

**Il contributo di Medici con l’Africa Cuamm
per la prima legge italiana
sulla cooperazione coi Paesi in via di Sviluppo**

(Legge n. 1222, 15 dicembre 1971)



Il 15 dicembre del 1971, vide la luce **la legge n. 1222 sulla cooperazione tecnica con i paesi in via di sviluppo**. Tra i fautori di quella che fu in Italia la **prima legge-quadro in materia di solidarietà internazionale** c'è Medici con l'Africa Cuamm. Il contributo della Ong di Padova viene qui ricostruito attraverso la documentazione conservata nell'archivio storico dell'organismo e con la testimonianza di uno dei protagonisti, Don Luigi Mazzucato.

Una facoltà di medicina in Kenya

Don Luigi Mazzucato, direttore del Cuamm dal 1955 al 2008, ricorda: «Abbiamo cominciato a chiedere aiuto al Ministero degli Affari Esteri per gli studenti stranieri che avevamo in collegio. I primi contributi arrivarono nel 1963¹, quando non si parlava ancora di cooperazione allo sviluppo». Il Cuamm a quel tempo era un collegio che ospitava studenti di medicina italiani e stranieri che si formavano con l'ideale di diventare medici missionari al servizio degli ospedali del terzo mondo. In questo senso usufruiva di finanziamenti, ad esempio per le borse di studio, provenienti da varie istituzioni pubbliche, private ed ecclesiastiche. Quello registrato nell'aprile 1963 dall'economista del Cuamm, Mons. Antonio Moletta, è il primo contributo di cui si abbiano tracce nell'archivio del Cuamm da parte del Ministero degli Affari Esteri, retto all'epoca dall'onorevole Attilio Piccioni, Ministero che già dal 1955 era abilitato a concedere borse di studio².

In seguito il Cuamm cominciò a lavorare per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo in senso più largo: a margine dei lavori del Concilio Vaticano II, il 30 giugno del 1963, il direttore del Cuamm espose al cardinale tanzaniano Laurean Rugambwa, il primo africano a vestire la porpora, e ai vescovi dell'East Africa presenti, un'idea che il Cuamm stava maturando in quel periodo: costituire una facoltà di medicina in Africa per tutti i paesi che vi potessero essere interessati³. Il progetto trovò il favore sia di Rugambwa, sia dell'episcopato locale, sia del delegato apostolico a Nairobi, Guido Del Mestri. E proprio Nairobi venne individuata come la sede dove far sorgere la facoltà.

Nel gennaio del 1964 il vescovo di Padova Girolamo Bortignon, al corrente del proposito del Cuamm, si recò in Kenya per visitare i sacerdoti della diocesi di Padova "distaccati" dalla *Fidei Donum* nella diocesi di Nyeri. Durante questa visita nel Kenya di fresca indipendenza il vescovo ebbe modo di parlare con il presidente Jomo Kenyatta e di proporgli quanto il CUAMM andava progettando. Kenyatta fu d'accordo, come riferisce in una lettera confidenziale il delegato apostolico Guido Del Mestri, il quale però non nascondeva un certo disappunto per le modalità con cui si era giunti all'accordo: avrebbe preferito, scriveva, che la trattativa fosse tra governo del Kenya e governo italiano

¹ Documento redatto dall'economista del Cuamm, Mons. Antonio Moletta dove risulta, tra le offerte straordinarie giunte all'aprile 1963, un contributo di 3 milioni di Lire versato dal Ministero degli Affari Esteri italiano. Archivio Storico Cuamm (da ora ASC): serie DL, "Lettere MAE comunicazioni contributi e note varie", 20 aprile 1963

² Legge 11 aprile 1955, n. 288: Autorizzazione al Ministero degli affari esteri a concedere borse di studio

³ ASC: Serie 1, fondo 3, fascicolo: "Facoltà di medicina di Nairobi" 1963-1968, lettera di Don Luigi Mazzucato a Delegato apostolico di Nairobi, 7 luglio 1963

oppure tra l'università di Padova e l'università di Nairobi e non tra il Presidente del Kenya e il Vescovo di Padova⁴.

Al ritorno del vescovo vennero coinvolte sia l'università di Padova che il governo italiano. Il rettore Guido Ferro infatti, il 24 dicembre 1966, inviava al Ministero degli Affari Esteri una corposa relazione sullo stato di avanzamento dei lavori, chiedendone il sostegno⁵. La stessa relazione in cui si chiedeva anche l'appoggio del Ministero della Pubblica Istruzione veniva richiamata in un "pro-memoria" scritto da Anacleto Dal Lago, medico del Cuamm in Kenya dal 1955, che della facoltà di medicina di Nairobi sarebbe poi diventato il primo docente di anatomia umana. Dal Lago si era assunto l'onere di gestire la vicenda in loco, mentre a Padova il direttivo del Cuamm aveva preso già da tempo contatto con gli onorevoli Ferdinando Storchi e Luigi Gui che avrebbero facilitato da Roma le operazioni. Nel frattempo il professor Canova, fondatore del Cuamm, riusciva a raggiungere ed interessare alla vicenda anche Amintore Fanfani⁶, allora presidente dell'assemblea delle Nazioni Unite e in seguito Ministro degli Affari Esteri.

Una legge da far rispettare

Mentre il disegno della facoltà di medicina di Nairobi prendeva forma e si realizzava nel luglio 1967, la dirigenza del Cuamm entrava in contatto anche con l'onorevole Mario Pedini, promotore della legge n. 1033 dell'8 novembre 1966 che dispensava dal servizio militare quei cittadini italiani che prestavano un servizio di assistenza tecnica nei paesi in via di sviluppo. Don Luigi ripercorrendo quegli anni ricorda: «Quando Pedini era sottosegretario, e con l'aiuto dell'onorevole Ferdinando Storchi, noi come Cuamm abbiamo spinto per far effettivamente applicare questa legge perché avevamo dei nostri medici negli ospedali missionari che rischiavano l'arresto per la sua mancata applicazione».

Carlo Filiaci, un giovane medico del Cuamm, scriveva dalla Nigeria al Professor Canova, nel novembre 1966:

«Ho saputo pochi giorni fa da casa che è stata approvata la legge sulla esenzione dal servizio militare per chi lavora per due anni in paesi sottosviluppati. Dato che proprio in dicembre scade il mio passaporto ed anche il permesso di rinvio alle armi del distretto militare, sarei contento se Lei si potesse gentilmente interessare in proposito, di modo che al mio ritorno nel '68 non abbia delle noie»⁷.

Ma di noie per Filiaci e per altri come lui ce ne saranno parecchie: «In altri paesi l'alternativa al militare esisteva già, Pedini, Storchi e Canova, si sono mossi perché anche in Italia la legge sul servizio sostitutivo del militare fosse applicata», prosegue Don Mazzucato «La legge fu fatta nel 1966, ma venne applicata solo un anno dopo⁸ perché le strutture militari facevano opposizione, tanto è vero che il dottor Filiaci nonostante i nostri solleciti e l'intervento di vari ministri, non ebbe l'esonero dal militare per l'applicazione di questa legge ma

⁴ Ibid., lettera del Delegato Apostolico di Nairobi a Don Luigi Mazzucato, 4 febbraio 1964

⁵ Ibid, copia per il CUAMM della relazione inviata dal Rettore al Ministero degli Affari Esteri, datata 24 dicembre 1966.

⁶ ASC: Serie 1, fondo 2, Corrispondenza Dal Lago-Canova, 8 ottobre 1965, 4 settembre 1966, 14 settembre 1966

⁷ ASC: Serie 1, fondo 2, Corrispondenza Filiaci-Canova, 13 novembre 1966

⁸ Decreto del Presidente della Repubblica, 8 novembre 1967, n. 1323, G.U. 19 gennaio 1968, n. 15

perché si era sposato e sua moglie aspettava un figlio. Quando uno era sposato e aveva un figlio veniva esonerato dal militare. Filiaci non usufruì dei benefici derivanti da questa legge e dovemmo fare molta fatica perché poi questa fosse applicata in seguito. Diverse volte sono stato a Roma, Canova scriveva a Gui e a Storchi, e molte furono le interrogazioni rivolte all'allora Ministro della Difesa Tremelloni proprio da Storchi».

Dopo che la "Legge Pedini" vide anche l'approvazione del regolamento attuativo, Ferdinando Storchi invitò il Professor Canova a svolgere una vera e propria indagine presso i distretti militari per capire cosa ancora inceppasse le procedure che avrebbero dovuto portare all'esenzione. Ecco cosa scoprì il Professor Canova:

«Caro amico, ecco l'esito della piccola inchiesta fatta a proposito dell'esenzione del servizio militare nei riguardi dei nostri medici che già si trovano all'estero. Sia a Padova che a Vicenza la risposta è stata che i medici non possono usufruire di quelle facilitazioni che invece hanno tutti gli altri cittadini italiani i quali siano in grado di dimostrare che essi sono al servizio di una ditta estera. La spiegazione che si dà è la seguente: i medici hanno già usufruito durante i loro studi di un rinvio del servizio militare, quindi non possono avere nessuna altra facilitazione. Però questa esclusione non è prevista dalla legge e quindi mi sembra si tratti di un abuso»⁹.

Sembrava così anche a Storchi che segnalò questa interpretazione della legge al Ministro Tremelloni: «Per parte mia», scrisse Storchi, «non mi rendo conto come possa essere sostenibile, in base alle nostre leggi, questa affermazione»¹⁰.

Nel frattempo le sorti dei medici in Africa rimanevano incertissime come possiamo cogliere dalle parole inviate a Canova dal dottor Gilberto Galligioni, anche lui in Nigeria:

«Carissimo Professore, come vede sono ancora qui ad Owo, ma c'è mancato davvero poco che ci vedesse in Italia. La scorsa settimana infatti avevo già impacchettato tutto, venduto la macchina e prenotato l'aereo. Invece poche ore prima di partire ho avuto notizia dall'ambasciata italiana a Lagos che la domanda presentata dalla stessa ambasciata e sostenuta dal delegato apostolico era stata accettata nel senso che il Ministero della Difesa mi ha concesso una proroga fino a settembre»¹¹.

I tentativi di sanare queste situazioni non passavano infatti per il canale più naturale, l'applicazione della legge vigente, ma per vie per così dire secondarie, anche se ad aprirle erano personaggi di primo piano come leggiamo in un'altra lettera del dottor Filiaci:

«Carissimo Professore, La ringrazio della sua ultima, in cui c'è la risposta dell'On. Tremelloni all'On. Gui. Per l'interessamento personale dell'On. Pedini, a casa mia è giunta una lettera in cui mi si invitava a chiedere al Ministro ulteriore rinvio, in attesa dell'applicazione della Legge Pedini stessa»¹².

⁹ ASC: Serie 1, fondo 4, Cartella Canova n. 13 (1968), lettera di Canova a Storchi, 15 dicembre 1967

¹⁰ ASC: serie 1, fondo 4, Cartella Canova n. 13 (1968), lettera di Storchi a Tremelloni, 22 febbraio 1968

¹¹ ASC: serie 1, fondo 2, Corrispondenza Galligioni-Canova, 28 febbraio 1968

¹² ASC: serie 1, fondo 2, Corrispondenza Filiaci-Canova, 5 settembre 1967

Nel giugno del 1968 il Ministero della Difesa tramite un appunto inviato a Storchi (e da questi condiviso con Canova) rispondeva così alle sollecitazioni ricevute:

«In particolare per i laureati in genere – i quali hanno già beneficiato del ritardo del servizio alle armi per il conseguimento del titolo di studio – la predetta autorizzazione non consente loro di trattarsi all'estero oltre il compimento del corso di studi che hanno compiuto. Al raggiungimento di detti limiti gli interessati debbono rimpatriare per assolvere agli obblighi di leva. Non è escluso, tuttavia, che in casi meritevoli di particolare considerazione possano essere autorizzati espatri senza le restrizioni di cui innanzi»¹³.

Nonostante questo, non senza fatica il Cuamm riuscirà a mantenere all'estero in condizioni di legalità diversi dei suoi giovani medici, basti come esempio questa lettera inviata al Direttore del Cuamm dal dottor Marcello Bolognesi in servizio presso l'ospedale di Gulu, in Uganda:

«Caro Don Luigi, con molto e imperdonabile ritardo le scrivo per ringraziare lei e il Cuamm e il prof. Canova per il lavoro svolto nell'aiutarmi a risolvere il mio problema penale-militare. Come forse già saprà la Procura Militare di La Spezia ha disposto la revoca del mandato di cattura a mio carico, ed è già un bel risultato. Rimane ora da sperare che il Ministero degli Esteri e della Difesa accettino la domanda che mi farebbe entrare nel quadro della legge Pedini»¹⁴.

Convegni in Italia, convegni in Africa

«Inizialmente si trattava solo di far rispettare una legge sostitutiva del servizio militare. Il servizio sostitutivo era considerato quasi come un enorme castigo: non vuoi fare il militare? E allora vai nel terzo mondo, senza riconoscimenti. Dopo, continuando a lavorarci su, abbiamo tentato con Storchi e con i direttori di alcuni ospedali tra cui Verona, di proporre una nuova legge che desse facoltà agli ospedali di mandare del proprio personale per aiutare questi paesi, magari consentendo ad un ospedale locale di gemellarsi con un ospedale italiano». Il ricordo di Don Luigi Mazzucato è suffragato in modo puntuale dalla documentazione conservata nell'archivio storico di Medici con l'Africa Cuamm. Nel numero di dicembre 1968 della rivista interna "I quattro venti"¹⁵ vengono riportate le sintesi degli interventi al terzo convegno padovano di medici e studenti del Cuamm tenutosi il 13 e 14 luglio 1968. A questo incontro presero parte anche l'onorevole Ferdinando Storchi e l'avvocato Giambattista Rossi, presidente degli istituti ospedalieri di Verona. Quando la discussione si portò sulle difficoltà di reinserimento per quei medici che rientravano in Italia dopo un periodo di servizio nei paesi in via di sviluppo, l'avvocato Rossi propose, appoggiato da Storchi, la creazione a livello legislativo di un collegamento tra il medico in partenza e l'ospedale da cui esso proveniva.

¹³ ASC: serie 1, fondo 4, Cartella Canova n. 13 (1968), "Appunto" allegato a una lettera di Storchi a Canova del 25 giugno 1968

¹⁴ ASC: Serie 1, fondo 1, Cartella Bonifaci-Bolognini-Bolognesi, lettera Bolognesi-Mazzucato del 3 novembre 1968

¹⁵ *I quattro venti, notiziario del Cuamm* – dicembre 1968, pp. 5-12. La serie completa della rivista è conservata presso ASC: serie DL, pubblicazioni, "I quattro venti, notiziario del Cuamm: 1965 – 1997"

La formula ideale potrebbe essere questa: il medico che ha intenzione di partire, assume un rapporto di lavoro con un Ospedale, vi entra come assistente di ruolo e dopo qualche mese di esperienza riceve dall'Ospedale stesso l'autorizzazione a passare in un Ospedale di una zona in via di sviluppo per un periodo di due o più anni conservando però sempre sicurezza del posto.¹⁶

Il dibattito che ne seguì fu piuttosto animato, come si può cogliere da un altro documento dell'archivio di Medici con l'Africa Cuamm, ovvero la relazione dattiloscritta dei lavori del convegno¹⁷ nelle cui pieghe si avvertono alcune perplessità da parte del pubblico che chiede il motivo della presenza ad un convegno interno di due persone esterne come Rossi e Storchi dal ruolo istituzionale ben definito. La risposta della direzione è secca, ma chiara:

DON LUIGI spiega, a seguito di un intervento, la presenza al Convegno di un onorevole (l'On. le Storchi) e di un Presidente di amministrazione ospedaliera (l'Avv. Rossi). Sono presenti perché il Cuamm è un gruppo di medici organizzato ed è l'organizzazione numericamente più consistente in Italia in campo di assistenza sanitaria nei paesi in via di sviluppo. Pertanto ha problemi tali, sia per numero che per importanza, da dover rivolgersi per le relative soluzioni sia a un On. le Storchi che a un Avv. Rossi. Il Cuamm può sollecitare delle soluzioni, fare delle proposte, non come associazione di medici missionari ma come organizzazione di medici che lavorano all'estero.¹⁸

Al di là delle schermaglie dialettiche nella risposta emerge tutta la dimensione del problema e della direzione verso cui si sta andando, quella che si profila è una svolta sia all'interno del Cuamm sia a livello di legislazione generale.

C'è un importante antefatto, in apparenza tutto interno al Cuamm, che spiega cosa si stava muovendo in quei mesi del 1968. Prima dell'incontro di Padova di luglio, i medici del Cuamm in servizio presso gli ospedali missionari di Kenya e Uganda si erano riuniti presso Nyeri, in Kenya, il 10 e 11 febbraio di quello stesso anno, in un altro convegno dove avevano avanzato alcune importanti proposte tra cui quella di integrare gli ospedali missionari con quelli pubblici e con i piani sanitari dei governi locali, questo nell'ottica di poter fornire l'accesso gratuito ai servizi sanitari per i più poveri. Tra le conclusioni cui giunsero i delegati del "Convegno di Nyeri" merita particolare attenzione, in questa sede, il seguente passaggio:

11) Dato che il servizio dei medici del C.U.A.M.M. nei paesi in via di sviluppo è motivo di prestigio e fa onore all'Italia, si auspica da parte del Governo Italiano il riconoscimento di tale opera e opportuni provvedimenti legislativi, perché essa rientri negli schemi dell'attuale politica di scambi culturali con i paesi in via di sviluppo.¹⁹

Queste poche righe spiegano quale fosse la linea lungo cui il direttivo del Cuamm, presente e partecipe al "Convegno di Nyeri", intendesse muoversi e come la perseguisse nel luglio del 1968 anche durante l'incontro di Padova cui presero parte Storchi e Rossi. Fino a quel momento i medici inviati negli ospedali missionari partivano senza un programma di azioni da svolgere:

¹⁶ Ibid., p. 7

¹⁷ ASC: serie 1, fondo 4, Cartella Canova n. 14 (1969), Convegno dei medici e studenti del Cuamm, Padova 13-14 Luglio 1968

¹⁸ Ibid., p. 5

¹⁹ Testo tratto da: *Documenti – Collegio Universitario Aspiranti e Medici Missionari*, Padova, 1976, "Nyeri – 1968, mozioni conclusive, pp. 41-45, una copia è conservata presso ASC: serie DL, pubblicazioni

andavano semplicemente come medici a curare malati in località dove il bisogno era assoluto. Avevano un contratto di collaborazione stipulato con il vescovo della diocesi cui l'ospedale missionario dove si recavano faceva capo, ma le loro azioni non erano programmate o inserite nelle attività sanitarie del paese ospite.

La proposta di Rossi, appoggiata da altri direttori di Ospedale (oltre a Verona: Vicenza, Treviso, Belluno, Udine, Piove di Sacco, Thiene, Valdagno, Legnago, Feltre, Portogruaro)²⁰, era ispirata da queste esigenze e rappresentava un ulteriore passo in avanti verso un'azione di più ampio respiro. Ferdinando Storchi la fece propria presentando una proposta di legge²¹ di cui si dava notizia anche sulla rivista "I quattro venti":

In data 10 ottobre, l'on. FERDINANDO STORCHI, carissimo amico del Cuamm, ha presentato in Parlamento la seguente proposta di legge con l'intento di facilitare il reinserimento in patria dei medici che intendessero prestare per alcuni anni la loro opera a favore dei paesi in via di sviluppo:

Art. 1 - Gli enti ospedalieri di cui alla legge 12 febbraio 1968, n. 132, compatibilmente con le esigenze di servizio, possono autorizzare personale medico e tecnico di ruolo a prestare attività in paesi in via di sviluppo, al fine di contribuire al loro progresso nel campo sanitario.

Art. 2 - Il personale di cui all'articolo 1 è posto in aspettativa per il periodo ritenuto, a giudizio dell'amministrazione, necessario a svolgere proficuamente l'attività per la quale l'autorizzazione viene concessa.²²

Si tratta della prima di una serie di iniziative "concentriche" lanciate in Parlamento dai politici sensibilizzati dal Cuamm e legate a tematiche e richieste strategiche per l'organismo. Questa la lista delle proposte del Cuamm all'altezza del 17 ottobre 1969, così come la tracciava il direttore del Cuamm scrivendo al professor Egidio Bonifaci, già medico missionario in Indonesia e Ghana, e primario dell'ospedale di Belluno:

- Promuovere sul piano legislativo e organizzativo delle iniziative a livello nazionale: (modifica della Legge Pedini servizio militare - proposta legge sul volontariato - legge sugli enti ospedalieri (da rendere operante) - ecc.)²³

Ed ecco che nella seduta del 3 febbraio 1970 la Commissione Difesa discuteva e approvava le modifiche della legge 1066 proposte da Pedini e Pieraccini. Il Ministro della Difesa Luigi Gui osservava nel corso del dibattito:

Come loro sanno, la legge non ha avuto una larga applicazione sia per difficoltà intrinseche sia perché si trattava di una novità e di una iniziativa che non è ancora entrata nella coscienza di una larga parte del paese e nella tradizione.

Dal novembre 1966 ad oggi le domande sono state 134. Di queste 85 sono state accolte, 19 sono all'esame dei due Ministeri, affari esteri e difesa, e 30 non sono state accolte perché non c'erano le risposdenze ai requisiti previsti dalla legge.

²⁰ Si erano incontrati una prima volta a Treviso il 29 marzo 1968 come riportato nell'agenda personale del 1968 di Don Luigi Mazzucato conservata in ASC: Serie DL, Agenda 1968

²¹ Proposta di legge n. 540/1968: Storchi ed altri: Collaborazione di enti ospedalieri con i paesi in via di sviluppo

²² *I quattro venti, notiziario del Cuamm* - dicembre 1968, p. 31

²³ ASC: serie 1, fondo 1, Cartella Bonifaci-Bolognesi-Bolognini, lettera Mazzucato-Bonifaci, 17 ottobre 1969

I giovani che hanno fatto la domanda (e questo è un dato da ricordare), sono nella stragrande maggioranza provvisti di laurea o di diploma di scuola superiore [...] I paesi verso cui si rivolge l'attenzione di questi giovani sono prevalentemente quelli del terzo mondo, ma con grandissima prevalenza l'Africa.²⁴

Anche Storchi si attivò in senso favorevole alle richieste del Cuamm: il 16 aprile 1970 ne incontrava la direzione per discutere di una proposta di legge a favore dei laureati stranieri²⁵, la proposta veniva presentata in Parlamento il 15 maggio 1970²⁶ e suggeriva la modifica di una precedente legge sulle professioni sanitarie per fare in modo che anche gli studenti stranieri laureati in Italia potessero accedere al tirocinio post-lauream all'interno delle strutture pubbliche, così come era possibile per i loro colleghi italiani, questo per potersi perfezionare in vista del rientro e del servizio nei paesi da cui provenivano. Solo pochi giorni prima, alla Camera, l'onorevole Storchi aveva incalzato i principali ministri del terzo Governo Rumor a procedere con la preannunciata costituzione del comitato interministeriale per tutelare i medici italiani all'estero:

*STORCHI – Ai Ministri della sanità, degli affari esteri, dell'interno e del lavoro e previdenza sociale. – Per conoscere se intendano costituire con regolare decreto, un comitato interministeriale per i problemi dei medici italiani all'estero. Si tratta di un comitato la cui costituzione è stata varie volte proposta dal Ministero della sanità e che a seguito della sua costituzione con apposito decreto interministeriale potrebbe avere un regolare funzionamento per esaminare collegialmente, fra le amministrazioni interessate i problemi dei medici italiani all'estero che le riguardano.*²⁷

Anche questo problema era citato nell'agenda dell'incontro avuto con la direzione del Cuamm il 16 aprile del 1970: «Incontro con On. Storchi per progetto legge laureati stranieri e problemi dei medici».²⁸

A questo punto l'attivismo del Cuamm era divenuto talmente noto alle Istituzioni che il Ministro degli Affari Esteri Aldo Moro nel febbraio del 1971 incaricava l'ambasciatore Mario Mondello di far sapere alla direzione dell'ente che:

La meritoria attività che codesto CUAMM esercita nel campo dell'assistenza sanitaria ai Paesi in via di sviluppo anche in connessione con le norme che regolano il servizio civile volontario è da tempo nota al competente ufficio VIII di questa Direzione Generale delle Relazioni Culturali.²⁹

²⁴ Camera dei Deputati, Commissione in sede legislativa, V legislatura, settima commissione, verbale della seduta di martedì 3 febbraio 1970, pp. 141- 142

²⁵ ASC: serie DL, Agenda 1968, 16 aprile 1970.

²⁶ Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, V Legislatura, proposta di legge n. 2508, d'iniziativa dei deputati Storchi, Gui, Miotti Carli Amalia, Girardin, Fracanzani, presentata il 15 maggio 1970, Modifiche al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, concernente la disciplina dell'esercizio delle professioni sanitarie

²⁷ Camera dei Deputati, Interrogazioni a risposta scritta – 23 aprile 1970, p. 19 del verbale, conservato in ASC: serie DL, materiale donato dalla famiglia Storchi, cartella: "Cuamm – Mazzucato"

²⁸ ASC: serie DL, Agenda 1968, 16 aprile 1970.

²⁹ ASC: serie DL, "Lettere MAE comunicazioni contributi e note varie", lettera ambasciatore Mario Mondello, Direttore Generale delle Relazioni Culturali con l'estero (118/0.0386), 4 febbraio 1971

La Legge 1222

«Poi con Storchi ed altri venne scritta la prima legge sulla cooperazione tecnica e culturale. Si trattava della prima legge organica in materia. Uno dei capitoli era sul volontariato civile. E noi abbiamo contribuito alla scrittura di questo capitolo. Il nostro contributo derivò soprattutto da un lavoro di discussione tra me e Dal Lago con l'appoggio di Storchi», racconta Don Mazzucato riprendendo il filo della narrazione. Proprio Storchi parlando a sorpresa al Congresso del Cuamm del 16 e 17 ottobre 1971 (ancora una volta il suo intervento non era previsto nel programma dell'incontro³⁰) annunciava l'iniziativa di legge che sarebbe stata approvata a breve. L'annuncio trovava spazio anche su *L'Osservatore Romano*:

L'on. Ferdinando Storchi, vecchio amico del Cuamm, ha dato notizia di un disegno di legge che ha lo scopo di regolare l'attività del personale in servizio di volontariato civile, nell'ambito del quale il Cuamm troverà senza dubbio un notevole spazio per la sua specifica attività.³¹

L'11 novembre a Roma, Mario Pedini, divenuto Sottosegretario agli Affari Esteri, nella discussione finale sulla Legge n. 1222, replicando agli interventi precedenti affermò:

Il Governo è particolarmente lieto di aver potuto condurre in porto questo disegno di legge, grazie al quale il volontariato civile non sarà più riservato ai giovani in età di leva, ma aperto a tutti gli italiani che desiderino dedicare tutte le loro energie all'elevazione di popoli amici.³²

Un plico di appunti datato 16 dicembre 1971, il giorno successivo alla promulgazione della Legge 1222, conferma non solo la vicinanza degli uomini delle istituzioni al Cuamm ma anche la ricostruzione di don Luigi Mazzucato. Sotto al titolo "Motivi e risultati del mio ultimo viaggio a Roma" il direttore appuntava cosa riferire all'assemblea degli studenti. Tra i vari punti toccati, assieme alle proposte di legge per i laureati stranieri, spicca:

Una probabile visita di Pedini, Storchi e Giacomelli in gennaio anche per presentare ufficialmente la nuova legge, dove alcuni punti sono stati inseriti e migliorati su nostro intervento.³³

L'incontro ebbe luogo a Padova il 4 febbraio 1972 nella prestigiosa sede della Loggia della Gran Guardia e così veniva descritto:

Abbiamo avuto poi la visita del Consigliere Giacomelli, Capo del Servizio del Ministero Affari Esteri per la Cooperazione Tecnica con i Paesi in via di Sviluppo, del dottor Pavanello, incaricato del Ministero per i contatti con le Organizzazioni di servizio volontario, e dell'On.le Pedini, Sottosegretario agli Esteri, il 4 febbraio scorso, che ha

³⁰ Programma conservato in ASC: serie 1, fondo 4, Cartella Canova n. 16 (1971), 2 ottobre 1971

³¹ *L'Osservatore Romano*, 2-3 novembre 1971, ritaglio conservato in ASC: serie 1, fondo 4, Cartella Canova n. 16 (1971)

³² Camera dei deputati, Commissioni in sede legislativa, V legislatura, terza commissione, affari esteri ed emigrazione, verbale della seduta di giovedì 11 novembre 1971, p. 278

³³ ASC: serie 1, fondo 3, Miscellanea, fascicolo "Note, riunioni C. D. e studenti", 16 dicembre 1971

tenuto una conferenza nella sala della Gran Guardia sulla nuova Legge appena approvata. Era accompagnato dal Consigliere Giacomelli e dall'On.le Storchi, che ha collaborato molto per la formulazione e approvazione di questa legge, tenendo conto anche dei nostri problemi e che continua a darsi da fare, attraverso interrogazioni al Presidente della Camera e ai Ministri interessati, per avere una risposta scritta sui problemi ancora irrisolti che ci riguardano.³⁴

Tanto l'annuncio della proposta di legge, quanto uno dei primi, se non il primo, degli incontri per illustrarla all'opinione pubblica, si tennero a Padova e furono organizzati dal Cuamm, a ulteriore riprova del ruolo che questa organizzazione ebbe nella genesi del provvedimento. Il Cuamm inoltre riusciva a far mettere nero su bianco dal Parlamento quel riconoscimento del volontariato internazionale che era stato auspicato nel "Convegno di Nyeri".

La 1222 offriva per la prima volta un quadro istituzionale per il settore della cooperazione che veniva definita nel titolo della legge "Cooperazione tecnica con i paesi in via di sviluppo". La cooperazione diveniva materia esclusiva del Ministero degli Affari Esteri e della sua macchina amministrativa. La 1222, inoltre, rappresentò per il Paese un momento di convergenza e di reciproca legittimazione tra i partiti di governo e quelli dell'opposizione che l'approvarono raggiungendo tra loro un sostanziale accordo.³⁵

Ma non finisce qui

«La legge esce nel 1971, e viene applicata l'anno dopo, noi intanto avevamo già raccolto del materiale per la modifica di questa legge. La modifica è la Legge n. 38 del 1979» dichiara Don Mazzucato.

Anche la maggioranza di Governo sin dall'approvazione della 1222, pur sostenendo di aver migliorato la situazione precedente era cosciente, al tempo stesso, che si trattava solo di un primo passo. Lo stesso relatore della legge, l'onorevole Franco Salvi, concludendo la sua disamina del testo in Commissione affermava:

È certamente un passo in avanti rispetto alla situazione degli anni scorsi, ma non possiamo pensare che con tali somme ci avvicineremo rapidamente agli obiettivi accolti in sede internazionale. Il progresso compiuto sta però ad indicare la volontà del Governo di impegnarsi più decisamente nella direzione da tutti auspicata.³⁶

La nuova legge infatti manteneva una visione che oggi appare riduttiva della cooperazione allo sviluppo: non vi erano contemplati, ad esempio, gli strumenti di cooperazione economica e finanziaria (doni e crediti concessi a condizioni agevolate), mentre le risorse economiche dedicate risultavano calanti in relazione alla crescita del PIL. La legge prevedeva il riconoscimento da parte del Ministero degli Affari Esteri degli enti idonei a svolgere le attività di cooperazione tecnica (Art. 30) e il Cuamm fu il primo ad ottenere questa

³⁴ ASC: serie 1, fondo 4, Cartella Canova n. 23 (Relazioni e Convegni 1972-1974), testo tratto dalla Relazione all'assemblea generale del Cuamm, Padova 29 ottobre 1972

³⁵ Si veda in proposito: Antonio Raimondi, Gianluca Antonelli, *Manuale di Cooperazione allo Sviluppo – linee evolutive, spunti problematici, prospettive*, SEI, 2001, pp. 179-181

³⁶ Camera dei deputati, Commissioni in sede legislativa, V legislatura, terza commissione, affari esteri ed emigrazione, verbale della seduta di giovedì 11 novembre 1971, p. 267

idoneità, assieme ad altri due organismi³⁷, con decreto del Ministro degli Affari Esteri Aldo Moro il 22 giugno 1972³⁸. La 1222 richiedeva poi la codifica in progetti degli interventi in corso e di quelli da programmare e l'erogazione di finanziamenti sulla base di questa documentazione. Era prevista infine una proporzione tra i finanziamenti per il personale e quelli per le costruzioni, proporzione a favore delle risorse umane:

Il discorso sulle persone mette in evidenza il valore dell'apporto e del rapporto umano per la cooperazione tecnica. È un discorso che ci sta bene, che è sulla linea delle nostre impostazioni, convinti come siamo che l'artefice primo dello sviluppo non è la macchina, anche se fosse quella statale, ma l'uomo, che se mai questa macchina deve far funzionare.³⁹

Così scriveva il direttore del Cuamm nel 1973 in un articolo pubblicato sul bollettino della FOCSIV intitolato "Osservazioni sulla Legge 1222". L'articolo sollevava una serie di mancanze e difficoltà che la legge evidenziava, a partire dalle difficoltà di attuazione passando per la mancanza di garanzie sufficienti in materia di riconoscimento del servizio svolto ai fini pensionistici e del reinserimento in Italia dei volontari al loro rientro. Tutte le insufficienze della Legge n. 1222 emergevano, per contrasto, nel confronto con le azioni di cooperazione svolte dagli altri paesi:

La Danimarca, per citare un caso, stipendia, soltanto in Kenya, più di 200 volontari. Ha per essi una sede a Nairobi; li aiuta a risolvere i problemi logistici e della lingua; li assiste nello svolgimento delle loro mansioni; li favorisce al loro ritorno riconoscendo, dopo i due anni, il loro servizio a tutti gli effetti, come se il lavoro fosse fatto in patria, e con una nota di merito ai fini della ricostruzione della carriera e della anzianità di servizio, specialmente quando questo servizio si protrae all'estero oltre i due anni.⁴⁰

Una nuova legge in agenda

La rivista interna del Cuamm "I quattro venti"⁴¹ riporta che il 17 maggio 1975 il direttore del Cuamm partecipa a Roma ad una riunione della Caritas sul problema degli studenti esteri in Italia. Non riporta invece che due giorni dopo, il 19 maggio 1975, sempre a Roma, Don Mazzucato incontra a Palazzo Madama l'allora Presidente del Senato Giovanni Spagnolli⁴². Si tratta del primo di una serie di incontri, contatti, telefonate che inizialmente sembrano puntare ad un processo di revisione della 1222, come suggerisce questa successione di appuntamenti nelle agende del direttore:

11 giugno 1975: Incontro On. Storchi revisione della legge.

17 ottobre 1975: Incontro legge 1222.

³⁷ SVI di Brescia e Terra Nuova – Centro per il volontariato di Roma

³⁸ Decreto Ministeriale n. 0007 del 22 giugno 1972

³⁹ 1973, Osservazioni sulla Legge 1222, articolo di Don Luigi Mazzucato sul Bollettino FOCSIV, pubblicato in: *Documenti, Collegio Universitario Aspiranti e Medici Missionari*, Padova, 1976, p. 135

⁴⁰ Ibid. p. 136

⁴¹ *I quattro venti, notiziario del Cuamm* - novembre 1975, p. 26

⁴² ASC: serie DL, Agenda 1975, 19 maggio 1975.

19 novembre 1975: Incontro a Roma legge 1222.⁴³

17 febbraio 1976: A Roma MAE, Spagnolli, Storchi, Salvi.

26 febbraio 1976: Incontro a Palazzo Madama con il Presidente Spagnolli, Pedini, Storchi, Salvi, Prof. D'Angelo per la revisione della legge 1222.

10 marzo 1976: Telefona il Presidente Spagnolli per incontro martedì con Rumor, Storchi e Salvi.⁴⁴

Ma dopo questo incontro con l'allora ministro degli Affari Esteri Mariano Rumor il quadro cambia decisamente. Non si parla più di riforma della Legge n. 1222 ma si inizia a pensare ad una nuova legge. Infatti dopo tre mesi eccone la prima traccia: «21 luglio 1976: incontro a Roma per la nuova legge sulla cooperazione e il volontariato con Basurto, Cirelli, Oberti, Dal Lago» a cui seguono:

12 ottobre 1976: A Roma MAE: Storchi Spagnolli.

15 dicembre 1976: Incontro con Spagnolli.⁴⁵

1 febbraio 1977: Telefonata a Spagnolli. Incontro con on. Radi Luciano. Ministro Bassi: No agenzia staccata ma forma di dipartimento al ministero. Situazione attuale per la nuova legge: decisi a far presto. Da introdurre il testo sul volontariato dell'on. Salvi. Telefonata all'on. Storchi.⁴⁶

Quella dell'agenzia staccata dal Ministero era una proposta dell'IPALMO che in uno studio pubblicato nel 1975 avanzava l'ipotesi di istituire appunto una agenzia italiana per la cooperazione e lo sviluppo.⁴⁷ Ma da quanto emerge dalle note di Don Mazzucato l'ipotesi non risultava praticabile:

4 maggio 1977: Discorso del dottor Basurto: i comunisti non appoggiano l'agenzia e i democristiani non capiscono il gioco. L'ideale: dipartimento interno al MAE. Telefono a Spagnolli per riferire discorso di Basurto. Fracanzani non c'è, Storchi è all'estero.

5 maggio 1977: Incontro alla Camera dei Deputati con l'onorevole Fracanzani: accenno alla nuova legge. Vedo anche l'onorevole Bernardi. Si parla dell'agenzia e della politica attuale dei comunisti. Insisto sulle proposte per il volontariato.

13 luglio 1977: Incontro con Basurto e poi con Storchi.

14 luglio 1977: Telefono al sen. Spagnolli per la legge (art 32 testo modificato).

5 dicembre 1977: Incontro con l'on. Fracanzani per la nuova legge.⁴⁸

15 dicembre 1977: Telefonata ore 18.30 del segretario di Mani Tese per un'azione concordata sulla nuova legge. Ha sentito la FOCSIV: parlare con me. Accenna alle nostre proposte (assicurazioni, aspettativa, indennità di reinserimento).⁴⁹

⁴³ Ibidem., 11 giugno, 17 ottobre, 19 novembre 1975

⁴⁴ ASC: serie DL, Agenda 1976, 17 febbraio, 26 febbraio, 10 marzo 1976

⁴⁵ Ibid., 12 ottobre, 15 dicembre 1976

⁴⁶ ASC: serie DL, Agenda 1977, 1 febbraio 1977

⁴⁷ Della proposta dell'IPALMO si parla in: *I quattro venti, notiziario del Cuamm* - novembre 1975, p. 3

⁴⁸ ASC: serie DL, Agenda 1977, 4 maggio, 5 maggio, 13 luglio, 14 luglio, 5 dicembre 1977

⁴⁹ ASC: serie 6, fondo 2, Legge 38, fascicolo Legge n. 38 del 9 febbraio 1979, appunto del direttore

Nel 1978 succede di tutto: a gennaio cade il terzo Governo Andreotti, il 28 febbraio Aldo Moro, nel corso di una tormentata assemblea dei parlamentari democristiani, riesce a fare accettare la costituzione di un governo che si fonda su una maggioranza programmatica con il PCI. I terroristi degli "opposti estremismi" mietono vittime in tutta Italia. Il 16 marzo Moro viene sequestrato dalle Brigate Rosse e la sua scorta viene trucidata. Il corpo del Presidente della Democrazia Cristiana verrà ritrovato il 9 maggio in via Caetani a Roma, a metà strada tra la sede della DC e quella del PCI. Il mondo politico e l'Italia intera sono sconvolte da questo omicidio. Ne risente anche il dibattito sulla nuova legge per la cooperazione. Ma verso la fine dell'anno:

25 novembre 1978: Telefonata segreteria di Fracanzani, il testo della legge non è ancora stampato.⁵⁰

Ci vorrà ancora qualche mese ma il 9 febbraio 1979 verrà promulgata la Legge n. 38 sulla "Cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo".

Mario Zangrando
15 dicembre 2011

⁵⁰ ASC: serie DL, Agenda 1978, 25 novembre



6 Marzo 1971- Israele, ospedale missionario di Nazareth, il Ministro degli Affari Esteri Aldo Moro incontra il dottor Pietro Vallero del Cuamm e visita l'ospedale da lui diretto





4 febbraio 1972 – Padova, Loggia della Gran Guardia, il Sottosegretario agli Affari Esteri Mario Pedini presenta la Legge n. 1222. Alla sua destra il Fondatore di Medici con l’Africa Cuamm, Professor Francesco Canova e il Professor Giuliano Giorio. Alla sua sinistra gli onorevoli Ferdinando Storchi, Amalia Miotti Carli e il Consigliere Giorgio Giacomelli capo servizio del MAE per la Cooperazione Tecnica coi PVS. Nella foto sotto, prende la parola l’On Storchi.

