



Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE

PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Unità Tecnica Centrale

Roma, 24.7.2002

Al Direttore Generale
Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo
SEDE

e, p.c. Al Presidente
del Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo
SEDE

Vice Direttore Generale
Funzionario Preposto alla UTC
Uffici I, II, III, IV, V, VI, VII, X, XII
DGCS - SEDE

Con la presente informo la S.V. che il 31.8.2002 recederò dal contratto in essere con questa DGCS (ex L.49/87, art.12, comma 4).

Sono giunto a questa determinazione, non senza sofferenza, a causa del progressivo, generale deterioramento dell'ambiente di lavoro presso la DGCS, cui si sono aggiunti risvolti particolari e personali nei miei confronti, tutti evidentemente tendenti alla mia emarginazione, per i quali sono già ricorso più volte per le vie gerarchiche alla S.V. senza, peraltro, mai ottenere riscontro.

Nonostante i numerosi limiti più volte sperimentati, ho speso più di quindici anni della mia vita professionale nella DGCS, convinto di trovarmi in una delle posizioni migliori per servire il mio Paese nel perseguimento degli obiettivi "di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo" che il Legislatore ha indicato per la Cooperazione allo Sviluppo, affidandone la responsabilità prevalente proprio alla DGCS. Credo di aver fatto del mio meglio. Pur non essendo mancati apprezzamenti e riconoscimenti, numerose e profonde sono state le frustrazioni derivanti dagli impedimenti al buon esito delle iniziative di cooperazione, condizionati da una struttura inadeguata e, spesso, da dinamiche non sempre limpide.

In quindici anni il mio Capo Ufficio (Funzionario Preposto all'UTC) è cambiato otto volte ed altrettante volte il Direttore Generale; in più casi questi incarichi sono stati affidati a funzionari senza alcuna esperienza previa in Cooperazione e, come è evidente, con una permanenza nell'incarico insufficiente ad acquisirne. A questa carenza strutturale - inevitabile nel collocare la gestione della Cooperazione allo Sviluppo in un Ministero per sua natura prevalentemente politico e tendente a non privilegiare la "specializzazione" - si sono aggiunte in diversi casi la poca disponibilità all'ascolto, la mancata valorizzazione, se non l'umiliazione delle competenze esistenti, l'arroganza e la prevaricazione di una gestione del tutto discrezionale della cosa pubblica.

Alla menzionata carenza strutturale avrebbe potuto porre rimedio una riforma del settore, ma quella riforma non c'è stata, come è pubblicamente noto, anche per gli ostacoli e le omissioni frapposti dall'Amministrazione di questo Ministero all'iter legislativo. D'altra parte

non c'è stato nessun impegno da parte della DGCS a colmare altrimenti le proprie deficienze. A tutt'oggi manca un quadro organico di procedure, e l'interpretazione delle norme esistenti è del tutto imprevedibile e discrezionale. In taluni casi, la stessa suddivisione delle competenze tra gli Uffici è stata lasciata senza definizione, come nel caso delle iniziative di emergenza dove, nonostante numerosi stimoli e suggerimenti da parte degli operatori e degli stessi Uffici coinvolti, è stata coscientemente rifiutata una chiara definizione della suddivisione dei compiti tra UTC e Ufficio VI, all'insegna dell'informalità e con indiscutibile spreco di tempo e di risorse.

D'altra parte, tutto il settore della "emergenza" (che poi, come tale è non è mai stato indicato dal Legislatore: l'art. 11 della Legge n.48/87 parla di interventi "straordinari" e la più recente legge n.426/96 – art. 11 - di programmi volti ad alleviare gli effetti della crisi "nel caso di calamità naturali o attribuibili all'uomo") è stato, ed è, un esempio paradigmatico dell'uso improprio degli strumenti operativi disponibili. Numerosi sono i programmi di "emergenza" rifinanziati di anno in anno, a volte sotto mentite spoglie, senza soluzione di continuità; iniziative con personale espatriato che da anni è in "missione breve", privato tra l'altro dei diritti derivanti da missioni di identica durata realizzati in "missione lunga" senza interruzioni surrettizie. Senza poi considerare le indicazioni a mantenere il più possibile indefinite (come sistematicamente avvenuto in passato) le proposte di finanziamento relative a quegli stessi programmi, al fine di evitare le osservazioni dell'Ufficio di Ragioneria, il più delle volte inevitabili laddove la tipologia dell'intervento fosse stata resa palese. Con analogo difetto di trasparenza vengono presentate al Comitato Direzionale iniziative ordinarie per svariati milioni di Euro, prive del parere del Nucleo di Valutazione Tecnica, impossibilitato ad esprimerlo per mancanza di elementi.

Nell'UTC la preoccupazione prevalente dell'attuale Funzionario Preposto sembra essere quella di evitare ogni assunzione di responsabilità, come testimoniato dall'introduzione di formule bizantine in calce alle proposte di finanziamento e ad ogni singola nota trasmessa ad altri Uffici, dove la firma del Funzionario deve essere ora preceduta da plurimi "visti" di esperti coordinatori e di altri "alle dirette dipendenze" del Funzionario come improbabili (e non previsti) "capi segreteria"; questi ultimi chiamati esclusivamente a vigilare sull'operato dei colleghi (anche di pari livello e medesime funzioni contrattuali) e così sottratti agli indispensabili e prioritari compiti di gestione delle iniziative di cooperazione in una sempre più grave carenza di organico dell'UTC (ormai ridotto, per quanto riguarda gli esperti a sole 38 unità). Carenza gravissima - considerati i compiti insostituibili affidati dal Legislatore alla UTC - di cui nessuno sembra preoccuparsi con la necessaria solerzia. Così è già fallito l'"obiettivo 4" della DGCS, che nella recente Direttiva Programmatica dell'On. Ministro indicava nel 30 giugno il termine per la predisposizione delle procedure di un nuovo concorso. A nulla servono gli schemi per il controllo gestione, o l'adozione di altre pratiche aziendali quali la fissazione di obiettivi, traguardi e indicatori, se manca la cultura della buona amministrazione. All'inizio dell'anno abbiamo appreso degli esercizi della S.V. con l'interpretazione della nuova missione della Cooperazione allo Sviluppo: "Diplomazia per lo Sviluppo", innaturalmente coniugata con anglicismi presi in prestito da un'abusata terminologia aziendale. Purtroppo, quell'approccio è di per sé eloquente della progressiva emarginazione di ogni funzione tecnica della Cooperazione allo Sviluppo e dell'appropriazione (indebita) delle relative competenze da parte di altri uffici.

Sarebbe opportuno interrogarsi sul perché dell'esodo di esperti e altro personale della DGCS, divenuto sistematico negli ultimi tempi. Una situazione sintomatica di un disagio largamente diffuso nella Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, che sta fortemente pregiudicando l'attività, e con essa la credibilità, dell'Italia in questo delicatissimo settore della sua politica estera; ma chi ne ha la responsabilità non se ne preoccupa; anzi - mi correggo - si preoccupa solo che quel malessere, spia di un fallimento, non appaia.

Il disinteresse per il buon funzionamento della Cooperazione allo Sviluppo, si traduce inevitabilmente in tempi lunghissimi per la "firma" di note e documenti diretti ad altri uffici, frustrando l'impegno di singoli operatori per portare a buon fine i relativi procedimenti. Quando

nonostante tutto la Cooperazione ha potuto rivendicare dei risultati positivi, essi sono stati solo il frutto della perseveranza di impiegati che, onestamente e sinceramente preoccupati di assicurare i previsti benefici per le popolazioni destinatarie, hanno saputo superare i grandi limiti dell'Istituzione e dei suoi responsabili, senza ricevere per questo alcun plauso (ma anche questo atteggiamento appartiene all'incapacità di gestione cui si è già fatto riferimento).

In questo contesto, di per sé disincentivante, s'inseriscono le vicende oggetto dei ricorsi effettuati per le vie gerarchiche alla S.V. per ottenere delle spiegazioni già negatemi o rese in forma inaccettabilmente evasiva dal Funzionario Preposto e che Ella non ha avuto la cortesia di riscontrare.

Per dovere di cronaca ricordo che nella primavera del 2001, in qualità di presidente del gruppo degli esperti sanitari del G8 – designato dalla Presidenza del Consiglio – mi venni a trovare in una posizione particolarmente imbarazzante, di fronte ai miei interlocutori stranieri che chiedevano chiarimenti in merito a documenti della cui formulazione mi veniva attribuita la responsabilità e che in virtù dell'incarico assegnatomi avrei dovuto almeno conoscere. Senza che io ne fossi informato la Presidenza italiana del G8 aveva distribuito ai nostri partner nuove proposte in tema di sanità, che stravolgevano l'agenda già formalmente trasmessa all'inizio dell'anno e sulla quale il gruppo di esperti sanitari stava lavorando.

D'altra parte, quelle proposte erano il frutto di un'elaborazione unilaterale imposta dal Ministero del Tesoro, dalla quale erano stati parimenti esclusi gli uffici competenti del nostro Ministero della Sanità e che, nelle sue premesse - contenute in un primo documento noto come "*Beyond debt relief*" presentato alla conferenza dei ministri finanziari del G7 a Palermo in febbraio - aveva già suscitato diverse perplessità in seno al gruppo degli esperti sanitari G8 da me presieduto. Presentai le mie dimissioni all'allora Presidente del Consiglio argomentandole dettagliatamente sia nella forma, con riferimento alla scorrettezza ed alla poca trasparenza delle procedure adottate, sia nel merito. Quella lettera di dimissioni rimase senza risposta e nonostante l'eco dato dalla stampa alle mie successive dichiarazioni, esse non furono in alcun modo contestate nel merito, almeno non in maniera trasparente e men che meno pubblica.

Fui invece chiamato a dare spiegazioni circa un'intervista rilasciata al settimanale Famiglia Cristiana. Quelle spiegazioni, veniva sottolineato, non erano dovute in quanto esperto dell'UTC – non avendo l'intervista attinenza con i compiti che svolgevo in quella veste – ma per aver espresso una posizione in contrasto con la linea del Governo chiamando "con ciò stesso" in causa la responsabilità dell'Amministrazione da cui dipendo.

Risposi che in effetti l'intervista riportava le ragioni delle già citate dimissioni da Presidente del Gruppo sanità del G8, ribadendo l'indipendenza di quell'incarico - conferitomi per iscritto dalla Presidenza del Consiglio e non dalla DGCS da cui dipendo - dai miei compiti come esperto UTC, peraltro non trascurati, compensando piuttosto con numerose ore di straordinario – notoriamente non retribuite – il tempo sottratto alla mia attività presso la DGCS.

In quell'intervista, ricordai, non vi era un solo passaggio a me direttamente attribuibile in cui si potesse cogliere un nesso tra la mia qualità di esperto UTC e le posizioni critiche assunte, né facevo alcun riferimento alla DGCS, considerando quindi una forzatura il volerla vedere chiamata in causa, per il solo fatto di aver contestato una scelta del Governo. Ribadì in quell'occasione che le opinioni espresse nell'intervista dovevano essere intese come quelle di un libero cittadino, seppure esperto in materia. Concludendo, sostenevo la libertà d'espressione quale diritto sancito dall'art.21 della Costituzione della Repubblica.

Appena ricevuta la mia risposta fui convocato dal Funzionario Preposto che di fronte a due "testimoni" cercò di convincermi - ricorrendo a minacce nemmeno troppo velate - a dichiarare che mai più avrei parlato con un giornalista. Nell'assumermi tutta la responsabilità del mio comportamento, tornai a rivendicare in quell'occasione il mio diritto costituzionale alla libertà di espressione. Il Funzionario Preposto, vantando le conoscenze derivanti dai suoi originari studi giuridici (in contrapposizione alle mie di natura medica), rispose sottolineando che la "Costituzione va interpretata".

Nonostante il cambio di Governo - e l'uscita di scena dei Ministri che le mie dimissioni avevano chiamato in causa - divenni oggetto di una subdola e sistematica limitazione delle mie funzioni abituali di esperto dell'Unità Tecnica Centrale della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo. Evidentemente dovevo essere punito, ma senza che nessuno potesse essere chiamato a risponderne. Una situazione cui ci si riferisce comunemente come "mobbing", ma in questo caso più correttamente "bossing". Tutto ciò con un danno non indifferente alle iniziative a me affidate in gestione e, conseguentemente, all'immagine estera del nostro Paese, oltre che all'Erario.

Anche se da tempo programmate e sollecitate dalle nostre Rappresentanze all'estero, le mie missioni, sono state bloccate senza apparenti ragioni e senza poi rendere spiegazioni a quelle stesse Rappresentanze e agli Uffici che, messi in difficoltà anche rispetto ai partner bilaterali e internazionali, le hanno richieste. Sono stato progressivamente sollevato dalla responsabilità di importanti iniziative di cooperazione che avevo da tempo in gestione, fino all'improvviso e non motivato trasferimento a "tempo pieno" all'area tematica di "Emergenza" dell'UTC (per giunta sottoposto al coordinamento di un collega di livello inferiore, in contrasto con quanto previsto dal Decreto Interministeriale - mai applicato - che regola le funzioni degli esperti in base al loro livello).

Contemporaneamente fu imposto ad alcuni colleghi esperti di sostituire la mia firma in calce a progetti da me già individuati, elaborati e valutati, giungendo al punto di chiedere agli Uffici destinatari la restituzione della documentazione già istruita e trasmessa.

Come ad Ella ben noto, esiste una relazione tra quest'ultima umiliazione inflittami e l'attacco, sorprendente e francamente poco sostenibile, portato dal rappresentante del Ministero dell'Economia in sede di Comitato Direzionale contro l'ultima delle Proposte di Finanziamento presentate a quell'Organo deliberante da me istruite e sottoscritte. Naturalmente una volta eliminato l'imbarazzo di quella scomoda firma, gli stessi progetti hanno potuto riprendere l'iter normale. Assegnato all'"emergenza", i progetti da me firmati non sarebbero più giunti all'attenzione del Comitato Direzionale e la S.V. non avrebbe più dovuto alcuna spiegazione al rappresentante del Ministero dell'Economia circa la mia permanenza alla DGCS.

Come era prevedibile, anche la valutazione annuale dello scrivente è stata inficiata dall'ormai manifesto animo persecutorio. Benché il giudizio complessivo sul valutato sia stato classificato "B" ed abbia quindi di per sé il valore di valutazione positiva, in quella valutazione vi sono elementi obiettivi per ritenere tale giudizio immotivatamente punitivo. Giacché il mio ricorso per le vie gerarchiche alla S.V. con la richiesta di revisione della valutazione sulla base di elementi oggettivamente verificabili e di un'esplicita motivazione di ogni singolo giudizio, è rimasto anch'esso senza riscontro, credo opportuno richiamarne alcuni punti centrali.

Anche qui vi sono innanzitutto degli aspetti a carattere generale, legati alla più volte richiamata discrezionalità vigente nella DGCS. Basti pensare che il "valutatore" avendo assunto l'incarico di Funzionario Preposto solo nella seconda metà del mese di giugno del 2001, non avrebbe avuto alcun titolo ad esprimere un giudizio sull'intero anno, a maggior ragione non essendosi preoccupato di consultare in proposito il suo predecessore. Così come desta almeno curiosità l'introduzione di una categoria "A+" non prevista tra i possibili "voti" attribuibili e pertanto illegittima, oltre che palesemente discriminatoria, soprattutto in assenza dei criteri per l'attribuzione di quel marchio che qualche burlone ha voluto considerare di "alta fedeltà" verso il "valutatore". D'altronde, per esprimere il giudizio complessivo è stato adottato per tutti gli esperti un testo standard con la sola variazione di aggettivi, di modo che anche quello non trova fondamento in un'oggettiva analisi del lavoro svolto, spesso molto diverso da esperto ad esperto in termini di carico di lavoro e tipologia di attività.

Per quanto riguarda il giudizio sullo scrivente, ciò che ha motivato il ricorso non è stato ovviamente il "voto" meno buono rispetto a quello di eccellenza attribuito sistematicamente a chi scrive fin dal 1995, ma ancora una volta l'assenza delle motivazioni e la franca assurdità di alcune valutazioni specifiche inerenti le sue prestazioni lavorative, capacità professionali, caratteristiche personali e capacità relazionali. Se confrontati con gli omologhi degli anni

precedenti quei giudizi assumono un valore relativo sistematicamente peggiorativo, tanto da lasciar pensare che lo scrivente sia soggetto ad una patologica involuzione. Per quanto concerne in particolare il giudizio sulle capacità relazionali, la valutazione globale “C” (insufficiente) porterebbe a concludere che lo scrivente si sia improvvisamente trasformato in un individuo asociale, per lo più irresponsabile, inaffidabile, di pessimo carattere e appena capace di autonomia e del tutto incapace di “integrarsi con superiori, collaboratori, ecc.”, salvo comprendere appieno il significato della “integrazione” richiesta; ciò dopo sei anni consecutivi di riconoscimento di ottime capacità relazionali. Una rapida inchiesta tra il personale della DGCS, quanto meno tra i “collaboratori, ecc.”, rivelerebbe probabilmente che la stima nei confronti dello scrivente non è affatto venuta meno e che quello riportato nella valutazione è un giudizio assolutamente personale del valutatore, senza alcun supporto oggettivo ed evidentemente teso a squalificare lo scrivente.

Come ho avuto già modo di segnalare alla S.V., il Funzionario Preposto alla UTC aveva apertamente segnalato il valore discriminante della valutazione dell’attività svolta nel 2001, ai fini di eventuali “prossimi” innalzamenti di livello degli esperti, specificando come in assenza di esperti valutati “C”, il numero di valutazioni “B” sarebbe stato dirimente. Il fatto poi che, dopo aver nuovamente sottolineato anche la sua personale benevola intenzione di rinnovare il contratto e promuovere tutti a livello superiore, rivolgendosi al sottoscritto il Funzionario Preposto abbia tenuto ad aggiungere: “Certo che nel suo caso non sarà facile”, non può che aggiungere ragioni alla mia legittima richiesta di ottenere spiegazioni. Chissà che non sia stato proprio il citato ricorso per le vie gerarchiche alla S.V. ad influenzare la decisione nell’inserire anche il mio nome tra quello degli esperti il cui rinnovo contrattuale è stato recentemente approvato dal Comitato Direzionale per altri quattro anni. Vorrei piuttosto credere che ad orientare la scelta sia stato il riconoscimento, seppur tardivo, “delle esigenze connesse all’attuazione dei compiti di natura tecnica della cooperazione allo sviluppo” drammaticamente superiori alle risorse disponibili. Mi auguro, per gli altri esperti della DGCS e per il bene dell’attività di Cooperazione, che ciò rappresenti un definitivo superamento di quella precarietà che ha contraddistinto negli ultimi anni il rapporto contrattuale degli esperti. Come noto, l’Amministrazione a propria discrezione ha ridotto anche a soli sei mesi la durata del contratto che la Legge fissa in quattro anni, senza peraltro compensare con maggiore flessibilità o correggere condizioni “capestro” quali la perdita del salario oltre i 30 giorni di malattia.

Purtroppo, ho ragione di ritenere che il clima e l’andamento generale della Direzione Generale per la Cooperazione italiana allo sviluppo non possano migliorare in tempi brevi; certamente non senza profonde revisioni delle sue modalità gestionali. Né mi sembra che le finalità stabilite a suo tempo dal Legislatore ne orientino in alcun modo le scelte e l’operato istituzionali. “Resistere” in questo contesto non avrebbe significato, non per chi come me ha scelto di dedicare la propria vita alla costruzione di un mondo migliore. Non mi rimane dunque che una sola risposta, tornare a cercare una collocazione che mi consenta di essere utile a quell’obiettivo, possibilmente condividendo il percorso con persone altrettanto motivate.

Credo che questo mio passo, certamente non lieve, non debba restare un semplice atto amministrativo, ma servire di stimolo ad una riflessione più ampia. E’ per questo che condividerò questo scritto con tutte le colleghe e tutti i colleghi - indipendentemente dalla qualifica, la categoria, il ruolo o qualsiasi altra possibile differenziazione amministrativa - e le altre persone che in un modo o in un altro mi hanno accompagnato in questi ultimi 15 anni di vita professionale.

Eduardo Missoni