

Il Funzionario Preposto

di Eduardo Missoni

Quella notte l'avevo passata nella comunità di Kubalí, dove mi ero recato per verificare la consistenza di una possibile epidemia di epatite virale, approfittandone poi per visitare numerosi malati ed effettuare controlli di bambini e donne in gravidanza. Si trattava di una comunità molto isolata e per raggiungerla mi ci erano volute diverse ore di cavallo. Tornavo verso casa, accompagnato da don José responsabile di salute di quel villaggio. Non mancava molto per raggiungere la strada per Waslala, dove lasciato il cavallo avrei raggiunto l'ospedale approfittando del primo veicolo di passaggio, quando incrociammo dei contadini che allarmati ci informarono che poco più avanti, sulla riva del fiume, si era accampato un gruppo numeroso di *contras*. Non era il caso di proseguire per quel cammino. Don José sarebbe stato identificato come collaboratore del governo, tradito quanto meno dai due grossi termos per vaccini che riportava all'ospedale dopo aver completato la vaccinazione di tutti i bambini del villaggio. Con me i *contras* non sarebbero certo andati tanto per il sottile, la solidarietà internazionale aveva già i suoi martiri, cubani, francesi e tedeschi, anch'io come loro ero sulla lista nera. Il nostro lavoro di medici nella cooperazione internazionale era identificato, non come atto di solidarietà verso la popolazione più bisognosa, ma come sostegno al governo sandinista. "*Radio 15 de septiembre*", portavoce dei *contras*, ripeteva giornalmente i nomi dei volontari internazionali da eliminare, tra quelli c'era anche il mio. Dovemmo fare molte ore di cammino in più per aggirare l'ostacolo.

Sono passati più di dieci anni da allora. Anche oggi numerosi operatori della cooperazione affrontano quotidianamente la sfida delle difficili realtà della periferia del mondo, emarginata da ogni processo di sviluppo, spesso soggetta a conflitti e più vulnerabile ai disastri naturali. In sintonia con loro, altri, su di un fronte distinto, ma non per questo meno impegnativo, cercano di assicurare che le risorse assegnate a quell'importante esercizio di solidarietà non prendano strade diverse che poco hanno a che vedere con la cooperazione allo sviluppo o siano comunque utilizzate in modo poco appropriato per il conseguimento di quegli obiettivi di "*..solidarietà tra i popoli .. piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo ... soddisfazione dei bisogni primari ... autosufficienza alimentare ... valorizzazione delle risorse umane ... conservazione del patrimonio ambientale ... attuazione e consolidamento dei processi di sviluppo endogeno ... crescita economica, sociale e culturale ... miglioramento della condizione femminile e dell'infanzia ... promozione della donna.*" cui il Legislatore ha voluto indirizzare le attività di cooperazione. Non so se esistano nuove "liste nere", ma è evidente che non sempre quegli operatori sono visti di buon occhio, dai gestori di un sistema che si è fin qui preoccupato molto di più delle sue clientele, che della trasparenza e dell'efficacia degli interventi di cooperazione.

Inettitudine, tracotanza, abuso, meschinità, invidia, carrierismo e interessi privati hanno prevalso in questi ultimi anni nella cooperazione italiana culminando nell'anno che si è concluso.

Non è ormai più possibile gestire una sola iniziativa senza scontrarsi quotidianamente con una macchina burocratica ormai bloccata ed allo sbando. In assenza di un quadro procedurale organizzato e completo, ogni passo nell'istruttoria o nella gestione delle iniziative è alla mercè degli umori e della discrezionalità dei singoli. Per il tramite di chi ha

trovato la cooperazione sul proprio cammino solo come un momento casuale della propria progressione di carriera, le scelte tecniche e gestionali sono sottomesse ad interessi di parte a scapito dell'efficienza e dell'efficacia delle iniziative e molte delle capacità e professionalità, che pure esistono nella Cooperazione italiana, sono ripetutamente vilipesi. I tempi per l'espletazione di ogni atto procedurale (più di 15 giorni per l'invio di un telegramma) si sono espansi progressivamente spesso annullandone ogni significato ed accumulando ritardi su ritardi, fino al blocco totale delle iniziative.

Se nel 1991 la causa di tutti i mali è stata attribuita al balletto di decreti sulla abolizione della gestione fuori bilancio del Fondo di Cooperazione, invece definitivamente riconfermata in sede legislativa alla fine di quello stesso anno (con la legge n.412 del 30 dicembre 1991), lo stesso provvedimento sembra essere deputato a dover essere additato come causa principale del blocco della Cooperazione nel 1992. Infatti, l'abolizione del ricorso alla trattativa privata, ha messo in crisi quel modello discrezionale di attribuzione delle iniziative ai diversi enti esecutori, che della *eccezionalità* aveva fatto la regola. La Legge 412/91 non ha introdotto nuove procedure, purtroppo la macchina si è fermata. In ogni caso la nuova disposizione non avrebbe dovuto influire sull'iter delle iniziative gestite dalle ONG, tanto che queste ultime sono state indicate, nel corso dell'anno, persino nel contesto di alcuni incontri intergovernativi, come enti esecutori da privilegiare, non per lo spirito di cui dovrebbero essere portatrici, ma più pragmaticamente, per evitare il ricorso alle procedure di gara. La paralisi invece è stata generale.

Non appare più credibile, dunque, attribuire il malfunzionamento della Cooperazione a questo o quell'altro intervento legislativo. In realtà quanto sta avvenendo (o non avvenendo) alla cooperazione è in gran parte lo specchio fedele della più generale situazione di crisi morale ed istituzionale, oltre che economica e politica, del nostro paese.

Se i primi mesi dell'anno sono stati contraddistinti, con un occhio all'incognita delle elezioni, da una evidente accelerazione nell'approvazione ed assegnazione delle iniziative, la seconda parte dell'anno è stata all'insegna del vuoto politico e della paralisi amministrativa e decisionale, tanto che il Comitato Direzionale ha ripreso a riunirsi solo alla fine dell'anno. Poi, essendo subentrato anche alla Farnesina il clima della tangentopoli nazionale, la paura sembra essersi impossessata di quanti non si sentono la coscienza a posto e l'ottenimento di una firma, anche per gli atti più semplici, è divenuto impresa degna di menzione.

La presenza di carabinieri e altre equipe di polizia giudiziaria negli uffici della Cooperazione è stata vissuta da alcuni con preoccupazione, da altri con sentimento di approvazione, da nessuno, credo, con sorpresa. L'intervento della magistratura era ormai dovuto. Chissà, piuttosto, se i militi nella loro ricerca si sono imbattuti anche in qualcuna di quelle schede o di quegli appunti (in genere relativi a indicazioni e pareri tecnici contrastanti con scelte e accordi altrimenti già stabiliti) andati perduti qua e là lungo i travagliati percorsi degli iter progettuali? E chissà che impressione ha fatto loro passare dalle anisotermiche e spesso superaffollate "baracche" di via Contarini, che ospitano tecnici ed amministrativi, alle lussuose sale della Direzione al quinto piano della Farnesina, dove, l'accurata insonorizzazione, l'illuminazione al quarzo, i rivestimenti in legno pregiato e i quadri d'autore, si sono sostituiti alle grigie pareti ministeriali di un tempo adorne di belle gigantografie di volti e paesaggi dei PVS, accrescendo anche simbolicamente la distanza già da tempo esistente tra quelle stanze e quella burocrazia e la realtà cui pretende di arrecare sollievo. Chissà, infine, se quel contrasto ha suggerito loro qualche indizio sul dove e sul come si prendono le decisioni.

Certo anche a via Contarini si è assistito ad interminabili lavori in corso con la sostituzione degli arredi e la sistematica distruzione di mobili e apparecchi ancora in buono stato, lasciati in giardino a cuocere sotto il sole estivo e poi a macerare durante i piovosi mesi invernali per essere poi dismessi, probabilmente perché in cattivo stato, con l'inizio di una

nuova primavera. Che pietoso spettacolo agli occhi dei visitatori italiani e stranieri (anche ministri e alti funzionari), che frequentano gli uffici della nostra cooperazione. Un bel giorno, persino un principe ha rischiato di rimanere incollato nelle "baracche" dell'UTC inciampando in un bidoncino di collante per pavimenti. Nel frastuono dei trapani e degli scalpelli, tra polveri e vapori tossici, cavi esposti e controsoffittature sconnesse, il "normale" lavoro dell'Unità Tecnica Centrale e quello degli Uffici territoriali situati a via Contarini, è andato avanti fino all'inizio del 1992. Peraltro, lì il risultato finale è molto più consono alle realtà dei paesi del Sud del mondo cui la cooperazione si rivolge. Nell'inverno scorso, in un incontro tra gli esperti della sezione e il Funzionario preposto alla UTC (nostro gergo per dire "capoufficio"), ebbi modo di chiedere, in attesa di una più razionale sistemazione, che l'ufficio si dotasse almeno di qualche ombrello "di servizio" (come avviene in alcuni aeroporti europei) per un più confortevole passaggio tra le baracche e la palazzina di via Contarini nei giorni di pioggia. La mia proposta suscitò ilarità, giacché la nostra sistemazione era provvisoria e comunque si sarebbe provveduto ad una più razionale tettoia.... Oltre che per gli ombrelli, molti esperti hanno dovuto sostenere l'Amministrazione anche nell'acquisto di personal computer, provvedendo ciascuno al suo a proprie spese, per ovviare all'ormai insostenibile carico di lavoro delle segreterie.

Purtroppo, le occasioni per un sereno e costruttivo dialogo tra gli esperti "semplici" (di ben altro trattamento godono i "coordinatori") e il capoufficio sono estremamente rare. Nel mio caso, che non ho dubbio deve essere assolutamente eccezionale, ho avuto modo di conversare con il Funzionario Preposto "almeno" cinque volte dal suo insediamento all'UTC: la prima in occasione della sua presentazione (insieme ad una settantina di colleghi); una per ricevere indicazioni sui nominativi degli esperti raccomandati da inviare in missione (dove nel contempo, paradossalmente, ci si informava di non prevedere più iniziative in "gestione diretta" - le uniche che prevedono l'invio di esperti- perché non gradite al Direttore Generale); un'altra per assistere ad un pietoso spettacolo di "indicazioni telefoniche" per la spartizione dell'affidamento di un'iniziativa tra due ONG e un'impresa; una per essere redarguito -di fronte ad un comitato di inquisizione che includeva gli accusatori esterni all'Amministrazione- per un parere tecnico negativo su di un progetto promosso da una ONG che va invece aiutata e l'ultima, infine, per ricevere una ramanzina del tipo "non si sputa nel piatto in cui si mangia". Può essere che mi sia dimenticato di qualcuno di questi piacevoli incontri, ma forse perché prendo nota solo di quelli più significativi.

La gestione dei programmi, non è mai stata facile, però in questi ultimi anni le cose sono notevolmente peggiorate. Se fino a poco tempo fa si riusciva a superare con la creatività e la buona volontà gli ostacoli di un sistema burocratico non adatto ad una gestione moderna ed efficiente oggi tutto è divenuto più difficile. La situazione è ormai sconcertante, da troppo tempo si va avanti in stato di emergenza, assicurando, senza basi certe, i nostri partner locali sulla continuità di programmi di cui non si riescono a liberare i relativi fondi benché disponibili. Le partenze degli esperti e le proroghe delle missioni già in corso sono un vero calvario. Carte che prendono la strada sbagliata perché non si sapeva a chi assegnarle o che rimangono per mesi in chissà quali cassetti. Vi sono ambasciatori che osteggiano come possono la realizzazione di progetti che a loro non piacciono e riescono perfettamente nel loro intento e altri che, pur sollecitando appassionatamente l'appoggio del Ministero a progetti che funzionano, danno buoni risultati e creano un'immagine positiva della nostra Cooperazione in quei paesi, rimangono invece del tutto inascoltati.

Tutto ciò mentre i vari capiprogetto chiamano con costosissime chiamate intercontinentali per supplicare di fare in fretta perché non si può stringere più di tanto la cinghia del progetto, e non si sa più cosa raccontare alle nostre controparti locali: "Sapete c'è

la crisi politica”, “purtroppo ci sono stati dei problemi amministrativi a Roma”, “è cambiato il Ministro”, “è già tutto approvato, ma ci sono dei normali tempi burocratici”, e così via. Tutti i contratti con il personale locale vengono sospesi, le attività sono congelate e che importa se il nostro programma di cooperazione serve ad assicurare l’assistenza sanitaria alla popolazione più emarginata, a far funzionare un sistema sanitario locale, ad assicurare la distribuzione dell’acqua o a promuovere l’integrazione sociale ed economica delle comunità locali. Allora, per far funzionare le cose ecco che bisogna muoversi altrimenti, bisogna anche essere pronti ad umiliarsi e ad umiliare così la Cooperazione, per far giungere in qualche modo il messaggio di allarme al ministro, o al sottosegretario di turno, magari chiedendo ai nostri diversi interlocutori che si muovano con i loro canali. Anche i progetti di cooperazione sembrano andare avanti per favore, mai per diritto.

Diversa è la situazione se l’ente esecutore è uno di quelli ... allora cambia la musica, la scheda deve essere pronta “domani”, il parere tecnico che mostri delle perplessità è dovuto ai pregiudizi dell’esperto nei confronti di quell’ente esecutore, la richiesta di informazioni suppletive è considerata una persecuzione. Opporsi può divenire rischioso.

Come per quel collega cui non viene più affidato alcun progetto da quando ha espresso il parere di *sua* competenza su di un’iniziativa; un collega coraggioso che per coerenza da allora non ritira più lo stipendio ed affronta l’Amministrazione, con esposti e denunce, laddove essa si è mostrata più debole: nel campo del diritto.

Al momento del rinnovo dei contratti degli esperti, dovuto per legge in costanza delle esigenze di cooperazione, l’Amministrazione ha deciso di lasciarne fuori tre, senza motivazione. Il fatto, che è stato motivo di una interrogazione parlamentare, senza risposta, non è rimasto isolato. Gli altri 33 colleghi il cui contratto scadeva nel 1992, ma sul cui rinnovo il Comitato Direzionale si è espresso favorevolmente, hanno vissuto le ferie natalizie di sorpresa in sorpresa. Prima una nota ricattatoria dell’Amministrazione: o dentro con un contratto di un anno (mentre la legge stabilisce che sia quadriennale) o fuori. Poi, dopo aver accettato, in stato di necessità le richiamate condizioni, si sono visti recapitare una bella lettera di licenziamento a firma del Direttore Generale e, infine, a conclusione della commedia, proprio nel corso di una assemblea fiume per prendere una decisione collegiale sul da farsi, ecco apparire un funzionario dei piani alti con la bozza del contratto - di un anno - da firmare il giorno dopo con il sottosegretario! In attesa di un chiarimento gli esperti hanno ripreso a firmare il cartellino senza troppe garanzie. Se poi bisognerà continuare a fare riferimento al classico timbro sul cartellino o al calcolo in tempo reale effettuato dal cervellone collegato ai “bussolotti” (entrati in funzione circa un anno dopo la loro installazione) è ancora da decidere, anche perché il cervellone pare sappia contare solo fino a dieci (entrate o uscite), dopodiché va in *tilt*. Ma anche se funzionasse a dovere bisognerebbe chiedersi perché tanta discriminazione tra gli impiegati situati nelle quattro sedi su cui è distribuita la D.G.C.S., due sole delle quali provviste di quei costosissimi marchingegni.

Qualcuno poi ha già deciso di rinunciare e molti altri stanno cercando una cooperazione più seria cui dare il proprio apporto umano e professionale. Certo qualcuno se ne andrà semplicemente perché attratto da un lavoro più sicuro o meglio remunerato, ma anche in quel caso come gli si può dar torto?

Che con il 1992 si sia conclusa una fase discendente della nostra cooperazione è un augurio che ci siamo fatti in molti, ma cosa ci aspetta?

Ormai quasi tutti i partiti politici hanno avanzato una proposta di legge per l’istituzione di una Commissione Parlamentare d’Inchiesta che, se ci sarà, avrà la funzione di far luce sulle passate gestioni. Diversi magistrati sono al lavoro per verificare eventuali responsabilità penali. Una Commissione speciale è stata istituita per fare il punto della situazione e avanzare proposte di revisione. Da più parti si sollecita anche una revisione

legislativa, anche se sulla validità della legge in questione, la n.49/87, sembra difficile potersi esprimere in mancanza di una sua attenta e completa applicazione.

Gli stanziamenti per la Cooperazione sono stati ridotti consistentemente, e se con essi si fosse automaticamente ridotta ogni perversione, non potremmo che rallegrarcene. Purtroppo, da tempo ormai, il problema della Cooperazione italiana non è di ordine quantitativo, ma qualitativo e mentre appare ormai chiara la dimensione degli sperperi (e ci si augura che non sia lontano il momento dell'accertamento delle responsabilità), non mi sembra che siano stati sufficientemente analizzati e valorizzati gli interventi positivi.

Quando pure si è fatto riferimento all'esistenza di qualche progetto da salvare si è fatto generico riferimento alle iniziative delle ONG. Purtuttavia, se per il recupero dei valori più autentici della cooperazione si propone, senza fare gli opportuni distinguo, di rafforzare l'azione delle Organizzazioni Non Governative, ci si dimentica che, come già ebbe modo di rilevare la Corte dei Conti, alcune di esse *“sono in realtà emanazioni di altre entità ed organismi totalmente differenti per natura e finalità”*, e che anche nei loro confronti negli anni passati è prevalsa l'assegnazione di iniziative secondo criteri diversi da quelli tecnici.

In alcuni casi si è preteso di identificare nell'operato degli Organismi Internazionali il modello da sostenere. Eppure anche lì, ho potuto sperimentare, seppure in un contesto di apparente efficientismo, alcuni mali comuni alla cooperazione bilaterale quali la mancanza di coordinamento, gli sperperi, gli inutili burocratismi ed un pericoloso settorialismo.

Appare dunque fondamentale portare la nostra riflessione in primo luogo sugli obiettivi della cooperazione e sul come conseguirli, ricercando per ogni iniziativa le modalità più appropriate di gestione e di intervento.

Molte iniziative centrate sulla promozione dello Sviluppo Umano, e quindi sulla ricerca prioritaria di risposte integrate ai bisogni primari delle popolazioni escluse dai processi di sviluppo e la salvaguardia dei diritti umani, con interventi ampiamente partecipativi sul territorio, sono state realizzate, oltre che attraverso alcune ONG, anche in gestione diretta dalla stessa Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo e in collaborazione con diversi organismi internazionali. Se l'immagine generale della nostra Cooperazione è ormai ovunque ampiamente compromessa, vi sono iniziative anche di livello internazionale, soprattutto nel settore socio-sanitario, alle quali si guarda con interesse e che in alcuni casi sono prese a modello, da altre cooperazioni. Purtroppo i risultati rimangono patrimonio esclusivo di chi vi ha partecipato con impegno e professionalità, mentre l'Amministrazione non li ha saputi o voluti fin qui capitalizzare.

E' a questo tipo di iniziative, in grado tra l'altro di dare il massimo dei risultati con il minimo delle risorse, che bisognerebbe assicurare un più consistente appoggio ed una maggiore partecipazione della società civile italiana.

In tal senso, le ONG democratiche devono giocare un ruolo fondamentale, anche partecipando, con gli enti locali e le altre istituzioni italiane presenti sul territorio, in iniziative di collegamento tra le comunità italiane e quelle nei PVS, che coordinate nell'ambito dei programmi e delle attività di cooperazione a livello nazionale ed internazionale, favoriscano la partecipazione diretta di quanti vogliono contribuire a ricondurre la cooperazione alle sue finalità originali.

Eduardo Missoni, nella cooperazione internazionale dal 1980; è stato volontario in Nicaragua e successivamente funzionario dell'Unicef in Messico. Dal 1987 lavora come esperto presso la D.G.C.S..