimenti per favorire la formazione degli studenti provenienti dal Terzo mondo e, in particolar modo, dalle ex colonie. Così come per altre potenze coloniali, le scelte italiane si inserivano in disegni più ampi che miravano ad incidere sullo sviluppo e sul futuro dei paesi africani e asiatici. Tuttavia, a dispetto degli elementi in comune, gli investimenti italiani furono condizionati da alcuni limiti di base. Da una parte, l'Italia coloniale aveva quasi completamente trascurato il settore dell'istruzione prima della guerra. Sebbene questa mancanza fosse una caratteristica comune a tutti i regimi coloniali, nelle ex colonie italiane appariva particolarmente seria e, come vedremo, complicò l'attuazione dei programmi di studio nel dopoguerra (Scalvedi 2020). Dall'altra parte, da un punto di vista strettamente temporale e geografico, l'esperienza coloniale italiana appariva limitata se confrontata con quelle delle altre potenze europee (Labanca 2019). Formalmente, essa si era conclusa con la firma del trattato di pace nel 1947 in cui l'Italia rinunciava ai possedimenti coloniali. Ma il coinvolgimento con le ex colonie aveva ripreso vigore nel 1950, dopo che l'Onu aveva deciso di affidare all'Italia l'amministrazione della Somalia per un periodo di dieci anni in regime di mandato internazionale, nota come Amministrazione fiduciaria italiana della Somalia (Afis) (Morone 2011). Per queste ragioni, le politiche che l'Italia sviluppò per favorire il settore dell'istruzione nelle ex colonie furono condizionate dalla presenza e dal dialogo con attori terzi quali l'Onu.

Il presente saggio prende spunto da un interesse della storiografia internazionale per le migrazioni degli studenti del Terzo mondo nel secondo dopoguerra, per gli investimenti delle ex potenze coloniali nella formazione delle classi dirigenti africane e per l'associazionismo e attivismo politico degli studenti stessi

(Branch 2018; Katsakioris 2017; Zewde 2014). La storiografia italiana ha da poco iniziato a relazionarsi con queste tendenze di studio. Alcuni lavori hanno cominciato a indagare il ruolo che l'Italia ha tentato di giocare nello sviluppo dei piani d'istruzione e per la formazione degli studenti stranieri (Saresella 2022), mentre altri hanno analizzato l'attivismo sociale e politico di questi flussi migratori giovanili (Berhe 2023; Deplano 2022)<sup>2</sup>. Il presente saggio ha lo scopo di approfondire le modalità in cui l'Italia ha cercato di influenzare il processo di formazione della classe dirigente somala prendendo in esame un primo gruppo di studenti che si trasferì a Padova per completare un percorso di formazione universitaria che avevano già iniziato in Somalia. A partire dalla metà degli anni Cinquanta, il governo italiano stanziò un numero di borse di studio per permettere ad alcuni studenti somali di completare corsi universitari in Italia. L'amministrazione italiana di Mogadiscio, sotto indicazioni dell'Onu, aveva infatti aperto nel 1951 delle strutture di formazione avanzata che miravano a incrementare la preparazione delle élite somale. I diplomi rilasciati da questi istituti non erano, però, equiparabili al diploma di laurea riconosciuto a livello internazionale. Per questo motivo, la Direzione generale Somalia del Ministero degli affari esteri mise a disposizione una serie di borse di studio che avrebbe permesso agli allievi delle scuole di Mogadiscio di completare il percorso universitario frequentando ulteriori corsi di studio presso le università italiane. Tra la metà degli anni Cinquanta e la fine degli anni Sessanta venne così a crearsi per un primissimo gruppo di studenti somali un percorso universitario 'misto' che iniziava a Mogadiscio e portava al conseguimento della laurea in alcuni atenei italiani.

Il presente lavoro si basa su alcune ricerche preliminari effettuate presso il Centro per la Storia dell'Archivio storico dell'Università di Padova<sup>3</sup>. A partire dalla seconda metà degli anni Cinquanta, l'Università di Padova, assieme ad altri atenei tra i quali La Sapienza di Roma, l'Università di Firenze, l'Università per Stranieri di Perugia, ospitò un alto numero di studenti somali giocando così un ruolo importante nel processo di formazione di una parte della classe dirigente della Somalia. Nel lungo periodo grazie a connessioni di carattere politico con il partito di maggioranza italiano e con il governo somalo e anche grazie ai programmi di formazione analizzati in questo saggio, l'ateneo veneto si impegnò allo sviluppo dell'Università Nazionale della Somalia promuovendo scambi didattici e periodi di insegnamenti in trasferta per i docenti di Padova nella capitale somala (Malesani 1986).

Le pubblicazioni prodotte con il patrocinio del governo italiano o da attori vicini o che presero parte alle politiche italiane spesso tendono a dipingere un quadro fin troppo positivo dell'operato del governo nel campo dell'istruzione somalo. Come esempio è utile considerare i lavori di Giuseppe Costanzo, do-

<sup>2</sup> Quantificare queste migrazioni risulta difficile perché da una parte l'argomento è stato soltanto di recente oggetto di ricerche sistematiche, dall'altra la storiografia esistente, seppur in crescita, non ha ancora ricostruito la dimensione quantitativa del fenomeno.

<sup>3</sup> I nomi degli studenti somali sono riportati così come trascritti nelle fonti.



cente dapprima di diritto coloniale a Camerino e successivamente di Storia e istituzioni dei paesi afro-asiatici a Perugia e dal 1951 incaricato dal governo italiano di organizzare programmi di specializzazione e alta formazione per gli studenti somali. Questi lavori risultano certamente utili in quanto offrono un quadro panoramico abbastanza dettagliato dei programmi di borse di studio e mettono in risalto le opportunità di formazione e di mobilità sociale per una determinata classe di somali. Allo stesso tempo, quello di Costanzo appare come un approccio limitato a causa della tendenza di misurare il successo dei corsi di formazione universitaria in base al numero di borse di studio erogate dal governo italiano e di omettere una discussione della qualità dell'offerta formativa e di come questa fu percepita dagli studenti stessi (Costanzo 1956; 1960). Per fare luce su queste ultime questioni, il saggio utilizza, tra le altre fonti, i fascicoli personali degli studenti somali immatricolati all'università di Padova e di alcuni docenti italiani. I fascicoli contengono informazioni strettamente biografiche e relative ai programmi didattici e di studio e offrono, quindi, uno spaccato del percorso di formazione e dell'esperienza italiana degli studenti. Questa scelta metodologica riflette la volontà di dialogare con le esperienze dei primi studenti somali e ha il vantaggio di evidenziare il ruolo non secondario giocato da attori terzi quali l'Onu nella stesura dei programmi di istruzione ideati dall'Italia. In secondo luogo, l'approccio serve anche a complicare ed articolare l'immagine positiva promossa dal governo italiano e dai suoi affiliati, portando alla luce frizioni e dinamiche diverse che caratterizzano i programmi di scambi. Infine, l'approccio fondato sui fascicoli individuali ci aiuta a riconsiderare la natura dello scambio culturale e didattico tra Italia e Somalia negli anni Cinquanta e Sessanta. Esso ci appare come un rapporto dinamico e di influenza reciproca: da un lato il ruolo italiano nel processo di formazione; dall'altro lato, l'impatto che questi scambi hanno avuto in Italia e, nello specifico, nell'ateneo patavino.

Il capitolo dapprima analizza in maniera sintetica gli sforzi italiani diretti a garantire lo sviluppo dell'istruzione terziaria e universitaria in Somalia alla luce delle condizioni e degli obiettivi stabiliti dall'Onu. Successivamente si concentra sulla prima coorte di studenti somali che a partire dal 1956 fino al 1969 completarono a Padova il percorso universitario iniziato a Mogadiscio.

#### L'istruzione di livello superiore per la Somalia

L'attuazione dei programmi d'istruzione per la Somalia fu fortemente condizionata dagli sviluppi geopolitici della sfera internazionale del secondo dopoguerra. Il 21 novembre 1949, l'Assemblea generale delle Nazioni unite promulgava la Risoluzione 289 (IV) che andava a definire il futuro della Somalia. Essendo stata occupata da forze britanniche durante la Seconda guerra mondiale, la Somalia cessava di essere una colonia italiana con la fine dei conflitti e con la ratifica del trattato di pace del 1947 in cui l'Italia rinunciava formalmente ai diritti su tutte le colonie (Salvadori, Magri 1972). Con la Risoluzione 289 (IV) l'Onu sottoponeva così la Somalia ad un periodo di amministrazione internazionale o fiduciaria (noto come *trusteeship system*) che, dopo lunghi negoziati, fu affidato

all'Italia per un periodo di 10 anni<sup>4</sup>. Il sistema di *trusteeship* era sorto durante la conferenza di pace di San Francisco del 1945 con l'intento di gestire quelle colonie, anche dette territori non autonomi, che erano appartenute al nemico e che si ritenevano non essere pronte per assumere lo status di soggetti giuridici indipendenti. Condizionato dalla retorica imperiale del secondo dopoguerra e dai modelli giuridici di tutela istituiti in passato, il sistema di *trusteeship* si proponeva di 'guidare' queste regioni verso l'autogoverno ed, eventualmente, l'indipendenza (Mazower 2009; Pedersen 2015). I suoi obiettivi rispecchiavano lo Statuto delle Nazioni unite ratificato a giugno del 1945 ed erano quelli di favorire la sicurezza e la pace internazionale; di incentivare lo sviluppo politico, sociale, economico e formativo delle popolazioni soggette a regime di *trusteeship*; di promuovere il rispetto per i diritti umani e fondamentali dell'uomo; e di assicurare un trattamento equo e giusto in questioni di carattere economico, sociale e commerciale (Haas 1953). Accettando di gestire il sistema di *trusteeship*, l'Italia si impegnava a raggiungere questi obiettivi e quindi a garantire la nascita e il corretto funzionamento dello stato somalo indipendente.

Se la risoluzione dell'Onu e la carta del *trusteeship* tracciavano delle indicazioni programmatiche di carattere generale da attuare nel campo dell'istruzione, ad influenzare le politiche italiane furono soprattutto gli obiettivi suggeriti da agenzie specializzate dell'Onu quali l'United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco) che a partire dal 1947 si spesero per la promozione di programmi di assistenza tecnica e per la stesura di dottrine specifiche per lo sviluppo dell'istruzione nei paesi in via di sviluppo (Matasci, Bandeira Jerónimo, Gonçalves Dores 2020). Come è noto, a differenza dell'Onu, l'Unesco apparì da subito come un organo dalle tendenze e ideali più progressisti e caratterizzato da un atteggiamento più vicino alle popolazioni colonizzate (Betts 2015). È tuttavia importante notare come le prime interazioni di questa agenzia con Somalia mostravano evidenti elementi di continuità con il periodo prebellico e coloniale, come emerge da un'analisi del personale di campo scelto per seguire il caso somalo. Il coinvolgimento dell'Unesco nella stesura dei programmi educativi per la Somalia – un contributo precoce rispetto all'interesse dell'agenzia verso le altre colonie in Africa – enfatizzò i training di carattere professionale così come anche l'educazione più avanzata di livello terziario e universitario. Il piano si sviluppava intorno a quattro obiettivi principali. Il primo era quello di espandere e migliorare il livello di istruzione primaria della Somalia in modo da renderla accessibile a tutti i somali, e non soltanto, come era stato fino ad allora, a una piccolissima minoranza della popolazione per lo più residente in poche zone urbane. Il secondo principio guida raccomandava di sostenere l'istruzione professionale creando corsi formativi specifici per i somali, sia donne che uomini. Il primo obiettivo era, senza dubbio, quello che l'Unesco riteneva essere il più pressante, come si evince in un rapporto pubblicato a seguito della prima missione speciale effettuata nel 1951. Infatti, sebbene

<sup>4</sup> Dal 1° aprile 1950 al 30 dicembre 1960. La scadenza fu poi anticipata al 30 giugno 1960.

la necessità di investire nel campo dell'istruzione primaria non costituisse una peculiarità del caso somalo ma riguardasse tutti i paesi che si trovavano ancora sotto l'occupazione coloniale o che avevano conquistato l'indipendenza da poco, il panorama scolastico della Somalia si presentava come particolarmente critico (Castagno 1959; Kitchen 1962). Nel 1950 le scuole primarie presenti in Somalia erano soltanto 29 e accoglievano nell'insieme 2850 studenti; di contro le scuole coraniche presenti nel territorio erano 400 e fornivano programmi di istruzione religiosa a circa 10000 studenti. Questi dati apparivano non soltanto insoddisfacenti in termini assoluti ma collocavano la Somalia tra i paesi con la più bassa percentuale di popolazione istruita a livello primario in tutta l'Africa (Castagno 1959; 1962).

I restanti obiettivi mettevano l'accento sull'opportunità di promuovere il processo di formazione della classe dirigente somala e fornirono all'Italia le linee guida per elaborare i propri investimenti nell'istruzione di livello avanzato. Il terzo principio si concentrava sulla necessità di migliorare la formazione delle élite già presenti nel territorio mentre il quarto di favorirne il ricambio garantendo così la crescita di quelle future<sup>5</sup>. Per l'Afis occuparsi della formazione delle classi dirigenti somale rappresentava una grande opportunità (Morone 2011). La decisione dell'Onu di affidare l'amministrazione del *trusteeship* all'Italia era stata fortemente criticata da una parte significativa di somali e della comunità internazionale. Il partito maggioritario somalo, la Lega dei Giovani Somali di stampo nazionalista ed anticoloniale, si era opposto duramente e in più occasioni alla possibilità che l'Italia tornasse in Somalia nelle vesti di amministratore fiduciario di un mandato internazionale (Touval 1963). Durante i primi anni dell'Afis, questo partito aveva continuato a contrastare l'operato dell'Italia criticandone apertamente le scelte politiche presso l'Onu. Offrire dei corsi di alta formazione dava all'Afis la possibilità di stabilire delle reti di collaborazioni con le élite somale migliorando i rapporti tra questi e l'Italia nell'immediato ed eventualmente ponendo le basi per collaborazioni future.

Nel 1950 venne così creata a Mogadiscio una Scuola di preparazione politica e amministrativa con l'obiettivo di fornire corsi di specializzazione non solo a quei somali che erano già alle dipendenze dell'Afis ma anche a «dirigenti dei partiti politici... giovani [che avevano iniziato gli studi nelle] scuole della Missione Cattolica e dell'amministrazione britannica durante l'occupazione ... i qadi, i pochi maestri» (Costanzo 1960). Nonostante l'apertura nei confronti degli esponenti politici somali, la scuola era stata pensata principalmente per il personale alle dipendenze dell'Afis. Questa decisione da un lato facilitava la posizione dell'Italia perché limitava il confronto con gli esponenti del partito nazionalista con i quali l'amministrazione continuava ad avere un rapporto molto difficile. Dall'altra permetteva all'Afis di adempiere fin da subito alle direttive dell'Unesco nel campo della formazione avanzata, ossia alla richiesta

<sup>5</sup> Antony Fielding-Clarke, (Educational planning): Somalia – (mission), 1951. Unesco digital library.

di migliorare la preparazione delle élite esistenti nel territorio. Questi primi investimenti però si scontrarono con le grosse lacune che avevano caratterizzato il settore dell'istruzione in Somalia, condizionato dal limitato interesse che il regime italiano aveva mostrato in passato verso la questione dell'istruzione dei somali. Difatti la classe dirigente presente nel territorio negli anni '50 non aveva avuto accesso a percorsi scolastici e di formazione standard e non poteva quindi considerarsi come un gruppo omogeneo e ben definito. Piuttosto si trattava di una élite che aveva fatto fortuna non grazie ma a dispetto della presenza del regime italiano in Somalia.

Per ovviare a queste carenze e per permettere a un maggior numero di somali di accedere ai corsi di formazione, fu deciso di adottare criteri di ingresso alquanto permissivi: l'iscrizione alla scuola non imponeva requisiti di ammissione se non quello di aver superato i 18 anni di età e un test psico-attitudinale. La scuola aveva una durata complessiva di tre anni ed essendo per lo più rivolta a studenti lavoratori impiegati presso l'amministrazione italiana o che aveva lavorato per i britannici durante l'occupazione militare negli anni '40, le lezioni erano organizzate nel tardo pomeriggio dopo l'orario di lavoro, ogni giorno per tre ore. Le lezioni si concentravano su poche discipline quali le scienze giuridiche, economiche, politiche, cultura generale e le lezioni di italiano e di arabo (Costanzo 1960; Dorato 1958).

Nonostante la discreta pubblicità dedicata all'apertura della scuola per mezzo dei canali di informazione locali, quali il quotidiano filo-governativo stampato a Mogadiscio *Il Corriere della Somalia*, i primi sforzi italiani nel campo dell'istruzione non riscossero grande successo tra il pubblico somalo. È possibile evincere ciò da alcune petizioni inviate da un gruppo di allievi della Scuola di preparazione politica e amministrativa al Trusteeship Council, l'organo speciale dell'Onu che seguiva l'amministrazione in Somalia. Ad esempio, una lettera di protesta presentata da ventidue allievi nel 1951 lamentava la maniera grossolana con cui erano stati organizzati i corsi di studio e la modesta qualità sia degli insegnamenti impartiti che dei metodi didattici: «non avremmo mai pensato» affermavano gli allievi «che ci sarebbero state impartite lezioni così elementari, parte di un programma così approssimativo e di livello molto basso»<sup>6</sup>. Gli allievi protestarono inoltre per la scelta di organizzare le lezioni nelle ore serali in quanto questa circostanza richiedeva loro un grande impegno non avendo la possibilità di ottenere un periodo di aspettativa dal lavoro né del tempo libero per dedicarsi allo studio e prepararsi per le lezioni. Gli allievi mettevano in risalto anche una certa inadeguatezza delle misure adottate dall'Afis per promuovere la formazione delle classi dirigenti somale. Come si è visto, la scuola era stata inaugurata a Mogadiscio con una grande urgenza nel 1950 diventando operativa nel 1951. Gli insegnanti nominati per svolgere le lezioni non erano educatori qualificati ma furono scelti tra il personale italiano già impiegato in Somalia: «non ci

<sup>6</sup> Allievi Scuola di preparazione politico amministrativa, Somalia to the President of the Visiting Mission of the UNO, on Somaliland. Mogadiscio, 4 ottobre 1951. T/PET.11/99.

sono professori o insegnanti impiegati in questa scuola» denunciavano gli allievi «la maggior parte degli insegnanti è composta da personale dell'amministrazione». Queste scelte non solo provavano una scarsa attenzione alla qualità della formazione offerta per le classi dirigenti ma anche una noncuranza verso il superamento, auspicato dai principi del sistema stesso di *trusteeship*, del rapporto di subordinazione che caratterizzava al tempo la convivenza tra comunità somale ed italiane. Essendo gli insegnanti impiegati, al pari degli allievi somali, nell'amministrazione italiana, sui banchi della scuola venivano così a replicarsi le gerarchie presenti all'interno dell'Afis<sup>7</sup>. D'altronde la questione della preparazione degli insegnanti e dei tecnici italiani impiegati in Somalia costituiva un problema più ampio che riguardava anche le missioni cattoliche attive nella regione, come emerge dal saggio di Sara Ercolani pubblicato in questo volume. Nella maggior parte, si trattava di personale che aveva fatto carriera durante le passate amministrazioni coloniali e che era stato poi riconfermato per il periodo dell'Afis ma senza aver acquisito competenze specifiche per adempiere agli obblighi previsti dal mandato dell'Onu.

Dopo questo primo esperimento poco riuscito, si pensò di trasformare la scuola in un istituto con ambizioni ben più ampie, quelle di impartire corsi di formazione avanzata a tutti i somali e di contribuire in questo modo al processo di formazione della classe dirigente nel lungo periodo. Fu così che, qualche anno più tardi, nel 1954, la scuola fu reinaugurata a Mogadiscio con il nome di Istituto superiore di discipline giuridiche, economiche e sociali per poi diventare, a partire dal 1956, l'Istituto universitario della Somalia ossia la futura Università nazionale somala. Così come era stato per la scuola di preparazione amministrativa anche le prime figure chiave dell'Istituto erano legate alla passata amministrazione coloniale o al Ministero dell'Africa italiana. Il responsabile dell'Istruzione presso l'Afis era un altro funzionario coloniale che aveva iniziato la sua carriera prima della guerra, Dino Puccioni. Come primo direttore – o preside – dell'Istituto fu scelto Arnaldo Bertola un magistrato italiano che aveva servito presso il tribunale di Rodi durante il regime fascista ed era titolare della cattedra di Diritto ecclesiastico presso l'Università di Torino. A supporto della presidenza di Bertola vi erano però le sue attività di ricerca e di divulgazione nel campo delle discipline coloniali. Nel 1929, il magistrato aveva pubblicato un libro di testo, *Lezioni di diritto coloniale*, che rimase tra i manuali di riferimento adottati nei programmi universitari che vertevano su questioni coloniali fino agli anni Cinquanta<sup>8</sup>. A contribuire all'organizzazione della scuola vi era anche lo studioso Giuseppe Costanzo che aveva anch'egli servito nelle passate amministrazioni coloniali passando poi al servizio dell'Afis nel 1950, e che proprio in quegli anni era stato scelto come membro del comitato speciale di tecnici italiani addetti a seguire i lavori della stesura della carta costituzionale della Somalia

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Successivamente il docente pubblicò un altro libro di testo: A. Bertola. 1956. *Storia e politica coloniale dei territori non autonomi*. Torino: Giappichelli.

(Africa 1973). Gli elementi di continuità che legavano il personale dell'Afis con la passata amministrazione fascista erano stati ripetutamente segnalati all'Onu da innumerevoli petizioni e costituivano un ulteriore motivo di attrito tra l'Afis e gli esponenti politici somali.

Sebbene pubblicizzata come una creazione italiana, la struttura di questo istituto aveva in realtà tratto ispirazione da strutture presenti in altre regioni dell'Africa coloniale, in particolar modo dall'istituto di Kampala in Uganda, al tempo *British East Africa*. Era stata la consulenza offerta dal delegato dell'Unesco, il britannico Antony Fielding-Clarke, a suggerire il collegamento. Nel 1951, il delegato aveva redatto uno dei primi report, *Educational planning*, sulla Somalia in cui incoraggiava l'amministrazione italiana a confrontarsi con quello che le altre potenze coloniali, in particolar modo la Gran Bretagna, avevano fatto nei territori non autonomi. Lasciando intuire un'esperienza diretta nel settore dell'istruzione coloniale britannica, il delegato affermava che:

Siccome l'intero campo dell'istruzione in Somalia era, e sotto molti aspetti è tuttora, un territorio inesplorato, è stata data l'opportunità, che aspetta ancora di essere afferrata, di scegliere dal meglio dei sistemi d'istruzione utilizzati altrove in Africa, sistemi che sono basati su 50 anni o più di tentativi ed errori, viaggi a queste sedi devono sicuramente essere fatti così come [si deve cercare di] stabilire dialogo con quelli che dirigono queste [strutture] con l'obiettivo di imitarli, seppure con qualche cambiamento relativamente piccolo per rispondere alle condizioni locali<sup>9</sup>.

A differenza dei criteri adottati in passato, l'Istituto prevedeva come requisito di ammissione per gli aspiranti allievi il possesso di un diploma di scuola secondaria<sup>10</sup>. Il programma di studi era piuttosto denso e impegnativo e in un primo momento era distribuito nell'arco di due anni mentre a partire dal 1959 di tre. Così come era stato per la Scuola di preparazione politica e amministrativa, l'offerta formativa dell'Istituto prediligeva l'insegnamento di poche discipline – legge, scienze politiche ed economia. La scelta italiana di promuovere queste materie piuttosto che investire anche in altre, come ad esempio le scienze dure, fu al tempo associata alla necessità di formare una classe dirigente politica, istituzionale e burocratica per la Somalia in vista dell'indipendenza. È tuttavia importante sottolineare che questa scelta contrastava con le iniziative che altri paesi stavano promuovendo nel campo dell'istruzione terziaria in quegli anni, iniziative che tendevano a supportare training di carattere tecnico e che molto probabilmente meglio riflettevano le aspirazioni degli studenti africani e asiatici (Katsakioris 2017). Allo stesso tempo, le politiche nel settore dell'istruzione riflettevano l'idea di sviluppo promossa dall'Italia in Somalia: un'idea che

<sup>9</sup> Antony Fielding-Clarke, (*Educational planning*): Somalia – (mission), 1951. Unesco digital library.

<sup>10</sup> Come il diploma dell'Istituto magistrale, uno dei pochissimi istituti secondari presente al tempo in Somalia.

mirava alla creazione di uno stato fortemente burocratizzato che avrebbe assorbito le élite formate in quegli anni tramite lavori nella pubblica amministrazione. Queste politiche, così come i programmi per lo sviluppo elaborati dall'Afis, avevano attratto critiche da parte dei delegati Onu a causa degli scarsi investimenti previsti per la ricerca e sperimentazione nel settore tecnico-scientifico (Muschik 2022, 116-19).

Nonostante ciò, l'Italia preferì continuare a non investire nelle scienze dure in Somalia perché, come specificava Giuseppe Costanzo alla fine del mandato Afis, queste discipline erano considerate come non «necessarie, né certamente convenienti» se rapportate «al numero di abitanti ... e ai caratteri prevalenti attuali della società e dell'economia somale ... per il rifornimento di qualche medico ogni anno e meno di ingegneri, per colmare le vacanze di posti prodotte periodicamente da cause ordinarie di cessazione dei singoli rapporto [sic] di lavoro» (Costanzo 1960, 145)<sup>11</sup>. In realtà, ad influenzare le scelte italiane furono anche, o soprattutto, considerazioni di carattere economico. Investire nell'insegnamento delle scienze dure avrebbe infatti comportato per l'Italia lo stanziamento di «ingenti costi di impianto e di funzionamento» mentre l'insegnamento delle scienze giuridiche, politiche ed economiche costituiva «un onere finanziario relativamente insignificante rispetto a tante altre voci del bilancio locale» (Bertola in Costanzo 1960, 145). Come si è detto, la preferenza quasi esclusiva accordata all'insegnamento di queste ultime discipline contrastava con le scelte di altri paesi, in particolar modo di quelli appartenenti al blocco sovietico che invece investirono molto nella formazione tecnico-scientifica degli studenti africani (Katsakioris 2017). Non a caso, il primo direttore dell'Istituto, Arnaldo Bertola, giustificava le scelte italiane con motivazioni di carattere politico e strategico. Sosteneva infatti che la formazione acquisita da «l'insegnamento delle discipline giuridiche ed economiche» avrebbe dato «ai futuri funzionari e magistrati locali quella mentalità di rispetto alla legge ed agli ordinamenti costituiti, non meno che ai diritti dell'uomo ed ai valori della libertà [...] ora tanto più necessaria per controbattere e prevenire influenze di propagande demagogiche, e insidiose nostalgie di sistemi dittatoriali» (Bertola in Costanzo 1960, 145).

In ogni caso fino alla fine degli anni Sessanta, il titolo rilasciato dall'Istituto universitario di Mogadiscio – un diploma in Diritto ed economia la cui valutazione finale era corrisposta in sessantesimi, così come era al tempo d'uso nelle scuole medie secondarie italiane – era valutato come di grado inferiore rispetto al titolo di laurea ottenuto presso gli atenei in Italia<sup>12</sup>. Fino ad allora, i programmi impartiti dall'Istituto universitario avevano lo scopo di fornire da una parte una formazione avanzata per i tecnici che avrebbero trovato impiego da subito

<sup>11</sup> L'Afis aveva previsto per gli aspiranti studenti di medicina e ingegneria la possibilità di frequentare i corsi di laurea in Italia.

<sup>12</sup> L'istituto offriva corsi biennali e triennali. Per i corsi biennali era previsto il superamento di 15 esami e la stesura di un elaborato finale su un argomento a libera scelta conforme al programma didattico. Per il corso triennale gli esami da sostenere erano di numero leggermente superiore (17 o 18) ed era ugualmente prevista la stesura di una tesi finale.

presso l'apparato statale e burocratico della Somalia e, dall'altra, una preparazione di base per quegli studenti che ambivano ad assumere posizioni di rilievo nella qualità di quadri e di funzionari pubblici. Per questi ultimi diplomati si prevedeva la possibilità di continuare gli studi universitari in Italia. Proprio in quegli anni, infatti, il governo italiano e più specificamente il Ministero degli affari esteri istituì una serie di borse di studio che avrebbero permesso agli studenti somali in possesso del diploma dell'Istituto di Mogadiscio di continuare il percorso universitario in Italia. Antonio Morone ha illustrato gli scopi politici di questi programmi: riservandosi la facoltà di erogare le borse di studio che avrebbero permesso agli studenti somali di accedere a posizioni chiave, all'Afis fu possibile conquistare il favore di quella parte della società somala, come gli esponenti del partito nazionalista, con cui l'amministrazione italiana aveva avuto rapporti difficili (Morone 2011). La strategia italiana portò i primi risultati e già a partire dal 1956 quando una parte crescente del partito maggioritario somalo decise di ammorbidire le proprie posizioni verso l'Italia e provare a collaborare con il governo di Roma.

#### La prima coorte di studenti somali a Padova

Alla fine degli anni '50, per facilitare il passaggio dei diplomati somali agli atenei italiani, il governo di Roma decise di accordare all'Istituto di Mogadiscio lo status di università straniera. La decisione permise di attribuire alla formazione offerta dall'istituto un valore equipollente a uno o due anni di studio accademico nell'ordinamento italiano. In questo modo, il diploma dell'Istituto e, in alcuni casi, anche il diploma rilasciato dalla Scuola di preparazione politica e amministrativa, garantiva agli allievi l'ammissione al secondo anno di corso della facoltà di Scienze politiche, Giurisprudenza e, in alcuni casi, di Economia mentre il trasferimento degli studenti in possesso dei due diplomi veniva concesso 'con abbreviazione' al terzo anno per il corso di laurea in Scienze politiche<sup>13</sup>. Una volta effettuato il passaggio di università, gli studenti somali sarebbero riusciti a conseguire la laurea italiana con due anni di frequenza, soggetta al positivo superamento degli esami e della discussione dell'elaborato finale. Un trattamento simile era previsto anche per quegli studenti che avevano optato per un training militare, come gli ufficiali del futuro esercito somalo. Sebbene questi non avessero frequentato l'Istituto universitario di Mogadiscio, si decise di considerare la formazione militare al pari dei diplomati in Diritto ed economia «soprattutto», spiegava il Ministero degli affari esteri in una circolare, «per ragioni politiche»<sup>14</sup>. Le linee guida per gestire l'immatricolazione degli studenti somali erano state specificate da alcune circolari che i Ministeri della pubbli-

<sup>13</sup> Ministero degli affari esteri all'Università degli Studi di Padova, 7 febbraio 1964, tel n. 35/04027. Centro per la Storia (Cs), Archivio storico dell'Università di Padova (Asupd), Fascicolo di Mohamed Giama Egal, Facoltà di Giurisprudenza, matr. 1115.

<sup>14</sup> La circolare era stata inviata all'Università di Padova per raccomandare l'immatricolazione di tre importanti funzionari somali 'con abbreviazione'. Ministero degli affari esteri all'Uni-



ca istruzione e degli affari degli esteri avevano inviato ai rettori delle università italiane con la raccomandazione di accettare il trasferimento dei diplomati somali<sup>15</sup>. Le richieste di iscrizione alle università italiane erano così considerate e discusse caso per caso durante i consigli di facoltà<sup>16</sup>.

In pratica però, non sempre il passaggio dall'Istituto di Mogadiscio alle università italiane risultò di facile attuazione, anzi alcuni atenei si mostrarono restii a seguire le indicazioni fornite dai ministeri o quantomeno si riservarono il diritto di valutare la maniera in cui applicare i suggerimenti governativi<sup>17</sup>. Ad esempio il rettore dell'Università di Siena in una occasione si era rifiutato di avallare le immatricolazioni degli studenti somali contestando la regolarità dei documenti allegati alle domande di iscrizione e il valore dei loro titoli di studio<sup>18</sup>. Le fonti prese in considerazione in questa sede non rilevano in modo diretto le motivazioni che spinsero alcuni atenei a ostacolare il trasferimento universitario degli studenti somali. È tuttavia possibile ipotizzare che questi rifiuti mal celavano controversie di carattere politico quali, ad esempio, divergenze tra alcuni atenei e le politiche governative, e di carattere razziale, ossia la riluttanza a favorire l'afflusso di studenti africani presso le università italiane e di diversificare il corpus studentesco dell'Italia del dopoguerra. D'altronde, l'incidenza di episodi discriminatori e razzisti ai danni di studenti africani è stata illustrata da alcuni studi recenti. Valeria Deplano ha messo in evidenza come una serie di ostacoli spesso adducibili a motivazioni razziali abbiano reso difficile, se non impossibile, la ricerca di un alloggio presso locatori privati e del verificarsi di episodi violenti ai danni degli studenti somali a Roma (Deplano 2014; 2022, 235).

Appare evidente che nonostante le facilitazioni disposte dal governo di Roma, l'immatricolazione in Italia degli studenti somali era spesso soggetta ad alcune difficoltà. Non deve quindi stupire se gli studenti somali finanziati dal Ministero degli affari esteri erano soliti trasferirsi in atenei maggiori come quello di Roma, Pavia, Firenze e Padova, dove il trasferimento sembrava essere di facile

versità di Padova, 9 novembre 1967, tel. n.185/BU. Cs, Asupd, Fascicolo di Mohamed Schek Osman, Facoltà di Giurisprudenza, matr. 2228.

<sup>15</sup> «Tenuto conto dei chiarimenti forniti dal Ministero degli affari esteri [...] questo Ministero ritiene che codeste Autorità Accademiche possano – ove null'altro osti – addivenire all'iscrizione alla Facoltà di Scienze Politiche degli studenti somali provvisti del diploma di Diritto ed economia dell'Istituto universitario di Diritto ed Economia della Somalia». Il Ministro Luigi Gui al Rettore dell'Università di Padova, 31 marzo 1962, prot. n. 1316. Cs, Asupd, Fascicolo di Mohamud Giama Ahmed, Facoltà di scienze politiche, matr. 192/SP.

<sup>16</sup> Ad esempio: 'Seduta del consiglio della Facoltà del giorno 25 gennaio 1969'). Cs, Asupd Fascicolo di Osman Maye Mohallin, Facoltà di Giurisprudenza, matr. 2588.

<sup>17</sup> Si veda: Università degli Studi di Padova, Facoltà di Giurisprudenza, Seduta del giorno 23 aprile 1964. Cs, Asupd, Fascicolo di Mohamed Giama Egal, Facoltà di Giurisprudenza, matr. 1115.

<sup>18</sup> Il Rettore dell'Università degli Studi di Siena al Rettore dell'Università degli Studi di Padova, Siena, 7 gennaio 1964. Cs, Asupd, Fascicolo di Mohamed Giama Hassan, Facoltà di Giurisprudenza, matr. 1118.

attuazione<sup>19</sup>. Probabilmente un'apertura maggiore di questi ultimi atenei verso gli studenti somali era uno dei motivi che spingeva alcuni a cambiare sede universitaria nel corso degli studi – ad esempio da Modena a Padova – prima del conseguimento della laurea. In ogni caso, il maggior numero di studenti somali si concentrò presso l'Università di Roma per questioni di carattere pratico e di opportunità di studio o perché il trasferimento era gestito direttamente dal governo italiano<sup>20</sup>. Gli studenti somali di Roma, che comprendevano molti volti noti della politica del tempo, erano politicamente molto attivi, organizzavano associazioni proprie come l'Associazione studenti somali in Italia e partecipavano alle attività dei collettivi studenteschi, italiani e stranieri, al tempo operativi nella capitale (Deplano 2022). La scelta di Pavia era invece da collegarsi alla lunga tradizione che l'ateneo aveva avuto e continuava ad avere nella ricerca degli studi coloniali. Non a caso l'Università di Pavia fu tra le prime in Italia ad istituire l'insegnamento di storia delle ex colonie, successivamente rinominato Storia delle società ed istituzioni extraeuropee (Calchi Novati 2002).

La figura di collegamento tra il governo italiano, l'Afis, gli studenti somali e l'Università di Padova fu, con molta probabilità, Giuseppe Bettiol, professore in Diritto e procedura penale presso la Facoltà di Giurisprudenza ed esponente della Democrazia cristiana. Durante la sua attività di parlamentare e senatore tra il 1948 e 1972, Bettiol ricoprì numerosi incarichi di rilievo: era stato membro dell'Assemblea costituente; Ministro della pubblica istruzione nel 1953; presidente della delegazione italiana alla Conferenza economica per l'Africa di Addis Abeba tra il 1958 e 1959. Negli anni Cinquanta, Bettiol aveva anche insegnato presso la Scuola di preparazione politico amministrativa di Mogadiscio ed era stato poi professore in visita presso l'Istituto universitario della Somalia<sup>21</sup>. Non a caso, in molti tra i laureandi somali di giurisprudenza scelsero come relatore della tesi di laurea Giuseppe Bettiol ed erano soliti combinare il programma di procedura penale impartito a Padova con questioni giuridiche dell'ordinamento somalo<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Non era tuttavia raro per gli studenti somali optare per atenei più piccoli quali quello di Perugia.

<sup>20</sup> Ad esempio, nel 1958 il Ministero degli affari esteri aveva contattato direttamente l'Università La Sapienza per raccomandare il passaggio di 20 diplomati somali al terzo anno della Facoltà di Scienze politiche. Mae all'Università degli Studi di Roma, 29-12-58, tel. n. 35/16668/4268. Cs, Asupd, Fascicolo di Mahamud Jusuf Aden, Facoltà di Scienze politiche, matr. 644/SP.

<sup>21</sup> Bettiol aveva anche tenuto qualche lezione presso l'Università di Asmara. 'Volantino elettorale' senza data, probabilmente dei primi anni '60. Cs, Asupd, Fascicolo personale di Giuseppe Bettiol. Cfr. Raffaella Bettiol, Bruno Pellegrino. 2009. *Giuseppe Bettiol. Una vita tra diritto e politica*.

<sup>22</sup> Ad esempio, Hassan Sceik Ibrahim dedicò il suo elaborato finale alla questione de «L'omicidio nel diritto penale somalo». Cs, Asupd, Fascicolo di Hassan Sceik Ibrahim, Facoltà di Giurisprudenza, matr. 1552. Un altro studente, Mohamed Giama Egal discusse una tesi comparativa dal titolo «Legittima difesa e stato di necessità nel Diritto Penale Somalo e Italiano». Cs Asupd, Fascicolo di Mohamed Giama Egal, Facoltà di Giurisprudenza, matr. 1115.

A Padova, presso la Facoltà di Scienze politiche, insegnava un altro docente noto a molti studenti somali, Dino Fiorot. Nato a Treviso nel 1919, Fiorot aveva militato, durante la guerra, nel movimento di Resistenza italiana e, dopo essersi specializzato nello studio dell'età moderna, era stato assunto come ricercatore presso l'Università di Padova<sup>23</sup>. Nel 1956, la carriera accademica di Fiorot fu interrotta da un primo soggiorno, molto probabilmente sponsorizzato dalla sua università, in Somalia dove il ricercatore veneto ricoprì l'insegnamento di un corso di Storia del pensiero politico presso l'Istituto universitario di Mogadiscio<sup>24</sup>. Fiorot continuò ad insegnare in Somalia a più riprese fino al 1966 – alternando i corsi di Mogadiscio con la sua attività accademica a Padova – e sostituendo Bertola come direttore dell'Istituto universitario<sup>25</sup>. Il suo curriculum assieme al fatto di essere totalmente estraneo ai circuiti coloniali italiani ponevano Fiorot in una posizione diversa rispetto a quella occupata dagli altri docenti italiani dell'istituto. E, in un certo senso, l'arrivo di Fiorot a Mogadiscio coincideva con un momento di svolta in cui il campo dell'istruzione promossa dall'Italia per la Somalia si arricchiva di elementi nuovi e non legati direttamente all'esperienza coloniale italiana.

In ogni caso, il collegamento tra Padova e la Somalia era destinato a consolidarsi nel tempo. Negli anni '60 l'ateneo veneto e il governo somalo firmavano un accordo in cui Padova si impegnava a contribuire allo sviluppo dell'Università nazionale della Somalia tramite l'organizzazione di corsi di studio e l'invio a Mogadiscio di personale docente (Malesani 1986, 19-20). Agli inizi questa collaborazione riguardò principalmente le facoltà di Giurisprudenza, Economia e Scienze politiche ed andava, in sostanza, ad assecondare quelle che erano state le scelte di investimento italiane nel campo dell'istruzione somala. Ben presto, però, questa collaborazione si concentrò principalmente sullo sviluppo delle scienze dure, insegnamenti che fino a quel momento erano stati completamente trascurati sebbene, considerando i flussi migratori studenteschi verso i paesi del blocco sovietico, queste discipline fossero particolarmente in voga tra i diplomati somali.

Dalla metà degli anni '50 fino alla fine degli anni '60, la gran parte degli studenti somali che scelse di completare i propri studi presso l'università di Padova era costituita da uomini. In verità almeno fino alla metà degli anni '60, soltanto uomini frequentarono l'università di Padova mentre bisognerà aspettare la fine del decennio per registrare l'iscrizione delle prime studentesse somale<sup>26</sup>. Questa presenza tardiva risultava essere comunque in linea con la graduale crescita della percentuale di donne che frequentavano le università italiane a partire dagli anni '60 nell'ambito di un aumento complessivo della popolazione studen-

<sup>23</sup> Cs, Asupd, Fascicolo personale di Dino Fiorot.

<sup>24</sup> Fiorot aveva fatto parte della delegazione italiana in visita all'istituto di Kampala in Uganda.

<sup>25</sup> Cs, Asupd, Fascicolo personale di Dino Fiorot.

<sup>26</sup> Almeno una donna, Marian Yusuf Mohamud, faceva parte del gruppo di studenti somali iscritti all'Università La Sapienza di Roma tra gli anni '50 e '60, così come testimoniato da una rivista autoprodotta dagli studenti stessi in occasione dell'indipendenza somala: *Studenti Somali in Italia*, «Somalia Indipendente. 1° luglio 1960», numero unico.

tesca (Wilson 2010, 205-6). È altresì vero che l'assenza quasi totale di donne nella prima coorte di studenti somali in Italia era anche frutto delle politiche d'istruzione promosse dall'Afis, che erano solite considerare le studentesse somale come maggiormente inclini a frequentare corsi professionali ritenuti più idonei ad un pubblico femminile come, ad esempio, i corsi di infermieristica o di preparazione a lavori di tipo domestico.

Un'altra particolarità degli studenti somali protagonisti di questi primi programmi di scambio era di carattere anagrafico: la maggior parte aveva infatti un'età più adulta rispetto agli altri colleghi. D'altronde, questi studenti erano già formati da un punto di vista professionale, circostanza che probabilmente non favoriva l'interazione con i colleghi italiani. Buona parte di questi era infatti in aspettativa dal lavoro o in possesso di una prospettiva lavorativa già definita. Molti erano sposati e avevano dei figli in Somalia. Gli obblighi personali e lavorativi sicuramente gravarono sul rendimento degli studenti somali che spesso avevano l'urgenza di portare a compimento i propri studi il prima possibile e di ritornare in Somalia. Gli stessi programmi di borse di studio governative non permettevano ritardi, non facevano sconti per quegli studenti che non erano in regola con gli esami, non permettevano agli studenti di trasferirsi assieme alle proprie famiglie in Italia e a volte non bastavano per provvedere al mantenimento di queste in Somalia<sup>27</sup>. Forse per queste ragioni, i primi studenti di Padova preferirono alloggiare negli studentati, il cui accesso era fornito direttamente dall'università tramite le borse di studio governative, piuttosto che dedicare del tempo nella ricerca di sistemazioni in affitto presso abitazioni private.

Sebbene questi studenti avessero tante cose in comune, sarebbe sbagliato considerare il loro percorso universitario come un'esperienza omogenea e uguale per tutti. Un'analisi dei fascicoli personali degli studenti somali è in questo senso molto utile perché fa luce non soltanto sui loro interessi individuali ma anche sulla maniera in cui si rapportarono ai curricula impartiti e ai docenti italiani. Prendiamo il caso Mohamud Jusuf Aden detto anche «Muro», un politico abbastanza conosciuto all'epoca, già membro del parlamento somalo durante la sua frequentazione universitaria in Italia. Il curriculum scolastico e i titoli di Mohamud Jusuf Aden rispecchiavano le opportunità messe a disposizione dall'offerta formativa italiana. Egli aveva infatti ottenuto il diploma della Scuola di preparazione politica e amministrativa, il primo programma di livello superiore istituito dall'Afis; aveva inoltre frequentato un Corso di perfezionamento politico amministrativo della durata di 8 mesi presso in Centro studi della Somalia di Roma; infine, aveva frequentato il corso biennale dell'Istituto superiore di diritto ed economia della Somalia di Mogadiscio diplomandosi con la valutazione di 44/50 il 10 novembre 1958. Mohamud Jusuf Aden si era dapprima iscritto

<sup>27</sup> Per esempio, Mohamud Ali Dahir riusciva a provvedere a fatica al proprio mantenimento a Padova in quanto buona parte della borsa di studio era destinata alla famiglia in Somalia. Mohamud Ali Dahir al Rettore di Padova, 19 novembre 1966. Cs, Asupd, Fascicolo di Mohamud Ali Dahir, Facoltà di Giurisprudenza, matr. 1433.

all'Università La Sapienza nel 1959 interrompendo gli studi dopo un anno, probabilmente a causa dei suoi impegni istituzionali, per poi riprenderli nel 1963. Dopo un'altra interruzione degli studi Mohamud Jusuf Aden aveva ottenuto il trasferimento presso l'Università di Padova dove si laureò in Scienze politiche il 21 novembre 1967 all'età di 43 anni.

Così come tanti altri, anche Mohamud Jusuf Aden approfittò dell'esperienza patavina per approfondire materie di studio relative alla storia e alla politica somala. Egli aveva preparato una tesi di laurea in Economia dei paesi in via di sviluppo, dal titolo *I Piani di sviluppo della Somalia e la cooperazione economica internazionale* che trattava degli interventi esterni multilaterali in Somalia e degli accordi economici tra lo stato indipendente e paesi terzi<sup>28</sup>. L'elaborato auspicava per il futuro un impegno costante e maggiore da parte di questi paesi (in primo luogo l'Italia) nel favorire lo sviluppo della Somalia. Se la tesi di laurea di Mohamud Jusuf Aden non sembrava essere particolarmente originale ma risultava spesso didascalica, allo stesso tempo rivelava come l'autore avesse una conoscenza intima degli argomenti trattati. Ad emergere nella discussione non era la voce dello studente ma quella del politico avvezzo a relazionarsi e trattare sul piano istituzione con l'ex potenza coloniale. Il fascicolo di Mohamud Jusuf Aden sembra anche illustrare la sua vicinanza alle posizioni italiane e il legame che sviluppò con il percorso universitario svolto in Italia. L'ultimo documento contenuto nel suo fascicolo è infatti una lettera scritta a mano dal politico somalo e indirizzata all'Università di Padova nel 1996. Al tempo Mohamud Jusuf Aden risiedeva al Cairo dopo aver lasciato la Somalia a seguito della «disastrosa guerra civile» e aveva contattato Padova per chiedere una copia del diploma di laurea il cui originale era andato perduto durante gli scontri<sup>29</sup>.

Se le posizioni di alcuni studenti, come Mohamud Jusuf Aden Muro, apparivano concilianti verso l'Italia, altri mostrarono atteggiamenti ben più critici. Un esempio calzante è la tesi di laurea prodotta da Mohammed Ali Mohammed Scherman, un capitano dell'esercito somalo, ammesso al quarto anno di corso della Facoltà di Scienze politiche a Padova nel 1961<sup>30</sup>. Forte di un ottimo curriculum e di un rendimento universitario impeccabile, l'ufficiale si laureò il 12 luglio 1962, a 27 anni, riportando una valutazione finale di 106/110 con una tesi di laurea in Storia e istituzioni dei paesi afro-asiatici dal titolo *Evoluzione costituzionale della Somalia in regime di amministrazione fiduciaria fino all'indipendenza* e con relatore Dino Fiorot. Il lavoro presentato da Mohammed Ali Mohammed Scherman appariva estremamente dettagliato, preciso e dimostrava non solo una conoscenza intima dell'argomento analizzato ma anche una notevole originalità e spregiudicatezza interpretativa. Il testo offriva inoltre una narrazione personale e meno ortodossa del processo di decolonizzazione e della nascita dello stato in Somalia.

<sup>28</sup> Cs, Asupd, Fascicolo di Mahamud Jusuf Aden, Facoltà di Scienze politiche, matr. 644/SP.

<sup>29</sup> Mohamud Jusuf Aden al Magnifico Rettore, Padova, 11 Aprile, 1996. Ibid..

<sup>30</sup> A volte trascritto come Sciarmani. Cs, Asupd, Fascicolo di Mohammed Ali Mohammed (Sciarmani), Facoltà di Scienze politiche, matr. 156/SP.

Una delle tematiche che la tesi affrontava era, infatti, l'annosa e peraltro mai risolta questione della 'sovranità' nei regimi di tutela. La carta delle Nazioni unite, nonché la risoluzione Onu che aveva istituito il mandato internazionale di amministrazione fiduciaria in Somalia, si era distinta per alcune ingenuità o incertezze (Sayre 1948; Toussaint 1956). La risoluzione, infatti, non aveva mai definito dove risiedesse il principio di sovranità, o meglio a chi spettasse lo status di soggetto sovrano all'interno del sistema di *trusteeship*. Questa ambiguità aveva dato adito a diverse interpretazioni tra cui la tesi che andava per la maggiore tra gli amministratori italiani e che individuava la potenza amministratrice, l'Italia, quale potere sovrano nella Somalia sotto amministrazione fiduciaria. In realtà non si trattava di una tesi nuova ma si rifaceva ai testi di diritto internazionale prodotti in età coloniale e al tempo ancora in utilizzo nelle università italiane. Uno di questi era il manuale del giurista Rolando Quadri a lungo docente presso l'Università di Padova. Per Quadri la sovranità nei regimi di amministrazione internazionale risiedeva nell'Autorità amministratrice in quanto riteneva che la popolazione amministrata non si potesse considerare come un soggetto di diritto internazionale non essendo in possesso di un'unità o di un ente giuridico atto a rappresentarla come tale. Nella sua tesi di laurea Mohammed Ali Mohammed Scherman contestava queste posizioni sostenendo invece che la sovranità risiedesse nel tutelato «Ente amministrato» in quanto la società somala era rappresentata in maniera continuativa durante l'Afis dall'organo di Consiglio del territorio, nominato dall'amministratore nel 1950. Mohammed Ali Mohammed Scherman ricordava inoltre che, come era stato stabilito dallo statuto del *trusteeship*, l'Afis era tenuta a consultare tale organo per l'espletazione del potere legislativo. In sostanza: il potere dell'amministrazione italiana poteva essere esercitato soltanto previa consulta del Consiglio del territorio fino all'elezione della prima assemblea legislativa nel 1956, ossia fino all'inizio dell'autogoverno somalo<sup>31</sup>. L'ufficiale somalo argomentava la propria interpretazione teorica utilizzando la stessa risoluzione Onu che aveva istituito l'Afis e in particolare il preambolo e i 10 articoli che regolavano i rapporti tra la potenza amministratrice e la popolazione amministrata<sup>32</sup>.

Non bisogna sottovalutare la novità e la spregiudicatezza di queste tesi nel mondo accademico italiano degli anni '60 che, sebbene soggetto a importanti trasformazioni di carattere sociale e culturale, era contraddistinto anche da elementi di continuità soprattutto per quel che riguardava l'offerta formativa e gli insegnamenti impartiti. A Padova, ad esempio, le discipline sorte nel periodo coloniale, quali l'insegnamento di Diritto coloniale, continuarono a far parte

<sup>31</sup> Cs, Asupd, Fascicolo di Mohammed Ali Mohammed (Sciarmani), Facoltà di Scienze politiche, matr. 156/SP. Il testo in questione era: R. Quadri, *La sudditanza nel diritto internazionale*, Padova, Cedam, 1936.

<sup>32</sup> Art 1: «la sovranità del Territorio appartiene alla popolazione di questo e sarà esercitata, in suo nome e alle condizioni qui di seguito esposte, da parte dell'Autorità che la decisione della N.U. ha incaricato dell'Amministrazione». Cs, Asupd, Fascicolo di Mohammed Ali Mohammed (Sciarmani), Facoltà di Scienze politiche, matr. 156/SP.

dei curricula accademici fino agli anni '60 quando furono sostituite da insegnamenti che meglio riflettevano i nuovi equilibri internazionali. È probabile che l'afflusso degli studenti somali e la relazione di questi con i docenti italiani abbia contribuito alla riformulazione dell'offerta formativa di Padova. Ad esempio, l'insegnamento di «Storia e politica coloniale» presso la Facoltà di Scienze politiche, tenuto da Dino Fiorot fu rinominato proprio in quegli anni in «Storia dei paesi afroasiatici». Come programma d'esame, Dino Fiorot decise di abbandonare i manuali adottati in precedenza e di preparare delle dispense personali per gli studenti del corso che si basavano anche sulla sua esperienza didattica presso l'Istituto di Mogadiscio.

Va infine ricordato come il rapporto tra gli studenti somali e i docenti di Padova non fosse sempre facile. Vediamo, come ultimo esempio, una lettera scritta da Gaetano Arangio-Ruiz, professore ordinario di Diritto internazionale presso l'Università di Padova nonché appartenente a una famiglia di giuristi molto nota sia in Italia che all'estero, al rettore dell'università, Guido Ferro il 18 giugno del 1966. Sebbene i due accademici si conoscessero da tempo, il tono che Arangio-Ruiz aveva scelto per comporre questa lettera era piuttosto formale. Il documento riferiva del comportamento, ritenuto inappropriato, di uno degli studenti del corso di Diritto internazionale e del suo scarso rendimento durante l'anno accademico. Lo studente in questione era Hassan Hasci Fighi Jusuf, un cittadino somalo iscritto al terzo anno della Facoltà di Giurisprudenza. Anche Hassan Hasci Fighi Jusuf faceva parte della prima coorte di laureati somali che seguirono un programma di formazione misto. Egli aveva conseguito un diploma di abilitazione magistrale e un diploma del corso di specializzazione dell'Istituto di discipline islamiche e, successivamente, aveva frequentato per un anno il corso di Diritto ed economia presso l'Istituto universitario della Somalia a Mogadiscio. Questi titoli avevano permesso allo studente somalo di immatricolarsi, nel 1964, al secondo anno del corso di laurea in Legge.

Nel giugno del 1966, lo studente si era presentato al secondo appello d'esame in Diritto Internazionale. La sua posizione era da subito apparsa compromessa dalla mancata presenza «durante l'anno accademico alle esercitazioni tenute nel quadro del corso», partecipazione che, oltre ad essere obbligatoria, era valutata come parte integrante della valutazione finale. In sede d'esame, Hassan Hasci Fighi Jusuf aveva provato a motivare la sua assenza «adducendo», riferiva Arangio-Ruiz al rettore, giustificazioni che il docente aveva ritenuto non valide<sup>33</sup>. Dal rifiuto di Arangio-Ruiz di chiudere un occhio di fronte l'incompleta preparazione dello studente nacque un diverbio durante il quale, stando a quanto riportato nella lettera, Hassan Hasci Fighi Jusuf «reagiva con espressione di inusitata violenza» insultando il docente e il suo staff. Lo studente avrebbe anche affermato che l'atteggiamento di Arangio-Ruiz era tipico di tutti italiani:

<sup>33</sup> Gaetano Arangio-Ruiz al Magnifico Rettore dell'Università di Padova, Guido Ferro, Padova, 18 giugno 1966, n. prot. 9014. *Cs, Asupd. Fascicolo di Hassan Hasci Fighi Jusuf, Facoltà di Giurisprudenza, matricola 1451.*

segnato da una «mania di potenza» e pronò ad abusare delle proprie posizioni. Di fronte queste affermazioni, Arangio-Ruiz non nascondeva un certo disprezzo per la presunta ingratitude e la mancanza di rispetto che lo studente in questione aveva mostrato nei confronti suoi, dell'università di Padova e, in maniera implicita, nei confronti del governo italiano<sup>34</sup>.

### Conclusione

Il diverbio tra uno studente somalo dell'Università di Padova e un professore universitario – l'episodio che ha concluso questo capitolo – ci ha suggerito come una serie di criticità e contrasti hanno caratterizzato il rapporto tra somali e italiani nell'Italia postcoloniale degli anni Sessanta. Conflitti di questo genere, specie se riguardanti studenti e docenti universitari, furono sicuramente tipici del panorama politico e culturale della fine degli anni '60 tanto in Italia quanto all'estero e rispecchiavano lo sviluppo delle proteste organizzate dai movimenti studenteschi di tutto il mondo. Tuttavia, il diverbio nato tra Hassan Hasci Fighi Jusuf e Gaetano Arangio-Ruiz e l'insofferenza espressa da quest'ultimo per la presunta ingratitude che lo studente somalo avrebbe dimostrato nei confronti della ex madrepatria, ci offrono un'occasione per comprendere meglio lo sviluppo del processo di formazione della prima classe dirigente somala e del sistema educativo avanzato della Somalia.

I programmi di borse di studio messi a disposizione dai governi italiani del secondo dopoguerra per finanziare la formazione degli studenti provenienti da paesi del Terzo mondo e, nel caso qui analizzato, degli studenti provenienti dalle ex colonie sono spesso visti come un'espressione della politica tendente alla creazione del *soft-power*: gli sforzi dell'Italia postcoloniale di accrescere il proprio prestigio internazionale attraverso la promozione di relazioni positive con i paesi di nuova indipendenza. Le borse di studio destinate alla formazione della classe dirigente somalo fanno sicuramente parte di queste iniziative e degli sforzi italiani per favorire la diffusione della propria cultura, tramite l'istruzione e l'insegnamento della lingua italiana, dopo la fine degli imperi coloniali. Al tempo stesso, come si è visto, l'attuazione di queste borse di studio fu condizionata dal tipo di decolonizzazione e di programmi di sviluppo ideati e creati per la Somalia e dalla presenza di attori internazionali quali le Nazioni unite.

Questo capitolo ha cercato di approfondire il grado di influenza esercitato sia da attori internazionali che dall'Italia nel processo di formazione della classe dirigente somala prendendo in esame un primo gruppo di studenti che si trasferì a Padova per completare un percorso di formazione universitaria iniziato in Somalia. Durante il periodo analizzato, è emerso come la maggior parte dell'attenzione italiana si concentrò sull'ampliamento dell'offerta formativa nell'ambito di poche discipline, quali le scienze giuridiche, politiche ed economiche, in quanto esse erano ritenute essenziali per favorire l'accesso dell'élite somala

<sup>34</sup> Ibidem.



alla burocrazia statale e, di rimando, per il corretto funzionamento dello stato indipendente. Sulla falsariga delle caratteristiche dello stato italiano del secondo dopoguerra, lo stato indipendente somalo era stato pensato come un organismo altamente burocratizzato. Per questa ragione i programmi di istruzione promossi dall'amministrazione italiana durante il mandato dell'Onu focalizzarono la propria attenzione e le proprie risorse nella stesura di percorsi di formazione sociopolitici ed economici per creare la classe dirigente istituzionale del futuro stato indipendente. Queste scelte nel campo della formazione spiegano il motivo per il quale la prima classe dirigente della Somalia indipendente era per lo più composta da esponenti delle gerarchie militari o da laureati nelle discipline giuridiche, economiche e politiche.

I lavori storiografici e la letteratura esistente hanno giustamente evidenziato come i programmi delle borse di studio per gli studenti somali avessero lo scopo di rafforzare il rapporto tra italiani e la élite politica somala, rapporto che almeno fino al 1956 era stato segnato da forti contrasti, e di formare una classe dirigente di orientamento vicino ai governi metropolitani. Questa prospettiva ha sicuramente il merito di tracciare la strategia postcoloniale italiana e le molteplici dinamiche intercorse tra somali e italiani. È inoltre vero che molti somali riuscirono ad accedere a posizioni di potere in Somalia anche grazie ai programmi di formazione promossi e finanziati dall'Italia proprio in quegli anni. È tuttavia importante rilevare come queste dinamiche non seguirono una traiettoria semplice e lineare ma che le relazioni tra ex colonizzatori e colonizzati, seppur mutati nella forma, restarono complesse e si svilupparono grazie a un rapporto di influenza reciproca. Ricerche future potrebbero aiutare a comprendere meglio la maniera in cui gli investimenti italiani nel sistema educativo somalo e la presenza di studenti africani in Italia influenzarono lo sviluppo della formazione universitaria italiana nel dopoguerra.

## Bibliografia

- Altbach Philip G., Kelly David H., e Y. G-M. Lulat. 1985. *Research on Foreign Students and International Study: An Overview and Bibliography*. New York: Praeger.
- Berhe, Simona. 2023. *Studenti internazionali nell'Italia repubblicana. Storia di un'avanguardia*. Milano-Udine: Mimesis.
- Betts, Paul. 2015. "Humanity's New Heritage: Unesco and the Rewriting of World History." *Past & Present* 228, 1: 249-85.
- Boittin, Jennifer Anne. 2010. *Colonial Metropolis: The Urban Grounds of Anti-Imperialism and Feminism in Interwar Paris*. Lincoln-London: University of Nebraska Press.
- Branch, Daniel. 2018. "Political Traffic: Kenyan Students in Eastern and Central Europe, 1958-69." *Journal of Contemporary History* 53, 4: 811-31.
- Calchi Novati, Giampaolo. 2002. "Colonialismo e indipendenza dell'Africa nell'opera di Carlo Giglio." *Africa* 57, 2: 225-41.
- Cooper, Frederik. 2002. *Africa since 1940. The Past of the Present*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Castagno, Alphonso A. 1959. "Somalia." *International Conciliation* 522.
- Castagno Alphonso A. 1962. "Somali republic." In Helen Kitchen (ed. by) *The Educated African*. London: Heinemann.

- Costanzo, Giuseppe A. 1960. "L'educazione: chiave dello sviluppo della Somalia." *Africa: Rivista trimestrale di studi e documentazione dell'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente* 15, 3: 139-45.
- Costanzo, Giuseppe A. 1956. "Somalie sous tutelle italienne. L'évolution politique de la Somalie durant les six premières années de l'Administration italienne." *Civilisations*.
- Deplano, Valeria. 2022. "Dall'anticolonialismo all'antimperialismo: associazionismo e attivismo degli studenti africani nell'Italia degli anni Sessanta." *Italia Contemporanea* 299.
- Deplano, Valeria. 2022. "L'impero colpisce ancora? Gli studenti somali nell'Italia del dopoguerra." In Valeria Deplano, Alessandro Pes (a cura di), *Quel che resta dell'impero. La cultura coloniale degli italiani*. Milano-Udine: Mimesis.
- Dorato, M. 1958. "L'istruzione professionale in Somali." *Africa: Rivista trimestrale di studi e documentazione dell'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente* 13, 1.
- Fielding-Clarke, A. 1951. "(Educational planning): Somalia." Unesco.
- Goebel, Michael. 2015. *Anti-Imperial Metropolis: Interwar Paris and the Seeds of Third World Nationalism*. New York: Cambridge University Press.
- Haas, Ernst B. 1953. "The attempt to terminate colonialism: acceptance of the United Nations Trusteeship System." *International Organization* 7, 1: 1-21.
- Katsakioris, Constantin. 2017. "Creating a Socialist Intelligentsia: Soviet Education Aid and Its Impact on Africa." *Cahiers d'Études Africaines* 226, 2: 259-88.
- Katsakioris, Constantin. 2021. "Students from Portuguese Africa in the Soviet Union, 1960-74: Anti-colonialism, Education, and the Socialist Alliance." *Journal of Contemporary History* 56, 1: 142-65.
- Kitchen, Helen. (ed. by). 1962. *The Educated African: A Country-by-country Survey of Educational Development in Africa*. New York: Praeger.
- "L'opera di Giuseppe Aurelio Costanzo." 1973. *Africa: Rivista trimestrale di studi e documentazione dell'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente* 28, 1: 3-10.
- Labanca, Nicola. 2019. "Exceptional Italy? The Many Ends of the Italian Colonial Empire." In Martin Thomas, Andrew S. Thompson (ed. by), *The Oxford Handbook of the Ends of Empire*. Oxford: Oxford University Press.
- Lee, Christopher J. (ed. by). 2010. *Making a World after Empire: The Bandung Moment and Its Political Afterlives*. Ohio University Press.
- Malesani, Pierluigi. 1986. "Rapporto CENSIS: La cooperazione italiana per l'Università Nazionale Somala." *I Quaderni di Cooperazione*. Fratelli Palombi Editori.
- Matera, Marc. 2015. *Black London: The Imperial Metropolis and Decolonization in the Twentieth Century*. Oakland: University of California Press.
- Matasci, Bandeira Jerónimo, and Gonçalves Dores. 2020. *Education and Development in Colonial and Postcolonial Africa: Policies, Paradigms, and Entanglements*. London: Palgrave Macmillan.
- Mazower, Mark M. 2009. *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*. Princeton University Press.
- Muschik, Eva-Maria. 2022. *Building States: The United Nations, Development, and Decolonization, 1945-1965*. Columbia University Press.
- Pedersen, Susan. 2015. *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*. Oxford: Oxford University Press.
- Prakash, Gyan, and Jeremy Adelman (ed. by). 2023. *Inventing the Third World. In Search of Freedom for the Postwar Global South*. London: Bloomsbury Academic.
- Puglielli, Annarita. 1996. "L'Università Nazionale Somala." *Africa e Mediterraneo* 34-48.
- Salvadori, Rinaldo, e Pier Giacomo Magri. 1972. *Il trattato di pace con l'Italia e la questione delle ex colonie italiane, 1947-1960*. Parma: Università degli studi di Parma.

- Saresella, Daniela. 2022. "Studenti e rifugiati: I giovani iraniani nell'Italia del secondo dopoguerra." *Mediterranea – Ricerche Storiche* 54, 19: 105-30.
- Sayre, Francis B. 1948. "Legal Problem Arising from the United Nations Trusteeship System." *The American Journal of International Law* 42, 2: 263-65.
- Scalvedi, Caterina. 2020. "Cruce et Aratro: Fascism, Missionary Schools, and Labour in 1920s Italian Somalia." In Matasci, Bandeira Jerónimo, Gonçalves Dores (ed. by), *Education and Development in Colonial and Postcolonial Africa: Policies, Paradigms, and Entanglements*. London: Palgrave Macmillan.
- Toussaint, C. E. 1956. *The Trusteeship System of the United Nations*. London: Steven & Sons.
- Touval, Saadia. 1963. *Somali Nationalism*. Cambridge: Harvard University Press.
- Willson, Perry. 2010. *Italiane. Biografia del Novecento*. Roma-Bari: Laterza.
- Zewde, Bahru. 2014. *The Quest for Socialist Utopia. The Ethiopian Student Movement, c. 1960-1974*. Boydell and Brewer.

# Il canone inverso. Il governo italiano e i missionari cattolici in Somalia (1950-1970)<sup>1</sup>

Sara Ercolani

La presente ricerca si propone di esaminare i rapporti che, tra gli anni Cinquanta e Settanta del Novecento, si instaurarono tra il governo italiano e i missionari cattolici presenti in Somalia, nell'ambito della cooperazione internazionale, attraverso l'analisi critica della documentazione inedita rinvenuta presso l'Archivio storico dell'Ordine dei frati francescani minori a Roma e l'Archivio della provincia Sant'Antonio dei frati minori di Milano<sup>2</sup>. Trattandosi di una tematica non ancora approfondita dalla storiografia negli aspetti qui considerati, in queste pagine si vuole delineare un primo percorso di riflessione volto a ricostruire la collaborazione tra i missionari cattolici e lo Stato italiano in un arco cronologico che vide importanti trasformazioni geopolitiche nel Corno d'Africa.

La missione in Somalia, fin dagli anni Trenta<sup>3</sup>, era formata da religiosi appartenenti all'Ordine dei frati minori della prefettura lombarda, alle cui cure era affidato

<sup>1</sup> Nel presente contributo si è scelto di riportare i nomi dei luoghi in lingua somala, utilizzando la traslitterazione in caratteri latini. Mogadiscio (Muqdisho) è stato invece mantenuto in italiano.

<sup>2</sup> Sulla cooperazione internazionale e l'umanitarismo si rimanda a Salvatici 2015; 2019; Cabanes 2014; Barnett 2020.

<sup>3</sup> La missione in Somalia è stata oggetto degli studi di Lucia Ceci, in particolare Ceci 2006. Si rimanda inoltre allo studio di Caterina Scalvedi (2020) sulle scuole missionarie e sul sistema educativo in Somalia durante gli anni del fascismo. Sulle missioni cattoliche nel continente africano anche Borruso 2015; si segnalano inoltre le ricerche di MariaLuisa Lucia Sergio sui missionari cattolici, le loro relazioni con la Santa Sede e l'attività dei missionari francesi in Algeria, in particolare Sergio 2018; 2022.

Sara Ercolani, University of Pisa, Italy, sara.ercolani.storia@gmail.com, 0000-0002-7993-2948

Referee List (DOI 10.36253/fup\_referee\_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Sara Ercolani, *Il canone inverso. Il governo italiano e i missionari cattolici in Somalia (1950-1970)*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0389-0.06, in Silvia Salvatici, Annalisa Urbano (edited by), *L'Italia repubblicana e gli aiuti internazionali*, pp. 107-131, 2024, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0389-0, DOI 10.36253/979-12-215-0389-0

il vicariato di Mogadiscio, una delle circoscrizioni ecclesiastiche in cui era diviso il territorio somalo<sup>4</sup>; questi missionari, al momento dell'istituzione dell'Amministrazione fiduciaria italiana della Somalia (Afis), gestivano dodici stazioni, ed alcune scuole, collegi e ospedali. Il presente saggio ricostruirà i termini di collaborazione fra le autorità italiane e i missionari, principalmente per le attività educative e sanitarie, in un periodo di circa vent'anni: il termine *a quo*, il 1950, è stato scelto sia perché combaciante con l'istituzione dell' Afis, sia perché rappresentò l'anno in cui la missione cattolica riprese la sua piena attività che, con la guerra, era stata messa in grave crisi<sup>5</sup>. Non si è posto invece con altrettanta precisione un termine *ad quem*, ma si è cercato di esaminare quanto il sistema di aiuti che si articolava in un contrappunto a tre voci – il governo di Mogadiscio (prima Afis, poi dello stato indipendente), vicariato e governo italiano – si sia trasformato fino agli anni Settanta<sup>6</sup>.

In una lettera del 22 settembre 1968, inviata a Giuseppe Medici, Ministro degli affari esteri, il vescovo Venanzio Filippini scriveva, con una nota di nostalgia che, proprio in quel giorno, compiva «i 35 anni del [suo] sbarco a Mogadiscio, come vescovo»<sup>7</sup>. Tutto ciò che egli aveva realizzato in Somalia durante questo lungo arco di tempo lo aveva fatto seguendo un obbligo morale, un dovere «verso la Santa Madre Chiesa, verso l'Italia e la Somalia»<sup>8</sup>. Nell'ambito degli aiuti allo sviluppo, le autorità del vicariato, quelle italiane e quelle somale interagirono fra loro in maniera non sempre ordinata: ora coordinandosi, ora sovrapponendosi, ora alternandosi, attuarono una serie di attività per lo sviluppo<sup>9</sup>. Questo movimento a tre non fu contrassegnato dalle stesse regole e neppure dalle medesime tempistiche, ma mutò spesso di conserva con il contesto politico e l'occasione del momento.

### La Missione rinasce di fronte a un nuovo mondo internazionale

In base ai *prospecti* che sono stati analizzati, gli anni della guerra per i missionari cattolici rappresentarono un periodo di tracollo, una «grandinata devastatrice»<sup>10</sup> che causò l'abbandono di gran parte delle stazioni di missione.

<sup>4</sup> In forza della bolla *Quo in Vicariatu* del 25 marzo 1937, Pio XI estese i confini del vicariato apostolico all'intera Somalia italiana, cfr. *Acta Apostolicae Sedis*, XXIX, s. II, IV, Romae, Typis Polyglottis Vaticanis, 1937, 359; nel 1975 Paolo VI lo erigerà in diocesi.

<sup>5</sup> Sull'Amministrazione fiduciaria della Somalia si rimanda a Morone 2011; 2015; 2017. Sul tema delle politiche scolastiche ed educative in Somalia, si rimanda a Morone 2011.

<sup>6</sup> A tal fine sono stati consultati i documenti inediti relativi alla presenza dei frati missionari francescani in Somalia a partire dal 1950 contenuti in Archivio storico dell'Ordine dei frati francescani minori a Roma (d'ora in poi Ofm) e in Archivio della Provincia Sant'Antonio dei frati minori (d'ora in poi Paofm) a Milano.

<sup>7</sup> La lettera si trova in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 22 settembre 1968.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Sull'Italia e gli aiuti allo sviluppo si rimanda a *Sviluppo* [2005]; Tosi, Tosone 2006; Bedeschi Magrini 1997.

<sup>10</sup> Paofm, Somalia, Documenti e fascicoli vari della missione, s.d.

A partire dal 1947, tuttavia, ebbe inizio una fase di lenta ripresa, culminata simbolicamente con il ripristino della cattedrale di Mogadiscio nel 1949<sup>11</sup>.

Il ritorno dell'Italia in Somalia fu salutato con entusiasmo dai frati minori che, con l'istituzione dell'Afis, pensarono di «tornare ai bei tempi antichi: ormai era possibile osare molto se non tutto»<sup>12</sup>. A partire dal 1950, molte stazioni furono riaperte e altre furono inaugurate *ex novo*: nel 1951 a Beledweyne, nel centro del paese, nel 1953-54 a Ng'ambo e nel 1955 a Moofi, entrambe nella regione un tempo nota agli italiani come Oltregiuba. La stazione di Jilib, nel sud della Somalia, fu ricostruita nel 1952 e furono ingrandite quasi tutte le altre<sup>13</sup>. È utile porre qui in evidenza che il rinvigorismento, avvenuto durante i primi anni dell'Afis, delle attività promosse nelle stazioni dipendenti dal vicariato apostolico non fu un semplice recupero delle opere svolte prima della seconda guerra mondiale: l'analisi condotta presso gli archivi sembra suggerire che i missionari fossero consapevoli del mutare dei tempi e che prestassero una certa attenzione per le politiche internazionali dell'Onu e i progetti per la cooperazione<sup>14</sup>. In un resoconto successivo il vescovo Filippini, riferendosi al decennio precedente, scriveva che, negli anni Cinquanta, «i tempi [in Somalia] mutavano rapidamente, come in tutta Africa»:

Il lavoro della missione col suo ritmo sostenuto e ben marcato, era generalmente apprezzato ed anche sollecitato perché rivolto unicamente al bene e al progresso del popolo somalo, fatto questo accettato da tutti come indiscusso. La missione come da sempre non poteva svolgere un lavoro di proselitismo aperto con la proclamazione della Parola poiché si è in un paese tutto musulmano, le era possibile tuttavia l'annuncio evangelico della "carità" con l'esercizio delle opere buone materiali e spirituali<sup>15</sup>.

Se da un lato il vicariato non voleva operare una semplice restaurazione delle attività svolte prima della guerra, dall'altro la sua presenza decennale sul territorio somalo e, segnatamente, le strutture che lì possedeva e che aveva realizzato fornivano una base di partenza per intraprendere un programma di aiuti allo sviluppo del paese, da attuare coordinandosi con il governo di Roma. In una lettera del 1951, il vicario apostolico di Mogadiscio sottolineava «il valido contributo che il Vicariato Apostolico in perfetto accordo con l'Amministrazione

<sup>11</sup> Il rapporto sulla condizione della missione negli anni Quaranta si trova Paofm, Somalia, Documenti e fascicoli vari della missione, s.d. Sulla difficile transizione in Somalia dal periodo bellico al dopoguerra si rimanda a Urbano 2019.

<sup>12</sup> Paofm, Somalia, Documenti e fascicoli vari della missione, s.d. Questa tesi coincide con quanto affermato da Forno 2017, il quale sostiene come i missionari fossero legati alle forme precedenti di governo coloniale.

<sup>13</sup> Paofm, Somalia, Documenti e fascicoli vari della missione, s.d.

<sup>14</sup> Sulla politica di cooperazione italiana si rimanda a Calandri 2013; Meneguzzi Rostagni 2000; Villani 2007. Sulle politiche dell'Onu e la cooperazione internazionale si rimanda inoltre a Paulmann 2013; Polsi 2006.

<sup>15</sup> La citazione è riportata in Segretariato delle Missioni dei frati minori di Lombardia 1980, 119.

fiduciaria italiana in Somalia» avrebbe voluto dare «al progresso ed all'elevazione del popolo somalo in ottemperanza ai programmi delle Nazioni unite»<sup>16</sup>.

In questo nuovo scenario, a partire dagli anni Cinquanta, furono realizzati dai missionari del vicariato progetti industriali e civili, come il pozzo di 18 metri costruito a Baydhabo, a nord della capitale, nel 1952. In particolare, fu proprio a Mogadiscio che fu effettuato il maggiore investimento con la costruzione di una conceria e dell'annesso calzaturificio. Venne inoltre eretto il collegio Nuova Somalia, composto di una sezione maschile e di una femminile (180 studenti e studentesse per sezione), i collegi-convitto per italiani e la Casa del povero (con circa 150 assistiti al giorno). Queste strutture furono gestite con il contributo sostanziale delle Suore missionarie della Consolata che, proprio in questo periodo, raddoppiarono passando da cinquanta a un centinaio circa; a loro furono demandati in particolare l'insegnamento nelle scuole elementari e nei collegi e la cura degli ammalati ospitati negli ambulatori che erano stati aperti in ogni stazione.

Queste strutture, nuove o restaurate, rappresentarono un punto di incontro tra il governo italiano, il vicariato e l'Afis (e successivamente lo stato indipendente) per realizzare aiuti allo sviluppo nel campo dell'educazione, dell'assistenza medica e tecnica<sup>17</sup>.

#### Lo stato italiano e il vicariato apostolico in Somalia (1950-1960)

I rapporti tra lo stato italiano e il vicariato apostolico, negli anni dell'Afis, furono più che cordiali e si basavano sul fatto che tutta la classe dirigente italiana era cattolica e quindi si riconosceva nella Chiesa. Il vicario apostolico di Mogadiscio, Venanzio Filippini, vescovo titolare di Tinisa, in particolare, sosteneva di aver creato ottime relazioni con politici e diplomatici, a cominciare dal governatore Giovanni Fornari che – stando alle parole del prelado – era un «ottimo cattolico»<sup>18</sup>. Il 21 maggio 1950 si svolse un primo incontro ufficiale tra Fornari e Filippini e, in quell'occasione, il governatore non mancò di riferire al vescovo parole encomiastiche per l'attività missionaria svolta in Somalia fino ad allora<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Progetto di assistenza tecnica per l'addestramento professionale in Somalia, in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 10 ottobre 1952. Sull'argomento si rimanda inoltre a Tripodi 1999.

<sup>17</sup> Sulla consistenza dei beni di proprietà del vicariato si rimanda ai *Prospecti Status Missionis* che annualmente i missionari inviavano alla loro Casa Madre dei frati francescani minori a Roma, in Ofm, Africa Or. Mogadis. 1947-1967, s.d.

<sup>18</sup> Paofm, Cronistoria della missione, dalle origini, s.d. Filippini riferiva anche che il fratello del diplomatico fosse padre Vito Fornari, sacerdote e autore di una celebre *Vita di Gesù Cristo*. Tuttavia, l'autore di tale opera è a nostro avviso un omonimo, prefetto della Biblioteca Nazionale di Napoli, studioso e letterato vissuto fra il 1821 e il 1900.

<sup>19</sup> In quell'occasione Brusasca conferì al vescovo Filippini la Stella della Solidarietà Italiana di primo grado, una tra le più importanti onorificenze attribuite direttamente dal presidente della repubblica. L'episodio è raccontato in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 8 luglio 1950.

Il prelado, inoltre, intrattenne dei colloqui con «i Direttori di Governo, specialmente quello degli Affari Interni dal quale dipendevano le Scuole, gli Ospedali ed i nostri Orfanotrofi e Collegi».

Poco dopo, nel mese di giugno, Filippini, al fine di aggiornare la Santa Sede «dei vari avvenimenti» avvenuti in Somalia visto «i cambiamenti avvenuti nella Missione con il ritorno dell'Italia e quanto avevo combinato con l'Amministrazione Italiana», viaggiò a Roma dove venne ricevuto dal papa e, in una seconda riunione, dai vertici di Propaganda Fide. Il vescovo inoltre fissò una visita anche «col Ministero degli esteri circa i contratti eseguiti con l'AFIS circa le Scuole, i Collegi e gli Orfanotrofi nonché il servizio delle Suore negli Ospedali»<sup>20</sup>.

Probabilmente Filippini godeva di una certa considerazione all'interno del Ministero degli esteri. Nel 1950, Filippini aveva infatti rassegnato a Propaganda Fide le sue dimissioni, ufficialmente perché stanco e desideroso di fare ritorno a Nuvolera, il suo paese natale, dopo che per tanti anni era rimasto in Africa (prima in Libia e poi, dagli anni Trenta, in Somalia)<sup>21</sup>. Benché Propaganda Fide avesse accettato le dimissioni, sembrerebbe che al Ministero degli esteri la notizia non fu accolta positivamente e, anzi, venne avviata un'opera di persuasione nei confronti della Santa Sede perché richiamasse il vescovo nel suo ruolo. Secondo la 'cronistoria della missione', Filippini per il governo italiano rappresentava un personaggio chiave legato da rapporti di amicizia e di fiducia con i notabili e i dirigenti somali, aspetto basilare per il mantenimento di relazioni stabili tra Italia e Somalia. Sempre la 'cronistoria' riferisce che quando la rinuncia di Filippini al suo ruolo di vicario in Somalia fu pubblicata sulle pagine dell'*Osservatore Romano*, le autorità governative italiane fecero giungere una serie di rimostranze alla Santa Sede. Il prelado raccontò di essere stato «assalito specialmente dal Ministero degli esteri di Roma»<sup>22</sup> al punto che, stando alle sue parole, l'onorevole Giuseppe Brusasca, Sottosegretario al Ministero dell'Africa italiana, cercò di convincerlo a ritirare le dimissioni, tuttavia già accettate e pubblicate. Come ricostruito da Annalisa Urbano e Antonio Varsori, era stata l'amministrazione britannica a chiedere la sostituzione del presule<sup>23</sup>, eppure a febbraio Filippini fu rinominato vicario apostolico di Mogadiscio. «Comunicai al Provinciale ed ai Superiori la mia rielezione – scriveva il vescovo – ma nessuno voleva credere, ma il giorno dopo la notizia venne pubblicata su *l'Osservatore Romano*. Avvenimento più unico che raro, mi assicurò Propaganda, nella storia della Chiesa»<sup>24</sup>. Da Nuvolera, dove si trovava in quei giorni, Filippini fece così ritorno a Mogadiscio.

<sup>20</sup> Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 8 luglio 1950.

<sup>21</sup> La questione della sostituzione del vescovo è anche citata in *Mogadiscio 1948*, 192-93.

<sup>22</sup> Paofm, Cronistoria della missione, dalle origini, s.d.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Ibidem.



## Accordi tra il vicariato e l'Afis per le attività sociali in Somalia

L'Italia contribuì a sostenere le attività del vicariato apostolico mettendo a disposizione i beni immobiliari di proprietà dell'Amministrazione fiduciaria a titolo gratuito «per culto ed opere benefiche»: basti pensare che sia l'abitazione del vescovo che la chiesa cattedrale con annessi i caseggiati e il terreno attiguo, il tutto per un'area di 8500 mq, erano di proprietà dell'amministrazione italiana. Proprio su un terreno concesso dall'Afis, il vicariato fondò nel 1951 la Casa del povero, una «opera sociale» alla periferia di Mogadiscio: da un grande cortile con alcuni locali, i frati recuperarono una struttura atta a ospitare poveri e malati fra la popolazione somala che, negli anni successivi, ottenne finanziamenti anche da parte dell'associazione americana Catholic Relief Services – National Catholic Welfare Conference of the United States of America, la quale contribuì con «abbondanti generi alimentari e medicine per cui si potevano aiutare centinaia di poveri specialmente bambini»<sup>25</sup>.

E tuttavia, il maggiore contributo che il Ministero degli affari esteri fornì a sostegno dell'opera missionaria in Somalia furono i finanziamenti destinati al mantenimento delle varie strutture di proprietà del vicariato adibite ad attività di tipo scolastico, educativo e sanitario. Poiché la consistenza di questi immobili era piuttosto notevole e si trovavano disseminati sull'intero territorio<sup>26</sup>, fu conveniente per il governo portare avanti accordi con l'autorità religiosa al fine di pianificare le attività sociali di aiuto per lo sviluppo in Somalia e appoggiarsi alle sue opere. Nel maggio del 1950 fu firmata una convenzione tra Afis e l'istituzione cattolica, valida cinque anni e rinnovabile per altri cinque, al fine di normare l'insegnamento e l'assistenza sanitaria<sup>27</sup>. Nello specifico, essa riguardava quattro diversi punti. Il primo era relativo all'insegnamento elementare sia per italiani che per somali in tutte le scuole della Somalia, sia vicariali che statali; in secondo luogo, veniva stabilito un accordo sulla scuola di artigianato fondata dai missionari per ragazzi somali; infine, il testo disciplinava l'organizzazione dei collegi vicariali maschili e femminili per orfani e per «meticci» – figli di uomini italiani e donne somale – e regolava i servizi delle Suore della Consolata in tutti gli ospedali. In base all'accordo, il vicariato mise a disposizione dell'Amministrazione italiana tutte le scuole di sua proprietà che divennero di dipendenza dell'Afis, che avrebbe versato un sussidio mensile al vicariato.

La convenzione obbligava poi gli insegnanti (quasi sempre erano gli stessi missionari) nominati dal vicariato a ottenere un diploma magistrale riconosciuto in Italia, al pari degli altri insegnanti non religiosi. Tutti i docenti venivano

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Verbale di consistenza e stato d'uso degli immobili e mobili di proprietà del vicariato apostolico di Mogadiscio, destinati ad uso scolastico, in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 30 marzo 1951, relazione dell'ingegnere capo del genio civile dall'Afis.

<sup>27</sup> Schema di Convenzione fra l'A.F.I.S. ed il Vicariato Apostolico, in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, s.d.

pagati dall' Afis, a cui spettava anche il compito di farsi carico di altri oneri di gestione e che si faceva carico anche delle eventuali spese mediche ospedaliere del personale scolastico e dei costi di viaggio che spettavano di diritto agli insegnanti: alla fine dei cinque anni di docenza, infatti, questi avevano diritto a cinque mesi di vacanze per rientrare in Italia.

Per quanto attiene al collegio maschile e femminile Nuova Somalia, fu stabilito che il vicariato ricevesse dall' Afis una quota di circa quattro scellini somali per ogni alunno ospitato. Il collegio era riservato ai «meticci» e agli orfani somali fino all'età di 14 anni. Terminati gli studi, questi alunni potevano scegliere se proseguire gli studi: ai «meticci» era concessa l'iscrizione a una scuola per italiani, gli orfani invece dovevano passare alle scuole per somali. La convenzione inoltre statui che le eventuali spese per le cure mediche e il ricovero negli ospedali degli studenti che frequentavano i collegi fosse a carico dell' Afis.

La convenzione sanciva poi una collaborazione tra l'Amministrazione fiduciaria e il vicariato in ambito sanitario e, in particolare, regolarizzava il servizio delle suore nei nosocomi. Nel 1950, anno della firma dell'accordo, erano presenti 14 suore nell'ospedale di Mogadiscio, quattro nell'ospedale Rava, quattro nel Lazzeretto e due nel villaggio 'Duca d'Abruzzi'; inoltre, in previsione, si contava di assumere una suora missionaria per gli ospedali di Marka, Jonte e Kismaayo. Fu infine deciso che queste religiose, purché avessero «molti anni di servizio in Ospedale della Somalia», non dovessero prendere un diploma da infermiera giacché potevano essere abilitate tramite un assai più rapido esame pratico<sup>28</sup>.

La convenzione del 1950, infine, istituiva una stretta collaborazione tra l' Afis e il vicariato apostolico «per il funzionamento della scuola di artigianato della Somalia e dei corsi secondari professionali per falegnami e meccanici aggiustatori»<sup>29</sup>. Tale scuola fu fondata dal vescovo Filippini e venne posta dall' Afis alle proprie dipendenze per assolvere agli impegni che l'Onu aveva richiesto all'Italia. Questa fu l'opera di cooperazione tecnica ritenuta più originale: secondo il vescovo Filippini la scuola di artigianato infatti

Vuole essere una scuola modello, ove i nostri ragazzi possono trovare quella istruzione teorico-pratica, che li renda idonei ad apprendere una vera arte e conquistar domani una buona posizione nel campo del lavoro. Sarà tutto di vantaggio per la loro Patria, la quale, come ogni altro paese del mondo bisogn [sic!] non solo di governanti e di impiegati, ma anche di operai esperti<sup>30</sup>.

A tal proposito, il vicariato aveva ipotizzato la creazione di più corsi: meccanica, falegnameria, arte muraria e una scuola tipografica. La convenzione stabiliva che il direttore tecnico sarebbe dovuto essere alle dipendenze del vicariato e, inoltre, un padre missionario avrebbe avuto il ruolo di assistente al direttore tecnico. Ogni ramo di specializzazione doveva poi avere un direttore italiano.

<sup>28</sup> Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, s.d.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Paofm, Cronistoria della missione, dalle origini, s.d.

## La scuola di artigianato

Il primo direttore di questa scuola, l'ingegnere Ernesto d'Andria, in una relazione indirizzata al Ministero degli affari esteri italiano al fine di chiedere che venisse stanziato un ulteriore sussidio per l'acquisto di «macchinari e di attrezzatura minuta destinati alla scuola», si dilungò nel descrivere come l'istituto rappresentasse per lo stato italiano – ma anche per il vicariato – un mezzo per realizzare il compito che le Nazioni unite aveva affidato all'Italia come amministratrice della Somalia. D'Andria specificava infatti che

È noto che l'art. 76 della Carta delle Nazioni unite sancisce l'obbligo per le Potenze Amministratrici di “Promuovere il progresso politico, economico, sociale ed educativo dei territori sotto Amministrazione Fiduciaria”. È anche noto che fine specifico dell'Amministrazione Fiduciaria è quello di condurre i popoli ad essa sottoposti verso l'autogoverno. Ne segue che il compito della istruzione è tra i principali, tra quelli affidati alla Potenza Amministratrice. Sorgeva così in Mogadiscio la Scuola di artigianato della Somalia come parte integrante di un notevole contributo educativo nell'ambito dell'istruzione generale<sup>31</sup>.

La scuola, che era stata realizzata dal vescovo Filippini, era un'opera attraverso la quale il governo italiano poteva dichiarare all'Onu che stava assolvendo ai propri compiti.

Il 1 agosto 1951 fu firmata una seconda convenzione, nella quale al primo articolo si stabiliva che la scuola tecnica veniva a dipendere dall' Afis; al vicariato, proprietario di tutte le strutture, che dall'Amministrazione riceveva un sussidio per le spese, sarebbe spettata l'organizzazione della scuola<sup>32</sup>. Questa scuola fu considerata un «progetto di assistenza tecnica per l'addestramento professionale in Somalia», e venne ispezionata dalla missione di visita delle Nazioni unite, condotta nel 1951<sup>33</sup>. La scuola si proponeva di potenziare l'istruzione tecnica per portare alla creazione di figure di specialisti e tecnici ritenuti necessari per la Somalia. Il vescovo auspicava che gli studenti di questo istituto venissero spinti e aiutati a «concentrare i loro sforzi e le loro ricerche sulle arti e sulle tradizioni del Loro paese», al fine di portare a fianco dei loro studi «interessanti elementi alla conoscenza della cultura»<sup>34</sup>. Alle materie tecniche si affiancavano poi la lingua italiana e la matematica.

Nel 1952 la scuola era frequentata da circa sessanta allievi, ma i somali che chiedevano di potervi accedere erano un numero maggiore; per rispondere alle

<sup>31</sup> Scuola di Artigianato della Somalia, in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, febbraio 1951.

<sup>32</sup> Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, febbraio 1951.

<sup>33</sup> Progetto di assistenza tecnica per l'addestramento professionale in Somalia, in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 10 ottobre 1952.

<sup>34</sup> Relazione sulla istruzione tecnico-professionale impartita agli allievi somali e Loro possibilità di apprendere dopo sei mesi dall'apertura della nuova scuola, in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, febbraio 1951.

esigenze che i nuovi progetti di avviamento professionale imponevano, si preparò uno «schema di ordinamento del centro istruzione professionale presso il vicariato apostolico» per l'anno 1953-1954<sup>35</sup>. Venivano progettate così una scuola professionale di tipo industriale, un centro artigiano e corsi di qualificazione per adulti. Durante tutto il periodo dell'Afis, il Ministero degli affari esteri pagò quattro scellini somali al giorno per studente<sup>36</sup>.

### Il passaggio alla Somalia indipendente

Il 22 luglio 1956, il vicario apostolico scrisse al responsabile di Propaganda Fide per descrivere come la Somalia si avviasse a «grandi passi verso l'indipendenza e l'autogoverno» e, a suo avviso, non si poteva che essere ottimisti per il futuro della missione nel paese stante «la riconoscenza, si può dire, di tutti, specialmente delle Autorità Somale, verso la Missione Cattolica che ha realizzato per loro Opere veramente grandiose sociali e caritative», fra le quali le strutture scolastiche nelle quali si erano formati «tutti gli attuali Ministri, il Presidente dell'Assemblea Legislativa, i Vice Presidenti e moltissimi Deputati» e dove questi sceglievano di mandare i propri figli<sup>37</sup>.

Un anno più tardi fu avviata la separazione tra le scuole italiane e quelle somale: le prime furono poste sotto l'Ufficio Affari Italiani del consolato, mentre le seconde sotto la giurisdizione del governo somalo. La missione cattolica continuò ad avere insegnanti in tutte e due le scuole. Ancora nel 1957, Filippini ribadiva come la situazione delle scuole della missione fosse ottimale giacché molti 'notabili' somali, gli ufficiali, i ministri, i prefetti inviavano i loro figli nel collegio vicariale Nuova Somalia e non in quelli somali. Tuttavia il vescovo temeva la concorrenza dei missionari provenienti dall'Egitto che definiva come «fanatici» e sobillatori anti-cattolici; pose in evidenza la fondamentale urgenza di rafforzare la lingua somala anche al fine di opporsi al tentativo degli egiziani «perché l'arabo sia la lingua ufficiale, anziché il somalo»<sup>38</sup>.

Il 1 agosto 1958 fu firmata una convenzione tra le autorità somale e il vicariato, in cui si stabiliva che i locali scolastici di proprietà vicariale sarebbero stati messi a disposizione del governo della Somalia in cambio di un canone annuo e che gli insegnanti missionari diplomati magistrali avrebbero lavorato in quelle scuole e avrebbero percepito un assegno mensile dal governo stesso<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> Schema di ordinamento del centro istruzione professionale presso il vicariato apostolico, in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, s.d.

<sup>36</sup> Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, s.d.

<sup>37</sup> La lettera si trova in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 22 luglio 1956.

<sup>38</sup> Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, s.d.

<sup>39</sup> Il testo della Convenzione tra il Governo della Somalia ed il Vicariato Apostolico di Mogadiscio è contenuta in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, s.d. e fu firmato il 1 agosto 1958.

Per quanto riguarda l'organizzazione degli ospedali, questi erano passati al governo somalo ad eccezione di quello di Mogadiscio, che era rimasto all'Italia e che fu previsto venisse affidato all'Ordine fatebenefratelli. Nel giorno dell'indipendenza della Somalia, il 1 luglio 1960, fu firmata una convenzione tra il governo somalo e il vicariato che disciplinava l'attività nelle strutture sanitarie<sup>40</sup>. Nella premessa si stabiliva che «negli ospedali e nelle infermerie del territorio sono sempre state adibite e tuttora prestano servizio in qualità di infermiere o di economie le Suore della Missione della Consolata», e che questo servizio era da considerarsi «opportuno per il buon funzionamento degli istituti di cura», e pertanto era da regolare nella convenzione tra lo stato somalo e il vicariato. All'articolo 1 si dichiarava che il vicariato si impegnava a mantenere a disposizione degli ospedali somali trentuno suore infermiere regolarmente diplomate che, proposte dal vicariato, avrebbero dovuto comunque essere accettate dal governo somalo. D'altra parte, il vicariato aveva diritto a designare anche suore che non fossero in possesso del diploma purché non superassero di un quinto il numero totale delle religiose presenti negli ospedali. Le suore venivano pagate dal governo della Somalia, che versava al vicariato apostolico un canone semestrale; il governo somalo si addossava anche la spesa per lo stipendio di un capellano per «tutte le esigenze ospedaliere e del carcere»<sup>41</sup>.

«Farsi tutto a tutti, per portare anime a Cristo»<sup>42</sup>

Il visitatore generale dell'Ordine dei frati francescani minori, padre Giuseppe Giustelli, nel 1964, in seguito a un'ispezione svolta in Somalia per conoscere lo stato in cui versava la missione, prendeva atto che questa godeva ancora di buona salute nonostante si levassero sempre più difficoltà dovute non soltanto al clima politico somalo, ma anche alla mancanza di un ricambio generazionale. Il testo si concludeva con una serie di raccomandazioni sia di tipo religioso (consigli sulla meditazione e sulla preghiera), sia di carattere socio-politico e culturale. Nella circolare si esortavano infatti i frati affinché imparassero il somalo, l'arabo e l'inglese, le lingue che stavano assumendo sempre più importanza rispetto all'italiano. Lo studio della lingua del paese avrebbe infatti reso «l'apostolato più facile e più proficuo», mentre senza la conoscenza dell'arabo non era «possibile esercitare l'apostolato in mezzo a Musulmani»; infine, non andava «trascurata la lingua inglese molto diffusa negli uffici e nel ceto istruito». Un'altra raccomandazione evocava la *ratio* che aveva mosso il mondo missionario cattolico in Somalia: «somma prudenza nel parlare evitando apprezzamenti o questioni politiche: buoni rapporti con le autorità civili, essendo il momento

<sup>40</sup> Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, s.d. La convenzione fu firmata il 1 luglio 1960.

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Lettera circolare a conclusione della visita, in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 10 maggio 1964.

presente molto delicato. Il nostro motto deve essere questo: “Farsi tutto a tutti, per portare anime a Cristo”»<sup>43</sup>.

In questo contesto accelerò il processo di mutamento dell'azione dei missionari, gradualmente investiti dal problema del rapporto tra la propria missione religiosa e l'attività sociale che svolgevano tra i non cristiani. Le suore, in questo senso, con il loro lavoro negli ospedali sembravano realizzare appieno questo nuovo modo di fare vita missionaria. Il governo somalo, a partire dal 1964, chiese con insistenza che le Suore italiane della Consolata entrassero a lavorare nei nuovi ospedali del paese, sia in quelli che già esistevano, sia in quelli in costruzione. Per esempio, il 9 giugno 1964 il vescovo scriveva una missiva ad Angelo Dell'Acqua, sostituto per gli affari generali della Segreteria di Stato, in cui lo informava che «il Mercato Comune Europeo [aveva] costruito in Mogadiscio un magnifico Ospedale [...]. Da tempo le Autorità somale ed internazionali si sono rivolte a me per ottenere le indispensabili Suore infermiere»<sup>44</sup>. Monsignor Filippini, nella lettera, assicurava l'urgenza, per gli alti fini sociali, di inviare le suore a lavorare nei nosocomi somali anche perché «il direttore del Nuovo Ospedale, Generale di Sanità, mio buon amico, arrivato ora dall'Italia, ed i Primari, non vogliono aprire l'Ospedale senza le Suore; il Governo somalo insiste... si dovrebbe aprire in questo mese»<sup>45</sup>. In questo caso specifico, tuttavia, le Suore della Consolata si dimostrarono contrarie alla richiesta, giustificando ufficialmente il loro rifiuto in quanto troppo anziane e troppo stanche, non essendovi stato un ricambio generazionale; il prelado annunciava però a Propaganda Fide di credere piuttosto che il problema fosse un'insubordinazione nei suoi confronti<sup>46</sup>. Al di là di questi equilibri interni al vicariato, è indubbio che il personale religioso penetrò significativamente nelle strutture sanitarie somale.

In questi primi anni Sessanta, il vicariato mediò con i governi somalo e italiano per portare avanti le proprie opere. Dalla documentazione emerge una sostanziale tranquillità e fiducia per la realizzazione del piano scolastico: a fianco dei soliti problemi economici e di gestione, affioravano con maggiore vigore questioni relative all'introduzione definitiva della lingua somala nelle scuole del vicariato. Nel 1961 Filippini, in una lettera rivolta ai direttori e alle direttrici delle scuole vicariali, riportò che durante «un lungo e cordiale colloquio» con il Ministro della pubblica istruzione della Somalia questi «ha insistito perché nei nostri Collegi e Orfanotrofi si faccia opera patriottica, incitando gli alunni all'amore della loro Patria» e «imparino a parlare la lingua somala»<sup>47</sup>. Nei giorni successivi a questo

<sup>43</sup> Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 10 maggio 1964.

<sup>44</sup> La lettera è contenuta in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 9 giugno 1964.

<sup>45</sup> La citazione è contenuta in un'ulteriore lettera inviata da Filippini a Propaganda Fide per insistere sull'urgenza di convincere le suore a lavorare nell'ospedale, in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 11 agosto 1964.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> Ai RR. direttori e direttrici de nostri collegi – orfanotrofi e pensionati e per conoscenza ai superiori delle missioni, in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 11 ottobre 1961.

incontro, Filippini scrisse una lettera ai direttori delle scuole in cui prendeva le difese del Ministro giacché diffondere e imparare il somalo era, a suo avviso, una «cosa giustissima» che «dovremmo fare anche noi, se non vogliamo essere tagliati fuori»<sup>48</sup>. In una lettera del 12 agosto 1965 ad uso interno, destinata ai «reverendi padri», il vescovo Filippini informò i missionari di una «cosa grave», ovvero che durante i colloqui intercorsi con il presidente della repubblica, il primo Ministro e le altre autorità della Somalia, fosse emerso che i bambini somali e «meticci» che frequentavano le scuole del vicariato non parlavano la lingua somala. Il vescovo osservava dunque che questo era un limite inammissibile, poiché i ragazzi usciti da quelle stesse scuole avrebbero trovato oggettive difficoltà nell'ambito lavorativo e nella vita di tutti i giorni. Per tale ragione, dispose che in tutti i collegi e negli orfanotrofi si stabilissero delle ore in cui «i bambini e le bambine imparino a parlare somalo»<sup>49</sup>. Filippini si spinse anche più in là, asserendo che riconosceva «una grave colpa [dei missionari] nel non aver imparato questa lingua in tanti anni che siamo in Somalia». Ciò che li aveva indotti in questo errore di valutazione, probabilmente, era il fatto che la maggior parte dei somali dove «ci sono le Missioni parlano in qualche modo l'italiano», e ciò li aveva portati a sottovalutare il fatto che il somalo fosse «indispensabile» per la popolazione e in generale per l'attività sociale della missione<sup>50</sup>.

#### Gli aiuti dall'Italia nei primi anni Sessanta e la Legge Pedini

Nell'anno scolastico 1961-1962 il vicariato apostolico possedeva scuole in tutta la Somalia. A Mogadiscio gestiva il collegio maschile e quello femminile Nuova Somalia, la scuola professionale di sartoria, la scuola del Sacro Cuore e la scuola 'Regina Elena'. Le prime tre erano scuole somale, in cui si insegnavano l'arabo, l'italiano e l'inglese; le ultime due erano invece scuole italiane che seguivano il programma del Ministero dell'istruzione italiano.

Nelle scuole materne e primaria italiane di Afgooye, nel sud-ovest del paese, di Marka e di Baraawe, nel sud, di Gelib, Moofi, N'gambo, Kismaayo (vicina alla foce del Juba), Jowhar (all'epoca Villabruzzi, nell'attuale stato di Hirshabelle), Baydhabo e Beledweyne, vi era un totale di 581 studenti e studentesse. Per tutte le scuole, la Direzione generale dell'emigrazione italiana, presieduta da Giovanni Fornari, ora direttore generale degli affari politici del Ministero degli esteri, corrispose al vicariato due sussidi, uno di 2 milioni di lire nel giugno del 1962 e uno di 7 milioni nel luglio 1962, in seguito ad alcune lettere di protesta che Filippini aveva scritto allo stesso Fornari, lamentando uno scarso impegno da parte italiana nell'invio di aiuti finanziari. Con l'indipendenza della Somalia, l'Italia cominciò a operare in maniera meno sinergica con il vicariato.

<sup>48</sup> Paofm, *Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio*, 11 ottobre 1961.

<sup>49</sup> *Ai Reverendi Padri e loro collaboratori e collaboratrici di questo nostro vicariato, pace e bene*, in Paofm, *Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio*, 12 agosto 1965.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

In una lettera del 20 novembre 1960 rivolta da Filippini al Sottosegretario agli esteri, onorevole Russo, il vescovo offrì una descrizione del sistema educativo portata avanti dal vicariato, sollecitando il governo italiano affinché inviasse ulteriori sussidi:

I meticci sono circa 200 (duecento), e per un po' di tempo bisognerà provvedere per questo numero. Essi hanno percepito finora la somma di So.4 (quattro) al giorno a persona; tale somma è indispensabile per il loro mantenimento completo; molti frequentano le Scuole Medie e sono a completo carico del Vicariato. La somma necessaria è di So. 24.000 mensili pari a Lit. 2.090.000. Bisognerebbe poter mantenere questo sussidio<sup>51</sup>.

Inoltre, si elencava il numero di unità scolastiche possedute, sottolineando come fosse necessario ottenere ulteriori contributi per coprire gli stipendi degli insegnanti, compresi gli otto docenti laici che il Ministero degli esteri aveva «concesso» in quell'anno. Durante e a seguito della transizione dall'Afis alla Repubblica di Somalia, il vicariato si illuse di poter continuare a fare affidamento, per le proprie opere, sull'appoggio economico italiano tramite i Ministeri degli esteri e dell'interno (per quest'ultimo, tramite i fondi per il culto) e, contemporaneamente, rafforzando i buoni uffici con il governo locale. Nel giugno 1960 tuttavia si aprì una crisi tra il vicariato e l'Italia relativamente al mantenimento dei «meticci» presso i collegi, giacché lo stato italiano era intenzionato a non versare più i contributi economici elargiti ai tempi dell'Amministrazione fiduciaria. Filippini reclamò che «questa decisione doveva essere presa all'atto dell'indipendenza della Somalia, non dopo due anni, lasciando a carico del Vicariato il mantenimento di tutti questi bambini», che erano più di 200 e che non si sapeva a chi potessero essere affidati<sup>52</sup>. Il vescovo fece leva sul ruolo primario che il vicariato aveva quale *trait d'union* tra Italia e Somalia, invitando il governo di Roma a riflettere sulle reazioni che quello somalo avrebbe potuto manifestare di fronte alla notizia che tutti i «meticci» ospiti delle strutture vicariali sarebbero stati dimessi, in quanto il vicariato non poteva più sostenere tale responsabilità senza i sussidi italiani. Filippini, dichiarandosi amareggiato, si diceva concorde a non accettare più nuovi ragazzi e nuove ragazze, ma riteneva che ormai fosse necessario concludere il percorso con quelli che il «Governo italiano ha accettato». Filippini considerava il disimpegno del governo come un affronto personale, un atto di ingratitudine nei suoi confronti: «non credevo – scriveva – che il governo Italiano mi trattasse in questo modo, dopo tutto quello che ho fatto per l'Italia in CINQUANTA ANNI d'AFRICA!»<sup>53</sup>.

Il mantenimento dei «meticci» continuò a essere motivo di scontro tra vicariato e governo italiano. Il 12 febbraio 1966 Filippini scrisse una relazione fi-

<sup>51</sup> La lettera si trova in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 20 novembre 1960.

<sup>52</sup> Le citazioni sono riprese in una dura lettera inviata al direttore generale Giovanni Fornari, in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 25 maggio 1962.

<sup>53</sup> Ibidem.



nanziaria, lamentando il fatto che il governo avesse conservato la quota vitto di quattro scellini somali al giorno (una cifra che non era aumentata con il passare degli anni nonostante il potere di acquisto fosse cambiato) per i 128 «meticci» che in quel momento frequentavano le strutture vicariali<sup>54</sup>. Ma quali erano gli introiti annuali che la missione cattolica riceveva dall'Italia, dalla Somalia e dalla Santa Sede? Alla fine degli anni Sessanta, dal Ministero degli esteri italiano pervenivano 25 milioni di lire all'anno, destinati alle scuole primarie italiane, da aggiungere agli «altri sussidi da Ministeri Italiani di circa cinque milioni di lire italiane. Complessivamente trenta milioni, pari a shs.so. 342.858». Inoltre, il consolato aveva a carico quattro suore che insegnavano nelle scuole primarie, il cui mantenimento ammontava a un totale 120.000 scellini somali annuali. I missionari naturalmente ricevevano introiti anche dalla Santa Sede, che passava un sussidio annuo di circa 13 milioni di lire italiane.

Una cifra importante che il vicariato otteneva dall'Italia erano le offerte dei fedeli: dai «benefattori italiani» i missionari percepivano ogni anno circa due milioni di lire. Da parte del governo somalo, invece, il vicariato poteva contare su un mensile di 350 scellini per ognuna delle ventidue suore che prestavano servizio negli ospedali della Somalia, per un totale di 726.786 scellini. Questi introiti ovviamente dovevano essere rapportati con le spese in uscita che, per esempio, tra luglio 1968 e giugno 1969 ammontavano a 3.500.000 scellini. Da questi registri amministrativi dunque emergeva una certa passività nel bilancio<sup>55</sup>.

Con l'entrata in vigore della legge Pedini nel 1966, che introduceva la possibilità di svolgere il servizio civile nei paesi in via di sviluppo in luogo del servizio militare, nelle scuole vicariali giunsero alcuni insegnanti volontari<sup>56</sup>. L'assunzione di giovani in servizio civile era sottoposta anche al governo somalo il quale deliberava, caso per caso, se far entrare in Somalia il candidato volontario «in quanto la sua attività rientra nel programma di sviluppo e di assistenza tecnica del proprio paese, e raccomanda al Governo Italiano di applicare la Legge 1033»<sup>57</sup>.

I missionari, che videro nella formula del servizio civile un'occasione di supporto alle loro opere, chiesero al governo italiano che provvedesse a reclutare giovani per la Somalia: ad esempio, nel 1970 il vicariato scriveva al Ministero di avere bisogno di «altri 4 o 5 insegnanti incaricati a cominciare dal prossimo anno scolastico»<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> Il documento è contenuto in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 22 febbraio 1966.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Sulla legge Pedini si rimanda a Fiorenzo Polito, *Come cambia la cooperazione allo sviluppo. L'evoluzione della solidarietà internazionale nella società civile italiana, 1960-2020*, 2021, <<https://mpr.ub.uni-muenchen.de/109647/>> (ultima consultazione: agosto 2023).

<sup>57</sup> Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 5 aprile 1969.

<sup>58</sup> La lettera inviata ad Aldo Moro si trova in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 13 maggio 1970.

In una lettera del 22 febbraio 1970, il vescovo scrisse un promemoria riservato alla commissione del Ministero degli esteri circa il problema scolastico in Somalia. Al 1970, il vicariato gestiva 20 unità scolastiche con circa 2000 alunni. Le molte difficoltà che il vescovo riscontrava erano state causate soprattutto dall'aumento degli alunni che si era registrato in quegli ultimi anni. Per sopperire alla mancanza di insegnanti, i missionari avevano provveduto dunque sia ad assumerne di nuovi, sia a fare ricorso «ai giovani volontari in servizio civile secondo la Legge Pedini», ma nonostante ciò non avevano risolto il problema economico. La scuola che aveva più difficoltà finanziarie era la scuola media Filippini. Questa struttura, che aveva preso il nome dal suo fondatore, fu costruita nel 1970 e, come si vedrà, fu un motivo di tensione tra il governo italiano e il vicariato apostolico. Già nel maggio 1970, in un'altra lettera inviata alla Farnesina, Filippini chiedeva che la scuola venisse «legalmente riconosciuta dal Ministero» e che le fossero concessi un preside di ruolo e altri cinque professori<sup>59</sup>.

L'introduzione della legge Pedini all'interno delle scuole missionarie si applicava in seguito a un contratto tra i volontari e il vicariato<sup>60</sup>. Questo contratto era differente dalla procedura ordinaria che si avviava quando si stabiliva un rapporto tra i volontari e le strutture statali italiane presenti nei vari paesi in via di sviluppo. Filippini si lamentava del fatto che, in base alle modalità con cui si attuava la legge Pedini all'interno delle scuole missionarie, si evinceva che lo stato non ritenesse di essere di fronte a un tipo di scuola da «considerarsi una scuola italiana». In ogni caso, per quell'anno, il vescovo chiedeva di poter incrementare il numero dei professori che erano in servizio da 10 ad almeno 17.

I contratti biennali per svolgere il servizio volontario presso le scuole missionarie stabilivano un rapporto di dipendenza del volontario dal vicariato apostolico per due anni consecutivi. Erano da considerarsi volontari reclutabili nelle scuole vicariali coloro che possedevano titoli legali di abilitazione all'insegnamento, oppure che avevano un diploma di assistente sociale o di infermiere. Nei criteri per assumere i volontari si stabilì che era sufficiente che questi conoscessero la lingua italiana, benché sarebbe stata data preferenza a coloro che avessero dimestichezza anche con la lingua inglese.

I finanziamenti per le spese erano inviati direttamente al vicariato dal Ministero degli esteri ed erano comprensivi del pagamento del viaggio di andata e ritorno, di inizio e fine ingaggio, del trattamento economico di 700 scellini somali per tredici mensilità e dell'assistenza medica e previdenziale. Al vicariato spettava l'obbligo di fornire agli insegnanti in servizio sociale un'abitazione arredata e di pagare loro luce, acqua e gas<sup>61</sup>. In questi mesi, Filippini fece arrivare

<sup>59</sup> Alla commissione del Ministero degli esteri italiano circa il problema scolastico in Somalia da parte del vicariato apostolico, in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 22 febbraio 1970.

<sup>60</sup> Si veda il saggio di Silvia Salvatici in questo volume.

<sup>61</sup> Convenzione per il servizio volontario secondo la Legge Pedini nel Vicariato Apostolico di Mogadiscio – Somalia, in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, s.d.

in servizio civile anche una coppia di giovani sposi, lui maestro elementare e lei insegnante di arte, che furono destinati alle scuole di Mogadiscio<sup>62</sup>.

Divergenze tra Italia e vicariato apostolico: «possibile che si sia tutto dimenticato?»

Dalla fine degli anni Sessanta, per la missione cattolica aumentarono le difficoltà economiche e, contemporaneamente, si complicarono le relazioni con l'Italia. La crisi tra il governo italiano e il vicariato, come si è anticipato, scoppiò in merito alla costruzione della già citata scuola media Filippini di Mogadiscio. L'opera scolastica fu fondata dal vescovo convinto di avere il sostegno, soprattutto finanziario, dell'Italia; tale supporto tuttavia venne meno e la costruzione di questa scuola comportò un passivo piuttosto alto nei conti del vicariato.

In una lettera del 30 gennaio 1969 Filippini, rivolgendosi – su suggerimento dell'ambasciatore italiano Giglioli e del console generale Vitali – all'onorevole Franco Maria Malfatti, Sottosegretario agli affari esteri, dichiarò di non potersi trattenere dall'esprimere un certo suo rincrescimento nell'affrontare il tema delle scuole in Somalia, argomento basilare dal punto di vista politico e sociale. Nella missiva, il vescovo rinfacciava al governo italiano di aver assunto un atteggiamento volta-gabbana sulla questione del nuovo piano per l'edilizia scolastica, giacché era stato ideato «in pieno accordo con le autorità italiane locali e di codesto Ministero, incoraggiati da Sua Eccellenza l'On. Fanfani, che durante la sua visita in Somalia era rimasto entusiasta, per poter accontentare in parte le numerose richieste, abbiamo costruito sia in Mogadiscio che nell'interno, nuove scuole ed ampliate le già esistenti». Filippini proseguiva ricordando che Fanfani aveva riconosciuto un «sussidio di 20 milioni di lire immediato in seguito a quella visita», senza tuttavia proseguire con i finanziamenti promessi. Per la costruzione delle scuole elementari e della scuola media Filippini, il vicariato aveva speso moltissimo: «in totale avevano in preventivo di spendere 80 milioni di lire per le scuole elementari, la scuola media di Mogadiscio invece in previsione avrebbe dovuto costare ben 100 milioni di lire»<sup>63</sup>.

Come si è scritto, dalla metà degli anni Sessanta, si registrò in seno alla missione cattolica uno slittamento dell'operato in Somalia, anche perché il governo italiano non individuava più il vicariato quale principale interlocutore. D'altra parte, fu invece il governo somalo ad appoggiarsi sulle strutture del vicariato. Inoltre, è utile ricordare che di fronte a una Somalia libera e indipendente il governo italiano poteva ora svolgere la sua attività di cooperazione direttamente con il governo locale. Per esempio, nella lettera già citata all'inizio di questo contributo, datata 22 settembre 1968, monsignor Filippini si lamentava con il Ministero degli esteri perché era venuto a conoscenza del fatto che il governo italiano aveva da poco consegnato alla Somalia una scuola media a Mogadiscio e che ad Hargeysa ne era prevista un'altra del valore di circa 115.25.000 lire. Inoltre, «altri centinaia di

<sup>62</sup> Si veda il saggio di Silvia Salvatici in questo volume.

<sup>63</sup> Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 30 gennaio 1969.

milioni ha donato il nostro Governo per la Scuola, senza contare i molti miliardi [sic!] dati generosamente per altri scopi. Ultima donazione 120 veicoli "Fiat". Tutto in regalo». Il vescovo si chiedeva «come mai il nostro Governo è stato tanto generoso verso il Governo Somalo e tanto limitato negli aiuti verso la Missione Cattolica (il paragone forse è esagerato) che pur ha tanti meriti, non soltanto dal lato religioso, ma anche dal lato sociale, specialmente scolastico, verso l'Italia?»<sup>64</sup>.

Monsignor Filippini elencava poi i meriti che secondo lui aveva avuto la missione cattolica nel campo dell'educazione. A suo parere, le scuole vicariali avevano contribuito a rafforzare la lingua italiana in Somalia e, soprattutto, le strutture del vicariato erano le «preferite dalle Autorità Politiche e militari della Somalia»; in secondo luogo, il prelado presentava un elenco delle spese sostenute dal vicariato per il mantenimento delle scuole e polemicamente poneva un interrogativo retorico al Ministro «forse Lei mi obietterà: chi vi ha fatto fare tutto questo?»<sup>65</sup>. Lo aveva fatto, stando alle parole del vescovo, per le insistenti richieste dell'autorità somala. In quell'anno e per il successivo (1970), i missionari avevano in funzione «14 unità scolastiche primarie e materne con 1600 alunni; con 48 insegnanti a carico del Vicariato più sei del Consolato; due Sezioni della Prima Media con 64 alunni e tre Professori ed un aiuto». Inoltre, dovevano essere rendicontate anche le altre spese «enormi che necessitano per questo poderoso complesso: costruzioni, arredamento, manutenzioni dei locali scolastici, gli insegnanti, dei quali una ventina di laici con vacanze e relativi viaggi, da oltre un anno per via aerea». Il vescovo si lamentava poi del fatto che «il sussidio che il Ministero degli esteri» versava al vicariato fosse «di poco superiore a quello che dava l'Afis per poco più della metà dell'attuale organizzazione scolastica»<sup>66</sup>. Per tale ragione, Filippini non riusciva a capacitarsi che l'Ufficio VI avesse negato aumenti di sussidio, ipotizzando motivazioni di tipo ideologico («mi pare che sia necessario ricorrere più in alto con un sussidio che vorrei chiamare politico, come gli aiuti al Governo Somalo»). Il 13 maggio 1970 scrisse una lettera ad Aldo Moro, Ministro degli esteri:

Però il Vicariato Apostolico si trova in gravi difficoltà per la questione finanziaria. È da notare che questo incremento scolastico, l'ho attuato in seguito a formali promesse sia da parte delle Autorità Italiane di Mogadiscio, sia del Ministero degli esteri di Roma, specialmente quando il Ministro degli Esteri Fanfani venne in visita a Mogadiscio e dall'On. Pedini. Se non avessi avuto queste promesse, non mi sarei accinto a tanta organizzazione scolastica, sapendo le nostre misere possibilità finanziarie. Purtroppo, non so per quali motivi gli aiuti promessi vennero meno<sup>67</sup>.

<sup>64</sup> La lettera inviata da Filippini al Ministro degli affari esteri, Giuseppe Medici, si trova in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 22 settembre 1968.

<sup>65</sup> Ibidem.

<sup>66</sup> Le citazioni sono contenute nella lettera inviata da Filippini al Ministro degli affari esteri Aldo Moro, in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 13 maggio 1970.

<sup>67</sup> Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 13 maggio 1970.

A queste parole, Aldo Moro rispose inviando a Filippini una missiva il 1 giugno 1970, in cui si diceva ben consapevole delle «benemerienze acquisite dal Vicariato» nel campo dell'istruzione. Purtroppo però, secondo Moro, i 25 milioni di lire che il governo aveva versato per l'esercizio finanziario rappresentava «il 15% dell'intero stanziamento previsto sull'apposito capitolo di bilancio per tutte le istituzioni scolastiche private all'estero», che sommato all'«assegnazione di 11 docenti di ruolo per un impegno di spesa di L. 50.000.000 e ad un altro sussidio di lire 5.000.000 per l'acquisto di libri» era il massimo che il Ministero degli esteri potesse offrire<sup>68</sup>.

Il 4 giugno Filippini inviò allora una nuova lettera, dai toni anche drammatici, al segretario particolare di Pedini, Sottosegretario degli esteri, in cui dichiarava di essersi pentito di tutto ciò che aveva fatto per le scuole italiane, dato come veniva ora trattato dal governo a cui, pure, aveva sempre dato enorme fiducia. Egli rilevava di aver aperto una nuova scuola media a Mogadiscio (la Filippini appunto) stante le rassicurazioni e le promesse di Fanfani e di Pedini quando lo visitarono in Somalia, progetto che altrimenti non avrebbe avviato. Non poteva tuttavia mettere sulla strada 300 alunni:

Come dissi nel nostro incontro a Brescia, scrissi anche a Rumor, a Moro, nonché a Fanfani, ma non mi hanno risposto. Eppure dopo tutto ciò che ho fatto per l'Italia in 37 anni di Somalia, avrei preteso un po' più di considerazione. Possibile che si sia tutto dimenticato; e la ricompensa si dà nel silenzio! È giusto? Eppure ho sempre avuto fiducia nel nostro Governo!<sup>69</sup>

Il 10 giugno scrisse nuovamente ad Aldo Moro per denunciare come dall'Italia arrivassero finanziamenti distribuiti in maniera sbagliata e inutile alla Repubblica somala. Sosteneva che la Somalia avesse ottenuto centinaia di miliardi di lire «andate a vantaggio dei dirigenti e dei loro protetti, e non del popolo, come il presente Governo Rivoluzionario ha dimostrato». Filippini rivendicava come un merito, che doveva garantirgli maggiori diritti, il fatto di essere stato 37 anni in mezzo al popolo somalo e di conoscere bene uomini e istituzioni, e sosteneva di aver «sempre deplorato il modo con cui il Governo italiano ha dato alla Somalia somma ingenti, senza pensare il come venivano spese, ed ha sempre lesinato gli aiuti per le Scuole e la cultura italiana»<sup>70</sup>.

Il governo rivoluzionario e il vicariato apostolico: «un fulmine a ciel sereno!»

Il 19 ottobre 1970 Filippini si ritirò per fare ritorno al suo paese natale, dove si spese nel 1973. Al suo posto fu nominato come nuovo vicario apostolico a Mogadiscio il francescano Antonio Silvio Zocchetta, vescovo titolare di Sfasferia, il quale dovette inoltrarsi nella gestione dei rapporti con il governo rivolu-

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> La lettera era diretta al dottor Castellano, segretario particolare di Pedini, in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 4 giugno 1970.

<sup>70</sup> La lettera indirizzata ad Aldo Moro è del 10 giugno 1970, in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio.

zionario. Nel corso di due colloqui con Mohammed Siad Barre, Zocchetta aveva ricevuto la richiesta che il vicariato aiutasse il governo somalo, sebbene vi fosse il divieto di fare proselitismo: doveva essere quindi esclusivamente un aiuto di tipo sociale. Innanzitutto, Siad Barre domandò che il vicariato si impegnasse a formulare un regolamento per il collegio statale di Afgooye, giacché sarebbe dovuto passare dai 65 alunni che ospitava a ben 700 unità. Poi invitò i missionari a realizzare insieme una nuova Casa del povero con un'infermeria annessa di 20 letti e un laboratorio progettato da un architetto italiano in un grande villaggio assistenziale di cinque padiglioni con dormitori, refettori, scuole e laboratori. I padiglioni dovevano essere suddivisi in cinque categorie: per le ragazze madri con i loro bambini, per i poliomielitici, i sordomuti, gli anziani e, infine, i ciechi. Queste strutture avrebbero dovuto essere pagate dalla Somalia, mentre il vicariato avrebbe dovuto offrire infermiere, suore e tecnici qualificati per ogni singolo quadro. Si chiedeva il vescovo: «possiamo noi rifiutare una forma simile di collaborazione soltanto perché viene da un governo insicuro?»<sup>71</sup>. Da una parte si riteneva che la richiesta di aiuto fosse solo strumentale («il governo ci invita a organizzare e poi ci darà un calcione e ci spedisirà tutti!»), dall'altra tuttavia era evidente al vicario apostolico che Siad Barre chiedesse collaborazione per attività svolte da lungo tempo dal vicariato, quindi, seppur limitato e ridimensionato, il lavoro missionario poteva continuare<sup>72</sup>.

Nel 1970 il preside della scuola media Filippini scriveva sia al consolato italiano, sia al vicariato circa le prospettive del sistema scolastico in Somalia. Era per lui urgente «l'adeguamento dei programmi e dei testi», facendo «studiare poesie e racconti somali» e preparare «brevi appunti e nozioni di storia e geografia della Somalia» per un «adattamento alla realtà della cultura somala». Le scuole italiane rappresentavano infatti un «segno di amicizia» tra Italia e Somalia, e quindi dovevano avere la «priorità nello sviluppo del rapporto di collaborazione tra i due paesi». A tal proposito ricordava un aspetto fondamentale: queste scuole, da un punto di vista giuridico, non erano semplicemente «Scuole Italiane all'Estero», perché di fatto «sono vere e proprie scuole per somali e che i Somali in gran numero desiderano poter frequentare perché per tradizione legati alla cultura Italiana»<sup>73</sup>. Si riteneva, dunque, che il futuro delle relazioni tra Italia e Somalia passasse dalla scuola e, in questo ambito, il vicariato aveva da sempre avuto un ruolo fondamentale.

Nel 1971 i missionari stilavano una serie di relazioni al fine di avere un quadro delle loro opere e sull'interazione necessaria tra vicariato e governo rivoluzionario. Avevano tuttavia ancora un senso gli istituti presenti dal punto di vista

<sup>71</sup> Prospettive di collaborazione col Governo, in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 29 dicembre 1971.

<sup>72</sup> Ibidem.

<sup>73</sup> La relazione fu scritta dal preside della scuola media Filippini, Giangabriele Vertova, in data 11 gennaio 1970, in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio.

missionario?<sup>74</sup> Il padre che aveva posto tale interrogativo si rispose con una certa convinzione che le scuole erano ancora «autenticamente missionarie anche se non si insegna apertamente la religione cristiana», ed era fondamentale quindi provare a comprendere quanto il governo somalo fosse disposto ad accettare la loro opera<sup>75</sup>. I missionari erano convinti che le scuole non avrebbero subito crisi definitive perché, ancora nel 1971, gli istituti vicariali erano ancorati all'accordo culturale tra Somalia e Italia, firmato da Aldo Moro. Il problema più grande per i missionari rimaneva quello economico e, infatti, ritenevano ormai improrogabile limitare il numero dei loro alunni, dato che le spese erano sempre maggiori e il Ministero degli esteri italiano «non intende aumentare i fondi attualmente stanziati neanche di una lira»<sup>76</sup>.

Tra il 10 e il 17 febbraio 1972 si svolse una visita ispettiva alle istituzioni scolastiche vicariali da parte del governo italiano. Nella relazione ufficiale l'ispettore sottolineava come, nonostante in alcune zone della Somalia l'«ambiente umano, economico e sociale è il più depresso che si possa incontrare», all'interno delle istituzioni vicariali vi fossero una «luce e "respiro umano"». Si invitava il vicariato a rimanere «nell'ambito dell'istruzione elementare e soprattutto popolare»: non si doveva sperare che tutti conseguissero una laurea, ma che «questo paese» avesse «masse con un minimo di istruzione, se realmente si vuole iniziare una certa evoluzione umana, sociale economica. Quindi niente scuole secondarie» oltre quelle già gestite a Mogadiscio, bisognava bensì dedicare «le Missioni dislocate fuori Mogadiscio alla scuola popolare elementare mista, potremo allargare la nostra assistenza e senza incontrare maggiori spese (tanto eccedenti l'attuale livello)»<sup>77</sup>.

Il 21 ottobre 1972 tre decreti emessi dal Consiglio rivoluzionario supremo nazionalizzarono scuole, ambulatori e tipografie. Anche la missione fu duramente colpita nonostante i missionari avessero continuato a ritenere che il vicariato non corresse alcun pericolo, poggiando le loro convinzioni nuovamente sul fatto che i rapporti con le autorità fossero buoni e «dato che la loro conoscenza risale agli inizi della loro carriera e molti di essi hanno studiato nelle nostre scuole»<sup>78</sup>.

In occasione di un'udienza particolare, il presidente Siad Barre spiegò a Zocchetta come la propaganda di una religione diversa da quella musulmana veniva

<sup>74</sup> Sul valore missionario della scuola in Somalia furono scritte ad uso interno alcune relazioni da parte dei frati francescani tra novembre e dicembre 1971: molte di queste cercano di rispondere all'interrogativo se una missionarietà in Somalia fosse ancora possibile, in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio.

<sup>75</sup> Relazione sulla organizzazione e influssi della scuola italiana in Somalia, in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, dicembre 1971.

<sup>76</sup> Ibidem.

<sup>77</sup> Resoconto della visita ispettiva alle istituzioni scolastiche dislocate nel basso Giuba gestite dal vicariato apostolico di Mogadiscio, in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 25 febbraio 1972.

<sup>78</sup> Relazione sullo stato della diocesi di Mogadiscio, in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, s.d.

proibita poiché, stando a quanto il religioso riferì al vescovo Filippini, «il popolo somalo è ancora “retrogrado” e una delle forze maggiori che lo tengono unito è proprio la religione islamica. Il tentare di introdurre ora un’altra fede porterebbe lo scompiglio e di conseguenza provocherebbe pericolose scissioni nella società. Quando il popolo avrà raggiunto un più alto livello culturale e la predicazione di un’altra fede non avrà nessuna influenza negativa, a noi allora non interessa proprio niente se un somalo è musulmano o cristiano o buddista»<sup>79</sup>.

Dopo la nazionalizzazione delle scuole, dei collegi e degli ambulatori, le suore furono ampiamente impiegate in attività sociali governative, dando così il via a una nuova forma di collaborazione in cui la mediazione del vicariato non era più dirimente e l’elemento umanitario era centrale.

32 prestano la loro opera come infermiere in 4 ospedali di Mogadiscio (Medina, Benadir, De Martino, Forlanini), 1 al lebbrosario di Jilib, 5 in varie scuole materne, 11 nei centri della gioventù (Afgooyo, lafoole, Jilib), 2 Suore e una signorina ausiliaria nella scuola per la preparazione delle insegnanti di economia domestica e scuola materna. La nostra collaborazione è molto apprezzata dalle autorità somale, tanto che ci chiedono con insistenza altre Suore infermiere ed altre Suore assistenti nei centri della gioventù, che stanno sorgendo in ogni regione della Somalia<sup>80</sup>.

Nonostante questa apparente tranquillità da parte del vescovo in merito all’operato delle suore, la missione in Somalia stava passando un periodo assai difficile. L’ex vicario apostolico, Filippini, il 17 dicembre 1972, dall’Italia, scrisse ancora una volta a Mario Pedini che tutto era stato nazionalizzato e posto sotto sequestro. Filippini chiedeva che lo stato italiano aiutasse i missionari rimasti in Somalia, insistendo sul concetto di nazionalità: «il Vicariato è da considerarsi ente Italiano, giacché i suoi membri sono italiani». Filippini diceva di avere avuto notizia del fatto che, nei giorni delle nazionalizzazioni, l’ambasciata italiana e il console generale di Mogadiscio «non abbiano voluto interessarsi perché ritenevano che tutti i beni del Vicariato fossero della s.sede [sic!]<sup>81</sup>». A tal proposito esortava il governo a «far valere i diritti dei suoi sudditi», sebbene ormai apparisse evidente che «anche il Ministero degli esteri non si è affatto interessato»<sup>82</sup>.

Nella missiva, poi, Filippini ammetteva senza remore di non avere mai avuto sentore che in Somalia vi fossero dubbi sull’attività intrapresa dal vicariato in accordo con il governo rivoluzionario e, anzi, quest’ultimo «insisteva perché noi moltiplicassimo le nostre opere, con altro personale». Infatti secondo le parole del vescovo «tutto era pronto per l’inizio dell’anno sociale: scuole, Collegi; opere

<sup>79</sup> Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, s.d.

<sup>80</sup> Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, s.d.

<sup>81</sup> In realtà, come si è scritto, gran parte dei beni gestiti dal vicariato erano stati concessi dal governo italiano che ne rimaneva il legittimo proprietario.

<sup>82</sup> La lettera del 17 dicembre 1972 è contenuta, in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio.



assistenziali e il 21 ottobre scoppiò la bomba!»<sup>83</sup>. Per sostenere le sue argomentazioni, Filippini raccontava a Pedini la decisione improvvisa di Siad Barre, il quale si sarebbe giustificato con fra Salvatore Colombo, all'epoca vicario generale, confessando che «lui non aveva colpa, che ha dovuto cedere al Governo (lui aveva tre figlie al “Nuova Somalia”, che era molto spiacente)»<sup>84</sup>. Non mancò una nota polemica nei confronti del Ministero degli affari esteri italiano perché aveva inviato il comunista Gian Carlo Pajetta in delegazione: «Era presente la Missione Italiana, con Paietta a capo (il cronista di “Stella d'Ottobre” fece risaltare che la Missione Italiana era comunista) naturalmente, credo, che si sia compiaciuta del provvedimento con il Governo Somalo. Non avevate altri da mandare?!»<sup>85</sup>.

In chiusura Filippini ancora protestava in quanto gli sembrava «impossibile che tutto passi senza che il Governo Italiano possa far nulla! I Missionari e le Suore sono tutti italiani!»<sup>86</sup>. A queste parole Mario Pedini rispose di lì a pochi giorni, nel gennaio del 1973. Il Sottosegretario partecipava alla costernazione del prelado, ma affermava che

purtroppo i fatti hanno una loro logica nella vita, si concatenano tra di loro e sembrano talvolta ignorare gli uomini o trastullarsi con essi, con i loro sentimenti, con le loro aspirazioni, con le loro aspettative. Questi fatti in Somalia dipendono – come sa meglio di ogni altro – dal giusto diritto del popolo somalo di costruire la sua vita ed il suo futuro come meglio ritiene, e non sarebbe possibile da parte nostra intralciare questo sviluppo e intrromperci con considerazioni e con esigenze che appartengono alla storia dell'Italia e non a quella della Somalia<sup>87</sup>.

Per quanto riguardava il dovere dell'Italia di tutelare il vicariato apostolico in quanto ente italiano, Pedini smentiva l'assioma dal punto di vista giuridico, aggiungendo tuttavia che il suo interesse era quello di mantenere buone relazioni tra il popolo italiano e quello somalo e quindi anche di «assicurare adeguate possibilità a tutti gli attori di questa vera e propria tragedia, compreso quindi anche il Vicariato Apostolico e le sue opere»<sup>88</sup>.

Di fatto, al vicariato apostolico di Mogadiscio non restava che contribuire all'attività sociale in Somalia mutando e ricostituendosi. Gli anni Settanta furono complicati: nel gennaio del 1973 Antonio Silvio Zocchetta morì e, dopo due anni di sede vacante, gli successe il già menzionato Salvatore Colombo come primo vescovo di Mogadiscio, circoscrizione elevata in diocesi da Paolo VI con

<sup>83</sup> Ibidem.

<sup>84</sup> Ibidem. Filippini riferì a Mario Pedini di avere ricevuto queste informazioni proprio da Salvatore Colombo dopo che questi aveva avuto un colloquio con Siad Barre.

<sup>85</sup> Ibidem.

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> La lettera di Pedini indirizzata a Filippini è contenuta in Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 9 gennaio 1973.

<sup>88</sup> Paofm, Somalia, Lettere, Documenti del Vicariato Apostolico di Mogadiscio, 9 gennaio 1973.

la costituzione apostolica *Ex quo Dei*<sup>89</sup>. Colombo, tra il 1979 e il 1980, fondò la Caritas Somalia e, sino al suo omicidio nel 1989, guidò i missionari in un contesto estremamente difficoltoso. L'impossibilità dei religiosi di svolgere apertamente la loro opera li condusse a riformulare il loro servizio: nei documenti da loro redatti dalla metà degli anni Settanta, ci si interrogava su quale fosse la differenza tra l'opera missionaria che avevano svolto in passato e quella nuova che si apprestavano a condurre; dalla fine degli anni Settanta, poi, con la creazione della Caritas, emerse come fosse fondamentale svolgere le proprie attività senza venire immediatamente accostati a un messaggio di tipo religioso.

La Caritas, organizzata dai missionari guidati dal vescovo Colombo, fu investita da molte pressanti questioni, *in primis* lo stato di emergenza seguito alla guerra dell'Ogaden del 1977; così, scriveva il prelado, «la nostra chiesa è impegnata nel cercare aiuti per i profughi, che dall'Ogaden, dal Bale e del Sidamo si sono riversati in Somalia»<sup>90</sup>.

Durante la quaresima del 1978 venne organizzata una colletta fra i cattolici e gli altri stranieri, alla quale si aggiunse il contributo ottenuto tramite la Caritas Internationalis, che raccolse aiuti finanziari dalle Caritas italiana, svizzera e inglese: fu così possibile ai missionari portare al commissariato somalo per i profughi medicinali, vestiti e sapone. Con gli stessi fondi e la collaborazione dell'Auci (Associazione universitaria per la cooperazione internazionale), operante nell'ambito dell'Università cattolica del Sacro Cuore, i religiosi fecero intervenire un medico e due infermiere destinati al campo profughi di Qoryooley (nel sud-ovest del paese).

Nella relazione sullo stato della diocesi di Mogadiscio redatta dal vescovo Colombo, si sintetizzava la situazione con queste parole: «la Chiesa di Mogadiscio, nella paziente attesa dell'ora di Dio, prega e con la sua vita e le sue opere è impegnata a dare al Popolo somalo una valida testimonianza evangelica»<sup>91</sup>. Dopo gli anni Sessanta, la missione cattolica aveva continuato a promuovere il proprio servizio missionario in Somalia, tentando di adattare le proprie attività alle richieste contingenti delle autorità; nello stesso tempo, l'Italia aveva sviluppato le proprie politiche di cooperazione internazionale e, alla fine degli anni Settanta, si configurava come un 'paese donatore'.

#### Il canone inverso: tre voci e tre percorsi in nome della cooperazione

Il canone inverso, in ambito musicale, è una forma di composizione in cui più voci si rilanciano l'una nell'altra, dando origine a una melodia speculare. Così, nell'ambito della cooperazione, durante e dopo il termine del mandato fiduciario Italia, Somalia e la missione cattolica instaurarono un movimento a tre, relazionandosi con tempi e modalità differenti. Durante l'arco di tempo analizzato la missione cattolica, da un lato, continuava a rappresentare un'istituzione

<sup>89</sup> *Acta Apostolicae Sedis*, LXVIII, Romae, Typis Polyglottis Vaticanis, 1976, 162-63.

<sup>90</sup> Relazione sullo stato della Diocesi di Mogadiscio, in Paofm, Caritas Somalia, s.d.

<sup>91</sup> Paofm, Caritas Somalia, s.d.

indipendente dallo stato italiano e, dall'altro, un'opera che storicamente era stata fortemente connessa all'attività italiana in Somalia. Di fronte ai cambiamenti politico-istituzionali di cui si è trattato, l'attività missionaria mutò per entrare in relazione con il governo somalo indipendente; dall'altro canto l'Italia, divenuta un paese donatore, tentò di delineare un proprio percorso di aiuto allo sviluppo rapportandosi in maniera diretta e non mediata con la Somalia. Così, il legame tra stato italiano e missione cattolica si allentò, e le due istituzioni proseguirono su due diverse direttrici. Per quanto attiene l'analisi qui condotta, si è mostrato in quale misura i missionari risemantizzarono la propria azione: dopo un primo momento di smarrimento, infatti, accolsero i mutamenti intercorsi come una nuova sfida per la loro vocazione, e proseguirono nel tentativo di promuovere un servizio teso a conciliare l'urgenza umanitaria con la portata religiosa della loro opera.

### Bibliografia

- Barnett, Michael (ed. by). 2020. *Humanitarianism and Human Rights: A World of Differences?*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bedeschi Magrini, Anna (a cura di). 1997. *L'Italia e l'Onu. Esperienze e prospettive*. Padova: Cedam.
- Borruso, Paolo (a cura di). 2015. *L'Italia in Africa. Le nuove strategie di una politica postcoloniale*. San Giuliano Milanese: Cedam.
- Cabanes, Bruno. 2014. *The Great War and the Origins of Humanitarianism, 1918-1924*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Calandri, Elena. 2013. *Prima della Globalizzazione. L'Italia, la cooperazione allo sviluppo e la guerra fredda 1955-1995*. Padova: Cedam.
- Ceci, Lucia. 2006. *Il vessillo e la croce: colonialismo, missioni cattoliche e islam in Somalia (1903-1924)*. Roma: Carocci.
- Forno, Mauro. 2017. *La cultura degli altri. Il mondo delle missioni e la decolonizzazione*. Roma: Carocci.
- Meneguzzi Rostagni, Carla. 2000. *L'organizzazione internazionale tra politica di potenza e cooperazione*. Padova: Cedam.
- Morone, Antonio M. 2011. *L'ultima colonia. Come l'Italia è tornata in Africa 1950-1960*. Roma-Bari: Laterza.
- Morone, Antonio M. 2011. "Politica e istruzione nella Somalia sotto tutela italiana." In Uoldelul Chelati Dirar et al. (a cura di), *Colonia e postcolonia come spazi diasporici. Attraversamenti di memorie, identità e confini nel Corno d'Africa*. Roma: Carocci.
- Morone, Antonio M. 2015. "How Italy Returned to Africa: From the Loss of the Colonies to African Independence." In Paolo Bertella Farnetti, Cecilia Dau Novelli (ed. by), *Colonialism and National Identity*, 126-144. Newcastle Upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Morone, Antonio M. 2017. "L'Italia, le Nazioni unite e il mandato fiduciario sulla Somalia." In Marco Mugnaini (a cura di), *70 anni di storia dell'Onu, 60 anni di Italia all'Onu*, 179-96. Roma: FrancoAngeli.
- Paulmann, Johannes. 2013. "Conjunctures in the History of International Humanitarian Aid during the Twentieth Century." In *Humanity. An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development* 4: 215-38.
- Polsi, Alessandro. 2006. *Storia dell'Onu*. Roma-Bari: Laterza.

- Salvatici, Silvia. 2015. *Nel nome degli altri. Storia dell'umanitarismo internazionale*. Bologna: il Mulino.
- Salvatici, Silvia. 2019. "L'umanitarismo internazionale: una storia di lungo periodo." *Il mestiere di storico* 11, 2: 51-76.
- Scalvedi, Caterina. 2020. "Cruce et aratro: Fascism, Missionary Schools, and Labor in 1920s Italian Somalia." In Damiano Matasci, Miguel Bandeira Jeronimo, Hugo Goncalves Dore (ed. by), *Education and Development in Colonial and Postcolonial Africa*, 143-71. Cham: Palgrave Macmillan.
- Segretariato delle Missioni dei frati minori di Lombardia (a cura di). 1980. *Somalia. Insieme per un cammino di speranza*. EBF: Milano.
- Sergio, Maria Luisa Lucia. 2018. *La diplomazia delle due sponde del Tevere: Aggiornamento Conciliare e democrazia nelle transizioni internazionali (1965-1975)*. Roma: Studium.
- Sergio, Maria Luisa Lucia. 2022. *Pio XII e l'indipendenza algerina: la Chiesa cattolica nella decolonizzazione dell'Africa francese*. Roma: Studium.
- Sviluppo. *Trent'anni di cooperazione allo sviluppo Nord-Sud*. [2005]. Roma: Society for International Development.
- Tosi, Luciano, e Lorella Tosone (a cura di). 2006. *Gli aiuti allo sviluppo nelle relazioni internazionali del secondo dopoguerra. Esperienze a confronto*. Padova: Cedam.
- Tripodi, Paolo. 1999. "Back to the horn: Italian Administration and Somalia's troubled independence." *The International Journal of African Historical Studies* 32: 359-80.
- Urbano, Annalisa, e Antonio Varsori. 2019. *Mogadiscio 1948. Un eccidio di italiani fra decolonizzazione e guerra fredda*. Bologna: il Mulino.
- Villani, Angela. 2007. *L'Italia e l'Onu negli anni della coesistenza competitiva*. Padova: Cedam.



# Il primo Fondo europeo per lo sviluppo: prospettive dall'Italia e dalla Somalia (1958-1963)

Giovanni Tonolo

La Parte IV del Trattato di Roma, firmato il 25 marzo 1957, associò alla neonata Comunità Economica Europea (Cee) i paesi e i territori extra-europei che mantenevano con Belgio, Francia, Italia e Paesi Bassi delle non meglio definite 'relazioni particolari'<sup>1</sup>. Si trattava dei possedimenti francesi (i territori d'oltremare in Africa e i dipartimenti d'oltremare sparsi nell'Atlantico e nel Pacifico), delle colonie belghe (Ruanda-Urundi e Congo), della Nuova Guinea olandese e della Somalia sotto tutela italiana. Nello specifico, la Cee si attribuiva il compito di condurre quei territori 'allo sviluppo economico, sociale e culturale' attraverso due strumenti: la creazione di un'area di libero scambio, in cui i prodotti esportati dai territori associati non sarebbero stati sottoposti al pagamento della tariffa esterna comune, e il finanziamento di un Fondo europeo per lo sviluppo (Fes) direttamente amministrato dalla Commissione europea<sup>2</sup>.

Questo saggio si concentra su questo secondo aspetto – quello degli aiuti comunitari – nel caso specifico della Somalia e quindi dell'Italia. Il ruolo di quest'ultima all'interno della politica dell'associazione è stato principalmente studiato a proposito delle negoziazioni precedenti la firma del trattato (Pacifci 2005). Certamente questo esito storiografico è giustificato dal fatto che l'asso-

<sup>1</sup> Trattato di Roma, art. 131.

<sup>2</sup> Trattato di Roma, Convenzione d'applicazione relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità, art. 1. Sulle politiche di sviluppo comunitarie cfr. Garavini 2019.

ciazione non fu tra gli interessi principali dell'agenda politica italiana nel processo di integrazione europea: l'Italia, considerandosi il 'partner debole' tra i paesi ricchi o 'l'ultimo dei donors', frenò il proprio impegno nelle politiche degli aiuti internazionali<sup>3</sup>. D'altra parte, se si considera più in generale la storiografia esistente e non solo in rapporto al caso italiano, questa si è interessata al tema dell'associazione innanzitutto dal punto di vista del suo significato nelle relazioni internazionali<sup>4</sup>, mentre molta ricerca resta da fare sul contenuto, la pianificazione e le conseguenze, degli aiuti comunitari<sup>5</sup>. Di conseguenza nulla si sa degli aiuti europei in Somalia, e molto poco degli interessi italiani in questi aiuti. Infatti, se è chiaro che gli italiani non furono tra i promotori della politica di associazione, è anche vero che, a differenza di altri paesi della Cee (per esempio, la Repubblica federale tedesca), l'Italia intratteneva ancora delle 'relazioni particolari' con l'Africa, attraverso la Somalia, e che quindi, per lo meno sulla carta, avrebbe dovuto beneficiare dai nuovi strumenti europei. Comprendere se e come l'Italia e la Somalia trassero beneficio dagli aiuti comunitari è lo scopo principale di questo contributo.

L'Amministrazione fiduciaria della Somalia (Afis) era stata inaugurata il primo aprile 1950. Con questo strumento istituzionale le Nazioni unite affidarono all'Italia il mandato di lì al 1960 di favorire «lo sviluppo di istituzioni politiche libere e di promuovere lo sviluppo degli abitanti del territorio verso l'indipendenza», «il progresso economico, sociale [...] e l'educazione»<sup>6</sup>. Se a una prima impressione dunque la disponibilità di fondi europei per lo sviluppo poteva aiutare l'Italia a rispettare questi impegni, il fatto che l'Afis avesse una data di scadenza ben precisa (il 2 dicembre 1960) poneva e l'Italia e la Somalia in una posizione particolare. L'Italia, a differenza di Francia e Belgio per esempio, sapeva già che al più tardi nel 1960 avrebbe dovuto lasciare Mogadiscio. La Somalia, invece, a differenza degli altri territori associati a Bruxelles, era già certa della sua indipendenza. Non a caso la Dichiarazione d'Intenzioni relativa alla Somalia, adottata al momento della firma dei Trattati, riservava al suo governo, una volta divenuto indipendente, la facoltà di scegliere se confermare l'associazione alla Cee. In questo caso, dunque, non si corre il rischio da cui Frederick Cooper ha più volte messo in guardia – quello di leggere la storia della decolonizzazione conoscendone già l'esito (Cooper 1996, 6-7): se agli occhi del Ministro della Francia d'oltremare, Gaston Defferre, l'associazione dei territori d'oltremare francesi alla Cee serviva proprio a scongiurare l'indipendenza, per Italia e Somalia il discorso era ben diverso (Migani 2005, 234).

<sup>3</sup> Calandri 2006. Sull'Italia e la cooperazione allo sviluppo più sul lungo periodo cfr. Calandri 2013.

<sup>4</sup> Faccio qui riferimento agli studi di Guia Migani: Migani 2005; 2007; 2009. Cfr. anche Turpin 2007.

<sup>5</sup> Un primo tentativo in questo senso è stato Rempe 2012. Cfr. anche Lorenzini 2019, 76-81.

<sup>6</sup> Accordo di tutela sull'Afis, art. 3. Sulle negoziazioni che portarono alla decisione dell'Onu cfr. Urbano, Varsori 2019, 207-33; Morone 2017. Sull'Afis in generale cfr. Morone 2011.

La priorità data ad altri aspetti dell'integrazione europea e allo sviluppo del Mezzogiorno furono i principali fattori che portarono l'Italia a investire poco nella politica di associazione e di sviluppo della Cee<sup>7</sup>. Di conseguenza, la Somalia fu il territorio più trascurato tra tutti quelli associati a Bruxelles. La prima sezione di questo saggio illustra lo scarso impegno profuso da Roma per quanto riguarda sia le risorse finanziarie accordate sia i ruoli istituzionali svolti dai funzionari italiani nella Direction générale VIII (DgVIII), l'organo della Commissione responsabile dello sviluppo dei territori d'oltremare.

Inoltre, proprio mentre nasceva la Cee, l'Afis viveva il suo periodo politicamente più travagliato: allora la permanenza degli interessi italiani sul suolo somalo non solo dovette apparire di secondaria importanza a Roma, ma persino a rischio. La seconda sezione è dedicata a questo momento particolare, in cui si temette che una volta indipendente la Somalia avrebbe voltato le spalle all'Italia e all'Occidente, ripudiando l'associazione alla Cee. Quando nell'arena della Guerra Fredda la politica di aiuti alla Somalia assunse un ruolo centrale per l'Occidente, l'Italia vestì i suoi abiti da 'donatore a metà', mostrando la sua reticenza a pagare personalmente per gli altri alleati occidentali.

A controbilanciare la passività di Roma verso gli aiuti comunitari furono i politici somali, che manifestarono un protagonismo precoce sin dal 1958. Fin da allora cercarono infatti di ottenere un aumento dei fondi e l'approvazione dei progetti che ritenevano più convenienti e criticarono direttamente l'Italia poiché, a differenza delle altre potenze coloniali, non aveva difeso gli interessi della Somalia a Bruxelles. Dopo l'indipendenza, l'ingresso nella libera competizione degli aiuti della Guerra fredda permise alla Somalia di ottenere dalla Cee quello che desiderava. La terza e ultima sezione rende conto di questi sforzi.

Questo saggio, sulla base di documentazione degli archivi della Comunità europea e del Ministero degli esteri italiano, intende approfondire dunque la triangolazione tra Bruxelles, Roma e Mogadiscio negli anni del primo Fes (1958-63). Il quinquennio preso in considerazione corrisponde alla prima fase dell'associazione 'euraficana'<sup>8</sup>, ma anche all'"ultima decolonizzazione" italiana. Questo contributo vuole dunque anche essere un tentativo di approfondire la storia politica degli ultimi anni dell'Afis e dei primi anni della Somalia indipendente.

### L'Italia e l'associazione dei territori d'oltremare alla Cee

Come è noto, era stata la Francia, già dal maggio 1956, a porre l'istituzione dell'associazione come condizione indispensabile per la creazione della Cee<sup>9</sup>. I

<sup>7</sup> Sulle contraddizioni e i risultati della prima politica di cooperazione allo sviluppo italiana rimando a Calandri 2009; 2010. Sulle priorità italiane nel processo di integrazione europea cfr. Varsori 1995.

<sup>8</sup> Sul concetto di Eurafrica cfr. Moser 2000; Montarsolo 2010.

<sup>9</sup> Sulle negoziazioni relative alla Parte IV del trattato cfr. Girault 1989; Migani 2005; Palayret 2005. Sulle posizioni dei singoli stati europei si vedano anche gli altri saggi contenuti nella seconda parte del volume edito da Bitsch e Bossuat.



timori con cui allora l'Italia ricevette la richiesta francese sono in qualche modo rivelatori del momento storico – affrontato in questo volume da varie prospettive – in cui l'Italia da paese ricevente aiuti divenne un paese 'donatore'. Per Roma, infatti, il progetto comunitario era innanzitutto uno strumento per lo sviluppo dell'Italia. La preoccupazione maggiore era che l'associazione dei territori d'oltremare dirottasse parte delle risorse comunitarie destinate al Mezzogiorno, all'indomani del lancio del Piano decennale di incremento e di sviluppo, meglio conosciuto come Piano Vanoni. Inoltre, si temeva che l'allargamento del mercato comunitario europeo ai prodotti dei territori associati potesse cogliere impreparati i produttori agricoli italiani. C'era poi una terza preoccupazione, di ordine politico: che aiutare finanziariamente i possedimenti francesi facesse apparire l'Italia complice della politica coloniale e ne inficiasse i rapporti con i paesi che avevano recentemente ottenuto l'indipendenza. A questo si aggiungevano i legami storici dell'Italia con i paesi dell'America latina, che sarebbero stati discriminati dalle barriere commerciali instaurate dall'associazione (Pacifi 2005, 253-54)<sup>10</sup>.

È stato scritto che Roma, nonostante i timori elencati sopra, non restò indifferente di fronte alle prospettive economiche che l'associazione della Somalia alla Cee avrebbe aperto (Pacifi 2005, 254). Tuttavia, è chiaro che l'Italia non volle investire il proprio potere negoziale in questo aspetto dell'integrazione: l'Italia giocò essenzialmente sulla difensiva. Richiese di includere tra i territori associati la Somalia e la Libia, ottenendo l'approvazione solo per la prima dato che la Libia, in quanto stato indipendente, sarebbe dovuta essere oggetto di una convenzione ad hoc. Per il resto, si limitò alla richiesta di alcune clausole di salvaguardia sulla circolazione della manodopera italiana e di protezione della produzione degli agrumi, e ottenne l'impegno che la priorità nei finanziamenti comunitari fosse data al piano Vanoni (Pacifi 2005, 264). Nel complesso, l'associazione fu una questione secondaria che l'Italia né ostacolò né sostenne attivamente: in particolare, gli interessi in Somalia non apparivano tali da giustificare un particolare impegno nelle negoziazioni, magari a scapito di altri aspetti.

Al contrario, la politica di aiuti ai territori associati dovette apparire come un fardello innecessario se l'Italia, giustificandosi con il ritardo del Mezzogiorno, riuscì a limitare al minimo il proprio impegno finanziario nel Fes, accettando implicitamente che questo di conseguenza limitasse la quota da destinare alla Somalia (Pacifi 2005, 267). Come sarebbe avvenuto all'interno del Development Assistance Committee all'inizio degli anni Sessanta<sup>11</sup>, l'Italia considerò dunque gli aiuti ai paesi in via di sviluppo e quelli al Mezzogiorno come due alternative concorrenti. Almeno all'inizio, guardò alla Cee come a uno strumento per ricevere aiuti più che per incanalare i propri aiuti verso paesi terzi. Alla fine le risor-

<sup>10</sup> Sulle iniziative in favore dell'America latina che l'Italia intraprese in sede comunitaria sin dalla primavera del 1958 cfr. Calandri 2006, 233-36.

<sup>11</sup> Lorenzini 2017, in particolare 458-61. Il Development Assistance Committee era il comitato dell'Organizzazione per la cooperazione economica europea (Oece) istituito il 13 gennaio 1960 su proposta degli Stati Uniti per coordinare le politiche di aiuti dei paesi occidentali.

se del Fes, il cui funzionamento era regolato dalla Convenzione d'applicazione dell'associazione allegata al Trattato di Roma, ammontarono a 581,25 milioni di dollari per il quinquennio 1958-1963: se Francia e Repubblica federale tedesca partecipavano ciascuna con 200 milioni, l'Italia ve ne mise solo 40, quasi metà della parte dei Paesi Bassi e del Belgio (70 milioni a testa)<sup>12</sup>. Di questi, 511,25 milioni erano destinati ai paesi e territori francesi, 35 a quelli olandesi, 30 alle colonie belghe e solo cinque milioni alla Somalia<sup>13</sup>. I fondi dovevano essere assegnati sotto forma di doni, e mai di prestiti, per il finanziamento di singoli progetti. Sarebbe spettato alle autorità responsabili dei paesi richiedenti gli aiuti presentare i progetti alla Commissione, che avrebbe deciso se approvarli<sup>14</sup>.

Diretta da Robert Lemaignan, esponente di spicco del patronato francese con interessi nell'oltremare, la DgVIII cominciò a costituirsi nei primi mesi del 1958. Come sostenuto da Véronique Dimier nei suoi studi, il nocciolo duro era composto da ex-amministratori coloniali francesi<sup>15</sup>. Di fatto, però, la composizione della Direzione era equamente divisa, per un quarto alla Francia, un quarto alla Repubblica federale tedesca, un quarto all'Italia e un quarto ai paesi del Benelux. La maggior parte dei funzionari fu nominata dai governi degli Stati membri.

L'italiano con maggiori responsabilità era Enrico Gambelli, ex capo di gabinetto di Pietro Malvestiti a Roma: fu posto a capo della Direzione D della DgVIII, che si occupava delle questioni relative agli scambi internazionali (Cosgrove Twitchett 1978, 27). L'Italia contava poi altri due capi di divisione, Giovanni Ugo e Francesco de Benedictis. Il primo era nato in provincia di Enna nel 1907 e, dopo un dottorato in legge, si era avviato a una carriera amministrativa. Nel 1937 aveva diretto la Sezione affari economici, finanziari e colonizzazione a Bengasi e ad Asmara, per poi essere nominato Consigliere presso il Ministero dell'Africa italiana e distaccato in Eritrea. Dal 1948 al 1957 fu poi rappresentante del Tesoro italiano a Londra e al Cairo, incarico grazie al quale fu membro di varie delegazioni italiane presso diverse organizzazioni internazionali. Nell'agosto 1958 fu chiamato a ricoprire il ruolo di capo di Divisione alla direzione degli studi della DgVIII<sup>16</sup>. De Benedictis era nato nel 1912 a Chieti e si era laureato in economia a Roma nel 1932. Nel 1939 iniziò la sua carriera come funzionario

<sup>12</sup> Convenzione d'applicazione, Allegato A. A titolo di confronto, negli ultimi tre anni di amministrazione fiduciaria l'Italia accordò in media quattro milioni di dollari all'anno per gli aiuti alla Somalia: Lorenzini 2017, 456. Secondo una stima dell'Ocece, la Somalia ricevette globalmente dall'Italia 139,2 milioni di dollari lungo l'intera durata dell'Afis: Calandri 2010, 374.

<sup>13</sup> Convenzione d'applicazione, Allegato B.

<sup>14</sup> Convenzione d'applicazione, art. 3.

<sup>15</sup> Cfr. esempio Dimier 2013. Dimier ha messo in luce le continuità nella retorica e nelle politiche di sviluppo coloniali e comunitarie, trovando all'interno della DgVIII un «esprit de corps» tale da far concludere che i metodi adottati fossero rimasti «decisamente coloniali»: Dimier 2014, 21. Per un'interpretazione meno deterministica, che tiene conto della diversità di attori coinvolti e di ciò che concretamente cambiò tra amministrazione coloniale e amministrazione comunitaria, rimando ai lavori di Martin Rempe: Rempe 2011; 2012, in particolare 318-21.

<sup>16</sup> "Profil: G. Ugo", *Courrier S*, ottobre 1964, 3.

dell'allora Istituto nazionale per gli scambi con l'estero, andando a dirigerne gli uffici di Londra e di Città del Messico<sup>17</sup>. Tra gli altri funzionari di nomina ministeriale nella DgVIII, ma con minori responsabilità, c'erano Gaetano Sorge e Umberto Stefani. Sorge era nato nel 1921 a Napoli, e aveva diretto in qualità d'ingegnere elettrotecnico diverse installazioni industriali ad Asmara e a Tangeri: nel 1959 entrò come tecnico nel Fes e fu poi chiamato a sostituire Ugo che a sua volta aveva rimpiazzato Gambelli a capo della Direzione D<sup>18</sup>. Il lucchese Umberto Stefani, legato a Giulio Pastore fin dagli anni della guerra, e in quel momento corrispondente a Bruxelles per il Corriere della Sera, entrò a far parte della Direzione comunicazione della DgVIII<sup>19</sup>.

Questa breve digressione sui membri italiani della DgVIII – del resto parziale, dato che manca un tentativo organico da parte della storiografia in questo senso – serve essenzialmente a sottolineare due aspetti: primo, l'Italia ricoprì funzioni di secondo livello nel gruppo, e secondo, nessuno dei suoi funzionari aveva familiarità con il contesto somalo. Se il primo punto si spiega facilmente con il minor impegno profuso dall'Italia nelle negoziazioni e nei finanziamenti del Fes, il secondo non fece che acuire la scarsa conoscenza della Somalia all'interno dell'organo della Cee preposto agli aiuti allo sviluppo. Un funzionario francese ispiratore di un gruppo di ex-amministratori coloniali che si riuniva la sera nel foyer della sede della DgVIII, ricorda una quindicina di persone: non solo francesi e belgi, ma anche olandesi che avevano lavorato in Indonesia e italiani in Etiopia; nessuno, però, in Somalia<sup>20</sup>. Non sorprende dunque che in più occasioni la DgVIII dovette rivolgersi all'Agenzia degli Stati Uniti per lo sviluppo internazionale (Usaid) per ricevere una serie di studi riguardanti la Somalia<sup>21</sup>.

L'attivazione del Fes fu ritardata da diversi fattori. Innanzitutto il Consiglio dei ministri finì di elaborare i regolamenti finanziari del Fondo solo nel dicembre 1958, con sei mesi di ritardo rispetto a quanto previsto (Cosgrove Twitchett 1978, 40). Soltanto allora la Commissione poté fissare le procedure interne. Ne risultò un regolamento piuttosto rigido e questo, assieme a un personale ancora per lo più inesperto nel campo degli aiuti e a una situazione istituzionale ancora precaria, sia a Bruxelles ma soprattutto nei territori d'oltremare, concorsero

<sup>17</sup> "Profil: F. de Benedictis", *Courrier* 17, febbraio 1968, 3.

<sup>18</sup> "Profil: G. Sorge", *Courrier* 13, febbraio 1967, 4. Ho tratto le informazioni sull'organigramma da: Groupe du développement de l'outre-mer, in Archivi storici dell'Unione europea (d'ora in poi Asue), BAC 15/1969\_13.

<sup>19</sup> Entretien avec Umberto Stefani, par Michel Dumoulin et Julie Cailleau, 26 gennaio 2004, « Histoire interne de la Commission européenne 1958-1973 », 9-10.

<sup>20</sup> Entretien avec Pierre Cros, par Yves Conrad et Anaïs Legendre, 8 dicembre 2003, « Histoire interne de la Commission européenne 1958-1973 », 6. Per una ricostruzione delle traiettorie individuali e collettive dei funzionari coloniali italiani fino agli anni Quaranta si rimanda a Giorgi 2012.

<sup>21</sup> Jacques Ferrandi to the United States Aid Mission of Mogadiscio, 17 ottobre 1962, in Asue, BAC 3/1965\_74; Harry H. Bell to Heinrich Hendus, 20 febbraio 1963, in Asue, BAC 3/1965\_57.

a ritardare l'attivazione del Fondo<sup>22</sup>. Le due convenzioni di finanziamento per i primi due progetti nei territori d'oltremare furono firmate solo il 7 aprile 1959<sup>23</sup>. Se la Convenzione stabiliva la ripartizione dei fondi per territorio beneficiario, la nazionalità delle imprese chiamate a realizzare i progetti non era vincolata. Per ogni progetto si apriva un bando il cui esito definiva l'ammontare totale. Di norma, era dunque più facile che a presentare la migliore offerta per un progetto in una colonia francese fosse un'impresa francese. Nel primo quinquennio a vincere gli appalti furono per il 79% imprese già impiantate sul posto. Se le imprese francesi si aggiudicarono il 43,2% delle gare, cui va in realtà sommato il 26,29% delle imprese dei territori d'oltremare che appartenevano sempre a francesi ma con sede legale distaccata, i tedeschi, pur contribuendo nella stessa misura al Fes, ottennero poco più del 6% dei lavori<sup>24</sup>. Allo stesso modo, anche in Somalia a realizzare i primi progetti su fondi europei furono imprese italiane.

Anche se, come si vedrà nell'ultima sezione, le risorse del primo Fes (1958-1963) devolute alla Somalia saranno il doppio di quanto previsto (dunque dieci milioni), tra tutti i territori d'oltremare il paese beneficiò della quota più bassa di fondi. L'esito principale dello scarso impegno italiano nelle negoziazioni dell'associazione fu rendere la Somalia la grande trascurata tra gli associati. Infatti, fu il territorio dove il minor numero di progetti furono realizzati nel quinquennio e, di conseguenza, quello per il quale la Commissione assunse il minor numero di esperti<sup>25</sup>. Fino al 1961, nessun giovane somalo usufruì delle borse di studio messe a disposizione dalla Cee<sup>26</sup>.

#### Il futuro incerto degli interessi italiani in Somalia e il ruolo degli aiuti

La nascita della Cee coincise con il momento più difficile dell'Afis. Infatti, se la crisi di Suez accelerò il processo di integrazione europea (Garavini 2012, 46), in Somalia portò a un deterioramento della situazione politica, rafforzando rapidamente la propaganda antioccidentale e anti-italiana all'interno della Lega dei giovani somali. La Lega era nata nel 1943 durante l'occupazione britannica con il nome di Club dei giovani somali ma già a partire dal 1944 assunse toni essen-

<sup>22</sup> Sulla procedura cfr. Helmut Allardt, Note de service n° 2/59 sur la coordination des activités de la Direction des investissements et des autres Directions en vue de la gestion du Fonds de développement, 16 gennaio 1959, in Asue, BAC 25/1980\_1043; Lettre circulaire n° 8, 30 gennaio 1963, 2-3, in Asue, BAC 5/1968\_91.

<sup>23</sup> Relazione semestrale sullo stato dei progetti sottoposti al Fondo di Sviluppo al 30 giugno 1959, 20 luglio 1959, in Asue, CM2/1959\_1077.

<sup>24</sup> Contribution de la Direction du FED au VIIe Rapport général sur les activités de la Communauté : le Fonds Européen de Développement, 24 gennaio 1964, 8, in Asue, BAC 25/1980\_1626; Vahsen 2010, 146.

<sup>25</sup> Nombre total des experts par pays bénéficiaire (3° trimestre 1963), in Asue, BAC 25/1980\_30; P. Cristofini, Note : Situation des projets présentés au titre du premier Fonds, 30 settembre 1965, in Asue, BAC 25/1980\_1043.

<sup>26</sup> Umberto Stefani à Robert Lemaigen: mission effectuée à Mogadiscio et Djibouti, du 6 au 13 août 1961, 25 agosto 1961, 2, in Asue, BAC 25/1980\_1424. Sui programmi di borse di studio in Europa per i cittadini dei territori associati cfr. Rempe 2009.

zialmente anti-italiani (Del Boca 1984, 171-73; Morone 2011, 11-21). Il problema della collaborazione con la Lega, che appariva come il gruppo politico più forte del territorio, si pose all'Italia ancora prima dell'inizio ufficiale dell'amministrazione fiduciaria. Tuttavia, l'organizzazione istituzionale dell'Afis sulla falsa riga della precedente amministrazione coloniale ostacolò la formazione di un vero dialogo fino alle prime elezioni amministrative del 1954, alle quali la Lega ottenne la maggioranza dei suffragi. Le elezioni politiche del 29 febbraio 1956 sancirono ulteriormente la posizione della Lega, che conquistò 43 seggi su 60 nel primo Parlamento somalo (Del Boca 1984, 200-50; Morone 2011). La collaborazione raggiunta tra Afis e Lega fece sì che fino a tutto il 1956 sia in Italia sia sulla stampa occidentale, particolarmente in quella francese e inglese, così come in alcuni settori della stessa Mogadiscio, si auspicò un prolungamento del mandato dell'Afis (Del Boca 1984, 271-72). Se è dunque vero che nel momento delle negoziazioni della politica di associazione la permanenza italiana a Mogadiscio aveva una scadenza segnata, il clima non era però (ancora) quello di un abbandono rapido, e tale da giustificare un totale disinteresse alla questione degli aiuti.

Pochi mesi dopo questo pieno inserimento della Lega nel governo e nelle logiche del mandato fiduciario, gli eventi che portarono dalla nazionalizzazione del canale di Suez all'aggressione israeliana favorirono l'affermarsi di una corrente interna filoegiziana. Questa esisteva, pur minoritaria, sin dagli inizi degli anni Cinquanta, ma con l'irrigidirsi del panarabismo di Nasser entrò sempre più in aperto conflitto con l'Afis. Il 16 aprile 1957 l'assassinio del rappresentante egiziano dello United Nations Advisory Council for Somalia, l'organo delle Nazioni unite che controllava l'operato dell'Afis, fu la goccia che fece traboccare il vaso. La campagna mediatica che ne seguì portò alla presidenza della Lega, il 28 luglio 1957, Haji Mohamed Hussein. Haji Mohamed Hussein aveva presieduto il partito fino al 1952 per poi andare a studiare al Cairo, dove si era avvicinato al nazionalismo panarabo di Nasser. Dalla sua elezione – «una significativa perdita d'influenza per l'Occidente» secondo il console americano – fino all'autunno 1958 si aprì il momento di maggiore difficoltà per l'Afis (Morone 2010; 2011, 104).

Già a inizio luglio l'amministratore Enrico Anzilotti aveva fatto sapere di essere «sempre favorevole» all'idea dell'indipendenza anticipata al primo gennaio 1959:

Non consiglieri di continuare ad occuparci particolarmente della Somalia, una volta assolti onorevolmente tutti i nostri impegni. La lotta d'influenza nel Corno d'Africa è destinata a diventare sempre più aspra nei prossimi anni e noi non abbiamo in A.O. interessi tali da giustificare l'impelagarsi in una politica sempre più difficile. Conflitti fra Somalia ed Etiopia, ingerenza araba: ce n'è abbastanza per desiderare di rimanere lontani<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Enrico Anzilotti, Memorandum, 2 luglio 1957, 3-4, in Archivio storico del Ministero degli affari esteri, DG Affari politici – Ufficio III 1948-1960 (Versamento I) (d'ora in poi Asmae), b. 93, fasc. 289.

Nei mesi in cui andava costituendosi la Cee, dunque, l' Afis prendeva in seria considerazione la possibilità di abbandonare la Somalia con quasi due anni di anticipo. Il 16 ottobre 1957 Anzilotti dichiarò ufficialmente che l' Afis si impegnava a concedere l' indipendenza anticipata alla Somalia qualora i somali l' avessero richiesto<sup>28</sup>. L' idea era che mostrare la massima disponibilità a porre termine alla presenza italiana avrebbe indebolito la frangia più oltranzista della Lega, che appunto insisteva sull' antimperialismo. Da una parte si sperava che «la paura del caos politico ed economico» avrebbe ostacolato la corrente filoegiziana, dall' altra che anticipare i tempi avrebbe risparmiato all' Italia «una evacuazione forzata, disastrosa politicamente ed anche materialmente»<sup>29</sup>. La partita si giocava dunque anche sul piano degli aiuti. Secondo Anzilotti, il successo di Haji Mohamed Hussein era dovuto anche alla parsimonia negli aiuti italiani al primo governo somalo costituito nel 1956. Uno degli slogan della fazione filoegiziana insisteva sul fatto che l' Italia era «povera quanto la Somalia» e che quindi non poteva essere d' aiuto e tanto valeva rivolgersi ad altri<sup>30</sup>. Come Haji Mohamed Hussein soleva ripetere da Radio del Cairo, «il denaro che sta elargendo l' Italia a Voi è ricchezza del Vostro paese – è sangue del Vostro paese»<sup>31</sup>.

Dal 1950 al 1956 l' Italia aveva erogato alla Somalia circa 50 miliardi di lire, di cui più del 60% rientrava però in Italia attraverso le rimesse dei lavoratori<sup>32</sup>. I tecnici dell' Afis dedicarono i loro sforzi in primis all' istruzione, per la quale redassero un primo piano quinquennale nel 1953 (Lewis 2002, 141; Morone 2011, 165). Nel 1954, poi, l' Afis lanciò un più vasto piano di sviluppo settennale, sulla base di studi condotti assieme all' International Cooperation Administration statunitense e alle agenzie dell' Onu. Il Piano prevedeva una spesa globale di dieci milioni di dollari, il 60% dei quali era destinato a progetti di agricoltura industriale e zootecnica, il resto principalmente al miglioramento delle vie di comunicazione (Karp 1960, 123-31; Lewis 2002, 142-43; Strangio 2012, 104-6, 112-14). Il Piano non ebbe un impatto significativo sul bilancio somalo, il cui deficit annuale, coperto interamente da sussidi italiani, durante il periodo fiduciario si assestò in media attorno agli otto milioni di dollari all' anno (Karp 1960, 146-47). Già nel 1953 il rapporto economico-sociale per lo sviluppo della Somalia, preparato da Giovanni Francesco Malagodi e sottoposto dal governo italiano alle Nazioni unite, prevedeva un deficit nel bilancio pubblico somalo per il 1960 superiore a tre miliardi di lire (Malagodi 1953). Una missione della Banca mondiale che visitò il territorio nel 1957 preannunciò che l' aiuto finan-

<sup>28</sup> Adolfo Alessandrini a Enrico Anzilotti, 17 maggio 1958, 1, in Asmae, b. 96, fasc. 293.

<sup>29</sup> Enrico Anzilotti al Ministero degli affari esteri – 11230 (Segreto): Situazione interna somala, 1 marzo 1958, 4-7, in Asmae, b. 90, fasc. 282.

<sup>30</sup> Enrico Anzilotti, Memorandum, 12 gennaio 1958, 1, in Asmae, b. 90, fasc. 282.

<sup>31</sup> Consolato generale d' Italia ad Asmara, Telespresso n. 2489/609 al Ministero degli affari esteri: La politica dell' Italia in Somalia in una radiotrasmissione di Radio Cairo, 3 aprile 1958, 2, in Asmae, b. 90, fasc. 282.

<sup>32</sup> D.G. Somalia, Appunto, 27 maggio 1957, 2, in Asmae, b. 93, fasc. 289.

ziario estero sarebbe stato necessario per garantire il bilancio somalo almeno per altri vent'anni dopo l'indipendenza<sup>33</sup>.

Man mano che il panarabismo di Nasser andava a contrapporsi alla dottrina Eisenhower, la copertura del bilancio somalo divenne necessaria per scongiurare future infiltrazioni filosovietiche nel Corno d'Africa. Già nel giugno 1954, grazie all'accordo italo-statunitense che aveva portato alla nascita di un Fondo di sviluppo per la Somalia a sostegno del piano settennale, gli Stati Uniti avevano assunto una parte delle responsabilità nello sviluppo del territorio (Karp 1960, 131; Yohannes 1997)<sup>34</sup>. D'altra parte, però, le potenze occidentali mettevano in conto il prosieguo dell'assistenza finanziaria italiana anche dopo l'indipendenza<sup>35</sup>. Secondo Anzilotti,

La Somalia è entrata – con un certo anticipo su quello che si poteva prevedere – nel campo della concorrenza fra Est ed Ovest. Se si vuole cercare di mantenere qui un'influenza per far da contrappeso all'invasione egiziana, bisogna avere mezzi che consentano, non solo di mantenere tutti i tecnici italiani richiesti, ma anche quelle altre forme di intervento (opere di pubblica utilità e di assistenza sociale) necessarie se non vogliamo che gli egiziani finiscano per occupare la posizione preminente e noi ci riduciamo alla parte di colui che sta in disparte e paga i conti più grossi. In questa situazione i nove miliardi e mezzo concessi dal Tesoro sono del tutto insufficienti: dovremo quindi trovare nuovi fondi oppure rivolgerci a coloro i quali hanno un preciso interesse – molto più di noi – a mantenere un certo equilibrio nel Corno dell'Africa<sup>36</sup>.

Nella primavera del 1958 la propaganda di Haji Mohamed Hussein apparentemente diminuì, secondo Anzilotti anche perché era nell'interesse dell'Egitto che il mandato dell'Italia non finisse prima. Se l'Italia avesse accordato l'indipendenza in anticipo, essa avrebbe dato ragione ai moderati della Lega<sup>37</sup>: «Se, partendo nel gennaio 1960, noi possiamo lasciare i moderati (cioè i nostri amici) in una posizione più forte, vale la pena di farlo»<sup>38</sup>. La Farnesina non era dello stesso avviso: più che «la minaccia di andarcene», era «l'annuncio formale che aiuteremo la Somalia anche dopo il 1960 [...] l'arma più efficace in nostre mani»<sup>39</sup>. Questa fu la linea tenuta nelle discussioni con Londra nel 1958, in cui l'Italia si diceva pronta a finanziare tre dei sei milioni di dollari richiesti dal bi-

<sup>33</sup> D.G. Somalia, Appunto, 27 maggio 1957, 5.

<sup>34</sup> Sul legame tra aiuti e Guerra fredda rimando a Lorenzini 2019; Unger 2018, 79-101; Engerman 2018; 2010. In particolare sul Corno d'Africa cfr. Yordanov 2016.

<sup>35</sup> D.G. Somalia, Appunto, 27 maggio 1957, 6-9.

<sup>36</sup> Anzilotti, Memorandum, 12 gennaio 1958, 7.

<sup>37</sup> Enrico Anzilotti ad Adolfo Alessandrini, 5 maggio 1958, 2-5, in Asmae, b. 96, fasc. 293.

<sup>38</sup> Anzilotti ad Alessandrini, 27 maggio 1958, 1, in Asmae, b. 96, fasc. 293.

<sup>39</sup> D.G.A.P. Segreteria, Appunto, 8 marzo 1958, 2, in Asmae, b. 90, fasc. 282; Verbale: Problemi concernenti la Somalia, 21 aprile 1958, in Asmae b. 96, fasc. 293. Cfr. anche lo scambio tra Anzilotti e Alessandrini in Asmae, b. 96, fasc. 293.

lancio somalo dopo il 1960<sup>40</sup>. Il vero problema era dunque quello di assicurare «una continuata presenza italiana in Somalia», cercando però di dividerne i costi<sup>41</sup>. Il contributo italiano al bilancio dell'Afis dai dieci miliardi di lire nel 1950 era sceso nel 1959 a tre miliardi e mezzo: nelle negoziazioni con gli Stati Uniti e il Regno Unito l'Italia rese chiaro che l'opinione pubblica italiana non avrebbe accettato un impegno superiore dopo l'indipendenza<sup>42</sup>.

La corrente moderata tornò a imporsi all'interno della Lega nel 1958, essenzialmente per il rapido venir meno dell'intesa tra la corrente filoegiziana e quella conservatrice (Morone 2011, 112-13). Già il 12 ottobre 1958 l'Afis dichiarò ufficialmente che dopo il 1960 l'Italia avrebbe garantito l'assistenza finanziaria assieme ad altri paesi<sup>43</sup>. A fine mese, dopo la vittoria alle elezioni della Lega a guida moderata, ribadì il proprio impegno. La classe politica somala era ora legittimata dall'aiuto occidentale, mentre la proposta egiziana di creare un Fondo Somalia alle Nazioni unite non si concretizzò (Morone 2011, 108-11).

È però anche a questo contesto di incertezza che bisogna ascrivere la passività di Roma nei confronti dei fondi di sviluppo comunitari e della loro ripartizione. Pur nella posizione di dover investire nello sviluppo della Somalia, e di doverlo fare con un appoggio dell'opinione pubblica in Italia sempre minore, l'Italia non negoziò i fondi a disposizione della Somalia, per mancanza di interessi certi e anche per una certa dose di disinteresse al tema. Se infatti nel 1957 la propaganda di ispirazione egiziana affrontava anche esplicitamente l'associazione alla Cee, la prospettiva degli aiuti europei quasi non compare invece nei documenti dell'Afis. All'indomani della firma dei Trattati, Gaetano Martino definì «indubbia l'utilità economica per la Somalia del nuovo sistema», in quanto avrebbe beneficiato delle esportazioni degli altri paesi europei, i cui mercati di converso si sarebbero gradualmente aperti alle esportazioni somale. A questi vantaggi Martino aggiungeva, anche se solo en passant, i cinque milioni di aiuti, dando loro minor rilevanza dei vantaggi commerciali<sup>44</sup>.

La Lega definì fin da subito l'associazione come uno strumento di imperialismo a danno della Somalia<sup>45</sup>. Ancora il 6 aprile 1958 Haji Mohamed Hussein scriveva sul mensile *Nahdatu Ifriquiah* (Rinascita dell'Africa) che il deficit del bilancio somalo era

<sup>40</sup> Record of Anglo-Italian discussions on the Horn of Africa held at the Foreign Office on April 1 and 2, 1958, 2, in Asmae, b. 96, fasc. 292.

<sup>41</sup> Alessandrini ad Anzilotti, 17 maggio 1958, 4, in Asmae, b. 96, fasc. 293.

<sup>42</sup> D.G. Somalia, Appunto: Aiuti alla Somalia indipendente, 7 gennaio 1960, 2, in Asmae, b. 239, fasc. 818.

<sup>43</sup> Afis, Telegramma n. 30300 a D.G. Somalia, 29 ottobre 1958, in Asmae, b. 90, fasc. 282.

<sup>44</sup> Gaetano Martino, *Telespresso* n. 44/06394/C: Comunità Economica Europea, 24 aprile 1957, 3, in Asmae, b. 15, fasc. "Mercato comune europeo e Stati africani".

<sup>45</sup> Afis - Gabinetto, *Telespresso* n. 6984/688 al Ministero degli affari esteri: Associazione della Somalia al Mercato comune europeo, 21 maggio 1958, 3, in Asmae, b. 90, fasc. 283.



dovuto al fatto che il colonialismo dirige la politica economica del paese secondo il suo interesse, e dimostra nel frattempo una falsa generosità dichiarandosi pronto a colmare questa differenza passiva, chiedendoci invece in cambio, la rinuncia ad una parte della nostra sovranità e l'accettazione delle iniziative del Mercato comune europeo<sup>46</sup>.

I pochi riferimenti espliciti dei funzionari italiani agli aiuti europei prevedevano il loro utilizzo per sostenere il bilancio somalo, tradendo una certa confusione sul funzionamento del Fes: fino al febbraio 1958 non tutti avevano ancora compreso che il Fes avrebbe finanziato singoli progetti e non sarebbe potuto andare a fondo perduto a sostenere il bilancio di un territorio<sup>47</sup>. Da marzo il fraintendimento fu però risolto<sup>48</sup>. Da quel momento in poi, l'Afis e la Farnesina si disinteressarono quasi interamente del Fes e il pallino del gioco passò al diretto interessato, il governo somalo.

#### La Somalia e gli aiuti comunitari prima e dopo l'indipendenza

Invitata da Walter Hallstein a presentare dei progetti alla Commissione nel maggio 1958, l'Afis avanzò la proposta di destinare i fondi europei alla costruzione di un acquedotto a Mogadiscio – proposta che prima di arrivare a Bruxelles avrebbe dovuto ricevere l'approvazione del Parlamento somalo<sup>49</sup>. Rispetto al 1957, lo sguardo somalo verso Bruxelles era cambiato. In una nota del 20 maggio 1958, il Presidente dell'Assemblea legislativa somala, Aden Abdulla Osman, reiterò «l'apprezzamento del governo somalo per le agevolazioni concesse alla Somalia con l'associazione al Mercato Comune Europeo», richiamando però l'attenzione del governo italiano sulla possibilità di un incremento della quota del Fes attribuita alla Somalia, «tenuto conto dei cospicui problemi di avvaloramento economico e di sviluppo sociale del Territorio, che attendono tuttora una soluzione». Inoltre avanzava la proposta della costruzione di un grande albergo a Mogadiscio per incoraggiare lo sviluppo turistico e «ospitare autorità, personalità, servizi stampa e turisti per le cerimonie della Indipendenza». Pur dicendosi «grato» per la «premura» dell'Afis di realizzare un acquedotto, che perciò non scartava, Aden Abdulla

<sup>46</sup> Citato in Ambasciata d'Italia al Cairo, *Telespresso* n. 1569/727 all'Afis, 15 maggio 1958, in *Asmae*, b. 90, fasc. 282. Il *Nahdatu Ifriquiah* era uno strumento di propaganda dell'Associazione Africana che dalla fine del 1957 riuniva e coordinava gli uffici che rappresentavano i movimenti nazionalisti di vari paesi africani presso il Ministero degli esteri del Cairo: Ismael 1968, 178-79.

<sup>47</sup> D.G. Somalia, *Appunto*, 27 maggio 1957, 9-10; Folchi, *Appunto per S.E. il Ministro*, febbraio 1958, 7, in *Asmae*, b. 96, fasc. 293.

<sup>48</sup> Conversazioni italo-britanniche sulla Somalia, Verbale della terza riunione tenutasi a Palazzo Chigi martedì 4 marzo 1958, 8, in *Asmae*, b. 96, fasc. 294.

<sup>49</sup> D.G. Somalia, *Telespresso* n° 91/11421 a D.G.A.P. – Uff. III: Associazione TOM al Mercato comune, 20 maggio 1958, in *Asmae*, b. 15, fasc. "Mercato comune europeo e Stati africani".

Osman aggiungeva che il progetto dell'albergo avrebbe permesso di realizzare qualcosa di tangibile già nel corso del 1958<sup>50</sup>.

La richiesta di riesaminare la possibilità di un incremento dei fondi fu reiterata ufficialmente dal governo somalo anche nel giugno 1958<sup>51</sup>. La rappresentanza permanente italiana a Bruxelles rispose che qualsiasi aumento era improbabile, dato che le quote erano state fissate dai trattati. Inoltre, consultatasi con la DgVIII, suggerì di sostituire il progetto dell'albergo con qualcosa che potesse «considerarsi come un investimento economico di interesse generale, direttamente legato all'esecuzione di un programma di progetti di sviluppo produttivi e concreti cioè come la creazione di un'infrastruttura destinata ad aumentare la produttività del territorio»<sup>52</sup>.

Il Ministro per gli affari economici della Somalia, Hagi Farah Ali Omar, effettuò una missione a Bruxelles e a Bonn nell'estate 1958 sul tema degli aiuti. Il 7 e l'8 agosto incontrò a Bruxelles Robert Lemaignen e Helmut Allardt, rispettivamente Presidente e Direttore Generale della DgVIII: con loro insistette sull'apporto turistico che avrebbe garantito l'albergo, con l'esplicita volontà di sviluppare il settore in Somalia sulla scia di quanto si stava facendo in Kenya. Lemaignen e Allardt alla fine assicurarono il loro appoggio al progetto: infatti, pur non rientrando nelle opere di carattere economico previste dalla Convenzione, riconoscevano che in Somalia non esistevano alberghi «convenientemente attrezzati per alloggiare tecnici». I vertici della DgVIII ribadirono tuttavia che un aumento degli stanziamenti non sarebbe stato possibile fino alla fine del quinquennio. Hagi Farah Ali Omar lamentò infine la ripartizione fra opere sociali ed economiche prevista dal Fes, il cui ammontare andava ripartito per tre quarti in progetti sociali e per un quarto in economici. Il Fes distingueva infatti due categorie di progetti: sociali (come ospedali, istituti per l'insegnamento e la ricerca) ed economici (erano definiti tali i «progetti di sviluppo produttivi e concreti») <sup>53</sup>. La distinzione era fondamentale per la procedura: per i primi era sufficiente l'approvazione della Commissione, mentre per i secondi era richiesto il passaggio nel Consiglio<sup>54</sup>. Per la Somalia, come per tutti i territori associati del

<sup>50</sup> Nota citata in Afis – Gabinetto, Telespresso n. 6984/688 al Ministero degli affari esteri: Associazione della Somalia al Mercato comune europeo, 21 maggio 1958. Il costo previsto della costruzione dell'albergo era di circa 430.000 dollari, quello dell'acquedotto 1.570.000: D.G. Somalia – Ufficio I°, Telespresso n. 91/12830 alla D.G. Affari Politici – Uff. IV°: Progetto da finanziare sui fondi del M.E.C., 20 settembre 1958, in Asmae, b. 90, fasc. 283.

<sup>51</sup> Vedi per esempio D.G. Somalia – Ufficio I°, Telespresso n. 91/11620 a D.G.A.P. – Uff. III: Associazione TOM al Mercato comune, 10 giugno 1958, in Asmae, b. 90, fasc. 283.

<sup>52</sup> Rappresentanza permanente italiana presso la Comunità Economica Europea, Telespresso n. 723/378 a D.G. Affari Politici – Ufficio III: Fondo di sviluppo per i paesi e Territori d'oltremare associati alla Cee, 4 luglio 1958; D.G. Somalia, Telespresso n. 85/12058 a D.G. Affari Politici – Ufficio III: Fondo di sviluppo per i paesi e i Territori d'oltremare associati alla C.E.E., 17 luglio 1958; entrambi in Asmae, b. 90, fasc. 283.

<sup>53</sup> Convenzione d'applicazione, art. 3. Sulla difficoltà di tracciare il confine tra investimenti economici e sociali cfr. Lemaignen 1964, 132.

<sup>54</sup> Convenzione d'applicazione, art. 5.

resto, i progetti sociali però rischiavano di appesantire ulteriormente il bilancio<sup>55</sup>. Anche se non è dato sapere se il parere somalo ebbe una qualche influenza, la proporzione fu capovolta nella seduta del Consiglio del 25 luglio 1959, ovvero due terzi per i progetti economici e un terzo per quelli sociali – rapporto che fu rispettato dalla DgVIII per il decennio successivo<sup>56</sup>.

Il 26 novembre 1958 alcuni funzionari della Cee, guidati da Allardt, visitarono Mogadiscio in missione ufficiale, incontrando sia i vertici dell'amministrazione fiduciaria, sia quelli somali dell'assemblea legislativa. L'obiettivo della missione era esaminare le prospettive di aiuti che la Cee poteva realizzare in Somalia, in relazione ai progetti già presentati da Hagi Farah Ali Omar a Bruxelles<sup>57</sup>. In quell'occasione il governo somalo diede la priorità assoluta al progetto di un ospedale moderno con 730 posti letto. La missione europea visitò l'ospedale De Martino, che doveva essere sostituito dal nuovo, e l'area prevista per la costruzione<sup>58</sup>. Il progetto dell'ospedale, presentato ufficialmente a inizio gennaio, andò a sostituire quello dell'albergo e fu approvato dalla Commissione il 17 giugno 1959<sup>59</sup>. A vincere l'appalto per la costruzione fu la Deg-Fer, un'impresa basata a Reggio Emilia ma particolarmente attiva in Africa e in Somalia in particolare (nello stesso 1960 realizzò anche un centro sportivo e l'albergo Giuba sempre a Mogadiscio)<sup>60</sup>. Il progetto per l'acquedotto, invece, che nel luglio 1959 venne presentato anche alle Nazioni unite<sup>61</sup>, fu ritirato dalle richieste per il Fes nel 1961, perché mancava un piano urbanistico di Mogadiscio e altri studi tecnici necessari, e perché il Fes avrebbe dovuto finanziare in Somalia progetti economici per rispettare le proporzioni stabilite<sup>62</sup>. Sul primo Fes andarono

<sup>55</sup> Ministro degli affari esteri, Appunto per la Direzione generale Somalia: Missione del Ministro per gli affari economici del Governo della Somalia, On. Hagi Farah Ali Omar, alle Autorità della Comunità economica europea ed al Governo della Repubblica federale tedesca, 14 agosto 1958; Hagi Farah Ali Omar, Memoria, 7 agosto 1958; entrambi in Asmae, b. 90, fasc. 284. Hagi Farah Ali Omar era nato a Obbia nel 1905, era stato funzionario del governo fascista della Somalia, e poi iscritto sin dal 1943 alla Lega dei Giovani Somali. Fu presidente della Lega nel 1952-53 e segretario dal 1953 al 1956, come esponente della corrente moderata: si veda la scheda biografica in Asmae, b. 90, fasc. 284.

<sup>56</sup> Relazione semestrale sullo stato dei progetti sottoposti al Fondo europeo per lo sviluppo al 31 dicembre 1959, 14 marzo 1960, 11, in Asue, CM2/1960\_941; Rapport sur la gestion du 1er Fonds Européen de Développement arrêtée à la date du 31 décembre 1968, 30 maggio 1969, 5, in Asue, BAC 2/1980\_1044.

<sup>57</sup> 'Una Missione del Mercato Comune Europeo è giunta ieri a Mogadiscio', *Corriere della Somalia*, 27 novembre 1958, 1.

<sup>58</sup> 'Esaminati problemi di carattere economico nel corso di una riunione presso il Primo Ministro', *Corriere della Somalia*, 28 novembre 1958.

<sup>59</sup> Antonio Di Stefano a Helmut Allardt, 9 marzo 1959, in Asue, BAC 9/1974\_1612.

<sup>60</sup> 'Inaugurato dall'On. Mohamud Abdi Nur un complesso di opere pubbliche', *Corriere della Somalia*, 29 giugno 1960; Girola 1962.

<sup>61</sup> Vedi corrispondenza in Asmae, b. 239, fasc. 819.

<sup>62</sup> Direction Financière et Technique du Fonds Européen de Développement, Rapport de mission en Italie et Somalie (18 janvier – 1<sup>er</sup> février 1961), 15 marzo 1961, 4-5, in Asue, BAC 9/1974\_1615.

così l'ospedale di Mogadiscio (2,15 milioni di dollari) e la costruzione di una connessione stradale tra Afgoi e Shalambod (2,1 milioni di dollari), nonché per somme minori la fornitura di materiali e l'esecuzione di studi<sup>63</sup>.

Il 25 agosto 1959 il governo somalo adottò una risoluzione che chiedeva di anticipare il termine del mandato. Tale richiesta ottenne l'approvazione di Italia e Nazioni unite, che il 5 dicembre 1959 fissarono la data per l'indipendenza al primo luglio 1960 (Del Boca 1984, 280-81; Morone 2011, 130-33). Il governo della Somalia indipendente, guidato da Abdirashid Ali Shermarke, da una parte confermò l'associazione alla Cee, dall'altra riuscì nella duplice impresa di ottenere un netto incremento di fondi comunitari per il secondo Fes nel 1963, ma anche di raddoppiare ex post i fondi previsti dal primo.

Quando nell'agosto 1961, nel quadro di una serie di missioni organizzate dalla DgVIII per promuovere nei territori associati il programma di borse di studio offerte dalla Cee, Umberto Stefani incontrò Abdirashid Ali Shermarke, questi gli disse «confidenzialmente» di aver esitato prima di confermare l'associazione alla Cee dopo l'indipendenza, poiché la Somalia era stata «vittima di una discriminazione» nella ripartizione dei fondi. Inoltre, minacciò che l'associazione non sarebbe stata rinnovata nel 1963 qualora i Sei non avessero posto fine a questa discriminazione, aggiungendo che sia l'Italia sia la Repubblica federale tedesca gli avevano promesso modifiche in questo senso. Il Sottosegretario di Stato agli affari esteri, Mohamed Ali Daar, rincarò la dose sostenendo che l'Italia nelle negoziazioni che avevano portato alla creazione del Fondo non aveva «difeso con tutta l'energia auspicabile» gli interessi della Somalia, come invece la Francia aveva fatto con i suoi territori<sup>64</sup>.

Il Fes II, previsto dalla Convenzione di Yaoundé firmata il 20 luglio 1963, fu dotato di 730 milioni di dollari: Francia e Repubblica federale tedesca contribuirono con 246,5 milioni di dollari a testa, la quota italiana salì a 100 milioni, quelle di Belgio e Paesi Bassi rispettivamente a 69 e 66, quella lussemburghese a due. I maggiori oneri di cui l'Italia si fece carico erano legati alla volontà di svolgere un ruolo più incisivo all'interno della Cee e alla soddisfazione riguardo al fatto che il paese aveva potuto usufruire della maggior parte delle risorse della Banca europea per gli investimenti per lo sviluppo del Mezzogiorno (Migani 2006, 109). Ancor più della partecipazione italiana aumentarono i fondi destinati alla Somalia (quasi 29 milioni di dollari per il quinquennio): nessun altro paese associato ottenne un aumento paragonabile (Ravenhill 1985, 67).

<sup>63</sup> Fonds Européen de Développement – Financement et exécution des projets, s.d. [marzo 1963], in Asue, BAC 5/1968\_91.

<sup>64</sup> Annexe au Rapport de Mission effectuée par M. Stefani à Mogadiscio et à Djibouti, 25 agosto 1961, 1-2, in Asue, BAC 25/1980\_1424. Il coinvolgimento diretto della Repubblica federale tedesca era forse dovuto al fatto che questa stava ottenendo vantaggi economici dai progetti del Fes: se le aziende a vincere gli appalti erano italiane, i materiali per la loro realizzazione provenivano in maggioranza dalla Germania: P. Cristofini, Note : Situation des projets présentés au titre du premier Fonds, 30 settembre 1965, in Asue, BAC 25/1980\_1043.

La Somalia, primo paese dell’Africa orientale a ricevere aiuti dall’URSS, seppe poi approfittare della competizione negli aiuti della Guerra Fredda per ottenere più aiuti da entrambi i blocchi. A margine della stessa missione dell’agosto 1961, Stefani scrisse a Bruxelles che i progetti sovietici erano «più concreti e più incisivi» di quelli occidentali<sup>65</sup>. Due anni più tardi, gli osservatori della Cee tornarono a sottolineare il pericolo panarabo rappresentato dalla Repubblica araba unita (Rau), ritenuta responsabile di propaganda antioccidentale, antitaliana, e segnatamente critica della Convenzione di Yaoundé<sup>66</sup>. Tralasciando la fondatezza di questi timori, la competizione sugli aiuti era però molto concreta. L’ospedale di Mogadiscio era stato concepito dalla Cee esplicitamente per emulare i piani di sviluppo infrastrutturale intrapresi dall’Unione Sovietica nel Golfo di Aden (Vahsen 2010, 182). In teoria questo avrebbe dovuto sostituire l’ospedale de Martino che, anche se costruito dall’Italia nel 1929, era allora tenuto aperto grazie a uno staff medico che includeva dottori egiziani e sovietici. Quando il governo somalo manifestò il desiderio di tenere aperti entrambi gli ospedali, Bruxelles si trovò davanti al fatto compiuto: o la Commissione europea si faceva carico anche delle spese di funzionamento del nuovo ospedale, oppure la Somalia, che non era nelle condizioni di sostenere i costi di entrambi gli ospedali, si sarebbe rivolta all’Unione Sovietica e alla Rau per farlo funzionare<sup>67</sup>. Il governo somalo dichiarò infatti di non essere vincolato dalla convenzione di finanziamento con la Commissione europea, poiché era stata sottoscritta dall’amministrazione italiana<sup>68</sup>.

Lungo gli anni Sessanta, dunque, la Commissione si trovò costretta a firmare diverse convenzioni di finanziamento con le quali finì per farsi carico dei costi di funzionamento dell’ospedale fino al 1970<sup>69</sup>. Alla fine altri cinque milioni furono decurtati dai territori associati francesi e così destinati alla Somalia, che beneficiò in tutto di 10,09 milioni per il primo Fes (restando comunque il territorio meno finanziato dell’associazione)<sup>70</sup>. Lo staff dell’ospedale europeo era in gran parte composto da italiani, e Roma riuscì dunque a esternalizzare i co-

<sup>65</sup> Annexe au Rapport de Mission effectuée par M. Stefani à Mogadiscio et à Djibouti, 25 agosto 1961, 3-5.

<sup>66</sup> Rapport de la mission effectuée par M. Caracciolo à Rome et à Mogadiscio du 10 au 19 juillet 1963, 31 luglio 1963, 11; Pierre Bolomey à Jacob van der Lee, 22 ottobre 1964; entrambi i documenti sono in Asue, BAC 25/1980\_1419.

<sup>67</sup> Direction Générale des Pays & Territoires d’Outre-Mer, Direction des Investissements, Somalie sous tutelle Italienne : Projet n° I/SI/03/58 : Nouvel Hôpital à Mogadiscio, 23 febbraio 1959, in Asue, BAC 9/1974\_1612; Werner Ködderitzsch, Rapport sur la mission effectuée en Côte Française des Somalis, en République Malgache et en République de Somalie du 17 février au 12 mars 1963, 29 marzo 1963, Annexe: 3-4, in Asue, BAC 25/1980\_1427; Pierre Bolomey, Rapport de mission à Mogadiscio, 8 Octobre au 7 Novembre 1964: Hôpital de Mogadiscio, 10 novembre 1964, 8, in Asue, BAC 25/1980\_1419.

<sup>68</sup> Alois Heinemann, Rapport de mission à Mogadiscio du 6 au 19 octobre 1964, in Asue, BAC 25/1980\_1419.

<sup>69</sup> Jacques Ferrandi, Rapport de mission, 9 dicembre 1969, in Asue, BAC 25/1980\_1464.

<sup>70</sup> Breve relazione sull’esposizione tenuta dal signor Hendus, 6, in Asue, ACP-96.

sti della propria assistenza tecnica. La politica comunitaria di aiuti permise perciò all'Italia di perseguire il progressivo disimpegno finanziario nell'assistenza tecnica con la Somalia lungo gli anni Sessanta. Questa diminuì quasi del 60% tra il 1961 e il 1966, mentre i contributi per il pareggio del bilancio e per specifici progetti di sviluppo inviati da Roma rimasero più costanti (Triulzi 1972). Tuttavia, l'Italia rimase la principale fonte di aiuti per il paese, fornendo più del 26% delle sovvenzioni nel decennio<sup>71</sup>.

### Conclusioni

Questo saggio, guardando all'Italia e agli aiuti internazionali dalla prospettiva triangolare di Roma, Mogadiscio e Bruxelles, contribuisce alla storiografia sul ruolo dell'Italia nel processo di integrazione e a quella sulle politiche di sviluppo della Cee. Entrambi i filoni hanno in parte comprensibilmente tralasciato il ruolo dell'Italia e della Somalia nelle politiche di associazione e di sviluppo europee, che indubbiamente non rientravano tra le principali preoccupazioni di Roma. Infatti la politica degli aiuti per lo sviluppo del Fes si formalizzò in un periodo in cui l'Italia cercava di resistere alle pressioni per aumentare l'impegno nell'assistenza allo sviluppo. Oltre a spiegare le ragioni che spinsero l'Italia ad assumere tale approccio, questo saggio ha anche provato a esaminare i risultati dei primi aiuti comunitari alla Somalia.

Nel complesso, Italia e Somalia trassero entrambe beneficio dagli aiuti, per quanto si spesero in maniera differente per il loro stanziamento. L'Italia, pur cosciente dell'importanza degli aiuti per la questione somala, mise la politica di associazione in fondo alla lista delle proprie priorità nel processo di integrazione europea. Per quanto il Fes potesse essere utilizzato per consolidare la presenza italiana in Somalia, Roma fece di tutto per ridurre i propri oneri in quest'ambito della Cee – scelta rinunciataria nei confronti della cooperazione per lo sviluppo multilaterale che sarebbe poi stata riconsiderata nel 1963. Nel 1958 il risultato tuttavia fu che la Somalia ricevette la fetta di aiuti più piccola da Bruxelles. Alla fine, i progetti su fondi europei furono comunque realizzati da imprese italiane e, nel caso specifico dell'ospedale di Mogadiscio, il Fes permise il mantenimento di parte del personale tecnico italiano a spese di Bruxelles.

L'Afis, da parte sua, visse il periodo più travagliato durante la creazione della Cee, quando la Guerra Fredda entrò quasi di sorpresa nel territorio. Non appena fu chiaro che i fondi comunitari non sarebbero serviti a saldare il bilancio somalo dopo l'indipendenza – la principale preoccupazione del momento – pure l'Afis mise questo strumento in secondo piano, cercando per vie diplomatiche altre soluzioni per non pagare da partner debole il costo della Guerra Fredda in Corno d'Africa.

<sup>71</sup> Banque Européenne d'investissement – Direction des Études, *La République Démocratique de Somalie : Situation économique et capacité d'endettement en 1969*, 23 marzo 1970, 7, 19, in Asue, BEI-3127.

I politici somali, invece, dopo una breve parentesi dominata dalla propaganda filoegiziana e antioccidentale, già dal 1958 si adoperarono per non farsi scappare le risorse finanziarie offerte dalla Cee, e concretizzarle il prima possibile in progetti tangibili. Per il governo somalo, dunque, le politiche di aiuti comunitarie ebbero subito importanza. Dopo l'indipendenza in particolare la Somalia riuscì a giocare sui diversi fronti della competizione della Guerra Fredda per ottenere aiuti da entrambe le parti e costrinse la Cee ad aumentare i propri impegni nel territorio. Ciononostante, la Somalia rimase un paese in assoluto bisogno di finanziamenti esterni, il cui principale fornitore per gli anni Sessanta restò l'Italia.

Merita di essere ricordato, in conclusione, che gli aiuti furono uno dei due strumenti previsti dalla politica di associazione della Cee. L'altro, quello della creazione dell'area di libero scambio, pur esulando dal focus di questo contributo, ebbe un impatto economico forse maggiore. È in realtà impossibile scindere il binomio sovvenzioni e libero scambio nella politica comunitaria verso l'Africa. La liberalizzazione degli scambi su scala regionale andò gradualmente a colpire l'esportazione principale della Somalia di allora, cioè le banane, vendute in Italia ben al di sopra dei corsi mondiali attraverso l'Azienda monopolio banane (Amb). «In realtà la Somalia è stata pagata da quei disgraziati che in Italia comprano le banane» scriveva Anzilotti nel maggio 1958<sup>72</sup>. La liberalizzazione negli anni Sessanta colpì l'economia somala, aggravando ancor più la situazione del bilancio, perché ne affossò le esportazioni e costrinse lo scioglimento dell'Amb, il cui sovrapprezzo serviva a finanziare il bilancio somalo. Gran parte di questa storia, nel suo impatto per i somali e per i bananieri italiani, resta ancora da scrivere<sup>73</sup>.

## Bibliografia

- Calandri, Elena. 2006. "The last of the donors: l'Italia e l'assistenza allo sviluppo." In Pier Luigi Ballini, Sandro Guerrieri, Antonio Varsori (a cura di), *Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra (1953-1968)*. Roma: Carocci.
- Calandri, Elena. 2009. "L'Italia e la questione dello sviluppo: una sfida fra anni Sessanta e Settanta." In Piero Craveri, Antonio Varsori (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea: Un bilancio storico (1957-2007)*. Milano: FrancoAngeli.
- Calandri, Elena. 2010. "La politica italiana di cooperazione bilaterale allo sviluppo negli anni di Fanfani." In Agostino Giovagnoli, Luciano Tosi (a cura di), *Amintore Fanfani e la politica estera italiana*. Venezia: Marsilio.
- Calandri, Elena. 2013. *Prima della globalizzazione: l'Italia, la cooperazione allo sviluppo e la guerra fredda 1955 - 1995*. Padova: CEDAM.
- Cooper, Frederick. 1996. *Decolonization and African Society: The Labor Question in French and British Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cosgrove Twitchett, Carol. 1978. *Europe and Africa: From Association to Partnership*. Farnborough: Saxon House.

<sup>72</sup> Anzilotti ad Alessandrini, 27 maggio 1958, 7.

<sup>73</sup> Per gli anni Cinquanta cfr. Del Boca 1984, 250–60. Sulla funzione fiscale dell'Amb per il bilancio somalo cfr. Karp 1960, 154–59.

- Del Boca, Angelo. 1984. *Gli Italiani in Africa Orientale*, vol. IV: Nostalgia delle colonie. Bari: Laterza.
- Dimier, Véronique. 2013. "From Dakar to Brussels: Passing on Colonial Methods to the Heart of European Development Policies." In Gérard Bossuat, Daniel Cumming (ed. by), *France, Europe and Development Aid. From the Treaties of Rome to the Present Day*. Paris: IGPDE.
- Dimier, Véronique. 2014. *The Invention of a European Development Aid Bureaucracy: Recycling Empire*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Engerman, David C. 2010. "Ideology and the Origins of the Cold War, 1917-1962." In Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (ed. by), *The Cambridge History of the Cold War*, vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press.
- Engerman, David C. 2018. *The Price of Aid. The Economic Cold War in India*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Garavini, Giuliano. 2012. *After Empires. European Integration, Decolonization, and the Challenge from the Global South, 1957-1985*. Oxford: Oxford University Press.
- Garavini, Giuliano. 2019. "The EC's Development Policy: The Eurafrika Factor." In Ulrich Krotz, Kiran Klaus Patel, Federico Romero (ed. by), *Europe's Cold War Relations: The EC Towards a Global Role*. London: Bloomsbury Academic.
- Giorgi, Chiara. 2012. *L'Africa come carriera: funzioni e funzionari del colonialismo italiano*. Roma: Carocci.
- Girault, René. 1989. "La France entre l'Europe et l'Afrique." In Enrico Serra (a cura di), *Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma: Actes du Colloque de Rome, 25-28 mars 1987*. Milano: Giuffrè, 1989.
- Girola, Umberto. 1962. "I grandi lavori italiani attualmente in corso in Africa." *Africa: Rivista trimestrale di studi e documentazione dell'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente* 17, 2: 62-66.
- Ismael, Tareq Y. 1968. "The United Arab Republic in Africa." *Canadian Journal of African Studies* 2, 2: 175-94.
- Karp, Mark. 1960. *The Economics of Trusteeship in Somalia*. New York: Boston University Press.
- Lemaignen, Robert. 1964. *L'Europe au berceau: souvenirs d'un technocrate*. Paris: Plon.
- Lewis, I.M. 2002. *A Modern History of the Somali: Nation and State in the Horn of Africa*. Athens: Ohio University Press.
- Lorenzini, Sara. 2017. "Ace in the Hole or Hole in the Pocket? The Italian Mezzogiorno and the Story of a Troubled Transition from Development Model to Development Donor." *Contemporary European History* 26, 3: 441-63.
- Lorenzini, Sara. 2019. *Global Development: A Cold War History*. Princeton: Princeton University Press.
- Malagodi, Giovanni. 1953. *Linee programmatiche per lo sviluppo economico e sociale della Somalia*. Mogadiscio: Afis.
- Migani, Guia. 2005. "L'association des TOM au Marché commun : histoire d'un accord européen entre cultures économiques différentes et idéaux politiques communs, 1955-1957." In Marie-Thérèse Bitsch, Gérard Bossuat (éd. par), *L'Europe Unie et l'Afrique : de l'idée d'Eurafriue à la Convention de Lomé I*. Bruxelles: Bruylant.
- Migani, Guia. 2006. "L'Italia e l'associazione dei paesi africani alla Comunità Economica Europea (1957-1963)." In Federica Di Sarcina, Laura Grazi, Laura Scichilone (a cura di), *Europa in progress: Idee, istituzioni e politiche nel processo di integrazione europea*. Milano: FrancoAngeli.
- Migani, Guia. 2007. "La Communauté économique européenne et la Commission économique pour l'Afrique de l'Onu: la difficile convergence de deux projets



- de développement pour le continent africain (1958-1963).” *Journal of European Integration History* 13, 1: 133-46.
- Migani, Guia. 2009. “La politique de coopération européenne: une politique étrangère ante litteram. Le rôle de la Cee au Dac pendant les années 1960.” In Morten Rasmussen, Ann-Christina Knudsen (ed. by), *The Road to a United Europe: Interpretations of the Process of European Integration*. Brussels: Peter Lang.
- Montarsolo, Yves. 2010. *L’Eurafrrique: contrepoint de l’idée d’Europe: le cas français de la fin de la deuxième guerre mondiale aux négociations des traités de Rome*. Aix-en-Provence: Publications de l’Université de Provence.
- Morone, Antonio M. 2010. “L’Egitto di Nasser e la formazione dello stato somalo. Influenze politiche, interazioni culturali e identità nazionale.” *Contemporanea. Rivista di storia dell’800 e del ’900* XIII, 4: 649-79.
- Morone, Antonio M. 2011. *L’ultima colonia: come l’Italia è tornata in Africa, 1950-1960*. Roma: Laterza.
- Morone, Antonio M. 2017. “L’Italia, le Nazioni unite e il mandato fiduciario sulla Somalia.” In Marco Mugnaini (a cura di), *70 anni di storia dell’Onu. 60 anni di Italia all’Onu*. Milano: FrancoAngeli.
- Moser, Thomas. 2000. *Europäische Integration, Dekolonisation, Eurafrika: Eine historische Analyse über Entstehungsbedingungen der Eurafrikanischen Gemeinschaft von der Weltwirtschaftskrise bis zum Jaunde-Vertrag 1929-1963*. Baden-Baden: Nomos.
- Pacifici, Lorenzo. 2005. *L’Italie et la question de l’association des PTOM au cours des négociations pour la création de la Cee in L’Europe unie et l’Afrique*, édité par Marie-Thérèse Bitsch, Gérard Bossuat. Bruxelles: Bruylant.
- Palayret, Jean-Marie. 2005. “Les Mouvements Proeuropéens et La Question de l’Eurafrrique. Du Congrès de La Haye à La Convention de Yaoundé (1948-1963).” In Marie-Thérèse Bitsch, Gérard Bossuat (éd. par.), *L’Europe Unie et l’Afrique*. Bruxelles: Bruylant, 2005.
- Ravenhill, John. 1985. *Collective Clientelism: The Lomé Conventions and North-South Relations*. New York: Columbia University Press.
- Rempe, Martin. 2009. “Crashkurs zum europäischen Entwicklungsexperten? Das Praktikantenprogramm der EWG-Kommission für afrikanische Beamte in den 1960er Jahren.” In Lorraine Bluche (herausgegeben von), *Der Europäer – Ein Konstrukt: Wissensbestände, Diskurse, Praktiken*. Göttingen: Wallstein.
- Rempe, Martin. 2011. “Decolonization by Europeanization? The Early EEC and the Transformation of French-African Relations.” *KFG Working Paper Series* 27.
- Rempe, Martin. 2012. *Entwicklung im Konflikt: die EWG und der Senegal 1957-1975*. Köln: Böhlau.
- Strangio, Donatella. 2012. *The Reasons for Underdevelopment: The Case of Decolonisation in Somaliland*. Heidelberg: Springer.
- Triulzi, Umberto. 1972. “L’Italia e l’economia somala dal 1950 ad oggi.” *Africa: Rivista trimestrale di studi e documentazione dell’Istituto italiano per l’Africa e l’Oriente* 27, 1: 627-44.
- Turpin, Frédéric. 2007. “Alle origini della politica europea di cooperazione allo sviluppo: la Francia e la politica d’associazione Europa-Africa (1957-1975).” *Ventesimo Secolo* 6, 14: 135-50.
- Unger, Corinna Ruth. 2018. *International Development: A Postwar History*. London: Bloomsbury Academic.
- Urbano, Annalisa, e Antonio Varsori. 2019. *Mogadiscio 1948: Un eccidio di italiani fra decolonizzazione e guerra fredda*. Bologna: il Mulino.

- Vahsen, Urban. 2010. *Eurafrikanische Entwicklungskooperation: die Assoziierungspolitik der EWG gegenüber dem subsaharischen Afrika in den 1960er Jahren*. Stuttgart: Steiner.
- Varsori, Antonio. 1995. "Italy's Policy towards European Integration (1948-58)." In Christopher Duggan, Christopher Wagstaff (ed. by), *Italy in the Cold War: Politics, Culture & Society 1948-58*. Oxford: Berg Publishers.
- Yohannes, Okbazghi. 1997. *The United States and the Horn of Africa: An Analytical Study of Pattern and Process*. Boulder: Westview press.
- Yordanov, Radoslav A. 2016. *The Soviet Union and the Horn of Africa during the Cold War: Between Ideology and Pragmatism*. Lanham: Lexington Books.



# La cooperazione prima della cooperazione. Il movimento dei volontari per il Terzo mondo nei lunghi anni Sessanta<sup>1</sup>

Silvia Salvatici

La memorialistica e i pochi studi sull'argomento sono soliti individuare negli anni Settanta la fase di inizio della cooperazione internazionale italiana (Aloisi De Larderel 1988; Calchi Novati 1983; Isernia 1995). Questa periodizzazione assume come punto di riferimento i provvedimenti legislativi approvati nel 1971 e nel 1979, che intervengono in materia di volontariato in-

<sup>1</sup> Nel corso della ricerca di cui questo saggio presenta i primi risultati ho contratto numerosi debiti. Il mio primo, sentito ringraziamento va a Claudio Ceravolo, che mi ha aperto le porte di Cooperazione internazionale, mettendo a mia disposizione i documenti da lui stesso conservati e le sue preziose riflessioni. Grazie per la loro generosa collaborazione anche a Carla Ricci ed Ennio Miccoli, sempre di Coopi. Sono molto grata al personale della Focsiv e di Celim, che mi ha accolto con cortesia dedicandomi tempo nonostante gli intensi ritmi di lavoro delle Ong. I racconti vivaci e coinvolgenti di Giancarlo Malavolti e di Paola Bianchini si sono rivelati fonti di grande importanza, come gli appunti, le lettere, le fotografie che Giancarlo e Paola mi hanno consentito di utilizzare. La mia riconoscenza va anche a Maria Donata Rinaldi del Cospe, per l'aiuto a mettere a punto alcune questioni centrali della ricerca. Infine, ringrazio molto Massimo De Giuseppe e Anna Scattigno per aver letto e commentato una prima versione di questo testo. Ho avviato la mia ricerca nell'ambito del Prin 2017 Republican Italy and international aid, 1945-1989, di cui questo volume presenta i risultati, per poi proseguire sotto l'egida del progetto HumanEuroMed. Humanitarianism and Mediterranean Europe, a Transnational and Comparative History (1945-1990), finanziato dello European Research Council (Grant Agreement 101019166) e di cui sono Principal Investigator.

Silvia Salvatici, University of Florence, Italy, [silvia.salvatici@unifi.it](mailto:silvia.salvatici@unifi.it), 0000-0003-0140-9660

Referee List (DOI 10.36253/fup\_referee\_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Silvia Salvatici, *La cooperazione prima della cooperazione. Il movimento dei volontari per il Terzo mondo nei lunghi anni Sessanta*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0389-0.08, in Silvia Salvatici, Annalisa Urbano (edited by), *L'Italia repubblicana e gli aiuti internazionali*, pp. 155-178, 2024, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0389-0, DOI 10.36253/979-12-215-0389-0

ternazionale, riconoscimento degli enti autorizzati a svolgere attività di cooperazione, finanziamenti pubblici per i programmi di «aiuto allo sviluppo». In particolare è l'entrata in vigore della legge del 1979, in seguito alla quale viene istituito all'interno del Ministero degli affari esteri (Mae) il Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo, ad essere considerata l'atto fondativo delle politiche e dei programmi italiani per gli aiuti internazionali. Naturalmente il valore periodizzante dei due provvedimenti, e in particolare di quello del 1979, è innegabile. Tuttavia questa impostazione rischia di ricondurre la storia della cooperazione italiana soltanto alle iniziative istituzionali, riservando scarsa attenzione agli impulsi 'dal basso', ai fermenti culturali, alle trasformazioni sociali. Inoltre l'identificazione di una fase delle origini coincidente con gli anni Settanta ha finito per avvalorare l'immagine di un ritardo rispetto ai paesi del nord Europa, implicitamente considerato l'inevitabile conseguenza di una sorta di 'anomalia italiana', riconducibile alla lenta modernizzazione del paese, alla mancanza di responsabilità delle istituzioni e all'impreparazione della sua classe politica (Sassoon 2013).

Questo saggio intende in primo luogo allargare lo spettro di analisi, dal punto di vista sia della cronologia sia degli attori presi in esame. Se estendiamo lo sguardo oltre i provvedimenti istituzionali, ad emergere come soggetto indubbiamente rilevante è l'eterogeneo movimento dei volontari per il Terzo mondo, che si sviluppa principalmente all'interno del mondo cattolico a partire dalla fine degli anni Cinquanta. Con una maggiore concentrazione nel centro-nord (Costadoni 1976, 7), si formano gruppi e associazioni che selezionano le richieste di decine e decine di giovani, formano gli aspiranti missionari laici e li inviano presso le missioni religiose dell'Africa e dell'America latina per svolgere attività di volontariato nel campo dell'istruzione, dell'assistenza sanitaria, delle costruzioni. I lunghi anni Sessanta nei quali questa nuova realtà emerge e si trasforma, sono quelli in cui la chiesa cattolica è attraversata dai fermenti pre- e post-conciliari, i movimenti studenteschi rilanciano le istanze del terzomondismo e l'umanitarismo internazionale è fortemente concentrato sugli aiuti allo sviluppo (Marwick 1998; McLeod 2007; Salvatici 2015, 241-74). Le numerose organizzazioni – più o meno formalizzate – che si costituiscono prendono tutte impulso dalla combinazione di questi elementi, adottano procedure simili e muovono da convinzioni analoghe, per esempio intorno alla necessità di separare i compiti dei laici da quelli dei religiosi. E tuttavia costituiscono un universo variegato, attraversato da profonde tensioni, all'interno del quale si registrano posizioni diverse per quanto riguarda il rapporto con le gerarchie ecclesiastiche, il ruolo della fede nel guidare il lavoro nel Terzo mondo o il rapporto con le istituzioni. Tra gli anni Sessanta e i primi anni settanta larga parte delle organizzazioni di volontari cresce di dimensioni, rafforza la propria struttura, ridefinisce i propri obiettivi e infine inizia a realizzare progetti di aiuto propri, senza dipendere esclusivamente dall'iniziativa delle missioni. Sono questi stessi organismi che costruiscono un dialogo con le istituzioni, da cui puntano a essere riconosciuti come interlocutori, intervenendo nel dibattito sull'iter degli interventi legislativi e sulle loro possibili ricadute. Dopo la

svolta sancita dalla legge del 1979 molti si trasformeranno in organizzazioni strutturate, la maggior parte delle quali ancora oggi attive<sup>2</sup>.

Nelle pagine che seguono si cercherà di ripercorrere la storia del volontariato per il Terzo mondo, a partire da una ricognizione, ancora incompleta, dei documenti editi e inediti che i diversi organismi hanno prodotto e conservato. Solo in pochissimi casi si sono rinvenuti archivi<sup>3</sup>, ma bollettini e pubblicazioni periodiche di vario tipo offrono una ricca messe di informazioni<sup>4</sup>. Essi costituiscono strumenti utili per ricostruire le attività delle organizzazioni (la selezione e la formazione dei volontari, la comunicazione con chi si trova sul campo, le campagne di sensibilizzazione, la raccolta fondi) ma anche il modo in cui gli aiuti ai 'paesi poveri' vengono pensati, rispetto ai valori etici che chiamano in gioco e agli effetti che dovrebbero auspicabilmente produrre. In linea con la letteratura internazionale sull'umanitarismo, questa storia dei volontari per il Terzo mondo non si pone l'obiettivo di individuare una diversa fase delle origini, che precede gli interventi legislativi degli anni Settanta<sup>5</sup>. L'intento è piuttosto quello di riconnettere la storia della cooperazione italiana a un insieme di impulsi, che provengono anche da oltre confine, a più ampie trasformazioni socio-culturali, alla circolazione di pratiche e tecniche di aiuto, superando l'idea di un punto preciso da cui tutto ha inizio. Questo slittamento di prospettiva consente peraltro di collocare più proficuamente l'esperienza italiana all'interno del quadro internazionale, andando oltre la misurazione di un ritardo dell'Italia in materia di politiche di aiuto, per intercettare invece alcuni elementi di specificità attraverso le categorie di analisi messe a disposizione dal dibattito storiografico sull'umanitarismo contemporaneo.

### Il nuovo fermento

Intorno alla fine degli anni Cinquanta comincia a prendere forma una nebulosa di piccoli gruppi, che nascono intorno a singoli vescovi, a qualche parrocchia, a sacerdoti particolarmente attivi nel supporto alle missioni. Lo scopo è quello di raccogliere e inviare beni di prima necessità, ma anche di organizzare la partenza di laici che vogliono mettersi a disposizione dei missionari per l'assistenza alle popolazioni locali. È indicativo il percorso del gruppo di docenti e professionisti che nel 1954 inizia a riunirsi presso l'Ufficio diocesano missionario di Milano per favorire «la collaborazione professionale dei laici all'azione missionaria», mette a disposizione corsi di formazione, tenta di soddisfare le ri-

<sup>2</sup> Sabina Siniscalchi ha sottolineato che solo alla fine degli anni settanta si inizia a parlare di organizzazioni non governative (Ong); Siniscalchi 1983.

<sup>3</sup> È stato possibile consultare l'archivio di Mani tese per il periodo 1966-1976, conservato presso l'Archivio storico del pontificio istituto missioni estere (Pime); l'archivio privato di Cooperazione internazionale, relativo agli anni 1965-1971; l'archivio privato di Giancarlo Malavolti e Paola Bianchini, volontari di Cooperazione internazionale negli anni 1968-1971.

<sup>4</sup> Si veda il paragrafo sulle *Attività di informazione scritta* in Costadoni 1976, 14.

<sup>5</sup> Sull'infruttuosità della ricerca delle origini si vedano Taithe 2015 e Rodogno 2021, 12-23.

chieste di medicinali e materiale sanitario provenienti dalle missioni, promuove una riflessione sul ruolo del laicato nei paesi poveri, rivolgendosi soprattutto agli studenti universitari. Nel settembre del 1957 nasce *Ad Lucem. Periodico di pensiero e di azione missionaria* e poco dopo parte per la Nigeria il primo medico formatosi grazie alle iniziative del gruppo<sup>6</sup>, che nel giugno del 1958 si costituisce in una vera e propria associazione, il Centro laici italiani per le missioni (Celim)<sup>7</sup>. Tra coloro che plaudono all'iniziativa milanese c'è il direttore del Collegio universitario aspiranti medici missionari (Cuamm) di Padova, che esiste già dal 1950 ma è rimasto una realtà piuttosto isolata<sup>8</sup>. Presieduto dal vescovo e guidato da un gruppo di ecclesiastici, si è concentrato sulla specializzazione di studenti di medicina destinati a essere impiegati nelle missioni, solitamente per dirigere ospedali e dispensari<sup>9</sup>.

Nel 1962 la guida intitolata *Il laico al servizio delle missioni*, adattamento in italiano di una pubblicazione uscita in Francia pochi anni prima, tenta un primo censimento degli «Istituti Secolari, associazioni e movimenti laici che si interessano di missioni»: l'elenco è molto esiguo, soprattutto per quanto riguarda gli organismi che non assimilano la figura del laico a quella del religioso e dunque non richiedono né il celibato (o il nubilito) né il servizio *ad vitam*. Il panorama, però, inizia a cambiare di lì a poco. Quando il volumetto esce, a Milano il gesuita Vincenzo Barbieri ha già cominciato ad accogliere e selezionare le richieste di giovani che intendono prestare servizio volontario nelle missioni, per poi provvedere alla loro formazione e a organizzare la loro partenza. È Barbieri, insieme a un gruppo di collaboratori, che nel 1965 fonda l'associazione Cooperazione internazionale (Ci). Un anno prima, sempre a Milano, è nato il Movimento Mani tese, sotto gli auspici del Pontificio istituto missioni estere (Pime) ma costituito da un gruppo di laici «ispirati dai principi cristiani che intendono condurre con metodo e continuità una campagna contro la fame e la miseria nel mondo, attraverso opere atte ad elevare la condizione sociale nei paesi in via di sviluppo»<sup>10</sup>. Il Movimento ambisce a muoversi su due fronti: «sensibilizzare chi ha il dovere di aiutare chi si trova nella miseria», dunque promuovere attività di informazione e riflessione sul «sottosviluppo», ma anche finanziare piccoli progetti realizzati in loco. Il laicato missionario non è una priorità, coloro che aspirano a prestare servizio in Africa o America latina sono indirizzati verso organismi che possono selezionarli e formarli.<sup>11</sup> Nel 1966 si dà notizia del primo volontario partito a nome di Ma-

<sup>6</sup> “Il nostro primo medico missionario in Nigeria.” *Ad Lucem* 1, 3 (gennaio 1958), 10.

<sup>7</sup> “Costituzione del Ce.L.I.M.” *Ad Lucem* 1, 2 (settembre 1958), 13.

<sup>8</sup> “Consensi ed incoraggiamenti.” *Ad Lucem* 2, 2: 12.

<sup>9</sup> “Il nostro collegio ha sei anni.” *CUAMM* 1, 1956, 1-4.

<sup>10</sup> Archivio storico del Pontificio istituto missioni estere (Aspime), scatola 17, cartelletta 2, Il movimento Mani tese, p. 2.

<sup>11</sup> “La promozione del volontariato.” *Mani tese*, luglio-agosto 1966, 1.

ni tese<sup>12</sup>, ma questo non diventa lo scopo principale dell'organizzazione, che intanto si è costituita come Associazione<sup>13</sup>.

La formazione di nuovi organismi va al di là dei casi di Cooperazione internazionale e Mani tese e si colloca all'interno del crescente associazionismo per il Terzo mondo<sup>14</sup>. La svolta compiuta in questo breve arco di tempo è significativa. I nuovi centri di aggregazione non hanno più un carattere elitario, non riuniscono solo rappresentanti delle professioni mediche, ma intercettano quel desiderio di partecipazione e di conoscenza del mondo extraeuropeo che percorre gli oratori, i gruppi di Azione cattolica, i giovani riuniti nelle parrocchie. È un desiderio che non può più essere soddisfatto dai racconti dei missionari che di tanto in tanto visitano le diocesi e raccolgono le offerte, e che trova espressione nelle lettere inviate a riviste come *Nigrizia* o *Missioni*, in cui tante e tanti giovani dichiarano la propria volontà di partire come missionari laici, chiedono informazioni, svelano le ragioni dei propri progetti<sup>15</sup>. Questo fermento e il suo coagularsi intorno ai gruppi che promuovono l'impegno dei laici per i popoli 'sottosviluppati' scaturiscono da motivazioni diverse.

Un impulso fondamentale è senz'altro quello che proviene dalle nuove indicazioni della chiesa nell'orientare le attività del laicato verso le missioni. A dare un segnale importante in questo senso è l'enciclica *Fidei Donum* del 1957, con la quale Pio XII mette al centro l'Africa, attraversata dalle tensioni e dai conflitti della decolonizzazione, e rilancia l'impegno missionario nel continente, sottolineando «l'opera efficace che i militanti laici» possono svolgere in tal senso. Il tema del laicato nelle «terre di missione» viene ripreso due anni più tardi da Giovanni XXIII nella *Princeps Pastorum*, ma sono soprattutto l'enciclica sociale *Mater et Magistra* (1961) e le aspettative riposte nel Concilio Vaticano II a suscitare un nuovo fermento, chiamando i laici a un impegno attivo contro la povertà sullo scenario mondiale. A costituire un elemento comune ai gruppi di volontari che vanno nascendo è dunque la fede intesa come opera di apostolato che va oltre i confini della nazione per abbracciare l'intera umanità. La spinta in questa direzione, tuttavia, non rappresenta semplicemente una risposta 'dal basso' ai documenti ufficiali della chiesa. A giocare un ruolo importante sono anche i contatti, le esperienze, gli stimoli che collegano alcuni gruppi cattolici italiani all'attivismo maturato altrove.

<sup>12</sup> Aspime, scatola 17, cartelletta 4, Precisazioni circa la microrealizzazione per i Padri Saveriani tramite Eugenio Susani.

<sup>13</sup> La struttura dell'Associazione Civile complessiva è piuttosto complessa, perché si articola in tre sotto-organismi: l'Associazione Mani tese, l'Associazione missionaria Mani tese (costituita dai quattro istituti missionari italiani, Comboniani, Saveriani, Pime, Consolata) e da una Federazione in cui confluiscono i primi due organismi; Aspime, scatola 16, cartelletta 1, Mani tese.

<sup>14</sup> Secondo un'indagine promossa dall'Ipalmò, dal 1958 e il 1966 si costituiscono 30 nuove associazioni per il Terzo mondo, cfr. Costadoni 1976, 8.

<sup>15</sup> Una selezione di queste lettere è pubblicata in Chiflet e Barbieri 1962, 287-314. Sulla ricezione dello «spirito conciliare» da parte delle riviste missionarie si sofferma Forno 2017.



Sono particolarmente rilevanti le strette relazioni intrecciate con alcune realtà francesi. Il gruppo milanese fondatore di Celim mantiene un intenso rapporto con l'associazione d'oltralpe Ad Lucem, che già dagli anni Trenta si occupa di laicato missionario, ma che ora – a fronte del processo di decolonizzazione in corso – sta ridefinendo il proprio programma. Si tenta, anche in seguito a profonde tensioni interne, di trovare una sintesi fra due visioni del ruolo del laicato: la missione spirituale intesa come testimonianza di vita cristiana e la realizzazione di attività volte a favorire lo sviluppo dei popoli (Denis 1996). Nei suoi primi numeri, che precedono e seguono la nascita dell'associazione milanese, la rivista stampata dai fondatori del Celim assume come referente di primo piano l'organizzazione francese di cui porta il nome. Si ospitano interventi del suo direttore, il medico Luis Paul Aujoulat, si dà conto delle novità e delle iniziative degli 'amici d'Oltralpe', si celebrano i loro raggiungimenti. Le notizie riportate dalla rivista restituiscono poi l'immagine di una relazione fatta di incontri, scambi, riflessioni condivise: la conferenza di Aujoulat a Milano, la partecipazione ai campi di formazione di Ad Lucem in Francia, il congresso dell'associazione a Parigi. Per Celim, ancora impegnata nel determinare i propri obiettivi e le azioni per perseguirli, il rapporto con l'organizzazione francese per il laicato missionario è «un forte appoggio per il cammino [da compiere] ed un esempio per l'arrivo»<sup>16</sup>.

Un impulso diretto alle prime attività italiane arriva anche dal Service du Laïcat Missionnaire (SIm) di Lione. Istituito dalla direzione nazionale delle Pontificie opere missionarie di Francia in risposta alla *Fidei Donum*, il Service du Laïcat Missionnaire raccoglie e ordina le richieste che provengono dalle missioni in merito al servizio dei laici, riceve le proposte dei volontari – non soltanto francesi – che desiderano partire e cerca di suscitare, con una tenace campagna stampa, «vocazioni missionarie laiche numerose, valide, qualificate, generose»<sup>17</sup>. L'ufficio di Lione seleziona gli aspiranti missionari laici e in caso di esito positivo li orienta verso le sistemazioni che appaiono più adeguate per loro. A Lione ha sede anche il collegio gesuita dedito alla formazione di missionari per le colonie francesi, dove approdano alcuni giovani italiani che iniziano presto a collaborare con il Service du Laïcat Missionnaire, facendone propri lo spirito e gli obiettivi<sup>18</sup>. Nasce così la sezione italiana di *Coopération Internationale*, l'ufficio dell'SIm impegnato a promuovere il laicato missionario fuori dalla Francia e a esaminare le richieste di aspiranti volontari stranieri. La decisione di svolgere un lavoro analogo a quello dell'istituto lionese direttamente a Milano porta alla nascita di *Cooperazione internazionale*, ma soprattutto l'esperienza maturata in Francia segna profondamente i metodi, le pratiche e le finalità dell'organizzazione milanese.

<sup>16</sup> “Il congresso Ad Lucem di Parigi.” *Ad Lucem* 2, 3, 1959: 10.

<sup>17</sup> Chiflet, Barbieri 1962, 70.

<sup>18</sup> Scalettari, Ceravolo 2014, 41-53; Viganò 2019, 7-22.

Per la costituzione degli organismi cattolici dediti alla promozione del volontariato laico l'orizzonte internazionale entra in gioco anche laddove non rappresenta un'esperienza diretta, ma un'arena con cui è necessario confrontarsi, per individuare un terreno comune o prendere le distanze. Al centro di questa arena si impone naturalmente l'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu), che già negli anni Cinquanta mette le politiche per lo sviluppo nella propria agenda e attraverso le grandi agenzie interviene in ambiti specifici come la sanità, l'educazione, l'infanzia, l'alimentazione. Nell'Onu gli attivisti cattolici italiani vedono un modello di intervento di straordinaria efficacia, frutto dell'imponente dispiegamento di mezzi e della specializzazione nell'assistenza tecnica<sup>19</sup>. Inoltre riconoscono alla grande organizzazione intergovernativa il merito di aver posto all'ordine del giorno del consesso internazionale questioni come quella della fame nel mondo<sup>20</sup>, in linea con la posizione di Paolo VI, che nel corso del suo pontificato interviene a più riprese sulla rilevanza dei programmi della Food and Agriculture Organization (Fao) (Buonuomo 2019). Tuttavia per un'organizzazione come Mani tese le Nazioni Unite sono l'espressione di iniziative che muovono dall'alto, coinvolgono le istituzioni ma restano inaccessibili a quelle donne e a quegli uomini comuni che pure aspirano a «fare qualcosa»<sup>21</sup>. A suscitare diffidenza è poi l'estraneità delle Nazioni Unite ai valori del cattolicesimo, che l'attivismo cattolico internazionalista aveva cercato di contrastare – con qualche parziale successo – già dall'immediato dopoguerra (Brydan 2023). Sulle pagine di *Ad Lucem* emergono così le lamentele per l'assenza di cattolici tra il personale delle agenzie dell'Onu e le accuse di 'favoreggiamento' nei confronti dei protestanti<sup>22</sup>, accuse per certi versi retaggio di un antiprotestantesimo di lunga durata<sup>23</sup>. Nello stesso tempo la guida per i laici al servizio delle missioni propone di includere nei percorsi di formazione anche coloro che entrano in servizio per le grandi agenzie intergovernative, perché possano poi promuovere al loro interno programmi di assistenza ispirati dalla «dottrina sociale della Chiesa» (Chiflet, Barbieri 1962, 74). Il confronto con le Nazioni Unite, in quanto attore internazionale per eccellenza nel campo degli aiuti al Terzo mondo, suscita dunque reazioni diverse tra i volontari italiani. Nell'insieme esse contribuiscono tuttavia ad offrire loro gli elementi per tracciare una propria specificità, fondata sulla critica alla separazione fra l'azione umanitaria e il valore etico che si intende attribuirle, ispirato a una visione cristiana della solidarietà fra i popoli. Tale visione finisce per assumere declinazioni differenti ma rappresenta un punto di partenza comune alle organizzazioni di volontari che si sviluppano in Italia.

<sup>19</sup> "L'OMS." *Ad Lucem* 2, 4: 8-10.

<sup>20</sup> Aspime, scatola 17, cartelletta 2, Il movimento Mani tese, p. 1.

<sup>21</sup> Aspime, scatola 17, cartelletta 2, Il movimento Mani tese, p. 1.

<sup>22</sup> Carla Bogani, "La F.A.O." *Ad Lucem*. 2, 2, 1958: 4- 7 e Alberto Poiaghi, "L'Organizzazione delle Nazioni Unite." *Ad Lucem* 2, 4, 1959: 5-7.

<sup>23</sup> Sull'antiprotestantesimo cattolico si concentra il progetto *Global Anti-Protestantism in the Age of Decolonization (1919-1958) (2021-2023)* coordinato da Sante Lesti presso la Scuola Normale Superiore di Pisa.

## Una rete in formazione

Con il procedere del decennio sessanta ulteriori elementi intervengono a segnare il percorso dell'impegno laico verso quello che viene sempre più frequentemente chiamato Terzo mondo. Gioca un ruolo determinante la ricezione del Concilio Vaticano II, che pure in maniera controversa favorisce l'affermazione dei movimenti laici e stimola l'attivismo dei credenti, soprattutto giovani<sup>24</sup>, in una prospettiva di rinnovamento<sup>25</sup>. In questo contesto si colloca l'internazionalismo espresso dall'enciclica di Paolo VI *Populorum Progressio* (1967), con la sua enfasi sulla giustizia sociale globale come bene comune irrinunciabile e sullo sviluppo come pre-condizione essenziale per la pace<sup>26</sup>. La nuova visione del rapporto con le società extraeuropee trova un'espressione specifica nella relazione tra i cattolici italiani e l'America latina, attraversata dall'esperienza della teologia della liberazione, che agli occhi del mondo rappresenta «la realizzazione concreta delle istanze di emancipazione e di rinnovamento uscite dal Vaticano II» (Santagata 2016, 169). Nell'ambito della fitta rete di iniziative che connettono il cattolicesimo italiano con quello latino-americano, ha luogo la fondazione, nel 1966, del Movimento laici America latina (Mlal), un nuovo organismo che intende promuovere la solidarietà con il subcontinente americano ma anche costituire un punto di riferimento per i laici desiderosi di impegnarsi direttamente 'sul campo', attraverso progetti di aiuto alle popolazioni locali (De Giuseppe 2008, 44-45; 2016). Il Mlal nasce come emanazione del Centro ecclesiale italiano per l'America latina (Ceial) – organismo dipendente dalla Conferenza Episcopale –<sup>27</sup> ma intercetta soprattutto le ispirazioni che vengono dal mondo giovanile e si avvia in tempi abbastanza brevi verso un percorso di autonomia<sup>28</sup>.

L'avvicinamento dei giovani al volontariato per il Terzo mondo naturalmente riceve impulso anche dall'emergere dei movimenti studenteschi, che alimentano la formazione di nuovi gruppi o l'allargamento delle associazioni già esistenti. Il fenomeno si estende ben al di là dei confini nazionali. In tutta Europa i movimenti degli studenti non solo promuovono iniziative di solidarietà verso i movimenti anticoloniali e antirazzisti, alimentano anche le campagne umanitarie a favore delle popolazioni 'sottosviluppate' o dei civili vittime di sanguinosi conflitti, come nel caso della guerra del Biafra (1967-1970) (Davey 2015; Kuhn 2016).

<sup>24</sup> Secondo una stima della Federazione organismi cristiani di volontariato internazionale (Focsiv) l'età media dei volontari cattolici partiti tra il 1966 e il 1971 è di 26 anni; cfr. "Censimento dei volontari laici." *Nigrizia. Fatti e problemi del mondo nero* 16, 1971: 2.

<sup>25</sup> Sulla ricezione politica e culturale del Concilio Vaticano II in Italia cfr. Santagata 2016; per uno sguardo di sintesi su Concilio e movimenti laici cfr. Faggioli 2008, 45-79.

<sup>26</sup> Si veda a questo proposito la rilevanza della *Populorum Progressio* per la definizione di una comunità cattolica internazionale, cfr. Cellini 2017, 71-76.

<sup>27</sup> Costadoni 1976, 45. Il Ceial viene istituito per promuovere la collaborazione apostolica tra la chiesa italiana e quella latinoamericana, ma si dedica anche alla formazione dei religiosi in partenza per le missioni dell'America latina.

<sup>28</sup> P. Antonio De Carolis, "Destinazione America latina." *Nigrizia. Fatti e problemi del mondo nero* giugno 1968: 28-32. Il Mlal diventa organismo indipendente dal Ceial nel 1972.

L'intreccio tra il sessantotto e l'avvio di una nuova fase nella storia dell'umanitarismo è un fenomeno transnazionale che rimanda alla trasformazione delle progettualità politiche, alla comparsa di attori inediti e alla sperimentazione di nuove pratiche per gli aiuti internazionali. Il percorso italiano dei volontari per il Terzo mondo si inserisce dunque in un processo di più ampia rilevanza, che pur con le diverse articolazioni locali trova una delle sue componenti fondamentali nell'allargamento della mobilitazione 'dal basso', caratterizzata a sua volta dall'accresciuta partecipazione giovanile.

La ricezione del Concilio Vaticano II, la teologia della liberazione, il movimento studentesco: tutto questo favorisce la moltiplicazione degli aspiranti volontari per Africa e America latina<sup>29</sup>. Sullo sfondo di una miriade di iniziative di breve durata<sup>30</sup>, nascono dunque nuove organizzazioni dedite all'invio del personale laico presso le missioni, come l'associazione Servizio volontario internazionale (Svi), costituitasi nel 1969 a Brescia, o il Gruppo di volontari cristiani di servizio civile (Gvc), fondato a Bologna due anni dopo<sup>31</sup>. Nuovi soggetti emergono inoltre per diretta affiliazione con iniziative di portata europea, come Fratelli dell'uomo, sezione italiana di un'organizzazione filantropica di matrice cattolica già esistente in Francia e in Belgio<sup>32</sup>. Non è un caso che nel 1969 si costituisca ufficialmente anche l'Associazione italiana soci costruttori (Ibo), a partire dall'esperienza di un gruppo di volontari che già nel 1957 aveva replicato nella provincia di Trento l'esperienza del sacerdote cattolico Werenfried Van Straaten, intorno al quale si erano riuniti giovani volontari per la ricostruzione delle città distrutte dalla guerra. Adesso, però, i soci costruttori estendono la propria attività ai paesi del Terzo mondo.

La rete delle organizzazioni, connesse direttamente o indirettamente anche agli impulsi che vengono da oltre confine, si espande e nello stesso tempo si rafforza e si ridefinisce. Il numero crescente di volontari e la nuova attenzione verso le realtà extraeuropee implicano un ripensamento delle istanze e degli orizzonti entro cui si sviluppa l'impegno internazionale. Nei bollettini, nei documenti interni, nelle lettere di chi è impegnato sul campo, l'immagine di una dedizione indistinta nei confronti di popoli afflitti dalla povertà e 'sottosviluppati' lascia il posto alle analisi più circostanziate della realtà socio-economica del Terzo mondo, ai richiami alla giustizia sociale globale, alle critiche verso il

<sup>29</sup> Molto meno frequenti sono le partenze per l'Asia, cfr. Costadoni 1976, Tabella 8, Volontari inviati per destinazione, 20-21. La concentrazione su Africa (in particolare sub-sahariana) e America latina caratterizza anche l'insieme dei progetti finanziati dal Mae, cfr. Ministero degli affari esteri - DGCCST 1978, 70.

<sup>30</sup> Per una efficace restituzione del ricco panorama di iniziative che fioriscono negli anni Sessanta si veda Benci 2016.

<sup>31</sup> Servizio volontario internazionale nel 2020 si è fuso con l'organizzazione Servizio collaborazione assistenza internazionale piamartino (Scaip), anch'essa di ispirazione cristiana, e hanno fondato NO ONE OUT; il Gvc (poi ridenominato Gruppo di volontariato civile) nel 2018 si è fuso con l'organizzazione WeWorld.

<sup>32</sup> Fratelli dell'uomo nasce a Milano nel 1969; nel 2020 è stata integrata in Amref Italia.

consumismo delle società occidentali, alla condanna degli imperi del passato e delle forme di neo-colonialismo. Sono gli stessi elementi di riflessione che segnano l'umanitarismo non governativo di altri paesi occidentali (Bocking-Welch 2019; Davey 2015). Pur con declinazioni e intensità differenti, essi costituiscono un terreno comune a tutti i gruppi di volontari italiani, ma nello stesso tempo implicano delle scelte identitarie che finiscono per essere di segno diverso, generano tensioni e si intrecciano con un ripensamento delle forme organizzative. A rappresentare un nodo cruciale è la questione dell'autonomia, sancita anche formalmente, dalle istituzioni ecclesiastiche all'ombra delle quali molti gruppi si sono formati. Altrettanto dirimenti le scelte che riguardano il proprio essere cattolici. Per tutti i valori riconosciuti come propri del cristianesimo (la fratellanza universale, l'amore per il prossimo, la solidarietà, l'impegno al servizio per gli altri) costituiscono il fondamento stesso dell'azione umanitaria e non si intende metterli in discussione. Ma la fede rappresenta davvero una condizione imprescindibile per tutti i volontari? Da questo interrogativo discendono le scelte concrete con cui le organizzazioni devono confrontarsi nel momento in cui determinano o ridefiniscono la propria struttura: indicare (o meno) l'appartenenza cattolica nel proprio statuto, accettare (o meno) le adesioni di uomini e donne non credenti.

Per Cooperazione internazionale questi aspetti acquisiscono un peso determinante già al momento della fondazione, nel 1965. Padre Barbieri e gli altri volontari che si recano dal notaio per espletare le procedure necessarie danno vita a un'associazione autonoma, governata da un consiglio direttivo eletto dall'assemblea generale dei soci, indipendente dalla Provincia veneto-milaneese della compagnia di Gesù che ha dato il proprio sostegno alle attività svolte fino a quel momento. Gli scopi dell'associazione dichiarati nello statuto riflettono esattamente quanto il gruppo di Cooperazione internazionale ha fatto già negli anni precedenti: invio dei volontari «tra i popoli in via di sviluppo», previa la loro preparazione «professionale, morale e spirituale»<sup>33</sup>. Nonostante la continuità degli obiettivi, la costituzione di un ente autonomo, non sottoposto alla propria giurisdizione, suscita la dura reazione dei gesuiti, Barbieri viene prima chiamato a Roma e poi espulso dall'ordine. Dalle tensioni che tutta la vicenda genera – soprattutto all'interno del primo nucleo di persone che ha operato a Milano, in stretto contatto con Lione – nasce nel 1967 una nuova organizzazione, quella dei Tecnici volontari cristiani (Tvc). La Provincia veneto-milaneese della Compagnia di Gesù partecipa alla sua fondazione e mantiene un ruolo di primo piano nella formazione di coloro che partono per il Terzo mondo<sup>34</sup>, mentre la carta statutaria definisce Tvc come una «comunità di fede, speranza e carità, che pone a propria regola il vangelo» (Viganò 2019, 45). Cooperazione

<sup>33</sup> Archivio privato Cooperazione internazionale (Apci), Statuto di "Cooperazione internazionale"; Promemoria di COOPERAZ. INTERNAZ. rilasciato al Rev.mo P. Arrupe, Generale della Compagnia di Gesù. Sulla vicenda si veda anche Scalettari, Ceravolo 2014, 99-105.

<sup>34</sup> Inoltre un posto del Consiglio esecutivo è riservato a un religioso; Viganò 2019, 44.

internazionale, invece, si apre anche ai non credenti che condividono i valori e gli obiettivi dell'organizzazione.<sup>35</sup>

La questione della professione di fede e del rapporto con gli istituti ecclesiastici si pone in modo simile per Mani tese. Il gruppo costituitosi sotto gli auspici del Pontificio istituto missioni estere si fonda su una duplice ferma convinzione: mantenere al centro i valori del cristianesimo ma aprirsi ad ogni possibile collaborazione senza esigere «dagli aderenti [al movimento] la pratica cristiana»; cooperare con le gerarchie ecclesiastiche senza dipendere da esse<sup>36</sup>. Per questo l'associazione che nasce nel 1966 dal preesistente movimento si struttura secondo un'architettura complessa, attraverso la quale si cerca di tenere in equilibrio le prerogative della componente laica e di quella missionaria<sup>37</sup>. L'equilibrio resta in vita, non senza tensioni e discussioni interne, fino al 1976, quando l'associazione dei laici si separa dai missionari, pur ribadendo la propria ispirazione cristiana<sup>38</sup>.

Matrice comune e scelte differenti rispetto alle declinazioni dell'appartenenza religiosa si riflettono anche sulla costituzione e lo sviluppo degli organismi federativi che riuniscono le diverse organizzazioni, per favorirne l'azione coordinata ma anche per dare loro maggior forza e visibilità di fronte alle istituzioni. In altri paesi occidentali la costituzione di organismi di coordinamento già in passato è stata adottata dalle Ong umanitarie per migliorare le proprie capacità operative, e negli anni Sessanta appare come uno strumento utile per affrontare la sfida dello sviluppo globale<sup>39</sup>. Per questo come per altri aspetti le scelte organizzative compiute oltre confine offrono agli organismi italiani possibili modelli da seguire o da cui differenziarsi, nella convinzione che le forme dell'operare devono «essere estremamente aderenti alla psicologia dei rispettivi ambienti»<sup>40</sup>. Il contesto italiano è caratterizzato dalla presenza di soggetti di piccole o piccolissime dimensioni e da una molteplicità di iniziative, diffuse sul territorio, che non di rado hanno vita breve<sup>41</sup>: il ricorso a soluzioni di tipo federativo appare senza dubbio come un'opzione utile per conferire maggiore efficacia alle proprie attività. Senza contare che i diversi organismi già si tengono – formalmente o informalmente – in contatto fra loro e organizza-

<sup>35</sup> Significative in questo senso le affermazioni di Barbieri, secondo il quale, una volta accettati i valori su cui il volontariato deve fondarsi, «un marxista può avere tante possibilità di riuscita quanto un cattolico»; Vincenzo Barbieri, «La scelta del volontario.» *Nigrizia. Fatti e problemi del mondo nero* 1° aprile 1971, 52.

<sup>36</sup> Aspime, scatola 16, cartelletta 1, Mani tese, giugno 1970.

<sup>37</sup> Si veda la nota 16.

<sup>38</sup> Aspime, scatola 16, cartelletta 1, Mons. Aristide Pirovano, Riflessioni su Mani tese, 1/10/1976.

<sup>39</sup> Si veda a questo proposito la nascita della Voluntary Committee on Overseas Aid and Development, che riunisce molte delle Ong umanitarie britanniche, cfr. O'Sullivan 2021, 75.

<sup>40</sup> Aspime, scatola 16, cartelletta 2, Presentazione di Mani tese, 07/01/1968. Nel documento, firmato dal presidente Silvio Ghielmi, si afferma «Noi abbiamo accuratamente studiata l'azione e la metodologia di altri movimenti stranieri» e si propone una breve analisi del modo di operare di Oxfam.

<sup>41</sup> L'indagine promossa dall'Ipalmò parla del «proliferare di "gruppi fungo", che nascono e muoiono nel giro di un anno», Costadoni 1976, 8.

no iniziative comuni, in particolare per l'informazione e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

Il primo tentativo di coordinamento formalizzato è già del 1966, nasce all'ombra delle istituzioni ecclesiastiche e si pone obiettivi piuttosto limitati. La Federazione degli organismi di laicato missionario (Folm) viene istituita sotto il patrocinio della Commissione episcopale missionaria, accoglie come membri solo gli organismi già approvati dal proprio vescovo e i suoi scopi non vanno molto oltre la circolazione e lo scambio di informazioni<sup>42</sup>. Questa impostazione, però, ha una durata piuttosto breve: le tensioni interne, legate alla ricerca di autonomia dalle autorità ecclesiastiche e alla volontà di acquisire maggior forza e capacità operativa, portano tra il 1969 e il 1970 a una transizione interna (Benci 2016, 271), che vede la Folm tramutarsi nella Federazione organismi cristiani di volontariato internazionale (Focsiv). Il nuovo statuto, approvato nel 1971, stabilisce che gli organismi federati – circa una ventina – oltre a collaborare per la realizzazione dei loro obiettivi, per esempio per la formazione dei volontari, tengano viva una riflessione comune sulle ragioni del proprio impegno e sui principi che lo ispirano, «sia evangelici sia ecclesiologicali». Nello stesso tempo si prevede che l'accettazione di volontari non praticanti o non credenti possa essere scelta dai singoli organismi aderenti alla Federazione, alla condizione che «venga assicurata ai non credenti la possibilità di approfondire adeguatamente – durante il periodo di formazione – le proprie motivazioni»<sup>43</sup>.

Intanto nel 1966 è nato il Comitato di coordinamento delle organizzazioni per il servizio volontario (Cosv); lo spirito di aggregazione, in questo caso, non è determinato dal riconoscimento dei valori cristiani come fondamento del volontariato ma piuttosto dall'intento di proporsi come interlocutori per le istituzioni, promuovere lo sviluppo dei programmi di cooperazione italiani in linea con l'agenda delle grandi organizzazioni intergovernative, ottenere pieno riconoscimento giuridico del valore sociale del volontariato, a livello nazionale e internazionale<sup>44</sup>. Non è un caso che diverse delle 17 organizzazioni che risultano appartenenti al Cosv nel 1970 siano federate anche alla Focsiv<sup>45</sup>: la doppia appartenenza corrisponde a una varietà di esigenze, che vanno dall'ancoramento identitario alla ricerca di dialogo con le istituzioni e che caratterizzano una

<sup>42</sup> “La ‘Federazione Organismi Laicato Missionario’. Statuto.” *Ad Lucem* 3, 1966: 9-10. Gli organismi aderenti alla Folm sono solo una decina, cfr. Vincenzo Barbieri, “Le dimensioni del volontariato in Italia.” *Volontari e Terzo mondo* 3, 1973: 21.

<sup>43</sup> Centro studi FOCSIV, *Organismi cristiani di servizio internazionale volontario*, Bologna, EMI, 1976, 26. Si tratta di una indicazione dello statuto discussa e controversa, si veda per esempio l'articolo “Cristiani o no? Una precisazione inviata da Celim alla Focsiv e ad alcuni altri organismi”, *Ad Lucem* 4, 1973: 6-7.

<sup>44</sup> Apci, Obiettivi e composizione del C.O.S.V.

<sup>45</sup> Si tratta di Celim, Cuamm, Ci, Mlal, Svi, ibidem. Naturalmente si rilevano anche scelte di segno diverso, non tutte le organizzazioni aderiscono a una federazione: tra queste, per esempio, Mani tese.

fase ancora estremamente fluida, i cui protagonisti possono contemporaneamente lamentare l'esiguità del breve cammino compiuto e prefigurare grandi progetti per il futuro<sup>46</sup>.

Da missionari laici a volontari

Il titolo della guida, già ricordata, che esce in Italia nel 1962 – *Il laico al servizio delle missioni* – è di per sé esplicativo: coloro che partono per l'Africa o l'America latina lo fanno per mettersi a disposizione delle attività missionarie in loco. Per questo – in Italia come in Francia – sono chiamati missionari laici<sup>47</sup>, sebbene il termine 'missionario' riferito a un laico per qualcuno continui a sembrare illegittimo anche dopo le indicazioni provenienti dai documenti del Concilio Vaticano II<sup>48</sup>. Nel tempo la questione della denominazione resta confusa e per certi versi controversa, anche perché l'assimilazione fra religiosi e laici attraverso il termine 'missionari' sembra avere per tutti delle controindicazioni: i primi vedono minacciato l'ordine gerarchico che consente loro di controllare le attività sviluppate intorno alla missione, i secondi temono di veder interpretato il loro lavoro come mero proselitismo. Nel corso degli anni si parla sempre più frequentemente di volontari anziché di missionari laici: il riferimento alle missioni si eclissa, mentre si pone l'accento sull'impegno di chi parte come espressione di puro volontariato, non di professione retribuita. E tuttavia ancora nel 1978 c'è chi preferisce tornare a definirsi 'missionaria laica', per ribadire la specificità delle proprie motivazioni rispetto agli esperti della cooperazione<sup>49</sup>.

Nonostante il mutare delle denominazioni, il legame con le missioni resta predominante fino agli anni Settanta inoltrati, quando le singole organizzazioni iniziano a sviluppare i propri programmi, anche per effetto della legge entrata in vigore nel 1972, che introduce la possibilità di ottenere finanziamenti dal Ministero degli affari esteri per un progetto di cooperazione, purché questo impieghi prevalentemente volontari<sup>50</sup>. Ma finché non ha luogo questa svolta, i missionari restano il punto di riferimento principale, anche perché costituiscono l'unica «rete efficiente nel Terzo mondo» su cui si può fare affidamento<sup>51</sup>. D'altra parte per tutte le organizzazioni non governative dei paesi europei le reti missionarie

<sup>46</sup> Barbieri, *Le dimensioni del volontariato in Italia*.

<sup>47</sup> P. Riviere, "Missionario laico' modo di dire inesatto?." *Ad Lucem* 1, 1963: 1-2. Si tratta della sintesi di un articolo apparso sulla rivista *Ad Lucem* pubblicata a Parigi.

<sup>48</sup> Si veda la lettera intitolata "Missionari Laici" pubblicata su *Nigrizia. Fatti e problemi del mondo nero* (aprile 1970: 2) e la relativa risposta.

<sup>49</sup> Silvana Bottignole, "Il volontario: un utopista?." *Volontari e Terzo mondo* 1, 1978: 7-12.

<sup>50</sup> Ministero degli affari esteri – DGCCST 1978, 20-21. Si veda anche l'articolo di Vincenzo Barbieri, "Progetti di sviluppo." *Nigrizia. Fatti e problemi del mondo nero* 3, 197: 26-29.

<sup>51</sup> Significativa la riflessione interna a Mani tese rispetto ai pareri critici sull'alleanza con i missionari: «chi trova una rete più efficiente nel Terzo mondo per fare quello che facciamo la proponga», *Aspime*, scatola 16, cartelletta 1, Tavola dei concetti e dei criteri, 4.



sono cruciali per operare nei territori ex coloniali, poiché possono fornire informazioni, basi logistiche, contatti con le popolazioni del luogo<sup>52</sup>. In Italia per un lungo periodo sono gli stessi missionari a inoltrare le richieste di personale laico, che viene selezionato, formato e fatto arrivare a destinazione dalle diverse organizzazioni<sup>53</sup>. Queste, dunque, nel programmare l'invio di laici non seguono una visione organica e autonoma degli interventi necessari, ma si limitano a supportare il lavoro portato avanti dalle missioni.

La prima ricaduta di questo tipo di impostazione riguarda l'insieme delle attività in cui i volontari sono impegnati: uno spettro piuttosto variegato, che include l'assistenza medica, la cura delle madri e dei bambini, l'insegnamento a vari livelli, la collaborazione alla costruzione di piccole infrastrutture. Sanità, istruzione, maternità e infanzia, sono gli ambiti in cui l'umanitarismo internazionale ha trovato la propria espressione fin dal momento in cui ha iniziato a prendere forma, con la filantropia coloniale del XIX secolo (Salvatici 2015, 63-82). Gli stessi settori risultano preminenti anche tra i missionari cattolici, che la chiesa adesso esorta a impegnarsi attivamente contro la povertà nel mondo, con il sostegno dei 'militanti laici'. Su questo raggio di azione si innestano poi gli impulsi che provengono dall'insistenza sullo sviluppo dei programmi internazionali, promossi sia dalle agenzie delle Nazioni unite sia dalle Ong europee con una più lunga tradizione alle spalle, come Oxfam, War on Want, Christian Aid e Save the Children<sup>54</sup>. Acquisiscono dunque maggiore rilevanza le piccole opere infrastrutturali (pozzi, ponti, canali), l'attivazione di micro-attività economiche (allevamenti domestici, laboratori artigianali, aziende agricole familiari, piccole attività commerciali) e la formazione professionale.

A virare in maniera più evidente in questa direzione è per esempio Mani tese. L'organizzazione ha come obiettivo principale il finanziamento di microprogetti da realizzarsi nelle diverse località del Terzo mondo, partendo dalle richieste che provengono dalle singole missioni. La cinghia di trasmissione è anche in questo caso rappresentata dalla rete dei missionari, ma dall'Italia i volontari selezionano e orientano le richieste in base al programma e agli obiettivi che Mani tese si è data. L'intento è quello di «realizzare degli esempi piccoli ma suscettibili di sviluppo autonomo», pensati per garantire occupazione, in grado di funzionare da modello e di essere replicati. Al referente della missione si chiede di 'fare da mediatore' fra i volontari residenti in Italia e 'gli indigeni', in modo che i primi possano valutare l'adeguatezza delle opere e monitorarne la realizzazione, i secondi essere consapevoli del fine a cui l'associazione guarda<sup>55</sup>. La scelta delle richieste che provengono dalle missioni corrisponde quindi a un disegno complessivo, secondo il quale l'insieme dei microprogetti serve a creare lavoro

<sup>52</sup> Salvatici 2015, 221, 227, 268-69.

<sup>53</sup> Si veda il saggio di Sara Ercolani in questo volume.

<sup>54</sup> O' Sullivan 2021; Anna Bocking-Welch 2019, 154-84; Baughan 2022, 169-205.

<sup>55</sup> Aspime, scatola 17, cartelletta 3, Lettera a P. Pezzoni Luigi, 31/5/1967 e Note sullo sviluppo di Mani tese, 16/6/1967.

e dunque a porre le premesse per uno sviluppo graduale e il più possibile autonomo delle popolazioni locali.

Le organizzazioni che diversamente da Mani tese si dedicano principalmente all'invio di volontari laici non rinunciano affatto a conferire al proprio impegno un potenziale trasformativo, teso verso l'avanzamento socio-economico delle società del Terzo mondo. Tuttavia quel potenziale è attribuito più alle motivazioni, alle qualità, alle competenze dei singoli che alla progettazione delle attività che essi devono svolgere. Per questo la selezione e la formazione dei volontari diventano due pietre angolari nell'agenda dei diversi organismi. Nei bollettini e nelle pubblicazioni interne, negli interventi che appaiono sulle riviste missionarie, nei fogli informativi, si torna continuamente a riflettere sull'interrogativo «chi è il volontario?». La risposta viene cercata in primo luogo 'in negativo', ovvero spiegando ciò che i volontari non devono essere: persone in cerca di avventure, attratte da un mondo sconosciuto ed esotico; disoccupati privi di ogni altra prospettiva o addirittura convinti di aprirsi la strada verso una carriera professionale; giovani desiderosi di sfuggire alla società in cui vivono o a una situazione familiare in cui si sentono oppressi<sup>56</sup>. Non è così facile, invece, argomentare 'in positivo' e indicare i connotati che le volontarie e i volontari devono avere, a cominciare dalle ragioni della loro scelta.

Torna spesso, anche nelle testimonianze di coloro che sono già partiti, il riferimento diretto o indiretto a un impulso interiore, a motivazioni che proprio per il fatto di non essere razionali sfuggono a ogni tipo di interesse personale. Di questo impulso interiore si parla spesso come di una vocazione. Il termine ricorre nelle lettere di chi spiega perché vorrebbe partire o di chi si trova già al lavoro nelle missioni, ma anche nei periodici e nei documenti delle organizzazioni<sup>57</sup>; è più frequente nei primi anni, ma non scompare mai, neppure quando i 'missionari laici' diventano 'volontari'. Parlare di vocazione a partire da una comune appartenenza cattolica significa, inevitabilmente, evocare una similitudine con la chiamata dei religiosi al servizio di Dio. Tuttavia si introducono declinazioni diverse, che mirano a svincolare l'idea di una spinta interiore da ogni ipotesi di richiamo divino: «la scelta di ciascuno deve essere chiara e libera – si afferma in un documento di Cooperazione internazionale – e bisogna sentirla senza romanticismi ed infatuazioni e senza visioni celestiali, che Dio non si muove per così poco...»<sup>58</sup>. Resta però la convinzione che la disponibilità a impegnarsi nel

<sup>56</sup> Vincenzo Barbieri, "La scelta del volontario." *Nigrizia. Fatti e problemi del mondo nero*, aprile 1971: 32. Bottignole, "Il volontario: un utopista?"; "Il Centro Italiano Laici per le Missioni." *Ad Lucem*, 4, 1964: 9-10.

<sup>57</sup> Chiflet e Barbieri 1979, 293; P. Antonio De Carolis, "Destinazione America latina." *Nigrizia. Fatti e problemi del mondo nero*, giugno 1968: 29; "Un pezzo di pane per lui e uno per loro, Testimonianze." *Nigrizia. Fatti e problemi del mondo nero*, giugno 1971: 31; Apci, *Bozza del piano di formazione*, 2.

<sup>58</sup> *Ibidem*. È utile ricordare che in questi anni si sviluppa anche un dibattito sulla vocazione sacerdotale, che nel 1970 trova espressione ne *I servi inutili: meditazioni sul ministero sacerdotale* di Ernesto Balducci (Cittadella Editrice). Ringrazio Anna Scattigno per questa indicazione.

Terzo mondo è necessario ‘sentirla’, e questo ‘sentimento’ rappresenta un requisito fondamentale. Torna dunque nel movimento dei volontari italiani la visione ricorrente degli *humanitarians* come uomini e donne ai quali è richiesta una motivazione fuori dalla norma, che alimenta lo spirito di sacrificio, la capacità di adattamento, la disponibilità verso gli altri, e conferisce un tratto di unicità al lavoro per i popoli di paesi lontani<sup>59</sup>.

Tuttavia la vocazione all’umanitarismo, verificata attraverso le scrupolose procedure di selezione iniziale, non è di per sé sufficiente. I volontari e le volontarie necessitano una adeguata preparazione, a cui generalmente si provvede combinando incontri periodici e corsi residenziali, secondo soluzioni che possono cambiare a seconda delle singole organizzazioni. Chi aspira a partire con Celim, per esempio, deve seguire per almeno due anni gli incontri quindicinali dedicati al Gruppo formazione e partecipare ad almeno uno dei due campi (uno invernale, l’altro estivo) organizzati ogni anno<sup>60</sup>. Per Cooperazione internazionale, Tvc, e la Lay Volunteers International Association (Lvia)<sup>61</sup>, invece, è la formazione residenziale ad avere maggior peso: gli aspiranti volontari trascorrono almeno sei mesi insieme, impegnandosi – oltre che nella preparazione per la partenza verso Terzo mondo – in lavori manuali utili alla collettività. Le diverse opzioni traggono ispirazione da esperienze d’oltre confine. I campi di Celim sono l’edizione locale di quelli dell’associazione francese Ad Lucem, anzi, inizialmente i giovani da formare vengono inviati in Francia, poi dal 1961 si provvede in maniera autonoma<sup>62</sup>. La lunga formazione residenziale guarda invece all’esempio del Service du Laïcat Missionnaire di Lione, che anche in questo caso, almeno per quanto riguarda Cooperazione internazionale e Tvc, provvede alla preparazione degli italiani prima che vengano avviate iniziative locali ad hoc<sup>63</sup>. Cooperazione internazionale ripropone a Milano la soluzione secondo la quale i ‘corsisti’ si impegnano in piccoli lavori all’esterno delle residenze, per garantire la sopravvivenza dell’intero gruppo. Tra questi lavori c’è anche la raccolta di materiali per il riciclo, come la carta, gli stracci, il vetro: sul percorso di formazione influisce dunque l’insegnamento di Emmaüs, espressione molto popolare della battaglia cristiana contro la povertà che trova uno dei suoi pilastri nella restituzione di valore agli scarti della società dei consumi.

<sup>59</sup> Si tratta di un elemento molto presente nel dibattito intorno al primo corpo internazionale umanitario, quello della United Nations Relief and Rehabilitation Administration, nel secondo dopoguerra, cfr. Salvatici 2012; per una riflessione intorno ai requisiti ipotizzati per gli/le *humanitarians* si veda Malkki 2015.

<sup>60</sup> “Il Centro Italiano Laici per le Missioni.” *Ad Lucem* 4, 1964, 7-8. Successivamente gli incontri diventano più frequenti e si tengono in un arco di tempo inferiore; nel 1971 sono realizzati 30 incontri nell’arco di nove mesi; “Relazione 1970-71.” *Ad Lucem* 4, 1971: 10.

<sup>61</sup> Lvia viene fondata nel 1967, a partire dall’attività per il Terzo mondo già avviata da un gruppo di giovani riuniti a Cuneo intorno al sacerdote Aldo Benevelli.

<sup>62</sup> Guido Pianfetti, “Campo Ce.L.I.M. (Valle di Genova Agosto 61).” *Ad Lucem* 2, 1961: 9-12.

<sup>63</sup> I volontari di Tvc destinati alle missioni africane continuano a seguire gli stage di preparazione a Lione fino alla metà degli ottanta, quando l’organizzazione cessa le attività.

L'abbé Pierre, fondatore e anima dell'associazione francese, impegnato proprio a partire dalla fine degli anni Cinquanta nell'espansione internazionale di Emmaüs (Brodiez-Dolino 2008), costituisce una figura di rilievo per i cattolici italiani mobilitati per il Terzo mondo<sup>64</sup>.

Nell'insieme il movimento italiano contribuisce alla circolazione transnazionale di pratiche di formazione che hanno il loro fondamento nella sperimentazione comunitaria di una vita frugale e spartana, nella riflessione di gruppo, nell'acquisizione condivisa di valori e convinzioni che devono costituire il timone e la bussola dei volontari in Africa o in America latina. L'importanza attribuita al contributo dei singoli volontari – nell'impossibilità di progettare il lavoro sul campo, determinato dalle richieste dei missionari – non corrisponde affatto ad un approccio individualista all'attività umanitaria. Infatti l'opera di ciascuno assume significato all'interno di una dimensione collettiva, che si tenta di sviluppare prima con la formazione e poi sfidando la separazione fra la sede 'centrale' e 'il campo'. Per questo si mantiene il più possibile viva la corrispondenza con i volontari partiti per i paesi del Terzo mondo, chiamati dopo il loro rientro a trasformare la propria esperienza in patrimonio comune, intervenendo nei corsi di preparazione per i 'nuovi' o comunque contribuendo alla vita dell'organizzazione.

Gli incontri periodici, i campi estivi, i corsi residenziali si concentrano sui principi e i fini del volontariato internazionale, sulla preparazione spirituale, sulla riflessione intorno alle ragioni del sottosviluppo, su alcune conoscenze generali (geografiche, economiche, antropologiche) dei paesi dell'Africa, dell'Asia, dell'America latina. Le qualifiche necessarie per svolgere il proprio lavoro devono invece essere già possedute da chi ambisce a partire. I missionari chiedono medici, infermiere, ostetriche, insegnanti, periti meccanici ed elettrotecnici, tecnici agricoli e veterinari, e queste richieste giocano un ruolo fondamentale tanto nell'assegnazione della destinazione quanto nella selezione iniziale. La possibilità di essere impiegate come insegnanti, assistenti sociali, ostetriche, infermiere o pediatre apre la strada del volontariato internazionale anche alle donne<sup>65</sup>. D'altra parte gli ambiti dell'«assistenza allo sviluppo» che coincidono con le attività di carattere umanitario (la salute, l'educazione, la tutela dell'infanzia) vengono storicamente assimilati al lavoro di cura e generalmente ritenuti di competenza femminile<sup>66</sup>.

Le donne che partono da sole sono più frequentemente indirizzate presso le suore missionarie, ma molte organizzazioni consentono – o addirittura caldegiano, come nel caso di Cooperazione internazionale – la partenza di coppie,

<sup>64</sup> “Messaggio dell'Abbè Pierre a Mani tese.” *Mani tese* maggio-giugno 1966; “L'Abbè Pierre in Italia.” *Nigrizia. Fatti e problemi del mondo nero*, maggio 1966: 19-20.

<sup>65</sup> *Ad Lucem* nel 1962 distingue tra competenze richieste 'nel campo maschile' e 'nel campo femminile', specificando che le eventuali volontarie devono prendere seriamente in considerazione «le comprensibili difficoltà per il loro inserimento in missione»; *Qualità necessarie al laico che intende impegnarsi nelle missioni*, 2, 1962: 13.

<sup>66</sup> Möller Esther, Johannes Paulmann, Katarina Stornig 2020, 11-14.

sempre prevedendo l'occupazione di entrambi i componenti. Secondo una stima approssimativa pubblicata dal bollettino della Focsiv nel 1972, le associazioni appartenenti alla federazione hanno inviato fino a questo momento un numero di donne (463) leggermente maggiore rispetto a quello degli uomini (429)<sup>67</sup>. La percentuale di donne, sempre in ambito Focsiv, si mantiene di poco superiore al 50% fino alla fine degli anni Settanta, e conosce una flessione solo all'inizio del decennio successivo, quando prende avvio il processo di professionalizzazione del personale<sup>68</sup>. Dietro queste cifre, che rivelano una cospicua presenza femminile per tutto il periodo in cui emerge e si espande il movimento del volontariato internazionale, si cela un intreccio complesso di rotture e continuità, che prende forma a partire dalle differenze di genere. Per le volontarie il servizio nel Terzo mondo apre la strada – in maniera analoga e nello stesso tempo diversa da quanto accade per i volontari – a esperienze non comuni, che assumono significato alla luce dei valori nei quali si riconoscono ma consentono loro anche di sperimentare nuovi spazi di autonomia, di azione e di relazione. Dall'altro lato le donne, per lo più giovani, che partono per l'Africa o l'America latina restano imbrigliate nella stessa segregazione professionale che continua a segnare il mercato del lavoro italiano, nonostante il limitato ingresso femminile in nuovi settori di attività a seguito delle trasformazioni legate al miracolo economico. Per i volontari e le volontarie resta comunque la convinzione che le competenze mediche, didattiche, tecniche o di assistenza sociale sono semplicemente messe al servizio di un impegno per il Terzo mondo che non è di per sé una professione. Ed è proprio questo uno degli aspetti che diventano sofferti, controversi e discussi con lo svilupparsi di un rapporto più strutturato con le istituzioni.

#### Di fronte alle leggi

La legge 1033 del novembre 1966 – più nota come legge Pedini, dal nome del deputato democristiano che l'ha proposta – costituisce una novità significativa per il mondo del volontariato internazionale, pur essendo lontana dal promuovere il riconoscimento da parte delle istituzioni. Infatti il provvedimento, che recepisce in parte le istanze poste dai sostenitori del diritto all'obiezione di coscienza<sup>69</sup>, norma principalmente il rinvio e poi la dispensa del servizio militare. Questo può essere sostituito con due anni di lavoro volontario in un paese del Terzo mondo, svolto per conto di organismi riconosciuti dallo stato. La legge, dunque, non valorizza l'impegno e l'opera del volontario, anzi, finisce per favorire la sua identificazione con il giovane che vuole «saltare il militare»<sup>70</sup> o ad-

<sup>67</sup> Vincenzo Barbieri, "Le dimensioni del volontariato in Italia." *Volontari e Terzo mondo* 2, 1973: 21. Barbieri tuttavia non specifica a partire da quale anno è stata effettuata la stima.

<sup>68</sup> "1972-1981 Dieci anni di volontariato internazionale. Un'analisi statistica a cura di Paolo Andreoli e Lamberto Epifani." *Volontari e Terzo mondo* 4, 1983, tabella 1.

<sup>69</sup> Si veda su questo Labbate 2020.

<sup>70</sup> Barbieri, "Le dimensioni del volontariato in Italia".

dirittura con «l'antinazionale renitente alla leva»<sup>71</sup>. Inoltre la normativa entra in vigore solo nel novembre 1967 e comincia a funzionare con lentezza e molta fatica, tanto che rispetto a tutti i volontari partiti con le organizzazioni federate alla Focsiv quelli che dieci anni più tardi avranno beneficiato della dispensa del servizio militare saranno meno della metà<sup>72</sup>.

In questo contesto, l'approvazione della legge 1222 sulla Cooperazione tecnica con i paesi in via di sviluppo, approvata nel dicembre 1971, segna un cambiamento importante. Il provvedimento, lungamente discusso in parlamento, definisce le competenze del Ministero degli affari esteri in materia di cooperazione allo sviluppo, ma dedica anche una specifica attenzione tanto alla figura dei volontari quanto agli organismi che ne organizzano la partenza. Il volontario in servizio civile non è più soltanto colui che sceglie di partire in alternativa al servizio militare, ma un cittadino (o una cittadina) maggiorenne che in possesso dei requisiti necessari e dopo adeguata formazione sceglie di prestare la propria opera per due anni nei paesi 'in via di sviluppo'. Per questa figura è previsto un inquadramento contrattuale che garantisce assicurazione e trattamento economico, prescindendo però 'dal fine di lucro e di carriera'. Alle organizzazioni di volontariato è riconosciuta la possibilità di ottenere l'idoneità per la formazione e la realizzazione di programmi di assistenza allo sviluppo, attività per le quali esse possono ricevere un contributo dallo stato.

Pur con le dovute riserve, relative per esempio all'esiguità della copertura finanziaria, la legge 1222 viene accolta positivamente da molti<sup>73</sup>, poiché sembra essere capace di riconoscere il ruolo svolto dai volontari senza assimilarli alle figure dei tecnici, rispetto alle quali il movimento dei laici per il Terzo mondo ha sempre voluto rimarcare la propria specificità. D'altra parte questo movimento è un attore partecipe tanto durante l'elaborazione della nuova normativa, quanto per la sua entrata in vigore. Mario Pedini, anche in questo caso tra i politici che promuovono la legge, mantiene intensi rapporti con gli organismi del volontariato cattolico<sup>74</sup>, e la Focsiv rivendica un ruolo significativo sia nella redazione del provvedimento sia nel «far sì che la sua applicazione venga sottratta alle lentezze e alle secche della burocrazia»<sup>75</sup>.

Per la legge 1222 viene però prevista una copertura finanziaria solo di 4 anni e in prossimità della scadenza di questo periodo da più parti si inizia a chiedere un nuovo provvedimento, capace di espandere e razionalizzare l'impegno italiano nella cooperazione internazionale. Si arriva così alla legge n. 38 del 1979

<sup>71</sup> Anacleto Dal Lago, "Per il potenziamento del volontariato nell'ambito dei programmi di cooperazione sanitaria con i Pvs." *Volontari e Terzo mondo* 4, 1981: 23.

<sup>72</sup> "1972-1981 Dieci anni di volontariato internazionale", 10.

<sup>73</sup> Si veda per esempio Vincenzo Barbieri, "L'Italia per il Terzo mondo." *Nigrizia. Fatti e problemi del mondo nero*, novembre 1971: 26-29.

<sup>74</sup> Apci, Discorso d'apertura del Presidente al Consiglio Direttivo del 29 settembre 1969, p. 2. Si veda inoltre lo scambio epistolare tra Mario Pedini e il Centro Missionario del Pime (cui fa riferimento *Mani tese*); Aspime, scatola 17, cartelletta 1.

<sup>75</sup> "Il punto sulla presenza della Focsiv a fine 1973." *Ad Lucem* 4, 1974: 11.

sulla Cooperazione dell'Italia con i paesi in Via di Sviluppo. Il nuovo intervento legislativo affida a uno specifico dipartimento, istituito all'interno del Mae, tutte le attività di cooperazione condotte dal governo, tentando per la prima volta di ricondurre a un unico quadro, normativo e istituzionale, le politiche sul tema in questione (Isernia 1995, 89-96). Si tratta di una risoluzione necessaria alla luce tanto delle pressioni provenienti dagli organismi intergovernativi di cui l'Italia fa parte<sup>76</sup>, quanto del dibattito pubblico nazionale, all'interno del quale la questione della cooperazione sta assumendo una crescente rilevanza, soprattutto in merito alla lotta contro la fame nel mondo. Il 'volontariato civile' trova anche nella legge n. 38 del 1979 un adeguato riconoscimento, a fianco degli 'esperti', per i quali si prevede adesso un più preciso inquadramento. Di fronte alla nuova normativa, tuttavia, il nodo cruciale non è tanto vedere definita la figura del volontario, ormai affermatasi, quanto ripensare la propria collocazione all'interno di un quadro complessivo che si sta rapidamente trasformando, in primo luogo per l'accresciuto e più organico impegno dello stato in materia di cooperazione.

Per quanto gli organismi del volontariato internazionale ribadiscano il loro ruolo di pionieri nell'aver aperto la strada alle attività di assistenza allo sviluppo<sup>77</sup>, è evidente che la legge e le funzioni attribuite al Dipartimento del Mae impongono un cambiamento di passo e di impostazione. Le organizzazioni possono presentare le proprie proposte di intervento per ottenere finanziamenti pubblici, e nello stesso tempo possono assumere la funzione di esecutori di progetti concordati direttamente dal Ministero degli affari esteri con i paesi beneficiari. In entrambi i casi gli organismi di volontariato devono recepire gli orientamenti e le modalità operative del governo, collocandosi all'interno dei programmi istituzionali. L'indagine condotta da Focsiv sul decennio 1972-1981 sottolinea proprio che gli interventi legislativi «hanno operato, fra gli altri, come elementi istituzionalizzanti e razionalizzanti il fenomeno del volontariato internazionale»<sup>78</sup>.

È dunque l'intreccio fra gli interventi governativi in materia di cooperazione e la ridefinizione del profilo delle organizzazioni da tempo impegnate nei paesi del Terzo mondo a segnare la trasformazione in atto alla fine degli anni Settanta. Per gli organismi nati un decennio prima dalla mobilitazione del mondo cattolico si apre ora un percorso che prevede l'espansione degli ambiti di competenza, il rafforzamento e la specializzazione delle strutture di gestione, il passaggio alla professionalizzazione del personale. La nuova realtà che emerge, destinata a trovare una più esplicita connotazione nel corso degli anni Ottanta<sup>79</sup>, è spesso identificata con la fase d'avvio della cooperazione italiana, ma non può essere

<sup>76</sup> In particolare le Nazioni unite e il Comitato per l'assistenza allo sviluppo dell'Ocse, che introduce un sistema di controllo sull'entità delle risorse destinate dai paesi membri alle regioni 'sottosviluppate'; Schmelzer 2016, 227-38.

<sup>77</sup> Dal Lago, "Per un potenziamento del volontariato", 24.

<sup>78</sup> "1972-1981 Dieci anni di volontariato internazionale", 16.

<sup>79</sup> Si veda il saggio di Fiorenzo Polito in questo volume.

disgiunta dalla precedente storia del volontariato internazionale. Lo sguardo di più lungo periodo ci consente di guardare alle politiche istituzionali da una diversa prospettiva, introducendo nuovi attori nel quadro di analisi e riconoscendo una specifica rilevanza alle loro convinzioni, aspettative e modalità di agire. Non solo, la ricostruzione della storia dell'attivismo cattolico per il Terzo mondo ci permette anche di individuare gli elementi di peculiarità del 'caso italiano' e di riconnetterli ai percorsi dell'umanitarismo non governativo internazionale.

Dalla fine degli anni Cinquanta e nel corso di tutto il decennio successivo la mobilitazione per l'avanzamento socio-economico dei 'paesi poveri' attraverso larga parte delle società occidentali. Ovunque porta al costituirsi di nuovi organismi, soprattutto sull'onda del 'terzomondismo' che anima i movimenti studenteschi. Nello stesso tempo la nuova agenda implica un riposizionamento delle associazioni già esistenti, molte delle quali nate in risposta all'emergenza rappresentata dal secondo conflitto mondiale. Radicate in larga misura nel mondo evangelico, anche se distanti da ogni forma di proselitismo, organizzazioni come Oxfam, Save the Children o l'americana Care ripensano adesso le loro competenze in funzione della battaglia contro la povertà e la fame nel mondo, estendendo la propria presenza nelle regioni extraeuropee e guadagnando ulteriore consenso tra i cittadini occidentali<sup>80</sup>. Le iniziative del laicato cattolico italiano, pur stimolate dall'appello della chiesa per un impegno sociale globale, sono anch'esse espressione di quel «link between volunteering, 'good' citizenship, and concern for the Third World» che negli anni Sessanta emerge come fenomeno transnazionale (O'Sullivan 2021, 90).

La miriade di piccoli gruppi che si formano su base locale, all'interno di una parrocchia o intorno a singole figure di vescovi e sacerdoti, rappresenta indubbiamente la matrice specifica dell'umanitarismo non governativo in Italia. Ed è proprio questa matrice alla base del 'modello italiano' – caratterizzato da organismi di dimensioni limitate, dalla valorizzazione delle specificità e dal radicamento territoriale – che secondo alcuni dovrebbe ancora oggi essere preservato e perpetuato (Marelli 2011). Non bisogna però dimenticare che il percorso attraverso il quale alcuni organismi hanno preso forma, si sono radicati e sviluppati non si è dipanato in isolamento rispetto al contesto internazionale. I volontari italiani recepiscono e rielaborano forme organizzative, pratiche e modelli di formazione che circolano all'interno della rete transnazionale del laicato cattolico impegnato per la giustizia sociale globale. Nel corso degli anni Sessanta Celim, Cooperazione internazionale, Mani tese e gli altri organismi di volontariato nascono e crescono all'incrocio tra questa rete, le realtà locali in cui si collocano e il contesto nazionale, all'interno del quale l'«assistenza allo sviluppo» assume progressivamente maggior peso.

Il riconoscimento da parte delle istituzioni, anche attraverso un adeguato inquadramento normativo, diventa una questione sempre più rilevante per le organizzazioni di volontariato, molte delle quali mantengono rapporti con il

<sup>80</sup> Per il significativo caso di Care si veda Wieters 2017.



Mae e con i parlamentari che possono farsi portatori delle loro istanze, intervengono nel dibattito pubblico sui provvedimenti legislativi, si propongono come interlocutori per la loro stesura. Nello stesso tempo proprio le nuove leggi e i rapporti più strutturati con il Ministero segnano profondamente il cammino delle numerose organizzazioni che – soprattutto dopo la legge n. 38 del 1979 – si muovono sempre di più nel solco della programmazione pubblica<sup>81</sup>. Le contraddizioni intrinseche alla cooperazione con le istituzioni non sono affatto sconosciute, per esempio nel 1971 – alla vigilia dell’approvazione della legge n. 1222 – Cooperazione internazionale invita tutti i soci e le socie a intervenire sulla questione, rispondendo a domande come «entro quali limiti dobbiamo contenere la collaborazione [con il governo] perché non rischi di divenire un “compromesso”?»<sup>82</sup>. Di fronte a simili rischi sembra tuttavia costituire un punto di forza la consapevolezza della propria storia, dimostrazione del fatto che il volontariato è nato prima e indipendentemente dai provvedimenti legislativi. Per questo ricostruirne il percorso di lungo periodo appare ancora oggi una condizione imprescindibile per indagare la complessità della storia italiana degli aiuti internazionali, riconnettendola anche alle trasformazioni sociali e ai fermenti culturali e politici che hanno attraversato il paese (e non solo).

## Bibliografia

- Aloisi De Larderel, Francesco. 1988. *Dall’aiuto alla cooperazione: nascita ed evoluzione di un nuovo orizzonte delle relazioni internazionali*. Roma: Palombi Editori.
- Baughan, Emily. 2022. *Saving the Children: Humanitarianism, Internationalism, and Empire*. Oakland (California): University of California Press.
- Benci, Antonio. 2016. *Il prossimo lontano. Alle origini della solidarietà internazionale*. Milano: Unicopli.
- Bocking-Welch, Anna. 2019. *British Civic Society at the End of Empire: Decolonization, Globalization and International Responsibility*. Manchester: Manchester University Press.
- Brodiez-Dolino, Axelle. 2008. *Emmaüs et l’abbé Pierre. Histoire*. Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- Brydan, David. 2023. “Antagonistic Internationalists: Catholic Activists and the UN System after 1945.” In David Brydan, Jessica Reinisch (ed. by), *Internationalists in European History*. London: Bloomsbury.
- Buonomo, Vincenzo. 2019. “Paolo VI e la Fao: dalle relazioni con la Santa Sede agli indicatori per uno sviluppo socio-economico integrale.” In Patrizia Moretti (a cura di), *La carità, motore di tutto il progresso sociale. Paolo VI, la Populorum Progressio e la FAO*, 81-102. Roma: Studium.
- Calchi Novati, Gian Paolo. 1983. “Rassegna commentata dei documenti sulla cooperazione italiana allo sviluppo.” In Sergio Alessandrini (a cura di), *La politica italiana di cooperazione allo sviluppo*. Milano: Giuffrè.

<sup>81</sup> Nel 1981 il 93,80% dei volontari facenti capo alla Focsiv operano all’interno di progetti approvati dal Mae; “1972-1981. Dieci anni di volontariato internazionale”, 16.

<sup>82</sup> Apci, Struttura organizzativa, 6.

- Cellini, Jacopo. 2017. *Universalism and Liberation: Italian Catholic Culture and the Idea of International Community 1963-1978*. Leuven: Leuven University Press.
- Chiflet, Jacques, e Vincenzo Barbieri. 1962. *Il laico al servizio delle missioni*. Torino: Edizioni Missioni della Consolata.
- Costadoni, Gian Carlo (a cura di). 1976. *Il "chi è" per il Terzo mondo*. Roma: Ipalmò.
- Davey, Eleanor. 2015. *Idealism beyond Borders: The French Revolutionary Left and the Rise of Humanitarianism, 1954-1988*. Oxford: Oxford University Press.
- De Giuseppe, Massimo. 2008. "Italian Catholics and Latin America during the 'Long '68'." In A. James McAdams, Anthony P. Monta (ed. by), *Global 1968. Cultural Revolutions in Europe and Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- De Giuseppe, Massimo. 2016. "I cattolici italiani e l'America latina nei lunghi anni Settanta. Tra Terzo mondo e l'altro occidente." *Italia Contemporanea* 280: 40-65.
- Denis, Florence. 1996. "Entre mission et développement: une expérience de laïcité missionnaire, l'association Ad Lucem 1945-1957." *Le Mouvement social* Oct. - Dec.: 29-47.
- Faggioli, Massimo. 2008. *Breve storia dei movimenti cattolici* Roma: Carocci.
- Forno, Mauro. 2017. *La cultura degli altri. Il mondo delle missioni e la decolonizzazione*. Roma: Carocci.
- Isernia, Pierangelo. 1995. *La cooperazione allo sviluppo*. Bologna: il Mulino.
- Khun, Konrad J. 2016. "The Credibility of our Humanitarian Effort is at Risk: Tensions between Solidarity and Humanitarian Aid in the late 1960s." In Johannes Paulmann (ed. by), *Dilemmas of Humanitarian Aid In The Twentieth Century*, 311-328. Oxford: Oxford University Press.
- Labbate, Marco. 2020. *Un'altra patria. L'obiezione di coscienza nell'Italia repubblicana*. Pisa: Pacini.
- Malkki, Lisa H. 2015. *The Need to Help. The Domestic Arts of International Humanitarianism*. Durham and London: Duke University press.
- Marelli, Sergio. 2021. *Ong: una storia da raccontare. Dal volontariato alle multinazionali della solidarietà*. Roma: Carocci.
- Marwick, Arthur. 1998. *The Sixties. Cultural Revolution in Britain, France, Italy, and the United States, 1958-1974*. Oxford: Oxford University Press.
- McLeod, Hugh (ed. by). 2007. *The Religious Crisis of the 1960s*. Oxford: Oxford University Press.
- Ministero degli affari esteri – DGCCST. 1978. *I programmi di volontariato nella cooperazione internazionale*. Roma: Istituto Poligrafico dello Stato.
- Möller, Esther, Johannes Paulmann, and Katarina Stornig, 2020. "Gendering Twentieth-Century Humanitarianism: An Introduction." In Esther Moller, Johannes Paulmann, Katarina Stornig (ed. by), *Gendering Global Humanitarianism in the Twentieth Century: Practice, Politics and the Power of Representation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- O'Sullivan, Kevin. 2021. *The Ngo Moment. The Globalisation of Compassion from Biafra to Live Aid*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodogno, Davide. 2021. *Night on Earth. A History of International Humanitarianism in the Near East, 1918-1930*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salvatici, Silvia. 2012. "Help the People to Help Themselves': Unrra Relief Workers and European Displaced Persons." *Journal of Refugee Studies* 3: 428-51.
- Salvatici, Silvia. 2015. *Nel nome degli altri. Storia dell'umanitarismo internazionale*. Bologna: il Mulino

- Santagata, Alessandro. 2016. *La contestazione cattolica. Movimenti, cultura e politica dal Vaticano II al '68*. Roma: Viella.
- Sassoon, Donald. 2013. "The Italian Anomaly?." *Comparative European Politics* 11, 3: 280-95.
- Scalettari, Luciano, e Claudio Ceravolo. 2014. *Ho solo seguito il vento. Vita di Vincenzo Barbieri, padre del volontariato internazionale*. Bologna: Emi.
- Schmelzer, Matthias. 2016. *The Hegemony of Growth. The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siniscalchi, Sabina. 1983. "Il ruolo degli organismi non governativi nella cooperazione italiana allo sviluppo." In Sergio Alessandrini (a cura di), *La politica italiana di cooperazione allo sviluppo*. Milano: Giuffrè, 1983.
- Taithe, Bertrand. 2015. "The «Making» of the Origins of Humanitarianism?" *Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900* 3: 489-96.
- Viganò, Omar. 2019. *Una scelta dell'altro mondo. Tecnici volontari cristiani. Storia di volontariato internazionale*. Fagnano Alto: Editrice il Sirente.
- Wieters, Heike. 2017. "Showered with Kindness?" *The Ngo CARE and Food Aid from America*. Manchester: Manchester University Press.

# I molti volti degli anni Ottanta nella cooperazione allo sviluppo. Nuovi paradigmi, riforme e ascesa delle Ong

Fiorenzo Polito

Gli anni Ottanta hanno rappresentato per la cooperazione allo sviluppo in generale e per quella italiana in particolare tanto un momento di convergenza tra orientamenti già in atto negli anni precedenti, quanto uno spartiacque per le politiche e pratiche del settore degli anni a venire. Alla luce di tale peculiarità, il presente saggio si propone di fornire un'analisi sociologica dell'intreccio di alcuni degli aspetti economici, politici e sociali che hanno caratterizzato l'aiuto allo sviluppo negli anni Ottanta.

Il testo è parte di un più ampio lavoro ancora in corso che sta indagando l'evoluzione delle dinamiche di cooperazione non governativa italiana: oltre che a ricerche accademiche e opere di carattere memorialistico, il presente lavoro si avvale, laddove utile, anche di alcune interviste con esperte ed esperti del mondo della cooperazione non governativa italiana in modo da restituire le loro esperienze e prospettive.

Il saggio è diviso in tre sezioni, ciascuna riguardante uno specifico livello di indagine. Nella prima sezione è offerta una panoramica dei principali cambiamenti in termini di paradigmi e politiche internazionali alla luce delle nuove congiunture politiche, sociali ed economiche degli anni Ottanta. Dopo quasi tre decenni caratterizzati dall'espansione economica del secondo dopoguerra, gli anni Settanta sono invece segnati da alcune crisi economico-finanziarie che gettano un'ombra sugli impegni assunti in seno alle Nazioni unite, che avevano garantito di compiere sforzi per provvedere ai bisogni materiali delle persone e

Fiorenzo Polito, University of Venice, Italy, [fiorenzo.polito@gmail.com](mailto:fiorenzo.polito@gmail.com)

Referee List (DOI 10.36253/fup\_referee\_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Fiorenzo Polito, *I molti volti degli anni Ottanta nella cooperazione allo sviluppo. Nuovi paradigmi, riforme e ascesa delle Ong*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0389-0.09, in Silvia Salvatici, Annalisa Urbano (edited by), *L'Italia repubblicana e gli aiuti internazionali*, pp. 179-200, 2024, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0389-0, DOI 10.36253/979-12-215-0389-0

per migliorare le loro condizioni di vita e aspirazioni<sup>1</sup>. Allo 'sviluppatismo' degli anni Cinquanta e Sessanta, un modello economico secondo cui il cosiddetto Terzo mondo avrebbe potuto raggiungere il Primo se avesse emulato l'esempio della crescita industriale occidentale, si sono avvicinati gli anni Ottanta, che saranno ribattezzati come il «decennio perduto dello sviluppo» (Esteva, Prakash 1998, 280). Si tratta quindi di un periodo che segna una battuta di arresto per le agende 'sviluppiste' degli anni precedenti e impone profonde ristrutturazioni nell'impianto istituzionale internazionale della cooperazione.

La seconda sezione propone un'analisi degli interventi legislativi italiani degli anni Ottanta in materia di cooperazione, interventi che, in apparente controtendenza rispetto agli orientamenti internazionali, sono anch'essi indicativi di un cambiamento nell'interpretazione e nella messa in pratica della solidarietà internazionale. Gli anni Ottanta sono quelli in cui in Italia è emerso un forte interesse politico e popolare verso la cooperazione; si tratta di una fase della cooperazione che Pierangelo Isernia definisce di «politicizzazione» (Isernia 1995, 75), proprio per sottolineare la centralità nel dibattito politico e pubblico di quegli anni sui temi legati allo sviluppo. Questa centralità si riflette, tra il 1979 e il 1987, nella produzione di ben tre leggi sulla materia e in un'inedita crescita del volume dell'aiuto pubblico allo sviluppo (Aps), con enormi conseguenze sulle traiettorie della cooperazione e dei suoi attori.

La terza e ultima sezione restituisce infine una panoramica su percorsi ed esperienze di quelle associazioni che avevano fatto di sviluppo e solidarietà la propria missione, le cosiddette organizzazioni non governative (Ong)<sup>2</sup>. Sono proprio le Ong di cooperazione a offrire un'interessante prospettiva da cui osservare le trasformazioni della cooperazione internazionale e italiana degli anni Ottanta, un decennio che per loro ha rappresentato un banco di prova e un punto di svolta. È questo infatti un arco di tempo che le vede ascendere tra i principali attori di cooperazione grazie all'assunzione di maggiori impegni, che allo stesso tempo impongono loro un ritmo di crescita e di professionalizzazione che ne determina un cambio di passo e un orientamento molto diverso rispetto a quello delle loro origini.

L'analisi offerta da questo saggio, benché limitata in quanto parte di un lavoro di ricerca ancora in corso, prova comunque a mettere in dialogo tra loro tre

<sup>1</sup> Assemblea generale delle Nazioni unite 1962, V.

<sup>2</sup> Una rapida panoramica della letteratura in materia rende evidente l'impossibilità di individuare una definizione univoca o unitaria delle Ong, che invece attraggono numerose categorizzazioni intorno alle quali c'è poco consenso (Glasius, Kaldor 2003, 5). Oltre che una molteplicità di termini, ci troviamo davanti a una serie di descrizioni e classificazioni che coincidono, confliggono e si sovrappongono l'una con l'altra. In questa sede basterà specificare che per Ong si intenderanno tutte le organizzazioni della società civile, dotate di diversa veste giuridica, registrate sia come Onlus (o enti del terzo settore, ETS, secondo la nuova normativa del Codice del Terzo Settore) che come Ong (ora Osc) negli elenchi del Ministero degli affari esteri e cooperazione internazionale (Maeci) e dell'Agenzia italiana di cooperazione allo sviluppo (Aics).

diversi elementi: il ripensamento del progetto globale di sviluppo, l'espansione delle normative italiane in materia e dei volumi di Aps e l'ascesa delle Ong come attori di spicco della cooperazione. Questa prospettiva aiuterà a comprendere meglio non solo le tendenze sociali, economiche e politiche che hanno attraversato gli anni Ottanta, ma anche le trasformazioni avvenute nel settore nei decenni successivi.

Il «decennio perduto dello sviluppo»

Dal punto di vista degli impegni globali sullo sviluppo, gli anni Ottanta si erano aperti con molte speranze, come testimoniato dall'attenzione che gli attori internazionali di cooperazione hanno prestato in quel periodo a un'idea di crescita ampia e integrata, che tenesse cioè conto di fattori non unicamente economici ma riguardasse anche quelli politici e sociali. Si può citare a titolo di esempio il cosiddetto approccio dei bisogni fondamentali, o *basic needs*, lanciato per la prima volta nell'ambito della Conferenza organizzata nel 1976 dall'Organizzazione internazionale del lavoro (Ilo) e adottato in seguito persino da un attore quale la Banca mondiale<sup>3</sup>. Secondo tale approccio, ogni paese doveva garantire uno standard minimo alle fasce più povere della popolazione, con l'obiettivo di assicurare il raggiungimento di un livello di vita pieno e soddisfacente per tutte e tutti. Tale strategia ha avuto il merito di ribaltare la prospettiva sostenuta dalle teorie tradizionali della crescita economica: mentre queste postulavano infatti che l'innalzamento delle condizioni sociali e il soddisfacimento dei bisogni primari degli individui fossero una conseguenza del processo di crescita, la strategia dei bisogni fondamentali affermava invece che solo il soddisfacimento dei bisogni umani avrebbe potuto favorire la crescita economica. Del 1980 è anche la dichiarazione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite sul cosiddetto terzo decennio di sviluppo<sup>4</sup>, considerato «il più elaborato e aggressivo» tra i decenni dedicati alla crescita socio-economica globale<sup>5</sup>. In tale documento si chiedeva, oltre l'eliminazione di povertà e malnutrizione, anche di introdurre le necessarie modifiche strutturali nelle relazioni economiche internazionali per assicurare un'equa distribuzione dei benefici dello sviluppo, andando a toccare misure politiche riguardanti il commercio internazionale, l'industrializzazione, le risorse finanziarie per lo sviluppo e, per la prima volta, una regolamentazione delle imprese transnazionali.

Nonostante i tentativi di ampliare il concetto di sviluppo e di far assumere ai paesi industrializzati maggiori responsabilità a livello internazionale per metterlo in pratica, negli anni Ottanta l'immagine di una possibile prosperità condivisa, figlia dell'espansione economica del secondo dopoguerra, cominciò a sbiadire.

<sup>3</sup> Ilo 1977 e Streeten 1981.

<sup>4</sup> Assemblea generale delle Nazioni unite 1980.

<sup>5</sup> Köhler 2015, 739. Dove il testo consultato in originale fosse in inglese, le traduzioni in italiano sono tutte dell'autore del saggio.

Gli anni passati appunto alla storia come «decennio perduto dello sviluppo», hanno segnato una decisa inversione di tendenza rispetto alla crescita economica degli anni precedenti, così come il brusco arresto delle strategie di sviluppo e modernizzazione a favore invece di un «vangelo neoliberale», fatto di privatizzazioni e liberalizzazioni dell'economia (Shivji 2002, 16).

A rendere tanto repentino il consolidamento di tali politiche ha contribuito sicuramente il quadro di un'economia globale deteriorata da crisi di inflazione alta e crescita bassa, di cui lo shock petrolifero del 1979 ha segnato l'apogeo (Gerbaudo 2021, 87-92). Ad affrontare tale congiuntura economica furono chiamati i leader occidentali rappresentanti di nuove maggioranze fortemente conservatrici, quali il neopresidente statunitense Ronald Reagan e la premier britannica Margaret Thatcher. Ispirandosi ai principi neoliberali promossi dagli economisti della Scuola di Chicago (Peet e Hartwick 2009, 83), Regno Unito e Stati Uniti incrementarono i propri tassi di interesse per combattere l'inflazione, provocando a catena una forte recessione tra i paesi occidentali e una violenta crisi debitoria in molti paesi del Sud (Meier, Stiglitz 2000, 103-34). Questi ultimi, infatti, per gran parte degli anni Settanta si erano indebitati con le banche statunitensi per rafforzare le loro economie e incentivare un'industrializzazione orientata alla sostituzione delle importazioni (Hickel 2018). La situazione esplose definitivamente nel 1982, quando il Messico sospese il pagamento degli interessi su una montagna di debito che si stava accumulando, innescando la crisi dell'intero sistema (Black 2007, 24-25). Interessi più alti, debito e crisi della bilancia dei pagamenti iniziarono a piovere proprio sui paesi del Sud, con conseguenze disastrose: si stima che mentre nel 1980 i debiti dei paesi in via di sviluppo ammontavano a 660 miliardi di dollari, nel 1990 erano più che raddoppiati, fino a raggiungere i 1.540 miliardi di dollari (Black 2014, 22). I paesi debitori si trovarono improvvisamente a dover servire gli interessi su prestiti che assorbivano quote sempre maggiori dei proventi delle esportazioni: il debito era ormai diventato la preoccupazione principale nei circoli mondiali dello sviluppo (Manji, O'Coill 2002, 557).

Sofferarsi brevemente sulle dinamiche ed evoluzioni di queste crisi, così come sulle risposte politiche che hanno generato, è particolarmente rilevante ai fini dell'analisi dei paradigmi dello sviluppo. Esse hanno infatti contribuito a promuovere da una parte nuove narrazioni sullo sviluppo globale e dall'altra inediti equilibri di potere nella governance istituzionale, incidendo in maniera radicale sulle politiche e le pratiche della cooperazione negli anni successivi. Dagli anni Ottanta in poi, i paesi industrializzati hanno cominciato a trasferire i processi decisionali inerenti la definizione delle politiche economiche e le questioni sostanziali di sviluppo economico da consessi maggiormente orizzontali (come le Nazioni unite e le sue agenzie specializzate) verso alcune istituzioni finanziarie internazionali, in primis Banca mondiale e Fondo monetario internazionale (Fmi), le cosiddette 'istituzioni di Bretton Woods', all'interno delle quali essi potevano beneficiare di un controllo più diretto grazie a strutture di voto non più paritarie, ma basate piuttosto sul capitale (Ghai 2008, 770; Köhler 2015, 740). Proprio laddove il sistema delle Nazioni unite non possedeva più i

mezzi o la forza necessari a sostenere tecnicamente e finanziariamente le proprie politiche nei paesi del Sud, ecco che invece le istituzioni di Bretton Woods assunsero un ruolo di primo piano nel «promuovere drammaticamente la globalizzazione economica» (Jomo 2006, 17), individuando in un eccesso di statalismo e controllo statale sull'economia le radici delle crisi economiche (Ercolossi 1991, 11). La crescita del potere delle istituzioni finanziarie ha portato a inedite e preoccupanti forme di controllo indiretto, attraverso cui le istituzioni finanziarie internazionali sono diventate capaci non solo di monitorare, ma anche di plasmare, senza dare nell'occhio, le politiche economiche di interi paesi (Kapoor 2008, 27), divenendo, nelle parole di Achille Mbembe, una sorta di «governo tutelare» (Achille Mbembe 2001, 79).

In tale contesto, il succitato indebitamento dei paesi del Sud globale ha fornito alle istituzioni di Bretton Woods e alle agenzie di prestito multilaterali la leva necessaria per imporre le proprie prescrizioni politiche neoliberiste (Manji, O'Coill 2002, 578). Con l'emorragia dei proventi delle esportazioni per pagare i debiti, un numero crescente di paesi del Sud globale è stato costretto, onde evitare l'insolvenza, ad avviare i cosiddetti programmi di aggiustamento strutturale (Structural Adjustment Programs, in breve SAPs), quale preconditione per ottenere nuovi prestiti dalle istituzioni finanziarie internazionali. Dall'inizio alla metà degli anni Ottanta, i piani di aggiustamento strutturale sono stati adottati quali strumenti politici standard, anch'essi ispirati dagli economisti neoclassici della Scuola di Chicago e destinati a regolare le economie dei paesi del Sud secondo le direttive del libero mercato nei decenni a venire (Mosley et al. 1995). I pacchetti di prestiti a breve e lungo termine del Fmi e della Banca mondiale richiedevano ai paesi in via di sviluppo, da un lato, di stabilire politiche di stabilizzazione a breve termine per affrontare elementi come i deficit della bilancia dei pagamenti e del commercio, la svalutazione della moneta e il controllo dei prezzi, dall'altro di attuare politiche strutturali a lungo termine che includevano la liberalizzazione del commercio e delle restrizioni sulle divise estere, il ridimensionamento del servizio pubblico, i tagli alla spesa sociale (ad esempio, istruzione e sanità), la privatizzazione delle imprese del settore pubblico e una deregolamentazione dell'economia attraverso misure fiscali e di investimento a favore del mercato (Banca mondiale 1994). Se da un lato i prestiti condizionati hanno imposto la riduzione dei servizi e dei salari (con la conseguente perdita del posto di lavoro per milioni di persone), dall'altro hanno aperto il Sud globale a flussi di capitale privato e ai cosiddetti partenariati pubblico-privati, spesso una ricetta per garantire il profitto delle imprese per mezzo della sottrazione di risorse pubbliche e di mezzi di sussistenza alle popolazioni (Black 2007, 46).

Si stima che, tra il 1980 e il 2000, la Banca mondiale abbia attuato 537 operazioni di aggiustamento in 109 paesi (Banca mondiale 2001, 2). Oggi, la maggior parte dei commentatori concorda sul fatto che le riforme neoliberali imposte dalle istituzioni finanziarie internazionali nell'ambito dei loro programmi di aggiustamento hanno in realtà causato gran parte della crescita della povertà e delle disuguaglianze registrata negli ultimi decenni in Africa e in America la-



tina (Amann, Baer 2002); i vincoli imposti dall'esterno sulle misure di salute pubblica, educative e assistenziali e sui programmi sociali, le agevolazioni fiscali sui profitti, la liberalizzazione dei controlli sui prezzi e lo smantellamento delle imprese statali hanno tutti contribuito all'aumento delle disparità interne (Manji, O'Coill 2002, 578).

È interessante ora, in un tale clima di disillusione sul ruolo della cooperazione allo sviluppo e di slittamento della governance globale dal pubblico al privato, collocare lo specifico ruolo della cooperazione italiana negli anni Ottanta e osservarne caratteristiche e tendenze.

#### Anni Ottanta come decennio di «politicizzazione» della cooperazione italiana

Gli anni Ottanta non hanno rappresentato un 'decennio perduto dello sviluppo' solo a causa del deterioramento della situazione economica internazionale e del catastrofico indebitamento di molti paesi del Sud globale, ma anche perché la maggioranza dei paesi donatori, mentre «gli stessi fondamenti teorici e normativi dell'assistenza allo sviluppo sono sottoposti a severi attacchi» (Isernia 1995, 19), hanno ridotto a loro volta i loro impegni (Ercolessi 1991, 34 e 184).

Alla luce di ciò, il caso italiano appare ancora più singolare e addirittura in controtendenza. È infatti proprio nel corso degli anni Ottanta che le risorse finanziarie italiane dedicate alla cooperazione sono aumentate rapidamente fino a raggiungere livelli paragonabili a quelli di altri paesi occidentali; ecco che l'Italia, partendo da un ruolo fino ad allora trascurabile nell'aiuto ai paesi del Sud globale (Irses 1987, 23), negli anni Ottanta si è invece dotata di strutture amministrative ben definite, che hanno goduto peraltro di ampia visibilità, adesione partitica e sostegno da parte dell'opinione pubblica (Ercolessi 1991, 7). In anni recenti sono stati molti gli studiosi e addetti ai lavori che hanno indagato l'originalità di questo periodo: da una parte essi hanno ricercato i motivi per cui l'Italia ha deciso di spendere molto di più proprio in un momento in cui altri paesi donatori stringevano i cordoni della borsa; dall'altra, hanno tentato di chiarire perché l'opinione pubblica italiana si sia mobilitata con animazione sui problemi di quello che al tempo era definito 'sottosviluppo' proprio in un momento in cui, quantomeno all'estero, le critiche ideologiche e scientifiche dell'utilità e dell'efficacia dell'aiuto si facevano più intense. La rapida crescita dell'Aps italiano ha senz'altro rappresentato una eccentricità, se confrontato con gli altri paesi facenti parte Comitato per l'aiuto allo sviluppo (Dac) dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) (Raimondi e Antonelli 2001, 172), che assume senso se si analizzano gli elementi distintivi della situazione italiana negli anni Ottanta come combinazione di motivi altruistici ed egoistici, come commistione di fini umanitari, volontà di rilancio della politica estera e interferenze di interessi economici (Calandri 2018, 323).

La stagione di rilancio della cooperazione allo sviluppo italiana si lega senz'altro alle azioni del Partito radicale, che negli anni Ottanta ha contribuito a rendere l'umanitarismo una questione politicamente e socialmente rilevante grazie all'accento posto sulla cosiddetta problematica del 'sottosviluppo', e che

si collocherà, pur per un breve periodo, al centro del dibattito politico-culturale, attraendo il sostegno della maggior parte dell'opinione pubblica italiana. Centrale per l'avvio di questa stagione fu Marco Pannella, storico leader del Partito radicale. Fu lui ad avviare nel febbraio del 1979 (peraltro in concomitanza con l'approvazione della legge 38/1979<sup>6</sup>) una campagna pubblica di mobilitazione per denunciare quello che definiva lo «sterminio per fame nel mondo», che avrebbe dato alla questione dell'aiuto una grandissima risonanza pubblica e di massa. Se in un primo tempo tale mobilitazione rimane limitata ai confini nazionali, con momenti centrali quali la «Marcia contro lo sterminio per fame» organizzata a Roma durante la Pasqua del 1979, successivamente essa andò ad assumere una proiezione addirittura regionale e mondiale, non da ultimo grazie all'ingresso dei radicali nel Parlamento europeo e all'attivismo di Pannella a Strasburgo (Calandri 2018, 319).

I giudizi espressi sulla campagna radicale negli anni successivi ne hanno sostanzialmente rivelato l'ambivalenza. Essa «per la prima volta pone a livello di dibattito pubblico di massa, e non solo di parti della società più sensibili, il tema dello sviluppo, ma lo pone male»<sup>7</sup>. Se dunque la mobilitazione ha avuto il pregio di aver posto al centro del dibattito parlamentare e di massa la questione dello sviluppo e dell'aiuto umanitario, prima confinato solamente alle parti più sensibili della società e al mondo associazionistico, e di aver dato vigore ai temi del pacifismo, dell'abolizione delle armi e dell'ambientalismo, che domineranno l'attivismo della società civile negli anni Ottanta e Novanta (Polito 2021, 20), essa non è stata nemmeno esente da critiche, provenienti sia dal mondo politico che da quello della società civile. Quello che i detrattori hanno maggiormente contestato è il fatto che, per rendere più palese e chiara l'urgenza del suo messaggio, la campagna di Pannella aveva sostenuto un'equazione diretta, e per alcuni eccessivamente semplicistica, tra fame e sviluppo. Un tale sillogismo pareva ignorare lo spessore dei problemi che a livello internazionale erano già da tempo noti, e che anzi utilizzava con eccessiva disinvoltura la corrispondenza fame-emergenza per porre l'accento sugli aspetti più coinvolgenti e più drammatici, prescindendo però da analizzare e informare sulle cause strutturali del cosiddetto 'sottosviluppo' (Irses 1987, 109). Se i radicali insistevano «sulla necessità di affrontare in tempi rapidi e con mezzi straordinari l'emergenza della denutrizione» con uno stanziamento straordinario di 4000 miliardi per salvare tre milioni di vite umane (Isernia 1995, 102), essi non vedevano un tale incremento di risorse subordinato «alle azioni complesse e di medio-lungo periodo previste dall'assistenza ordinaria», che a loro dire «poco incidono sulle sofferenze quotidiane delle popolazioni più povere» (Calandri 2013, 291).

Nonostante tali critiche possano apparire condivisibili, è altrettanto vero che la campagna radicale ha contribuito a dare un energico impulso affinché l'Italia

<sup>6</sup> Per un approfondimento sulla legge 38/1979 si rimanda al saggio di Silvia Salvatici all'interno di questo volume, nonché a Polito 2021, 17-19, e Irses 1987, 23-39 e 61-64.

<sup>7</sup> Intervista dell'autore, 26 ottobre 2020; anche Irses 1987, 109.

mettesse a disposizione congrue dotazioni finanziarie per la cooperazione, la cui gestione negli anni Ottanta diventa centrale per il sistema partitico come presupposto per acquisire influenza politica (Ercolessi 1991, 32; Gaudio 1993, 93). È in particolare il Partito socialista a dimostrare di volere rilanciare la cooperazione come strumento per rafforzare la sua posizione negoziale nei confronti del principale alleato di governo, la Democrazia cristiana, e dell'opposizione, il Partito comunista italiano, cercando di influenzare proprio l'ambito della politica estera. Questa fase di espansione della cooperazione italiana ha coinciso con l'arrivo del socialista Bettino Craxi alla presidenza del Consiglio, e con lui quella di Giulio Andreotti ai vertici della politica estera (dove rimase fino al 1989). Craxi approdò a Palazzo Chigi proprio durante la campagna radicale, verso cui il suo partito era stato inizialmente ostile. Con il leader socialista, invece, l'atteggiamento del partito e del governo cambiarono risolutamente, con l'intenzione di utilizzare politica esterna e cooperazione per reagire alla marginalità dell'Italia nei principali consessi internazionali, recuperando il «tempo perduto» verso i cosiddetti paesi in via di sviluppo (Di Nolfo 2003; Borruso 2004). In generale, al di là degli interessi politici di singoli partiti, negli anni Ottanta la cooperazione e la politica estera godettero di alta attenzione da quasi l'intero mondo politico, come dimostrano anche le discussioni parlamentari sulle riforme della legislazione in materia (Irses 1987, 186-97). Nelle parole di un intervistato attivo da molti anni nella cooperazione non governativa italiana in ruoli dirigenziali e di coordinamento, «la politica internazionale era la più bipartisan che c'era, almeno negli anni Ottanta c'erano forti fattori di convergenza»<sup>8</sup>.

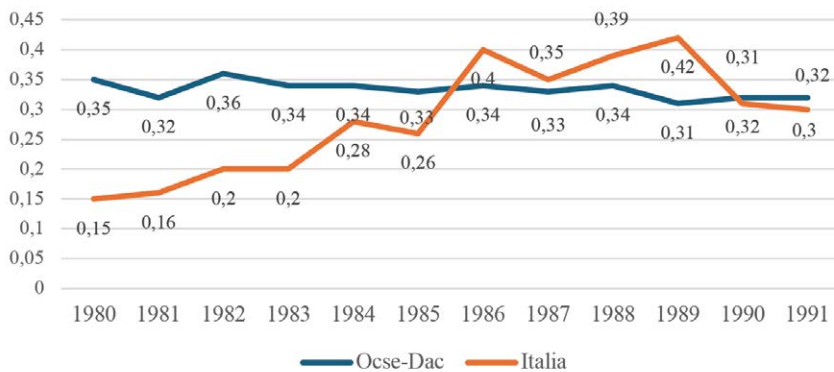


Figura 1 – Rapporto Aps/RNL 1980-1991 (Fonte: OECD.Stat).

In termini economici, questo rinnovato interesse verso la cooperazione si è riflesso nella quadruplicazione delle risorse a essa dedicate dallo Stato italiano in poco meno di un decennio, passando dallo 0,08% del Prodotto nazionale lordo

<sup>8</sup> Intervista dell'autore, 26 ottobre 2020.

(Pnl) del 1979 allo 0,15% del 1980, fino allo 0,31% del 1990 (Gaudio 1993, 40). Proprio a testimonianza della valenza politica dell'incremento dei fondi, c'è da notare come una grande porzione di essi fosse destinata non già al canale multilaterale (che finanziava le istituzioni internazionali), bensì proprio a iniziative bilaterali tra Italia e governi dei paesi del Sud, negoziati direttamente dall'Italia e dalle proprie controparti (Irses 1987, 67-68). Il seguente grafico riporta l'andamento dell'Aps italiano a confronto della media Ocse-Dac.

Il repentino e consistente aumento di risorse non fu certo esente, come già si notò all'epoca, da un certo grado di improvvisazione, in quanto i maggiori stanziamenti non erano accompagnati da quel necessario rafforzamento di capacità gestionali, investimento in risorse umane e approfondimento dell'elaborazione concettuale e politica. Questi elementi non passarono appunto nemmeno al Ministero degli affari esterni, che in un suo rapporto del 1985 sottolineava l'espansione troppo rapida dei programmi di aiuto a fronte di strumenti amministrativi insufficienti (Mae 1985). L'approccio seguito dall'Italia, ampliamento delle risorse economiche senza opportuni adeguamenti organizzativi, cominciò a causare alcune distorsioni. Alcuni hanno notato che in tale periodo

[d]ecisioni e miliardi [sono] elargiti non sulla base dei bisogni prioritari delle popolazioni destinatarie, ma in funzione delle offerte e dei servizi prodotti proposti dagli imprenditori 'amici' o della loro maggior o minor disponibilità ad elargire contributi [...]. La cooperazione italiana è diventata così lo strumento 'principale' di supporto al commercio estero delle imprese italiane (Gaudio 1993, 41).

È molto interessante notare che, rispetto al contesto globale delineato nella precedente sezione del saggio, negli anni Ottanta l'Italia si è dimostrata lenta ad adottare l'opposizione ideologica al welfare state che caratterizzava il 'reaganismo' e 'tatcherismo' dell'epoca, e a recepire le parole d'ordine neolibériste di taglio all'intervento statale nell'economia. Al contrario, «mentre il neo-liberismo prosciugava l'acqua al Noei [Nuovo ordine economico internazionale]<sup>9</sup> e il Terzo mondo, fra crisi di leadership, divergenze e crisi del debito, si 'suicidava', in Italia i partiti sposavano la causa dei paesi poveri» (Calandri 2018, 320), con una spesa pubblica italiana che ha continuato in quegli anni la sua crescita, finanziata dal debito e declinata a strumento di politica interna e raccolta del consenso.

Un tale orientamento della cooperazione italiana degli anni Ottanta è suggellato, l'8 marzo del 1985, con la legge straordinaria n. 73, che come si evinceva dal titolo mirava a regolare la «[r]ealizzazione di programmi integrati pluriset-

<sup>9</sup> Il Nuovo ordine economico internazionale (Noei/Nieo) è stato un insieme di proposte avanzate negli anni Settanta da alcuni paesi del Sud globale attraverso la Conferenza delle Nazioni unite sul Commercio e lo sviluppo per promuovere i loro interessi migliorando le condizioni commerciali, aumentando l'assistenza allo sviluppo, riducendo le tariffe doganali dei paesi industrializzati e così via. Si trattava di una revisione del sistema economico internazionale a favore dei paesi del cosiddetto 'Terzo mondo', in sostituzione del sistema di Bretton Woods, che aveva avvantaggiato gli Stati leader che lo avevano creato, in particolare gli Stati Uniti (Rist 2008).

toriali in una o più aree sottosviluppate caratterizzate da emergenza endemica e da alti tassi di mortalità»<sup>10</sup>, un tema messo al centro del dibattito dalla campagna radicale e reso più urgente dall'incremento, in quel periodo, di siccità e carestie in larghe aree della regione africana e dall'intensificazione di varie conflittualità armate (Ercolessi 1992, 79). Colonna portante della legge 73/1985 è stata l'istituzione del cosiddetto Fondo aiuti italiano (Fai), un canale di finanziamento speciale con in dotazione un'assegnazione straordinaria di 1.900 miliardi di lire, da spendere nel limitato arco di tempo di 18 mesi dall'entrata in vigore della legge (un limite che sarà poi prorogato fino al 1987). La legge prevedeva peraltro la figura di un Sottosegretario di Stato per gli affari esteri con attribuzione di poteri straordinari e dotato di un ampissimo margine di discrezionalità nella scelta dei programmi di intervento rispetto alle indicazioni strategiche del Mae (Isernia 1995, 115-16). Caratteristica fondamentale di questo intervento legislativo fu pertanto quella della sua straordinarietà, che riguardava tanto l'impianto istituzionale (il Fai era una struttura separata dal Mae), quanto nella dotazione economica (esorbitante rispetto alla media dell'Aps italiano). Proprio una tale straordinarietà dava la possibilità di agire in deroga alle normali procedure di controllo e di contabilità dello stato, con la motivazione di dovere rendere possibili interventi di estrema urgenza e pertanto da attuare con la massima tempestività<sup>11</sup>. È interessante notare, ancora una volta, come questa legislazione italiana straordinaria, con i suoi paesi destinatari e modalità di intervento<sup>12</sup>, confliggesse esplicitamente con gli orientamenti delle istituzioni finanziarie internazionali, in primis la Banca mondiale, la quale raccomandava di privilegiare l'intervento in paesi le cui condizioni permettessero agli aiuti di generare effettivamente sviluppo di lungo termine. Invece, «i principali beneficiari dell'aiuto italiano non sembrano essere paesi impegnati su un sentiero di politica economica virtuosa, ma anzi caratterizzati da economie disastrose e spesso da situazioni politiche interne così critiche da rasentare in alcuni casi la guerra civile» (Paganetto; Scandizzo 2010, 207).

L'ampia e celere espansione di finanziamenti messi a disposizione della cooperazione italiana, particolarmente in seno al Fai, così come la correlata deregolamentazione procedurale, hanno portato con sé una serie di problematiche tanto interne quanto esterne allo stesso Fai, che avranno profondi impatti sulla politica italiana in generale e sulla cooperazione allo sviluppo in particolare. Le problematiche interne al Fai si collegano a tre scelte principali, che riguardano gli organi responsabili, le risorse stanziare e le tempistiche. La legge 38/1979, che nel 1985 era allora ancora in piena vigenza, prevedeva già la possibilità per il

<sup>10</sup> Sui dibattiti parlamentari che hanno portato alla legge cfr. Irses 1987, 141-86.

<sup>11</sup> Gli autori del rapporto Irses (1987, 146) sottolinea come i fenomeni di fame e 'sottosviluppo', benché sembrano essere stati scoperti all'improvviso, esistono da tempo e non giustificano una tale straordinarietà: «Non sono né eventi straordinari, né "urgenti" (nel senso che non sono né improvvisi né transitori), non si può realisticamente pensare di risolverli in breve tempo e con gli sforzi di un solo paese».

<sup>12</sup> In primis Sahel e Corno d'Africa. Su questo cfr. Ercolessi 1991; 1992, 53-54.

Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo, collocato all'interno del Mae, di intervenire in situazioni di emergenza; ciononostante, il governo decise di affidare la responsabilità dell'esecuzione del Fai non già in seno al Mae ma al suo esterno, per di più a persone prive di esperienze pregresse in materia di aiuto umanitario. A formulare i piani di intervento il Sottosegretario Francesco Forte<sup>13</sup> chiamò un gruppo di suoi collaboratori, «una équipe di economisti molto distinta», dal Ministero delle finanze e delle politiche comunitarie, laddove la Farnesina era ritenuta invece «completamente disorganizzata o non adatta» (Calandri 2013, 298). Per quanto riguarda le risorse e le tempistiche, lo stanziamento di 1900 miliardi di lire appare ancora oggi esorbitante, ancora di più se si pensa come fosse vincolato a una scadenza molto stringente e che non permetteva una programmazione adeguata. Si è notato come i fondi furono quindi largamente allocati sulla base di richieste sbrigative e attraverso procedure contrattuali con le aziende italiane che «si svolgevano sotto forma di trattativa privata per il presunto carattere straordinario e urgente dell'iniziativa» (Rhi-Sausi 1994, 24).

Le problematiche esterne riguardano, più generalmente, l'impatto dei progetti e programmi realizzati nel quadro del Fai, tanto all'estero quanto in Italia. Quasi immediate furono le critiche contro i ritardi per l'avvio delle attività e per la loro trasparenza: uno studio di quegli anni denuncia come

[l]a Relazione sull'attività del Fai nei suoi primi mesi di vita è tanto evanescente da rendere impossibile capire se, dietro certi "nomi" e titoli, vi siano azioni realmente alternative sia al moltiplicarsi delle azioni meramente assistenziali, come l'aiuto alimentare, sia alla riproposizione, sotto altra veste, di mega interventi strutturali (Irses 1987, 136).

Anche Maria Cristina Ercolessi sottolinea che «appare evidente lo scarto tra la quantità crescente d'assistenza fornita all'Africa sub-sahariana nel corso degli anni '80 e la scarsa e imprecisa definizione dell'azione politica che si vuole perseguire verso il continente, dei suoi obiettivi e finalità» (Ercolessi 1991, 74-75). Non è un caso che proprio in questo periodo sia stato inventato il neologismo di 'malacooperazione', che sta a indicare quei casi di attività di cooperazione internazionale gestita in modo poco trasparente ed efficace da quella che è stata connotata come una famelica partitocrazia (Crainz 2003): grandi interventi infrastrutturali inutili e dannosi, «cattedrali nel deserto», «iniziative [...] prive di vitalità» che «hanno generato "cadaveri", nel senso di progetti morti, senza sviluppo [...], [t]utta una serie di oggetti mai utilizzati e inutilizzabili», una serie di speculazioni e progetti ideati per il tornaconto di «imprenditori e gruppi di interesse italiani i cui fini niente avevano a vedere con lo sviluppo del paese» (Fanciullacci 1994, 125-26). Tali ambigue forme di intervento hanno avuto de-

<sup>13</sup> Tra i quattro sottosegretari rappresentanti dei partiti al governo che coadiuvano Andreotti al Mae, fu appunto al socialista Francesco Forte che fu affidato l'incarico (Calandri 2013, 295).

vastanti impatti in termini sociali, economici, ambientali e politici: spostamenti di intere popolazioni, disastri climatici, corruzione, sfruttamento delle risorse naturali e dei lavoratori, connivenza con dittature<sup>14</sup>. Numerose furono infatti, anche sulla stampa, le denunce sul fatto che l'aiuto italiano nel Corno d'Africa andasse a sostenere regimi responsabili di importanti violazioni dei diritti umani ed enormi violenze, per esempio Mènghistu Hailé Mariàm in Etiopia e Mohamed Siad Barre in Somalia, evitando di interagire con la società civile e anzi scegliendo proprio i suddetti regimi come interlocutori privilegiati (Ercolessi 1991, 26 e 77; 1992, 82).

Una prospettiva importante per leggere l'espansione dell'Ups italiano negli anni Ottanta è quella data dal ruolo giocato dalle imprese private nella cooperazione italiana di quel periodo. Il già ricordato fenomeno di recessione globale negli anni Settanta e la conseguente crisi nei paesi occidentali avevano ridotto la domanda mondiale e gli scambi di mercato, andando a incidere negativamente, peraltro, sulla competitività delle imprese italiane. Questo ha spinto, nel corso degli anni Ottanta, diverse lobby commerciali italiane a ricercare nell'Ups forme di sostegno e promozione per le proprie esportazioni e processi di internazionalizzazione. A confermare la commistione tra affari e solidarietà è l'impennata in quegli anni delle percentuali di aiuto cosiddetto 'legato' (Sbilanciamoci 2005, 22) della cooperazione governativa italiana (già peraltro alto in passato). Questo dato mostra come l'assistenza internazionale italiana, negli anni Ottanta, si sia ancor più saldamente legata a una prospettiva di utilità nazionale: «la percentuale [di aiuto legato] era salita dal 45% del 1980-81 all'88% del 1985-86 e all'89% del 1990-91, contro una media Dac nel 1989-90 del 38%» (Calandri 2013, 320). Erano dunque molte le imprese italiane che ricevevano le commesse e gli acquisti finanziati dalla cooperazione. Si andava così ad alimentare l'attività economica nazionale ma si inserivano nel circuito dell'aiuto meccanismi clientelari e di corruzione, anche perché in molti casi «l'assegnazione delle commesse e degli appalti avveniva con assegnazione diretta» (Calandri 2013, 321). Secondo alcune delle voci maggiormente critiche, gli scandali e gli sprechi associati al Fai hanno rappresentato una delle più grandi dilapidazioni di fondi pubblici, nonché un esempio di come la cooperazione possa essere messa al servizio del commercio estero e delle imprese secondo logiche spartitorie, inefficienti, burocratiche, che saranno peraltro quelle che contribuiranno a segnare la battuta d'arresto della cooperazione italiana negli anni a venire, dopo

<sup>14</sup> Tra i casi esemplificativi di malacooperazione possiamo citare il finanziamento alla Nuova Castoro, che ricevette appalti per un valore di 135 miliardi; i 200 silos mai collaudati e inutilizzati in Sudan; i 450 km di strade nel deserto somalo per gli eserciti del dittatore Siad Barre; la diga di Matam in Senegal; le 3 tonnellate di farina avariata venduta da Cremonini al Perù; i 450 miliardi di lire erogati alla Salini per il progetto Tana Beles in Etiopia, con la drammatica rimozione delle popolazioni locali dalle aree fertili verso zone aride; la devastazione ambientale nel Delta del Niger associata alle attività dell'Eni (Ercolessi 1991, 59-60; Ercolessi 1992, 82). Per un'analisi critica degli interventi del Fai si veda anche Fanciullacci 1987.

lo scandalo causato dall'inchiesta «mani pulite»<sup>15</sup>. L'ingresso e il protagonismo degli attori economici italiani nel sistema degli aiuti, spesso molto meno esposti allo scrutinio pubblico degli enti pubblici e delle organizzazioni no profit, ha contribuito a generare una certa confusione, peraltro non ancora risolta, tra cooperazione e promozione dell'internazionalizzazione delle imprese italiane, le cui finalità a volte non solo possono discostarsi, ma anche configurarsi come incompatibili con i principi della solidarietà internazionale (Polito 2021, 46).

La legge 73/1985, essendo una normativa a termine, lasciava aperta la necessità di una riforma complessiva del settore. La discussione, dunque, riprese nella Commissione affari esteri della Camera dei deputati, dove tra il 1985 e il 1987 la possibilità di riforma percorse un iter legislativo piuttosto lento per una serie di motivazioni, non da ultimo la varietà di posizione tra i diversi schieramenti politici e le grandi difficoltà della coalizione pentapartitica (particolarmente tra Partito socialista e Democrazia cristiana), così come la caduta dell'attenzione pubblica dopo l'istituzione del Fai e l'assenza dal dibattito del Partito radicale, che denunciava il generale disinteresse politico verso la cooperazione (Isernia 1995, 118). Alcuni fattori di accelerazione furono invece l'imminenza della scadenza della legge 73/1985 (precedentemente prorogata appunto fino al 1987) e le pressioni dell'opposizione (Partito comunista e Sinistra indipendente, che già avevano condannato gli 'interventi miracolistici' rappresentati dagli aiuti straordinari (Irses 1987, 155) per la riconduzione del Fai entro un'unica gestione. La sovrapposizione di diversi strumenti d'aiuto (Dipartimento e Fai) aveva infatti complicato la gestione dell'aiuto italiano, creando confusione tra i diversi canali e riportando in superficie la tensione tra la necessità di focalizzarsi sull'aiuto d'emergenza o sull'aiuto strutturale (Irses 1987, 67).

Il 28 febbraio 1987 venne promulgata la legge n. 49, chiamata Nuova disciplina dell'Italia con i paesi in via di sviluppo. La sua adozione suscitò poca eco nell'opinione pubblica, in quanto «le manifestazioni sulla fame dei primi anni Ottanta erano storia passata» anche se «l'opinione pubblica e il mondo politico continuavano a essere favorevoli a un impegno significativo, che le autorità insistevano nel definire una dimensione qualificante di una politica estera che viveva anni di dinamismo e apparenti successi» (Calandri 2013, 307). Complessivamente, la legge presentava una grande continuità rispetto al passato. Isernia segnala infatti che «[u]na volta delineato il quadro, con la legge 1222/1971, le leggi successive si sono limitate ad aggiungere competenze, moltiplicare gli uffici, allargare i compiti, senza però alterarne la natura. [...] Tra il 1971 e il 1987 la materia è cresciuta attraverso precisazioni, spostamenti, modifiche e qualificazioni dei poteri e competenze dei diversi organi che non alterano però il quadro istituzionale» (Isernia 1995, 128). Dal punto di vista della struttura istituzionale, venne respinta ancora una volta l'idea di affidare la cooperazione a un'agenzia indipendente e la materia rimase al Mae, con l'assistenza multilaterale in capo

<sup>15</sup> Marcon 2002, 54. Sulla cooperazione italiana negli anni Novanta e lo scandalo di 'Farnesopoli' si veda Polito 2021, 29-32.



al Ministero del tesoro. Al contempo, si rafforzò la responsabilità del Mae attraverso la creazione della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (Dgcs), che riassorbì le competenze del precedente Dipartimento e del Fai. Già a soli due anni dall'entrata in vigore della legge 49/1987, lo scenario internazionale subiva tali sconvolgimenti da rendere inattuale qualsiasi provvedimento, politica o strategia precedente. Come ricorda un dirigente delle Ong al tempo,

la caduta del muro di Berlino e le sue immense conseguenze sugli assetti geopolitici di influenza sui Pvs; il consolidamento dell'Unione europea e il suo crescente intervento nelle politiche di relazioni internazionali; la crescita delle economie emergenti fino a poco prima "sottosviluppate"; la fine delle illusioni, delle tragedie causate dagli ultimi grandi dittatori e delle lotte di liberazione nei quattro continenti; l'avvio del decentramento dei poteri tra Stato e autonomie locali sono alcuni dei fattori che hanno contraddistinto la fine degli anni Ottanta e l'avvento del decennio successivo (Marelli 2011, 109).

Andiamo ora ad analizzare le traiettorie seguite, in questo contesto globale e nazionale, dagli attori nonprofit di cooperazione allo sviluppo, le Ong.

#### Anni Ottanta come decennio delle Ong

Secondo i due livelli di analisi finora presi in considerazione, gli anni Ottanta hanno rappresentato tanto un decennio perduto per lo sviluppo internazionale, quanto un decennio di 'politicizzazione' della cooperazione italiana. Ultimo elemento della nostra analisi sarà ora il percorso evolutivo delle organizzazioni non governative, partendo dal contesto più generale per poi analizzare lo specifico caso italiano.

A livello internazionale, gli anni Ottanta sono riconosciuti come il «decennio delle Ong» (O'Sullivan 2021, 115): sono infatti questi gli anni in cui le Ong di cooperazione hanno cominciato a rivestire un ruolo sempre più preminente nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. Non senza ironia, per il grande interesse da esse suscitato nel mondo della cooperazione (in particolare tra i donatori) sono arrivate a essere definite come le 'cocche' del settore (Banks et al. 2015, 708). Riconosciute e applaudite come promotrici di approcci alternativi allo sviluppo (Lewis, Kanji 2009, 74) e ponte tra i bisogni dei cittadini e i servizi disponibili (Banks, Hulme 2012, 2), proprio a partire dagli anni Ottanta le Ong hanno cominciato a beneficiare e incanalare sempre più massicciamente i fondi destinati all'aiuto internazionale (Agg 2006, 15-16).

L'ascesa delle Ong negli anni Ottanta appare, a una più attenta analisi, in linea tanto con la ristrutturazione della governance dell'aiuto allo sviluppo di quegli anni, vale a dire l'affermarsi sulla scena di attori quali la Banca mondiale e il Fmi, quanto con le più generali trasformazioni del capitalismo globale in senso neoliberale (Bebington et al. 2008, 5). Infatti, con la 'neoliberalizzazione' degli aiuti internazionali, che ha avuto nei piani di aggiustamento strutturale il suo principale strumento, il mercato è andato, concettualmente e praticamente, a sostituire lo stato in qualità di motore dello sviluppo, nella convinzione che que-

sto meccanismo avrebbe garantito una diffusa crescita economica anche negli strati più poveri della popolazione secondo un principio di *trickle-down* (Murray, Overton 2011, 307). In parallelo, la sfiducia delle istituzioni di Bretton Woods nei confronti degli attori statali ha spinto questi donatori a stringere rapporti più stretti con gli attori non-statali, tra cui proprio le Ong. In queste organizzazioni, le istituzioni finanziarie non solo sostenevano di vedere attori più capaci di articolare le aspirazioni delle comunità e far sì che queste fossero ascoltate dai governi competenti (Banca mondiale 2000, 43), ma anche e soprattutto fornitori privati di servizi che potevano assicurare maggiore flessibilità, efficacia ed efficienza rispetto agli attori statali (Black 2007, 26).

La maggiore attenzione posta da donatori come Banca mondiale e Fmi sulle organizzazioni della società civile globale e le loro rivendicazioni, senza che però a questo corrispondesse un vero mutamento di quelle politiche di austerità oggetto di forti lotte sociali, ha portato molti commentatori a ritenere che il coinvolgimento delle Ong nell'industria dello sviluppo altro non sia stata che un'operazione di cooptazione di questi soggetti, volta a stemperare le loro richieste più radicali di partecipazione e trasformazione sociale (Leal 2007, 91). Un tale tentativo di integrazione delle Ong nel sistema neoliberale degli aiuti condizionati dai programmi di aggiustamento strutturale ha generato, come si può intuire, alcune contraddizioni, in quanto non di rado in quegli anni le organizzazioni di cooperazione si sono trovate a rivestire ruoli diversi e, alle volte, difficilmente conciliabili (Mitlin et al. 2007, 1706). Da una parte, esse ricevevano sempre maggiori finanziamenti per implementare servizi mirati a mitigare le conseguenze sociali più urgenti dei piani di aggiustamento strutturale, magari finanziate proprio dagli stessi donatori che tali piani li imponevano (Graham 1992; Arellano-Lopez, Petras 1994). Secondo un intervistato, esperto di cooperazione internazionale attivo particolarmente in interventi umanitari negli anni Ottanta e Novanta,

quando la Banca mondiale [...] imponeva piani di aggiustamento strutturale per far rientrare i paesi dal debito e quindi li costringeva a tagliare gli investimenti in salute e istruzione pubblica, allo stesso tempo finanziava piccoli progetti alle Ong per intervenire negli stessi paesi, per fare ad esempio progetti di formazione in Angola, costringendo però allo stesso tempo l'Angola a tagliare sull'istruzione pubblica<sup>16</sup>.

Dall'altra parte, le Ong diventavano testimoni sul campo dei disastri causati proprio da quegli aggiustamenti strutturali (Bebbington et al. 2008, 12). In generale, la sovrapposizione dell'associazionismo di cooperazione internazionale alle agende politiche dello sviluppo degli anni Ottanta, hanno fatto temere non pochi osservatori che esse avrebbero finito per vedere compresse non solo la loro innovatività e capacità di produrre alternative a un modello di sviluppo imposto dall'alto, ma anche la loro autonomia, responsabilità e legittimità stessa (Edwards, Hulme 1996, 962).

<sup>16</sup> Intervista dell'autore, 4 giugno 2020.

Cosa succede in questo frangente all'associazionismo italiano di cooperazione allo sviluppo? Riflessi del 'decennio delle Ong' sono presenti anche nel nostro paese, non da ultimo proprio per il maggiore impegno finanziario che l'Italia ha assunto verso la cooperazione in quegli anni attraverso il Fondo di cooperazione e il Fondo rotativo (Irses 1987, 71) e poi attraverso il succitato Fai, che a cascata ha investito anche le Ong (Irses 1987, 209). Le normative italiane in materia di cooperazione che hanno caratterizzato gli anni Ottanta, le leggi 39/1979 e 49/1987, hanno senz'altro contribuito al riconoscimento delle Ong e del loro lavoro. Queste leggi, infatti, hanno gradualmente spostato l'attenzione del legislatore dalle esigenze dei singoli volontari internazionali che partivano per l'estero (come accadeva in diversa misura nelle precedenti leggi 1033/1966 e 1222/1971) verso le intere organizzazioni non governative e i loro meccanismi di funzionamento, dando loro la possibilità di accedere a contributi pubblici sempre più sostanziosi: 16 miliardi di lire nel 1981, 27,5 nel 1982, 36 nel 1983 e 75,5 nel 1984 (Irses 1987, 209; Labos-Cipsi 1989, 41). Tali fondi erano redistribuiti, per mezzo di bandi di evidenza pubblica, attraverso i cosiddetti 'progetti promossi', cioè proposti direttamente dalle Ong e a cui il Mae garantiva un cofinanziamento fino al 70%, oppure attraverso i 'progetti affidati', quelli cioè in cui le Ong andavano a implementare programmi le cui modalità, settore e area geografica erano stati delineati dal canale bilaterale aperto tra Mae e singoli paesi d'intervento.

La maggiore disponibilità di fondi e un contatto più stretto tra donatori istituzionali e Ong italiane sono stati tra i motivi che hanno spinto queste ultime a compiere, negli anni Ottanta in particolare, un cosiddetto 'salto di qualità', caratterizzato da specializzazione delle proprie attività e professionalizzazione dei propri cooperanti (Irses 1987, 211-12), nonché da una serie di regole e procedure volte a normare la partecipazione delle Ong alle attività ufficiali di assistenza allo sviluppo. Perno di tale proceduralizzazione è il sistema delle idoneità, introdotto inizialmente dalla legge 1222/1971 e portato a pieno regime dalla legge 49/1987. Le idoneità del Mae rappresentavano una sorta di licenza ministeriale che, previa assicurazione della sussistenza di determinati requisiti (tra cui una documentata esperienza e capacità operativa di almeno tre anni), autorizzava le Ong a ricevere i fondi ministeriali per svolgere alcune specifiche attività: realizzazione di programmi a breve e medio termine nei Pvs; selezione, formazione e impiego di volontari in servizio civile; attività formative in loco dei cittadini dei Pvs; attività di informazione ed educazione allo sviluppo. È proprio per poter accedere ai fondi del Mae che molte associazioni, soprattutto a partire dai primi anni Ottanta, hanno deciso di formalizzarsi e presentare domanda di idoneità: il numero di organizzazioni 'certificate' è passato in questo periodo dalle poche decine della fine degli anni Settanta, a circa cinquanta a metà degli anni Ottanta e a oltre cento agli inizi degli anni Novanta (Calandri 2013, 287; Marcon 2002, 53). Non solo molte associazioni preesistenti si formalizzano, ma anche enti già attivi in diversi settori di welfare sociale cominciano ad avviare le proprie attività di solidarietà internazionale, andando ad ampliare notevolmente la platea di attori coinvolti nella cooperazione allo sviluppo dentro e fuori l'associazio-

nismo<sup>17</sup>. Nei primi anni, il numero delle Ong riconosciute dal Mae rimane comunque limitato: nelle parole dell'esperto di aiuto umanitario succitato, «c'era una trafila burocratica veramente molto pesante per essere iscritti, per cui alla fine era una sorta di piccolo club quello che faceva riferimento a questo albo»<sup>18</sup>. All'epoca, peraltro, sono stati segnalati legami molto più stretti tra mondo associazionistico e mondo partitico rispetto a oggi:

C'erano alcune Ong del mondo cattolico che gravitavano in un'area politico-culturale che era quella della Democrazia cristiana, c'erano Ong di sinistra [...] legate al Partito comunista o comunque a quell'area [...]. Si sapeva che c'era un certo numero di Ong cattoliche che avevano rapporti con la Democrazia cristiana che intervenivano in alcune aree geografiche, [...] c'erano le Ong di sinistra che intervenivano in altre aree geografiche, [...] verso il Mozambico, l'Angola, il Nicaragua<sup>19</sup>.

A distanza di tempo si può giudicare come le scelte politiche degli anni Ottanta circa l'impianto di cooperazione allo sviluppo, in Italia quanto all'estero, siano state particolarmente dirimenti per le traiettorie future dell'associazionismo di cooperazione. È stato proprio quel decennio infatti a innescare un processo di istituzionalizzazione che, caratterizzato dall'aumento di fondi stanziati per le Ong e da un'integrazione sempre maggiore di queste realtà associative nel più ampio sistema della cooperazione, ha cominciato ad alterare non solo il funzionamento di tali organizzazioni ma anche, in parte, la loro identità. Il processo di istituzionalizzazione si lega peraltro con altri due fenomeni che si manifesteranno con ancora maggiore evidenza negli anni successivi: la professionalizzazione del personale delle Ong e la burocratizzazione della loro gestione. Per quanto riguarda la professionalizzazione, se nei decenni precedenti le spinte agli interventi della società civile erano caratterizzate da forte motivazione e generale spontaneismo (per quanto i volontari in partenza affrontassero anche lunghi percorsi di preparazione alla loro esperienza all'estero<sup>20</sup>), a partire dagli anni Ottanta cominciarono invece a configurarsi come indispensabili alcune competenze tecniche e manageriali, necessarie proprio a gestire i progetti finanziati attraverso il canale istituzionale (Boccella, Tozzo 2004, 14; Irses 1987, 213). Alle micro-realizzazioni di cui molte associazioni avevano maggiore contezza, si va a sostituire la realizzazione progettuale, caratterizzata da tempistiche e attività ben definite e scandite. Nonostante il passaggio ai progetti da una parte garantisse una maggiore continuità alle attività delle Ong, allo stesso tempo esso comportava una burocratizzazione, cioè un inedito incremento del carico di pro-

<sup>17</sup> Per esempio, si formarono organizzazioni specializzate in cooperazione nei maggiori sindacati: la CISL l'IscoS, la UIL il Progetto Sud e CGIL il Progetto Sviluppo (Irses 1987, 217-21). Anche enti ecclesiastici italiani, come la Caritas e la Comunità di Sant'Egidio iniziarono a promuovere alcune iniziative umanitarie (Calandri 2013, 288).

<sup>18</sup> Intervista dell'autore, 4 giugno 2020.

<sup>19</sup> Intervista dell'autore, 4 giugno 2020.

<sup>20</sup> Si veda il saggio di Silvia Salvatici in questo volume.

cedure che le organizzazioni erano chiamate a rispettare per dimostrare nuovi parametri di efficacia ed efficienza, così come la trasparenza e l'accountability delle loro azioni (Labos-Cipsi 1989, 14). L'aumento dei fondi ha quindi portato a una maggiore complessità organizzativa, e la maggiore complessità organizzativa ha bisogno a sua volta di sempre maggiori fondi per mantenere i livelli di crescita delle organizzazioni, comportando sintomi di conservatorismo e auto-riproduzione delle Ong stesse, che le porterebbero a prioritizzare la propria sostenibilità economica a scapito della realizzazione della propria mission. Queste trasformazioni hanno posto il mondo della società civile organizzata davanti a un bivio, spingendolo a scegliere tra un percorso di professionalizzazione o quello che è stato descritto come uno «splendido isolamento» (Irses 1987, 217).

Tra le conseguenze più visibili dei processi di istituzionalizzazione, professionalizzazione e burocratizzazione delle Ong è sicuramente da includere l'approfondimento della distanza tra due gruppi di associazioni: da una parte quelle organizzazioni che, una volta ottenuta l'idoneità, hanno cominciato a crescere in termini di risorse umane e bilancio, entrando quindi nelle logiche professionali necessarie a gestire un maggiore impegno progettuale ed economico; dall'altra, quelle realtà che, o perché erano rimaste in qualche modo escluse dalle fattispecie di attività che potevano essere finanziate con denaro pubblico, o perché contrarie ad assumere una dimensione più da impresa, non hanno compiuto una simile trasformazione (Irses 1987, 208-9), rimanendo in una posizione marginale o arrivando fino allo scioglimento dell'associazione stessa<sup>21</sup>. Inoltre, si può rimarcare come solo le organizzazioni professionali si siano allontanate, in molti casi, dalle altre realtà associative, ma che si sia indebolito anche il loro legame con le antiche basi sociali e territoriali che le animavano. In effetti, laddove in precedenza molte associazioni sostenevano le proprie attività grazie alle quote associative e alle libere donazioni dei loro sostenitori, la grande disponibilità di fondi pubblici per realizzare progetti più ampi ha sostituito negli anni Ottanta il ruolo di serbatoio per l'autofinanziamento di queste organizzazioni (Marcon 2002, 11). Infine, gli anni Ottanta hanno dato avvio a una graduale trasformazione del profilo motivazionale e professionale delle persone attive nelle associazioni di cooperazione internazionali, prima identificabili principalmente in volontari che rispecchiavano i valori di gratuità, solidarietà, partecipazione, animazione condivisa e successivamente sempre più inquadrati in un rapporto di lavoro professionale e salariato (Boccella, Tozzo 2004, 16). Con l'aumento delle risorse finanziarie governative messe a disposizione delle Ong, è aumentato anche il numero di progetti che le organizzazioni potevano gestire, e con l'innalzamento degli standard richiesti nella gestione del denaro pubblico e di interventi logisticamente e amministrativamente complessi, si è manifestata la

<sup>21</sup> Da questo punto di vista, infatti, il sistema di eleggibilità del Mae è stato da alcuni criticato in quanto si focalizzava non solamente sull'affidabilità degli attori organizzativi nel ricevere e gestire denaro pubblico, ma interferiva direttamente nelle loro attività, sanzionando ciò che poteva da loro essere fatto o non fatto con i fondi pubblici (Marelli 2011, 107).

necessità di impiegare non più semplici volontari, ma veri e propri professionisti regolarmente stipendiati, i cosiddetti 'cooperanti'. Secondo il presidente di un'importante Ong di area cattolica, negli anni Settanta e Ottanta l'associazionismo di cooperazione ha visto al centro del dibattito

due correnti di pensiero, contrapposte e non ancora riconciliate: quelli che ritengono che accanto alla motivazione dei volontari è necessaria anche una grande professionalità, in modo da risolvere i difficili problemi che si incontrano sul terreno; e quelli che dicevano che il senso del volontario era nella testimonianza, nella motivazione, nella condivisione<sup>22</sup>.

In sintesi, gli anni Ottanta hanno rappresentato un decennio di profondi cambiamenti per il mondo dell'associazionismo di cooperazione internazionale, all'estero quanto in Italia: se da una parte le organizzazioni non governative in tale periodo hanno strutturato ed esteso la portata dei propri interventi nel Sud globale, iniziando anche a partecipare in modo più sistematico ai consessi internazionali più rilevanti, allo stesso tempo le logiche di istituzionalizzazione, professionalizzazione e burocratizzazione che hanno cominciato a caratterizzare le Ong, le hanno obbligate a ragionare in modo diverso sulla propria strutturazione e operatività rispetto ai decenni precedenti. Molte delle trasformazioni del settore non governativo italiano degli anni Ottanta hanno continuato a manifestare i propri effetti anche negli anni Novanta e nel corso degli anni Duemila, a testimonianza dell'importanza di tali processi (Ianni 1994, 224-25): espansione delle attività e dei numeri delle organizzazioni, appesantimento burocratico, dipendenza dai fondi italiani e ricerca di alternative nei fondi messi a disposizione dalla Commissione europea e dalle opportunità di fundraising. Il presente saggio ha provato a mostrare come gli anni Ottanta della cooperazione allo sviluppo internazionale e italiana siano stati un momento cardine per comprendere i processi di trasformazione in atto a livello globale e nazionale. Al di là delle ovvie differenze di contesto tra questi due piani di analisi, il saggio si è focalizzato su alcuni tratti in comune: da una parte, una ristrutturazione del concetto e delle pratiche di sviluppo, dall'altra, una certa affermazione di interessi politico-economici non necessariamente rispecchianti i principi ispiratori della cooperazione internazionale, identificata piuttosto ora come macchina di consenso pubblico, ora come strumento di internazionalizzazione e commercio estero. Allo stesso tempo, gli anni Ottanta hanno anche testimoniato un certo slancio verso lo sviluppo da parte dell'opinione pubblica e della società civile organizzata. È in questo periodo che assistiamo infatti all'inedito aumento dell'attenzione del pubblico più generalista verso i temi della cooperazione attraverso le grandi campagne di informazione<sup>23</sup>, così come al rinnovato attivismo della società civile organizzata per mezzo delle Ong, fenomeni che negli anni a venire dimostreranno anche di poter condurre a risvolti meno positivi: una standardizzazione della comunicazione sugli interventi

<sup>22</sup> Intervista dell'autore, 10 novembre 2020.

<sup>23</sup> Si veda ad esempio il caso di Band Aid in Jones 2018.

nel Sud globale finalizzata al fundraising, uno svilimento delle istanze più radicali e innovative promosse dalle Ong in passato, una dipendenza dai fondi pubblici italiani che esportano il mondo dell'associazionismo ad aspre critiche e a grande vulnerabilità<sup>24</sup>, una tensione tra matrice associativa e solidaristica e «burocrazia parallela» (Irses 1987, 17). In ultima analisi, i diversi volti della cooperazione negli anni Ottanta rappresentano ancora oggi un oggetto di studio imprescindibile per comprendere l'innesco di quelle logiche che ancora oggi dominano e caratterizzano il settore degli aiuti internazionali.

## Bibliografia

- Agg, Catherine. 2006. "Winners or Losers? NGOs in the Current Aid Paradigm." *Development* 49: 15-21.
- Arellano-López, Sonia, and James Petras. 2008. "Non-Governmental Organizations and Poverty Alleviation in Bolivia." *Development and Change* 25, 3: 555-68.
- Assemblea generale delle Nazioni unite. 1962. *United Nations Development Decade. A Programme for International Economic Co-Operation*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/167/63/PDF/NR016763.pdf?OpenElement>
- Assemblea generale delle Nazioni unite. 1980. *International Development Strategy for the Third United Nations Development Decade*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/390/75/IMG/NR039075.pdf?OpenElement>
- Banca Mondiale. 1994. *Adjustment in Africa: Reform, Results, and the Road Ahead*. New York: Oxford University Press per la Banca Mondiale.
- Banca Mondiale. 2000. *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*. Washington DC: Banca Mondiale.
- Banca Mondiale. 2001. *Adjustment Lending Retrospective: Final Report*. [http://web.worldbank.org/archive/website01352/WEB/IMAGES/ALR06\\_20.PDF](http://web.worldbank.org/archive/website01352/WEB/IMAGES/ALR06_20.PDF)
- Banks, Nicola, and David Hulme. 2012. *The Role of NGOs and Civil Society in Development and Poverty Reduction. BWPI Working Paper 171*.
- Banks, Nicola, Hulme David, and Edwards Michael. 2015. "NGOs, states, and donors revisited: still too close for comfort?." *World Development* 66: 707-18.
- Bebbington, Anthony, Hickey Sam, and Diana Mitlin. 2008. *Can NGOs Make a Difference? The Challenge of Development Alternatives*. Londra: Zed Books.
- Black, Maggie. 2007. *The No-Nonsense Guide to International Development*. Oxford: New Internationalist Publications.
- Boccella, Nicola, e Ottavio Tozzo. 2005. *Le organizzazioni non governative. Risorse e modelli di organizzazione*. Milano: LED.
- Borruso, Paolo. 2004. "L'Italia e la crisi della decolonizzazione." In Agostino Giovagnoli, Silvio Pons (a cura di), *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Tra guerra fredda e distensione*, 397-442. Soveria Mannelli: Rubettino.

<sup>24</sup> Nelle parole di un intervistato, «uno dei problemi fondamentali delle Ong negli anni Ottanta è che avevano il 95% del loro bilancio proveniente da un unico finanziatore, [...] il Ministero degli esteri. Ovviamente, queste esponeva le organizzazioni a condizioni di scarsa autonomia e dipendenza, perché se quel finanziatore chiudeva i rubinetti, tu morivi» (intervista dell'autore, 4 giugno 2020).

- Calandri, Elena. 2013. *Prima della globalizzazione: l'Italia, la cooperazione allo sviluppo e la guerra fredda 1955-1995*. Padova: CEDAM.
- Calandri, Elena. 2018. "Italia e Terzo mondo. Un rapporto irrisolto, un campo di studi in costruzione." *Rivista italiana di storia internazionale* 2: 299-327.
- Crainz, Guido. 2003. *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni Ottanta*. Roma: Donzelli.
- Di Nolfo, Ennio. 2003. *La politica estera italiana negli anni Ottanta*. Manduria: Piero Lacaita Editore.
- Edwards, Michael, and David Hulme. 1996. *Beyond the Magic Bullet: Ngo Performance and Accountability in the Post-Cold War World*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Ercolessi, Maria Cristina. 1991. *Conflitti e mutamento politico in Africa. Il ruolo degli attori esterni e delle relazioni inter-africane negli anni Ottanta*. Milano: FrancoAngeli.
- Ercolessi, Maria Cristina. 1992. "Tendenze della cooperazione internazionale." *Politica internazionale* 4: 79-88.
- Esteva, Gustavo, and Suri Prakash Madhu. 1998. "Beyond Development, What?." *Development in Practice* 8, 3: 280-96.
- Fanciullacci, Daniele (a cura di). 1987. *Critica dell'operato del Fondo aiuti italiano FAI (legge 8-3-85 n. 73). Seconda relazione (15-15-1987)*. Gruppo parlamentare della Sinistra indipendente, Roma.
- Fanciullacci, Daniele. 1994. "Corno d'Africa: quale cooperazione?" In Rhi-Saussi José Luiss (a cura di), *La crisi della cooperazione italiana. Rapporto CeSPI sull'aiuto pubblico allo sviluppo*, 121-54. Roma: Edizioni Associate.
- Gaudio, Attilio (a cura di). 1993. *Cooperazione: inganno dei poveri. Dagli affari alla solidarietà*. Bologna: Editrice missionaria italiana.
- Gerbaudo, Paolo. 2021. *The Great Recoil. Politics after Populism and the Pandemic*. Londra-New York: Verso.
- Ghai, Dharam. 2008. "UN Contributions to Development Thinking and Practice." *Development in Practice* 18, 6: 767-73.
- Glasius, Marlies, and Mary Kaldor. 2003. "The State of Global Civil Society: Before and After September 11." In Marlies Glasius, Mary Kaldor, *Global Civil Society 2002*, 3-33. Oxford: Oxford University Press.
- Hickel, Jason. 2018. *The Divide: A Brief Guide to Global Inequality and its Solutions*. Londra: Cornerstone.
- Ianni, Vanna. 1994. "Le ONG italiane negli anni Novanta. La crisi della cooperazione italiana." In José Luiss Rhi-Saussi (a cura di), *Rapporto CeSPI sull'aiuto pubblico allo sviluppo*, 205-51. Roma: Edizioni Associate.
- International Labour Organization (ILO). 1977. *Employment, Growth and Basic Needs: A One World Problem – The International "Basic Needs Strategy" Against Chronic Poverty*. New York: Praeger Publisher.
- IRSES (Istituto Ricerche Studi Economici e Sociali). 1987. *Emergenza fame e cooperazione allo sviluppo: analisi, documentazione, proposte*. Milano: FrancoAngeli.
- Isernia, Pierangelo. 1995. *La cooperazione allo sviluppo*. Bologna: il Mulino.
- Jomo Kwame, Sundara. 2006. *Globalization Hegemony: The Changing World Economy*. New Delhi and New York: Oxford University Press.
- Jones Andrew. 2018. "Band Aid Revised: Humanitarianism, Consumption and Philanthropy in the 1980s." *Contemporary British History* 32, 2: 189-209.
- Kapoor, Ian. 2008. *The Postcolonial Politics of Development*. Londra: Routledge.
- Köhler, Gabriele. 2015. "Seven Decades of 'Development', and Now What?." *Journal of International Development* 27: 733-51.



- Labos-CIPSI. 1989. *L'associazionismo di solidarietà con i Paesi in via di sviluppo. 1° rapporto nazionale*. Roma: CIPSI.
- Leal Pablo, Alejandro. 2007. "Participation: The Ascendancy of a Buzzword in the Neo-Liberal Era." In Andrea Cornwall, Deborah Eade, *Deconstructing development discourse. Buzzwords and fuzzwords*, 89-100. Bourton on Dunsmore, Rugby: Practical Action Publishing.
- Lewis, David, and Nazneen Kanji. 2009. *Non-governmental Organizations and Development*. Oxon: Routledge.
- Manji, Firoze, and Carl O'Coill. 2002. "The Missionary Position: NGOs and Development in Africa." *International Affairs* 78, 3: 567-83.
- Marcon, Giulio. 2002. *Le ambiguità degli aiuti umanitari: indagine critica sul terzo settore*. Milano: Feltrinelli Editore.
- Marelli, Sergio. 2011. *ONG: una storia da raccontare. Dal volontariato alle multinazionali della solidarietà*. Roma: Carocci.
- Mbembe, Achille. 2001. *On the Postcolony*. Berkeley: University of California Press.
- Meier, Geral, and Joseph Stiglitz. 2000. *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*. New York: Banca Mondiale e Oxford University Press.
- Mercer, Claire. 2002. "NGOs, Civil Society and Democratization: A Critical Review of the Literature." *Progress in Development Studies* 2, 1: 5-22.
- Ministero degli esteri - Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo. (1985). *Libro bianco sulla cooperazione allo sviluppo 1981-1984*. Roma.
- Mosley, Paul, Harrigan Jane, and John Toye. 1991. *Aid and Power: the World Bank and Policy-based Lending in the 1980s*. Londra: Routledge.
- Murray, Warwick, and John Overton. 2011. "Neoliberalism is Dead, Long Live Neoliberalism? Neoliberalism and the International Aid Regime of the 2000s." *Progress in Development Studies* 11, 4: 307-19.
- O'Sullivan, Kevin. 2021. *The NGO Moment: the Globalisation of Compassion from Biafra to Live Aid*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paganetto, Luigi, e Pasquale Scandizzo. 2000. *La Banca mondiale e l'Italia: dalla ricostruzione allo sviluppo*. Bologna: il Mulino.
- Peet, Richard, and Elaine Hartwick. 2009. *Theories of DEVELOPMENT. CONTENTIONS, ARGUMENTS, ALTERNATIVES*. New York, Londra: The Guilford Press.
- Polito, Fiorenzo. 2021. *Come cambia la cooperazione allo sviluppo. L'evoluzione della solidarietà internazionale nella società civile italiana, 1960-2020*. [https://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/109647/1/MPRA\\_paper\\_109647.pdf](https://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/109647/1/MPRA_paper_109647.pdf)
- Raimondi, Antonio, e Gianluca Antonelli. 2001. *Manuale di cooperazione allo sviluppo: linee evolutive, spunti problematici, prospettive*. Torino: SEI.
- Rist, Gilbert. 2008. *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*. New York, Londra: Zed Books.
- Rhi-Sausi, José Luiss. 1994. *La crisi della cooperazione italiana. Rapporto CeSPI sull'aiuto pubblico allo sviluppo*. Roma: Edizioni Associate
- Sbilanciamoci (2005). *Rapporto 2005 sulla cooperazione allo sviluppo in Italia*. Roma: Contrasto.
- Shivji, Issa. 2002. "Globalisation and Popular Resistance." In Joseph Semboja, Yuma Mwapachu, Eduard Jansen, *Local perspectives on globalisation: the African case*. Dar es Salaam: Mkuki na Nyota Publishers.
- Streeten, Paul. 1981. *First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.

## Uno sguardo sull'ultimo decennio. Conversazione di Silvia Salvatici con Elias Gerovasi e Andrea Stocchiero

Attraverso specifici casi di studio, i saggi raccolti in questo volume ripercorrono alcune fasi storiche delle politiche e delle pratiche per gli aiuti internazionali in Italia. Questa ricostruzione del passato ha tuttavia anche l'ambizione di illuminare il contesto di lungo periodo nell'ambito del quale possono essere collocate le questioni più recenti della cooperazione internazionale italiana. Il volume esce peraltro a dieci anni dalla legge 125/2014 che ha modificato l'assetto degli aiuti internazionali e ha previsto la costituzione dell'Agenzia italiana per la cooperazione e lo sviluppo<sup>1</sup>. Anche a partire da questa casuale ricorrenza, mi sembra dunque importante riflettere su alcuni aspetti della situazione attuale. Lo faccio insieme a due esperti di cooperazione internazionale, Elias Gerovasi, fondatore e curatore di due organi di informazione dedicati al settore<sup>2</sup>, ed Andrea Stocchiero, policy officer e direttore di ricerca con competenze specifiche sull'economia allo sviluppo.

**SALVATICI:** Intorno alla metà degli anni novanta, anche in seguito alle indagini sugli scandali legati ai finanziamenti straordinari per gli aiuti internazionali sanciti dalla legge 73/1985, già si discuteva ampiamente della necessità di un nuovo intervento legislativo che modificasse l'impianto complessivo della cooperazione italiana. Da più parti emergeva la richiesta di creare un organismo

<sup>1</sup> Fino al 2014 è rimasta in vigore la legge 49/1987; su questa normativa e sul contesto in cui viene ratificata si veda il saggio di Fiorenzo Polito in questo volume.

<sup>2</sup> <https://www.info-cooperazione.it/> e <https://www.open-cooperazione.it/web/> (31/05/2024)

specializzato, esterno al Ministero degli affari esteri, allineando in questo modo l'Italia con molti altri paesi occidentali. Ci sono però voluti circa vent'anni per arrivare a una nuova legge sulla cooperazione. Sicuramente la lentezza dei percorsi legislativi non costituisce un'eccezione nella storia dell'Italia repubblicana, ma c'è stata a vostro parere una difficoltà specifica nel mettere a punto una nuova norma per la regolamentazione delle attività connesse agli aiuti internazionali? E quali aspetti della nuova legge sono a suo tempo apparsi cruciali a chi operava nel settore? Infine, a dieci anni di distanza è possibile oggi tracciare un bilancio della nuova normativa?

**GEROVASI:** La riforma della legge sulla cooperazione ha avuto alterne vicende e sicuramente il suo periodo di gestazione è stato troppo lungo, tanto che il progetto è di fatto invecchiato in attesa di una sua effettiva realizzazione. Il nodo cruciale era da sempre legato all'idea di creare un'agenzia indipendente che potesse sviluppare con adeguate competenze tecniche la politica di cooperazione italiana. Questa prospettiva ha trovato diverse resistenze interne nell'allora Ministero degli affari esteri (Mae) che era titolare con la sua Direzione generale della realizzazione della cooperazione allo sviluppo dell'Italia.

Un braccio di ferro che si è concluso con uno strappo all'epoca del governo Renzi, il primo forse effettivamente determinato ad arrivare alla riforma. Una tensione che però ha influenzato parecchio la definizione dei ruoli della nuova Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (Aics) all'interno del testo di legge, creando di fatto una divisione dei ruoli poco chiara e funzionale tra Mae e Aics. Questo aspetto è poi diventato il vero tallone d'Achille della riforma, poiché la nascente Agenzia ha faticato a guadagnarsi uno spazio di autonomia rispetto al Ministero degli esteri. La prima direttrice nominata a capo dell'Aics, Laura Frigenti – figura tecnica esterna al mondo diplomatico, è arrivata alle dimissioni dopo due anni di incarico proprio per le eccessive pressioni politiche sull'Aics. Da allora la strada scelta è stata quella di nominare alla direzione dell'Aics figure provenienti dalla carriera diplomatica (attualmente è in corso la selezione per il terzo direttore e la rosa dei tre nomi finalisti è composta da candidati provenienti dalla carriera diplomatica). Si tratta di scelte dovute anche al cambio delle compagini governative, che hanno fortemente ridimensionato l'azione di cooperazione, anche a causa del dibattito crescente in Italia sulla gestione delle migrazioni.

Un altro aspetto che doveva essere innovativo della riforma era l'ampliamento della cooperazione a nuovi attori al di là delle istituzioni e degli enti non governativi. In particolare si tratta dell'attivazione del settore privato profit come attore attivo nel sistema della cooperazione italiana. Questo ambito è stato perseguito dall'Aics attraverso strumenti poco funzionali e convincenti ed effettivamente a quasi dieci anni dalla riforma non si può dire che il settore profit sia stato significativamente coinvolto nell'azione di cooperazione.

Se dovessimo fare un bilancio di questa riforma potremmo dire che ci sono stati degli avanzamenti interessanti nella capacità di programmazione, gestione e implementazione delle azioni di cooperazione italiana grazie sicuramente alla

crescita dell'Aics nel suo ruolo tecnico. D'altro canto però dobbiamo rilevare che le parti più innovative della riforma sono rimaste lettera morta e in dieci anni è difficile dire che si sia veramente attivato il famoso Sistema Italia della Cooperazione, che era uno degli obiettivi principali del legislatore.

STOCCHIERO: Dai miei ricordi direi che la principale questione di ostacolo al varo della riforma sia stata la difesa del potere da parte della diplomazia: la creazione dell'Agenzia (nonostante la sua funzione fosse definita come tecnica) comunque avrebbe portato a un indebolimento del potere diplomatico, sicuramente ad un confronto tra la diplomazia e una nuova classe di 'tecnici' esperti di cooperazione.

Esperti che dal mondo delle Ong erano visti come più vicini per idee e sentimenti, ma anche nel senso dell'approccio politico, rispetto ad una diplomazia vissuta come casta e con tradizioni poco vicine al mondo della società civile. È interessante osservare che in effetti molti esperti dell'agenzia oggi vengono proprio dal mondo delle organizzazioni non governative. Tuttavia le nuove generazioni di diplomatici si caratterizzano per una maggiore apertura e disponibilità, come nel caso dell'ambasciatore Luca Attanasio, ucciso in Congo proprio durante una missione di carattere umanitario. Attanasio era un giovane diplomatico che si è speso molto, anche a livello personale, per la solidarietà con le comunità più povere, e in forte sinergia con le organizzazioni della società civile.

Sicuramente l'istituzione dell'Agenzia è stata tra le novità più rilevanti della legge del 2014, insieme alla creazione della Banca di sviluppo in seno alla Cassa depositi e prestiti (Cdp), che la nuova normativa ha chiamato ad assolvere i compiti di istituzione finanziaria nazionale per la Cooperazione allo sviluppo. Importante è stata anche l'introduzione di nuovi temi, come i partenariati territoriali (ovvero il riconoscimento della cooperazione decentrata) e l'istituzione del Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo. Qui sono rappresentati i diversi stakeholder, Ong, imprese, enti locali e per la prima volta il mondo delle diaspore, grazie al riconoscimento di un ruolo specifico delle organizzazioni ed associazioni di immigrati.

A dieci anni dalla sua istituzione si può dire che la presenza dell'Agenzia resta importante, ma ci sono ancora grandi difficoltà nel renderla operativa: ritardi nel reclutamento personale, nella creazione delle unità locali nei paesi in via di sviluppo, la tendenza comunque alla burocratizzazione con conseguente appesantimento delle procedure previste per le organizzazioni della società civile, che se ne lamentano. La debolezza dell'agenzia si traduce in una bassa capacità di assorbimento delle risorse e di spesa, che crea un circolo vizioso per cui la cooperazione bilaterale risulta sempre inferiore a quella multilaterale.

A questo si aggiungono le difficoltà nel rapporto tra l'Agenzia e la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, e poi con la Cassa depositi e prestiti, i ritardi nelle attività e la poca rilevanza del Consiglio nazionale, alle volte non convocato per oltre un anno. I gruppi di lavoro del Consiglio nazionale sono rimasti poco efficaci, dipendendo dalla capacità dei singoli coordinatori. Inoltre l'assenza di un regolamento e di chiari obiettivi non agevola e crea una certa fru-

strazione nei partecipanti che si chiedono a cosa servano i gruppi. Questo porta a una delegittimazione dello strumento e a uno svuotamento del principio della partecipazione degli stakeholder. D'altra parte è da segnalare come elemento positivo l'investimento dell'Agenzia sul coinvolgimento delle diaspore, con un percorso che nel dicembre del 2023 ha portato alla creazione del Coordinamento italiano delle diaspore per la cooperazione allo sviluppo<sup>3</sup>.

**SALVATICI:** All'interno del mondo della cooperazione le organizzazioni non governative hanno un ruolo importante, di cui questo volume dà conto anche in una prospettiva storica, ricordando tanto il loro emergere attraverso una mobilitazione 'dal basso' a partire dagli anni sessanta, quanto la diversa configurazione che esse hanno assunto nel corso degli anni ottanta. Fra l'altro la legge del 2014 ha abrogato la denominazione 'organizzazioni non governative' (Ong) per adottare quella di 'organizzazioni della società civile' (Osc), sebbene nel linguaggio comune e nel dibattito pubblico si continui a utilizzare l'acronimo 'Ong'<sup>4</sup>. L'uso formalmente non corretto di questo termine finisce anche per oscurare l'articolazione e la varietà dei soggetti non governativi. Quali sono a vostro avviso gli elementi più rilevanti della realtà odierna delle Ong (o meglio delle Osc) che si muovono nell'ambito degli aiuti internazionali?

**GEROVASI:** Possiamo dire che le Ong in Italia si muovono in un contesto abbastanza difficile a partire dall'ultimo decennio, è sicuramente cambiato molto il clima nei loro confronti ed è cambiato anche il rapporto che queste organizzazioni hanno con le istituzioni, in particolare con la politica. È un caso del tutto italiano, anche se il clima intorno al mondo non governativo è diventato pesante in tanti paesi del mondo per motivi diversi. Nel nostro paese abbiamo visto entrare le Ong nel dibattito sul tema migratorio, un dibattito spesso strumentalizzato a fini elettorali che però ha influenzato molto il rapporto tra le organizzazioni non governative, le istituzioni e l'opinione pubblica. Le Ong in un certo periodo sono diventate come il capro espiatorio di una situazione conflittuale che nessun governo sta riuscendo a risolvere. Oggi nel sistema italiano possiamo dire che di fatto le Ong sono ancora gli attori principali e indispensabili per l'implementazione della politica di cooperazione, ma le istituzioni – in particolare il Ministero degli esteri e l'Aics – cercano in tutti i modi di metterle in secondo piano, proprio a causa della loro esposizione problematica a livello politico e di opinione pubblica.

È vero anche che nel frattempo quello che è successo in questi anni sul fronte della gestione dei flussi migratori e l'intervento cruciale, oltre che divisivo,

<sup>3</sup> È nato il Coordinamento Italiano delle Diaspore per la Cooperazione internazionale, <https://summitdiaspore.org/e-nato-il-coordinamento-italiano-delle-diaspore-per-la-cooperazione-internazionale/> (31/05/2024).

<sup>4</sup> Si fa presto a dire Ong, Info Cooperazione <https://www.info-cooperazione.it/2022/12/si-fa-presto-a-dire-ong/> (31/05/2024).

delle Ong nelle attività di salvataggio nel Mediterraneo è stato un interessante esperimento su quanto le organizzazioni non governative possano effettivamente riacquistare un loro forte ruolo politico e di advocacy. Si tratta di un caso studio che contraddice una certa narrazione dell'ultimo decennio, secondo la quale il mondo delle Ong sarebbe sempre più incapace di incidere politicamente sulle ingiustizie e sempre più allineato alle istituzioni per motivi di sostenibilità finanziaria. Quindi possiamo dire che sicuramente il profilo politico del mondo non governativo in questi anni in Italia è cresciuto, ma questo ha creato alcune tensioni sia interne alla società civile che con gli attori istituzionali della cooperazione internazionale.

STOCCHIERO: La diversificazione delle organizzazioni è cresciuta, accanto a quella delle Ong tradizionali vi sono altre tipologie di cooperazione, dal mondo cooperativo a quello delle diaspore. Lo spettro si è allargato e si rispecchia nelle diverse reti: Link2007 riunisce le Ong cosiddette 'professioniste', poi abbiamo il Coordinamento italiano delle Ngo internazionali (Cini) e l'Associazione Ong italiane (Aoi) – una rete nazionale del terzo settore con oltre 500 organizzazioni di varia estrazione – e infine si è aggiunto il Coordinamento delle diaspore, a cui ho già fatto riferimento.

Nell'insieme permane una grande diffusione (e frammentazione) con migliaia di piccole associazioni locali che operano nel sud del mondo, anche se queste sono caratteristiche più in generale di tutto il settore del volontariato italiano, in continua crescita<sup>5</sup>. Da un lato si nota l'invecchiamento generazionale delle associazioni che operano da lungo tempo e dall'altro la creazione di nuove associazioni da parte delle generazioni più giovani, e penso che questo sia un valido processo di rinnovamento.

Un problema a livello tanto europeo quanto italiano è che la Commissione europea e l'Aics chiedono maggiore impatto e quindi più capacità operative, per cui nei bandi sono facilitate le grandi organizzazioni a discapito di quelle piccole e medie. Queste per competere devono coalizzarsi, ma non sempre ci riescono e diverse rimangono fuori. Si attivano di conseguenza nuovi meccanismi, come il *regranting*, ovvero le grandi organizzazioni finanziate distribuiscono *grant* di minore entità a organizzazioni più piccole a livello locale.

Ma a monte c'è un problema concettuale su cosa siano i progetti, quale sia la loro funzione, mi sembra infatti che vi sia una visione meccanicistica dello sviluppo, per cui sia la teoria del cambiamento che la progettazione tradizionale nutrono una fede acritica sullo strumento-progetto generatore di risultati e impatti, appesantendone l'elaborazione con dati e analisi dei rischi, per cercare di ridurre la complessità della realtà in rapporti di causa-effetto. Tentativo ingenuo e insensato rispetto alla dinamica complessa e multidirezionale dello sviluppo.

<sup>5</sup> Si veda il Censimento permanente delle istituzioni no profit realizzato dall'Istat <https://www.istat.it/it/files/2023/05/Censimento-non-profit-primi-risultati.pdf> (31/05/2024).

**SALVATICI:** Per la cooperazione italiana, con i suoi diversi protagonisti, è diventato sempre più importante confrontarsi con il contesto internazionale, sia per quanto riguarda il finanziamento dei progetti (penso in particolare all'Unione europea) sia in merito all'agenda dettata dalle grandi organizzazioni sovranazionali e dunque la definizione degli obiettivi e delle strategie di intervento. Quali sono secondo voi gli elementi che oggi caratterizzano il sistema italiano per gli aiuti nel contesto internazionale, anche comparandolo con altri sistemi nazionali?

**GEROVASI:** Credo che il sistema della cooperazione italiana, negli anni, sia riuscito a valorizzare la sua presenza sui territori, impostando le sue priorità sulla base di competenze sviluppate sul campo, a partire anche dall'esperienza delle organizzazioni non governative e del mondo missionario, e dall'expertise di alcune aziende italiane che hanno investito all'estero. La cooperazione italiana è riuscita a valorizzare tutto questo senza mai essere eccessivamente strumentale. Possiamo dire che a differenza della cooperazione di altri paesi, quella italiana non ha calato dall'alto i suoi programmi, è sempre stata rispettosa, e in qualche modo anche dipendente, dalla rete che nei vari paesi gli attori avevano messo in piedi, riuscendo fino ad oggi a valorizzarla positivamente. Questa effettivamente può essere in alcuni casi considerata anche la sua debolezza, ma in realtà sul campo l'apprezzamento che gli attori italiani hanno e il riconoscimento che si sono guadagnati dipende in molti casi da questa autenticità, che è stata la cifra della cooperazione italiana: investire sui rapporti costruiti con gli attori locali senza apparire strumentale.

Oggi le cose forse sono destinate a cambiare, quello che vediamo all'orizzonte, per esempio nella elaborazione dell'attuale esecutivo, è un piano più strumentale rispetto a degli obiettivi che l'Italia si pone, che sono quelli principalmente dell'approvvigionamento energetico e della riduzione del flusso delle migrazioni. Quella che è stata la caratteristica interessante della cooperazione in passato, potrebbe rischiare di cambiare, adeguandosi alla modalità già dominante di altri paesi, cioè impostare la propria politica di cooperazione su interessi propri del paese e meno centrata sui bisogni locali e sulle relazioni sviluppate nei territori dove si opera. Questo è uno dei cambiamenti che potrebbe avvenire con il futuro piano Mattei per l'Africa, che l'esecutivo sta elaborando e che probabilmente a breve vedrà una sua realizzazione.

**STOCCHIERO:** Come dicevo, il sistema italiano è molto più diversificato e 'piccolo' (in termini di risorse) rispetto a quello di altri paesi europei, sono poche le 'grandi' Ong capaci di interloquire a livello politico-istituzionale con organizzazioni europee e multilaterali, esiste un significativo gap di capacità di elaborazione politica. D'altra parte le Ong medio-piccole operano sul terreno dei paesi del sud, sono cioè il classico e indispensabile anello dell'ultimo miglio, assicurano il raggiungimento e il coinvolgimento delle comunità locali; di conseguenza, sovente, alcune grandi organizzazioni internazionali, chiedono la loro collaborazione per la fornitura di servizi. Il rapporto avviene quindi a valle più che a monte, sull'erogazione di servizi in loco e poco sulle politiche.

È bene anche ricordare che alcune Ong sono impegnate nel sostenere i movimenti sociali del sud del mondo, ad esempio sulla questione del diritto alla terra e dell'agroecologia (in poche parole l'applicazione di principi ecologici e di partecipazione sociale alla gestione degli agrosistemi) contro l'agrobusiness. Si tratta però di azioni che trovano difficilmente sostegno finanziario, perché nell'insieme è ancora prevalente l'aiuto per rispondere ai bisogni (il bambino che ha bisogno del kit alimentare) piuttosto che l'intervento per la tutela dei diritti collettivi (alla sovranità alimentare).

**SALVATICI:** Secondo i dati raccolti dal portale Open Cooperazione, il 60% dei finanziamenti delle organizzazioni non governative italiane proviene dalle istituzioni, principalmente nazionali (il Maeci, i governi locali) e in misura minore internazionali (l'Unione europea, le Nazioni unite)<sup>6</sup>. Mi sembra utile provare a riflettere su questo dato, in una duplice direzione. Da una parte mi chiedo fino a che punto la prevalenza di fondi pubblici determini il perimetro di azione delle Ong, influenzando la scelta dei settori, degli obiettivi e delle pratiche di intervento. Nello stesso tempo i finanziamenti destinati alle Ong sembrano essere l'indicatore della necessità da parte delle istituzioni di fare affidamento sulle competenze, l'esperienza, la rete di relazioni dei soggetti non governativi. Nell'insieme, dunque, il rapporto tra pubblico e privato sembra essere molto importante nel determinare il profilo della cooperazione italiana. Qual è la vostra opinione in merito?

**GEROVASI:** Questo è sicuramente un fattore da tenere in considerazione. Nel senso che il cambiamento della modalità di finanziamento progressivo nel mondo della cooperazione non governativa ha sicuramente avuto degli effetti di trasformazione, anche del ruolo delle Ong e del loro stesso funzionamento.

Io sono del parere che se il mondo non governativo vuole mantenere il proprio ruolo, la propria mission, deve riuscire a finanziare in maniera indipendente e autonoma una parte della propria operatività, perché ovviamente i finanziamenti istituzionali sono sempre più condizionati dall'implementazione di una politica del donatore. In quest'ultimo decennio tutti i finanziamenti provenienti dalle istituzioni, parlo dei ministeri e dell'Unione europea in particolare, sono sempre più specifici e dedicati alla realizzazione di programmi e progetti che sono previsti nella politica di cooperazione di quel dato donatore. Quindi è chiaro che le Ong si sono trovate ad essere necessarie 'implementatrici' di quelle politiche, perché comunque sono gli attori presenti sul campo e sono capaci di mettere in pratica le attività concrete previste dai progetti in collaborazione con le comunità locali e le istituzioni. In questo modo hanno fatto proprie quasi sempre le linee politiche e strategiche dei donatori e questo in qualche occasione ha tolto alle Ong quella capacità di essere indipendenti ed equidistanti dagli interessi delle istituzioni.

<sup>6</sup> *Le risorse finanziarie della cooperazione 2021* <https://www.open-cooperazione.it/web/Dati-Annuali-Aggregati/Default.aspx?anno=2021> (31/05/2024).



Nello specifico per quello che riguarda il caso dell'Italia, è chiaro che oggi la cooperazione ha estremamente bisogno delle organizzazioni non governative, la stragrande maggioranza dei programmi che vengono realizzati nei paesi sono implementati esclusivamente o in partenariato con le Ong. Non a caso la maggior parte dei bandi per il finanziamento di progetti sono rivolti a questo settore. Negli ultimi anni la cooperazione italiana, grazie alla creazione dell'Agenzia ha visto un rafforzamento delle sue capacità di implementazione e sta iniziando a sviluppare programmi e progetti in autonomia anche reclutando molte unità di personale e impiegando esperti e professionalità dedicate. Ma questo è sicuramente uno sviluppo recente, e ad oggi le organizzazioni non governative continuano ad essere un braccio operativo fondamentale per la cooperazione italiana.

STOCCHIERO: Esiste una interlocuzione costante, magari non formalizzata e strutturata, tra osc e istituzioni. Questo fa sì che via sia una porosità di informazioni e scambi a livello pratico progettuale, ma le grandi questioni politiche sono definite sul piano governativo e intergovernativo. È significativa, per esempio, la strumentalizzazione della cooperazione per il controllo e il contenimento delle migrazioni, ma anche la diversione della cooperazione per motivi geopolitici e geoeconomici: in questo modo si mischia la solidarietà con dei grandi accordi per lo sfruttamento di idrocarburi e minerali critici, come accade con il Global Gateway europeo e, a livello italiano, con il piano Mattei. In questi grandi accordi è rilevante il peso del privato for profit ma anche delle fondazioni legate a multinazionali (vedi ad esempio il ruolo della Bill & Melinda Gates Foundation nel promuovere l'adozione di innovazioni tecnologiche in modo socialmente acritico).

In Italia si parla dal 1987 (anno della prima legge sulla cooperazione di sistema) del coinvolgimento del privato for profit (il mito delle joint ventures tra imprese italiane e dei paesi beneficiari), ma poco si è potuto fare perché la struttura produttiva italiana è fatta al 90% di piccole e medie imprese, e questo non facilita gli investimenti legati alla cooperazione. Inoltre c'è sempre ambiguità tra cooperazione e internazionalizzazione, Aics finanzia un bando per imprese di pochi milioni di euro avendo il limite degli aiuti di stato stabilito a livello europeo, mentre Cassa depositi e prestiti opera di più con le imprese per grandi forniture su crediti di aiuto. Nonostante vi sia la condizione di evitare l'aiuto legato, le imprese italiane sono fattivamente più prossime a questi strumenti, potendo così migliorare la loro espansione all'estero.

SALVATICI: Una delle questioni emerse negli ultimi anni nell'ambito degli studi sugli aiuti internazionali riguarda la concentrazione pressoché esclusiva sull'operato dei 'paesi donatori' e la scarsa capacità di cogliere invece il ruolo svolto dagli attori locali, nei 'paesi beneficiari'. Questo sbilanciamento dell'analisi sembra riflettere anche l'impostazione asimmetrica del sistema internazionale degli aiuti, che si è fondata sulle politiche, le pratiche e gli obiettivi definiti dai donatori, lasciando poco spazio all'azione delle comunità locali, destinatarie degli interventi. In tempi più recenti si è cominciato a mettere in discussione que-

sta impostazione e a individuare possibili strategie per modificarla. Quali sono secondo voi le difficoltà e le potenzialità di questo tipo di operazione? E l'Italia come si colloca in questo panorama?

GEROVASI: Questa è una questione molto ampia nella quale trova le fondamenta la stessa idea di cooperazione internazionale.

Il sistema della cooperazione internazionale e dell'aiuto allo sviluppo negli anni non è sicuramente riuscito a dare alle realtà locali un ruolo veramente determinante e questo è avvenuto per vari motivi che sarebbe veramente lungo e difficile esaminare in questa sede.

Oggi però si sta sviluppando un dibattito su questo fronte che parte dal mondo anglosassone, dove da tempo si è aperta una riflessione sulla decolonizzazione e sul razzismo nel sistema dell'aiuto. Queste riflessioni sulla decolonizzazione portano anche a ragionare sulla cosiddetta localizzazione dell'aiuto (mettere al centro la società civile locale). Il dibattito italiano su questo è molto arretrato, anche perché l'Italia non è mai riuscita a mettere in campo un ragionamento autocritico sul proprio passato coloniale. Ma qualcosa inizia a muoversi sul terreno meno politico e più concreto, ovvero sul piano di un coinvolgimento più attivo degli attori locali non solo nell'implementazione, ma nella gestione, nel disegno e nella fase di pianificazione strategia di programmi e progetti di sviluppo.

STOCCHIERO: Sì, questa è una critica consolidata che ora si ripropone con la nuova geopolitica e la nuova geoeconomia che si impongono sulla cooperazione, nonostante la retorica intorno all'Agenda 2030 delle Nazioni unite per lo sviluppo sostenibile, che peraltro si è progressivamente indebolita. Possiamo dire che il neocolonialismo non si è mai interrotto e semmai si è rinnovato, secondo nuovi interessi politici ed economici, determinati anche dall'emergere di nuove potenze, dalla Cina all'India e al Brasile, i membri del cosiddetto gruppo dei Brics che ora si è anche allargato. Forse, però, un cambiamento verso la decolonizzazione può venire proprio dal crescente multipolarismo delle relazioni internazionali, da una maggiore rinegoziazione delle relazioni tra i paesi, da una riduzione del peso occidentale. D'altra parte vengono invece dal basso la difesa dei beni comuni e la contestazione dei rapporti di sfruttamento, fino alla ribellione. Si vedano a questo proposito le azioni collettive contro l'accaparramento e l'inquinamento su larga scala della terra, a danno delle comunità locali, dei contadini e dei popoli nativi<sup>7</sup>.

In questo quadro le organizzazioni non governative cercano di difendere i principi solidaristici della cooperazione e l'impianto dell'Agenda 2030 delle Nazioni unite. Oggi si insiste molto sulla localizzazione dei *sustainable development goals* proprio nel senso di mettere al centro le comunità locali e portare avanti un lavoro dal basso sugli obiettivi di sviluppo sostenibile. Anche da noi stanno

<sup>7</sup> Tutto questo è documentato nei rapporti Focsiv *I padroni della terra* <https://www.focsiv.it/land-grabbing-e-agroecologia/> (31/05/2024).

arrivando i risultati di un processo che a livello internazionale ha visto una serie di forum all'interno dei quali si è cominciato a ragionare sul modo in cui il sistema della cooperazione internazionale può essere localizzato, cioè può dare un ruolo più centrale agli attori locali, può trasferire finanziamenti direttamente alle realtà locali senza il tramite delle agenzie dei vari paesi o dalle stesse organizzazioni non governative.

Su questo l'Italia è sicuramente indietro, serve un passo in avanti coraggioso, che vada oltre il *capacity building* degli attori locali e favorisca un *power shifting*, cioè un trasferimento di potere alle organizzazioni locali e alle comunità dei cosiddetti beneficiari. Tutti gli attori, dalle agenzie internazionali, a quelle dei vari paesi fino alle organizzazioni non governative, sono chiamati in qualche modo a mettere in campo un cambiamento delle proprie dinamiche di funzionamento, delle proprie governance, per fare spazio a rappresentanti degli attori locali con una reale cessione di potere.

## BIBLIOTECA DI STORIA

### TITOLI PUBBLICATI

1. Alessandra Lorini, *An intimate and contested relation. The United States and Cuba in the late nineteenth and early twentieth*, 2006
2. Marco Bicchierai, *Una comunità rurale toscana di antico regime. Raggiolo in Casentino*, 2006
3. Fabio Bertini, *La democrazia europea e il laboratorio risorgimentale italiano (1848-1860)*, 2007
4. Andrea Zorzi, *La trasformazione di un quadro politico. Ricerche su politica e giustizia a Firenze dal comune allo Stato territoriale*, 2008
5. Andrea Zorzi (a cura di), *La civiltà comunale italiana nella storiografia internazionale*, 2008
6. Monique Bourin, Giovanni Cherubini, Giuliano Pinto (a cura di), *Rivolte urbane e rivolte contadine nell'Europa del Trecento. Un confronto*, 2008
7. Dinora Corsi, Matteo Duni (a cura di), «Non lasciar vivere la malefica». *Le streghe nei trattati e nei processi (secoli XIV- XVII)*, 2008
8. Giampiero Nigro (a cura di), *Francesco di Marco Datini. L'uomo il mercante*, 2010
9. Giampiero Nigro (edited by), *Francesco di Marco Datini. The Man the Merchant*, 2010
10. Bernardo Rucellai, "De bello italico". *La guerra d'Italia*, a cura di Donatella Coppini, 2011
11. Simonetta Soldani (a cura di), *Enzo Collotti e l'Europa del Novecento*, 2011
12. Gabriella Bruna Zarri, Nieves Baranda Leturio (a cura di), *Memoria e comunità femminili: Spagna e Italia, secc. XV-XVII – Memoria y comunidades femeninas. España e Italia, siglos XV-XVII*, 2011
13. Lea Campos Boralevi (edited by), *Challenging Centralism: Decentramento e autonomie nel pensiero politico europeo*, 2011
14. Igor Melani, «Di qua» e «di là da' monti». *Sguardi italiani sulla Francia e sui francesi tra XV e XVI secolo*, 2011
15. Angelo Poliziano, *Coniurationis commentarium / Commentario della congiura dei Pazzi*, a cura di Leandro Perini, 2012
16. Cristiano Cerioni, Tommaso Di Carpegna Falconieri (a cura di), *I conventi degli ordini mendicanti nel Montefeltro medievale. Archeologia, tecniche di costruzione e decorazione plastica*, 2012
17. Patrizia Guarnieri, *Senza cattedra. L'Istituto di Psicologia dell'Università di Firenze tra idealismo e fascismo*, 2012
18. Angela Orlandi, «Ora diremo di Napoli». *I traffici dell'area campana nei manuali di commercio*, 2012
19. Margherita Azzari, Leonardo Rombai (a cura di), *Amerigo Vespucci e i mercanti viaggiatori fiorentini del Cinquecento*, 2013
20. Dinora Corsi, *Diaboliche, maledette e disperate. Le donne nei processi per stregoneria (secoli XIV-XVI)*, 2013
21. Paola Pinelli, *Tra argento, grano e panni. Piero Pantella, un operatore italiano nella Ragusa del primo Quattrocento*, 2013
22. Amerigo Vespucci, *Cronache epistolari. Lettere 1476-1508*, a cura di Leandro Perini, 2013
23. Maria Giagnacovo, *Appunti di metrologia mercantile genovese. Un contributo della documentazione aziendale Datini*, 2014
24. Bonaccorso Pitti, *Ricordi*, a cura di Veronica Vestri, 2015
25. Antonella Fiorentino, *Il commercio delle pelli lavorate nel basso Medioevo. Risultati dall'Archivio Datini di Prato*, 2015
26. Jules Michelet, *Il Rinascimento*, a cura di Leandro Perini, 2016
27. Manuela Doni, *L'idea di Europa nelle 'Vite' di Richelieu. Biografia e Storia nel Seicento*, 2016
28. Ubaldo Morozzi, *Storia dei conventi cappuccini toscani dalla fondazione al 1704. La storia dell'Ordine da un manoscritto inedito di Filippo Bernardi da Firenze*, 2017
29. Manuela Doni (a cura di), *Strumenti e strategie della comunicazione scritta in Europa fra Medioevo ed Età Moderna*, 2017
30. Lorenzo Pubblici, *Dal Caucaso al Mar d'Azov. L'impatto dell'invasione mongola in Caucasia fra nomadismo e società sedentaria (1204-1295). Nuova edizione riveduta e aggiornata*, 2018

31. Cristina Passetti, Lucio Tufano (a cura di), *Femminile e maschile nel Settecento*, 2018
32. Roberto Bianchi, *Una storia, un archivio. Idalberto Targioni nell'Italia tra Ottocento e Novecento*, 2018
33. Derek Beales, Renato Pasta (a cura di), *Essai sur la Monarchie autrichienne en son état actuel en 1790*, 2018
35. Giovanni di Pagolo Morelli, *Ricordi. Nuova edizione e introduzione storica*, a cura di Claudia Tripodi, 2019
36. Patrizia Guarnieri (a cura di), *L'emigrazione intellettuale dall'Italia fascista. Studenti e studiosi ebrei dell'Università di Firenze in fuga all'estero*, 2019
37. Gabriele Turi, «Israelita ma di eccezione». *Ebrei perseguitati nell'università italiana*, 2021
38. Flora Aghib Levi D'Ancona, *La Nostra Vita con Ezio e Ricordi di guerra*, a cura di Luisa Levi d'Ancona Modena, 2021
39. Renato Pasta, *Riflessi d'Oriente. Esperienze e memorie di due viaggiatori toscani in Levante (1760-1792)*, 2021
40. Daniela Degl'Innocenti, Giampiero Nigro (a cura di), *Un panno medievale dell'azienda pratese di Francesco Datini. Studio e ricostruzione sperimentale*, 2021
41. Arianna Capirossi (a cura di), *Nuova opera. Edizione critica e annotata*, 2022
42. Patrizia Guarnieri, *Intellettuali in fuga dall'Italia fascista. Migranti, esuli e rifugiati per motivi politici e razziali - 2.edizione riveduta e ampliata (1.ed. 2019-22)*, 2023
43. Patrizia Guarnieri, *Intellectuals Displaced from Fascist Italy. Migrants, Exiles and Refugees Fleeing for Political and Racial Reasons - 2nd edition, revised and enlarged (1st ed. 2019-22)*, 2023
44. Marco Spallanzani, Francesco Guidi Bruscoli, *Tessuti di seta tra Firenze e il Levante (ca. 1350-1550). Le fonti*, 2023
45. Valeria Galimi, Nura Abdel Mohsen, Matilde Miniati, Virginia Salerno, *Le leggi razziali e il fascismo in provincia Sesto Fiorentino 1938-1945*, 2023
46. Federigo Melis, *Bruges nesso economico tra i popoli romanici e germanici (secoli XIV-XV) / Bruges: The Economic Nexus between Romanic and Germanic Peoples (14<sup>th</sup>-15<sup>th</sup> Centuries)*, a cura di/edited by Angela Orlandi, 2024
47. Silvia Salvatici, Annalisa Urbano (a cura di), *L'Italia repubblicana e gli aiuti internazionali*, 2024





# L'ITALIA REPUBBLICANA E GLI AIUTI INTERNAZIONALI

Il volume esamina il complesso processo di trasformazione dell'Italia da 'paese beneficiario' a 'paese donatore' di aiuti internazionali, visto attraverso i diversi attori che ne sono stati protagonisti: le istituzioni nazionali e internazionali, l'associazionismo volontario, le organizzazioni non governative. I saggi evidenziano gli elementi di rottura e continuità della storia dell'umanitarismo, concentrandosi su politiche, pratiche, culture e dinamiche economiche che hanno segnato il dipanarsi degli aiuti internazionali da e per l'Italia.

Il libro si confronta sia con la crescente letteratura internazionale sull'umanitarismo che con la storiografia sull'Italia repubblicana, ponendo l'accento su di un tema finora poco studiato ma di grande interesse rispetto alle sfide poste dalla contemporaneità.

SILVIA SALVATICI è docente di Storia contemporanea all'Università di Firenze. I suoi recenti interessi di ricerca si concentrano sulla storia delle donne, sui rifugiati in età contemporanea e sulla storia dell'umanitarismo internazionale. Su questi temi ha pubblicato in volumi e riviste nazionali e internazionali. La sua più recente monografia è *A History of Humanitarianism 1755-1989. In the Name of Others* (2019).

ANNALISA URBANO è assegnista di ricerca all'Università di Firenze. Ha conseguito un PhD presso l'Università di Edimburgo e lavorato in Germania, Svizzera e Regno Unito. Le sue attività di ricerca vertono sulla storia coloniale e postcoloniale africana ed europea.

## SOMMARIO

Gli aiuti internazionali. Attori, politiche e pratiche nell'Italia repubblicana  
*Silvia Salvatici, Annalisa Urbano*

«There is no second chance at childhood»: pratiche e politiche di child welfare nella comunità ebraica italiana nell'immediato dopoguerra  
*Chiara Renzo*

Le adozioni a distanza del Foster Parents' Plan: aiuti americani nell'Italia in trasformazione (1947-1969)  
*Silvia Cassamagnaghi*

Un intervento sottotraccia. L'ospedale della Croce rossa italiana in Corea (1950-55)  
*Alessandro Polsi*

La formazione della classe dirigente somala: la prima coorte di studenti somali dell'Università di Padova (1956-69)  
*Annalisa Urbano*

Il canone inverso. Il governo italiano e i missionari cattolici in Somalia (1950-1970)  
*Sara Ercolani*

Il primo Fondo europeo per lo sviluppo: prospettive dall'Italia e dalla Somalia (1958-1963)  
*Giovanni Tonolo*

La cooperazione prima della cooperazione. Il movimento dei volontari per il Terzo Mondo nei lunghi anni Sessanta  
*Silvia Salvatici*

I molti volti degli anni Ottanta nella cooperazione allo sviluppo. Nuovi paradigmi, riforme e ascesa delle Ong  
*Fiorenzo Polito*

Uno sguardo sull'ultimo decennio. Conversazione di Silvia Salvatici con Elias Gerovasi e Andrea Stocchiero

ISSN 2464-9007 (print)  
ISSN 2704-5986 (online)  
ISBN 979-12-215-0388-3 (Print)  
ISBN 979-12-215-0389-0 (PDF)  
ISBN 979-12-215-0390-6 (ePUB)  
ISBN 979-12-215-0391-3 (XML)  
DOI 10.36253/979-12-215-0389-0

[www.fupress.com](http://www.fupress.com)