

# 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 Lemaïgnen 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. Lemaïgnen 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. Lemaïgnen 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'Eurafrique 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.