


ONG E TRASPARENZA

Realtà e normativa in essere



***Dedicato a Paolo Dieci, presidente dell'Ong CISP
e della rete LINK 2007, scomparso in un incidente aereo
lo scorso 10 marzo mentre stava per recarsi in Somalia
a portare solidarietà e sviluppo.***

Documento elaborato da Paolo Dieci e Nino Sergi e condiviso con i membri del Consiglio di Link 2007 tra febbraio e marzo 2019.

LINK 2007 è un'associazione di rilevanti Ong di cooperazione internazionale allo sviluppo e aiuto umanitario: AMREF, CESVI, CIAI, CISP, COOPI, COSV, GVC, ICU, INTERSOS, LVIA, MEDICI CON L'AFRICA CUAMM, CCM, ELIS, WORLD FRIENDS.

Di Ong si è parlato molto in Italia in questi ultimi anni. E si continua a farlo. A proposito e a sproposito. Con e senza cognizione di causa. Creando una grande confusione. Sembra quasi che sia proprio questo l'obiettivo che si vuole perseguire massificando ong, onlus, organizzazioni della società civile, associazioni di vario tipo, cooperative, comitati ed altre realtà in un'informe e generica realtà presentata spesso come incompetente, truffaldina e portata ad agire contro l'interesse nazionale. Mai prima d'ora il dibattito era stato così condizionato dalla non conoscenza. Siamo aperti alle critiche e consideriamo doveroso ascoltarle e valutarle, purché siano basate su fatti reali e non su pregiudizi. In particolare dal 2017 le Ong subiscono un pesante attacco mediatico in merito alle operazioni di ricerca e salvataggio nel mar Mediterraneo. Ma in realtà la campagna diffamatoria ha minato la credibilità di tutte le Ong e organizzazioni della società civile (Osc) impegnate nella cooperazione e solidarietà internazionale che promuovono, anche in Italia, diritti umani, protezione, inclusione, non discriminazione.

Eppure, molti dei problemi sociali trovano soluzione grazie all'impegno delle organizzazioni non profit, che sono anche motori di cambiamento capaci di guardare al futuro e che rappresentano inoltre una parte rilevante dell'economia italiana, in grado di produrre servizi e beni e di garantire occupazione. Quelle impegnate all'estero sono riuscite a creare ponti di dialogo e partenariati per lo sviluppo e ad assicurare una presenza solidaristica in situazioni di grave crisi umanitaria, spendendosi in prima persona e con la responsabilità di rappresentare talvolta l'unica presenza italiana in quei contesti. È un mondo che ha dimostrato grande flessibilità e capacità di adattarsi al cambiamento anche nel corso della crisi economica che ha caratterizzato le economie occidentali a partire dallo scorso decennio. Si tratta di milioni di persone, non poche delle quali eccellono nei propri ambiti di attività.

Togliamo subito ogni ambiguità: qualsiasi realtà pubblica o privata e qualsiasi persona che contravvenga alle leggi dello Stato, truffando, ingannando, calpestando i dettami costituzionali e subordinandoli dolosamente ad interessi personali o di gruppo, deve essere condannata e all'occasione sanzionata. A maggior ragione se si tratta di enti non profit con obiettivi solidaristici.

Questo documento di "LINK 2007 - Cooperazione in rete" si propone di fare luce su questo mondo, sia complessivamente, sia nella specificità Ong; esaminarne la normativa vigente, i riconoscimenti pubblici e i controlli; evidenziare se e come sia garantita la trasparenza, anche ai fini della propria credibilità e reputazione; suggerire proposte migliorative.

20 Marzo 2019



INDICE

I - Istituzioni non profit in Italia. La fotografia dell'ISTAT	Pag.	5
II - La riforma legislativa del Terzo Settore	Pag.	6
III. Ong e Osc di cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario	Pag.	9
IV. La trasparenza	Pag.	12

***« Non ho la velleità di cambiare
il mondo ma quella di cambiare
la vita alle persone sicuramente sì »
Paolo Dieci***

***« Poverty is not an accident.
Like slavery and apartheid,
it is man-made »
Nelson Mandela***

(Dal profilo skype di Paolo)

I - ISTITUZIONI NON PROFIT IN ITALIA. LA FOTOGRAFIA DELL'ISTAT

L'ISTAT aggiorna permanentemente i dati del terzo censimento (2011) delle istituzioni non profit. Ci riferiamo all'ultima pubblicazione del 11 ottobre 2018² con i dati al 31 dicembre 2016³. A tale data ne risultano attive in Italia 343.432 che complessivamente impiegano 812.706 dipendenti. Rispetto al 2015, tali istituzioni crescono del 2,1%, i dipendenti del 3,1%. Si tratta di un settore che continua ad espandersi nel tempo.

1.1. Periodo di costituzione. Il 7,3% è nato nel biennio 2015-2016, il 25% fra il 2010 e il 2014, oltre il 30% fra il 2000 e il 2009, mentre il 6,9% è stato creato prima degli anni ottanta. Le istituzioni nate prima del 2000 sono presenti soprattutto nel Nord-est (43,5%) e nel Nord-ovest (39,6%) mentre al Sud prevalgono quelle costituite a partire dal 2010 (41,6%).

1.2. Ripartizione geografica. Il 51% delle istituzioni non profit risiede al Nord (28% NO e 23% NE), il 22,2% al Centro, il 17,3% al Sud, il 9,4% nelle isole.

1.3. Forma giuridica. Prevale quella di associazione (riconosciuta e non riconosciuta) con 292.174 istituzioni pari all'85,1%; seguita da 15.600 cooperative sociali pari al 4,5% e 7.509 fondazioni, il 2,2%.

1.4. Personale. Sui 812.706 dipendenti, la quota di donne è superiore a quella di maschi: 71,9% contro 28,1%. Si tratta di 585.584 donne, il doppio rispetto ai 226.133 uomini. La distribuzione per classe di età è allineata col settore profit, con oltre il 57,3% tra 30 e 49 anni, il 31,6% con 50 anni e più e l'11,1% sotto i 30 anni. I dipendenti presentano livelli d'istruzione alquanto alti: i laureati sono il 31,%, e quelli con diploma di scuola secondaria superiore il 33,1%. La tipologia contrattuale risulta essere a tempo determinato per il 15,5% e a tempo indeterminato per l'84,5%; mentre il regime orario è per il 48,2% a tempo pieno e il 51,8% a tempo parziale.

Settori prevalenti e personale.

	Maschi	Femmine
Cultura, sport e ricreazione	20.432	29.664
Istruzione e ricerca	23.022	99.903
Sanità	48.337	135.325
Assistenza sociale e protezione civile	59.991	235.431
Ambiente	961	1.109
Sviluppo economico e coesione sociale	49.415	47.322
Tutela dei diritti e attività politica	1.172	2.302
Filantropia e promozione del volontariato	772	1.194
Cooperazione e solidarietà internazionale	1.314	2.758
Attività religiosa e missionaria	3.723	4.854
Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi	15.327	22.714
Altre attività	1.667	3.008

Il settore della cooperazione e solidarietà internazionale ha registrato una crescita del numero di unità attive del 21,5% rispetto al 2011. Lo ricordiamo, dato che ne scriviamo successivamente.

²<https://www.istat.it/it/files//2018/10/non-profit.pdf>; <https://www.istat.it/it/files//2018/10/Tavole-noprofit.xlsx>

³Per i dati al 31 dicembre 2015 si può vedere la sintetica presentazione: http://www.cdoperesociali.org/wp-content/uploads/2018/01/Conferenza-stampa-23-gennaio-2018-Monducci_nonprofit.ppt

Nel personale delle istituzioni non profit, ai livelli di responsabilità ma non solo, c'è molto spesso la disponibilità ad aggiungere prestazioni volontarie in termini di tempo ed impegno personale, in particolare nelle attività in cui la spinta solidaristica è preminente.

1.5. Volontariato⁴. Nel 2016 le persone che hanno svolto almeno un'attività gratuita in forma organizzata sono il 13,2% della popolazione di 14 anni e più. Le istituzioni che operano grazie all'apporto di volontari sono quasi 270.000. Il contributo dei volontari risulta cospicuo in particolare nei settori cultura, sport e ricreazione, in cui si concentra il 57% del volontariato. Fare del bene agli altri, scrive l'ISTAT nel Rapporto 2018, "fa bene a sé stessi per molteplici motivi: svolgere attività gratuite in gruppi o associazioni permette di sentirsi utili, di migliorarsi, di accrescere le proprie abilità e competenze; permette, inoltre, di instaurare rapporti interpersonali gratificanti e, di conseguenza, di ampliare le proprie reti sociali. Dall'essere riconosciuti come volontari deriva quel positivo senso di sé che è alla base dell'equilibrio psicologico individuale. Va, inoltre, sottolineato che l'associazionismo, oltre a facilitare la socializzazione, ha anche una connotazione socialmente positiva; offre luoghi e momenti per identificarsi in una causa e perseguire i propri ideali".

II - LA RIFORMA LEGISLATIVA DEL TERZO SETTORE⁵

La riforma ha richiesto anni di lavoro, consultazioni, approfondimenti e rappresenta il più importante ed ambizioso quadro normativo per l'intero Terzo Settore (TS): associazionismo, volontariato, servizio civile, cooperazione sociale, fondazioni, imprese sociali, 5 per mille, definendone caratteristiche, benefici, regole, vincoli e controlli. Con la piena attuazione della riforma, la normativa sulle ONLUS sarà abrogata.

2.1. La legge delega 106/2016 "per la riforma del Terzo Settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale"⁶ è la legge base, da cui derivano i molti decreti attuativi, che sono in parte ancora in fase di emanazione. L'art. 1 definisce il TS: "il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi. Non fanno parte del TS le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche." Tali enti, aggiungono i successivi due articoli, hanno la finalità di rendere effettivi gli art. 2, 3, 18 e 118 della Costituzione, ovvero la tutela del diritto di associazione, la valorizzazione delle formazioni sociali liberamente costituite, il compito di contribuire a superare gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona, il riconoscimento dell'iniziativa economica privata, la sussidiarietà effettiva.

2.2. Il Codice del Terzo Settore⁷ (D. Lgs. 117/2017, integrato con il D. Lgs. 105/2018) è il più importante decreto attuativo. Introduce il Registro Unico e la nuova figura degli Enti del Terzo Settore, insieme a tante novità per l'impresa sociale, per il 5x1000, per i donatori ed una complessiva strutturazione del settore.

2.3. Il Registro Unico nazionale del TS, RUNT (articoli 45 e ss.) sarà in funzione tra qualche mese, con l'emanazione del relativo decreto attuativo e l'avvio della gestione informatica che è stata affidata a Infocamere. Riunisce gli attuali oltre 300 registri, albi, anagrafi degli enti non

⁴Rapporto Istat 2018 - Capitolo 4, Il valore aggiunto delle Reti: <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2018/capitolo4.pdf> e Capitolo 5, Reti di servizi: <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2018/capitolo5.pdf>

⁵Per ulteriori dettagli si veda, tra l'altro: <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/Terzo-settore-e-responsabilita-sociale-impres/Pagine/default.aspx>; <http://www.forumterzosettore.it/>; <https://italianonprofit.it/riforma/>; <http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105128.pdf>;

⁶<http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/Terzo-settore-e-responsabilita-sociale-impres/focus-on/Riforma-terzo-settore/Documents/Legge-106-2016.pdf>

⁷Testo del D. Lgs. 117/2017 con le modifiche successive integrate: www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2017-07-03;117!vig=2019-03-05

profit. È pubblico ed è reso accessibile a tutti in modalità telematica. Rappresenta lo strumento fondamentale di conoscenza degli enti non profit - che dovranno iscriversi per poter essere riconosciuti **Enti del Terzo Settore, ETS** - riportandone le informazioni di base (caratteristiche, attività svolte, titolari delle cariche sociali, bilanci e altri atti fondamentali) e consentendo a chiunque di sapere se un'organizzazione ha le caratteristiche e i requisiti di legge richiesti.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali esercita le attività di **monitoraggio, vigilanza e controllo** sul sistema di registrazione degli ETS e lo svolgimento delle attività degli Uffici del RUNT a livello regionale. Con cadenza triennale gli Uffici del Registro unico nazionale provvedono alla revisione ai fini della verifica della permanenza dei requisiti previsti per l'iscrizione al Registro. È promosso inoltre il controllo degli ETS da parte delle reti associative nazionali iscritte nell'apposita sezione del Registro unico nazionale e dei Centri di servizio per il volontariato accreditati. I controlli sono finalizzati ad accertare la sussistenza e permanenza dei requisiti necessari all'iscrizione al RUNT; il perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale; l'adempimento degli obblighi derivanti dall'iscrizione al Registro; il diritto di avvalersi dei benefici anche fiscali e del 5 per mille derivanti dall'iscrizione nel RUNT; il corretto impiego delle risorse pubbliche, finanziarie e strumentali ad essi attribuite.

2.4. Attività di interesse generale. L'articolo 5 stabilisce che “gli enti del TS, diversi dalle imprese sociali incluse le cooperative sociali, esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale...” ed esplicita quale possa essere l'oggetto di tali attività, prevedendone 26 tipologie, a dimostrazione dell'ampia ricchezza degli interventi del TS:

- interventi e servizi sociali; interventi, servizi e prestazioni per persone con disabilità;
- interventi e prestazioni in ambito sanitario;
- educazione, istruzione e formazione professionale; attività culturali di interesse sociale con finalità educativa;
- interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali nonché alla tutela degli animali;
- interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio;
- formazione universitaria e post-universitaria;
- ricerca scientifica di particolare interesse sociale;
- organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e dell'interesse generale;
- radiodiffusione sonora a carattere comunitario espressione di particolari istanze culturali, etniche, politiche e religiose;
- organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso;
- formazione extra-scolastica, avente finalità sociali;
- servizi strumentali ad enti del Terzo settore;
- cooperazione allo sviluppo ai sensi della legge 125/2014;
- attività commerciali, produttive, di educazione, informazione, promozione, rappresentanza, nell'ambito del commercio equo e solidale;
- servizi finalizzati all'inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro;
- alloggio sociale e attività di carattere residenziale temporaneo dirette a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi;
- accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti;
- agricoltura sociale;
- organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche;
- beneficenza, sostegno a distanza, cessione gratuita di alimenti, beni o servizi a sostegno di persone svantaggiate;
- promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata;
- promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, dei diritti dei consumatori e degli utenti delle attività di interesse generale, promozione delle pari opportunità e delle iniziative di aiuto reciproco;
- cura di procedure di adozione internazionale;
- protezione civile;
- riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata.

Sono ammesse attività diverse da quelle elencate nell'articolo 5, a condizione che l'atto costitutivo o lo statuto lo consentano e siano secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale, secondo criteri e limiti definiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze⁸.

2.5. Enti del Terzo Settore, ETS. Il Codice del TS è imperniato sulla nuova figura degli Enti del Terzo settore (art. 4 e ss.). Sono ETS solo gli enti iscritti al RUNT e assumono la qualifica di Organizzazione di volontariato (OdV), Associazione di promozione sociale (APS), Enti filantropici, Imprese sociali, Reti associative, Società di mutuo soccorso, Associazioni riconosciute e non, Fondazioni e altri enti di carattere privato. Gli ETS utilizzano il web per rendere pubblici i propri bilanci ed è prevista la pubblicazione dei compensi di alcune figure interne all'ente. Hanno il divieto di distribuire gli utili, ad esclusione delle imprese sociali che hanno limiti molto stringenti di divisione degli utili. Gli enti già iscritti a registri OdV, APS o Onlus devono adeguare i propri statuti inserendo le disposizioni inderogabili previste dal Codice del TS⁹. Gli ETS possono o meno acquisire la personalità giuridica, per la cui acquisizione sono previste modalità semplificate e occorre avere un patrimonio minimo di 15.000 euro per le associazioni e di 30.000 euro per le fondazioni. Il patrimonio può essere costituito anche da beni diversi dal denaro.

Per il **personale**, è vietato il superamento del rapporto 1:8 nella differenza retributiva e la corresponsione di retribuzioni o compensi superiori del 40% rispetto a quelli previsti dal CCNL, salvo comprovate esigenze attinenti alla necessità di acquisire specifiche competenze negli interventi sanitari, nella formazione universitaria, nella ricerca scientifica o specifici accordi sindacali.

2.6 Imprese sociali. Alle imprese sociali (D. Lgs. 112/2017¹⁰ modificato dal D. Lgs. 95/2018) è riservato uno spazio particolare. Diversamente dalle imprese profit esse producono beni o servizi solo in alcuni settori di particolare rilevanza individuati dalla legge sulla base di criteri di utilità sociale e interesse generale (servizi sociali, sanitari, istruzione, formazione professionale, protezione ambientale, tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, attività culturali, artistiche, ricreative, turistiche di particolare interesse sociale, microcredito, housing sociale, commercio equosolidale, agricoltura sociale, sport dilettantistico ...). Oppure occupano in misura rilevante persone difficilmente inseribili nel mondo del lavoro (persone con disabilità, giovani in cerca di prima occupazione, persone in età avanzata espulse dal mondo del lavoro ma non ancora pensionati, stranieri beneficiari di protezione internazionale ecc.). Gli atti costitutivi, le loro modificazioni e gli altri atti relativi all'impresa, compreso il bilancio sociale redatto secondo le linee guida del Ministero con la valutazione dell'impatto delle attività svolte, devono essere pubblicati sul proprio sito internet e depositati presso l'Ufficio del Registro delle imprese a cui accede il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'esercizio delle funzioni di monitoraggio, controllo e ricerca. Le parti della disciplina in materia di impresa sociale compatibili con le cooperative sociali si applicano integralmente a tali realtà.

2.7. Associazioni di promozione sociale, APS. L'Associazione di promozione sociale (art. 35 e ss.) è l'ente di elezione per lo svolgimento di attività mutualistiche. Le APS sono associazioni costituite per lo svolgimento di attività a favore di propri associati o di terzi avvalendosi in modo prevalente dell'attività dei propri volontari. Per le APS valgono gli stessi obblighi degli ETS in merito alla trasparenza, ai bilanci e i rendiconti. Sono inoltre previsti un numero minimo di associati e il rispetto di un determinato rapporto tra associati o volontari e lavoratori assunti.

2.8. Organizzazioni di volontariato, OdV. Le Organizzazioni di volontariato (art. 17 e ss.) sono associazioni costituite per lo svolgimento di attività di interesse generale a favore prevalentemente di terzi avvalendosi in modo particolare dell'attività di volontari. Valgono per le OdV gli obblighi e i divieti previsti nel Codice del Terzo Settore, sia in merito alle modifiche statutarie che alla pubblicazione dei bilanci e rendiconti. Sono definiti un numero minimo di associati e un determinato

⁸Tale decreto ministeriale è stato discusso nella Cabina di regia del Terzo Settore a Palazzo Chigi lo scorso 6 marzo.

⁹Ad eccezione di alcune istituzioni non profit con particolare e valido riconoscimento pubblico precedente.

¹⁰D. Lgs. 112/2017 con le successive modifiche integrate: www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2017-07-03;112!vig=

3.1. La legge 11 agosto 2014, n. 125¹³, approvata dal Parlamento con il consenso di tutte le forze politiche, dopo quasi vent'anni di dibattiti¹⁴, ha riformato il quadro concettuale e normativo della cooperazione allo sviluppo, aggiornandolo alla luce della realtà geopolitica del XXI secolo in un mondo radicalmente cambiato, introducendo novità importanti. Eccone alcune:

- il passaggio dall' "aiuto ai paesi in via di sviluppo" alla "cooperazione per lo sviluppo" con paesi e soggetti partner, a beneficio ed interesse comuni e reciproca responsabilità, in una visione di interdipendenza e pari dignità;
- riconoscimento della piena appropriazione (ownership) dei processi di sviluppo da parte dei paesi partner e la costruzione di relazioni e partenariati solidali, anche a livello locale, per lo sviluppo sostenibile;
- la promozione dei diritti umani, la prevenzione dei conflitti, la pace, lo sradicamento della povertà, le pari opportunità, la riduzione delle disuguaglianze;
- il rafforzamento del sistema paese e l'ampliamento e la valorizzazione delle competenze e capacità di iniziativa dei soggetti pubblici e privati, profit e non profit, sulla base del principio di sussidiarietà;
- il CNCS, Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo, definito strumento permanente di partecipazione, consultazione e proposta.

E per quanto riguarda la governance:

- il Viceministro con delega in materia di cooperazione allo sviluppo;
- il CICS, Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, a garanzia della coerenza delle politiche governative con quelle della cooperazione allo sviluppo;
- l'AICS, Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, per l'attuazione delle politiche di cooperazione;
- la Cassa Depositi e Prestiti, quale istituzione finanziaria per lo sviluppo.

3.2. I soggetti non profit della cooperazione allo sviluppo. Sono regolati dalla legge 125/2014 - che supera la definizione "organizzazioni non governative" per adottare quella più corretta di "**organizzazioni della società civile**", Osc, che meglio li identifica - e dalle disposizioni attuative (in particolare il Regolamento¹⁵ che definisce lo Statuto dell'Agenzia e altri specifici atti normativi).

3.3 Tipologie. L'articolo 26 della legge 125/2014 elenca le tipologie di organizzazioni della società civile ed altri enti senza finalità di lucro che possono essere soggetti della cooperazione pubblica allo sviluppo :

- a) Ong specializzate nella cooperazione allo sviluppo e nell'aiuto umanitario (si tratta in particolare di quelle riconosciute, al 29.08.2014, con decreto ministeriale di idoneità ex lege 49/1987¹⁶);
- b) Enti del Terzo settore (ETS) non commerciali, come definiti dal Codice del TS, statutariamente finalizzati alla cooperazione allo sviluppo e alla solidarietà internazionale;
- c) Organizzazioni di commercio equo e solidale, della finanza etica e del microcredito che nel proprio statuto prevedano come finalità prioritaria la cooperazione internazionale allo sviluppo;
- d) Organizzazioni e associazioni delle comunità di immigrati che mantengano con le comunità dei paesi di origine rapporti di cooperazione e sostegno allo sviluppo o che collaborino con soggetti provvisti dei requisiti di legge e attivi nei paesi coinvolti;
- e) le imprese sociali e cooperative, le organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori, le fondazioni, le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, qualora i loro statuti prevedano la cooperazione allo sviluppo tra i fini istituzionali;
- f) le organizzazioni con sede legale in Italia che godono da almeno quattro anni dello status consultivo presso il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC).

¹³Legge 125/2014 e successive modificazioni: www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2014-08-11;125!vig=

¹⁴La precedente legge 49 è infatti del 1987 (solo otto anni dopo la 38/1979, la prima vera legge organica sulla cooperazione allo sviluppo) ed è stata il risultato di consultazioni e approfondimenti sulla realtà dei 'paesi in via di sviluppo' e la partecipazione dei vari soggetti istituzionali pubblici e privati, profit e non profit.

¹⁵https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2015/08/statuto_agenzia_def.pdf

¹⁶Si tratta dell'idoneità di cui agli articoli 28 e 29 della legge 49/1987 (poi sostituita dalla legge 125/2014): www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1987-02-26;49

3.4. Iscrizione all'Elenco e accertamenti. Il Comitato congiunto, organo deliberante della cooperazione italiana, fissa i parametri e i criteri sulla base dei quali vengono verificate dall'Agenzia (AICS) le competenze e l'esperienza acquisita nella cooperazione allo sviluppo dalle soggetti elencati che sono iscritti, a seguito di tali verifiche, in apposito Elenco pubblicato e aggiornato periodicamente dall'AICS. La verifica delle capacità e dell'efficacia è rinnovata con cadenza almeno biennale.

3.5. Contributi e finanziamenti. Mediante procedure comparative pubbliche disciplinate sulla base di requisiti di competenza, esperienza acquisita, capacità, efficacia e trasparenza, l'AICS può concedere contributi o affidare la realizzazione di iniziative ai soggetti iscritti all'Elenco, i quali sono tenuti a rendicontare, mediante rapporti descrittivi e contabili e secondo le modalità stabilite, per via telematica. I finanziamenti sono erogati per stati di avanzamento, previa rendicontazione delle spese effettivamente sostenute, oppure anticipatamente dietro presentazione di idonea garanzia ai sensi del codice dei contratti pubblici, che sarà svincolata in seguito all'approvazione della rendicontazione finale dell'iniziativa con la verifica dei risultati conseguiti.

3.6. Verifiche dell'Agenzia. L'art. 17 del Regolamento/Statuto dell'Agenzia definisce ulteriori modalità e criteri in merito all'iscrizione delle Osc ed altri soggetti non profit all'Elenco. Spetta all'AICS verificare il mantenimento dei requisiti di idoneità delle Ong riconosciute con decreto ministeriale ex lege 49/1987 e quelli di iscrizione all'Elenco degli ETS ed altri enti della società civile e non profit. Comunica all'Ufficio del Registro nazionale del TS, appena sarà operativo, la perdita dei requisiti di idoneità e dei requisiti di iscrizione e permanenza nell'Elenco, anche ai fini dell'eventuale cancellazione dal RUNT (o da altri registri, nel periodo transitorio) ai sensi del Codice del TS.

3.7. Allargamento a nuove competenze. Ai soggetti non profit che intendano partecipare alla cooperazione pubblica allo sviluppo sono quindi richieste, a seconda dei casi, 'specializzazione' nella cooperazione e nell'aiuto umanitario, 'finalità statutaria' o finalità prioritaria o comunque esplicitata nello statuto. Devono inoltre dimostrare 'competenze', 'esperienza acquisita per almeno tre anni nella cooperazione allo sviluppo', 'capacità', 'efficacia', 'trasparenza', 'specificità e comprovata esperienza in materia di emergenza umanitaria'¹⁷. L'allargamento alla pluralità dei soggetti non profit della società civile voluto dal legislatore ha infatti il significato di coinvolgere le diverse specificità per valorizzarne le competenze, esperienze e capacità al fine di assicurare maggiormente la qualità, l'efficacia e l'impatto delle attività di cooperazione allo sviluppo e di aiuto umanitario, insieme alla crescita della consapevolezza della loro importanza nei cittadini. Anche le comunità di migranti, le **diaspore organizzate** ed integrate, sono valorizzate dalla legge. La loro visione transnazionale, il legame con i paesi di origine e la loro potenzialità ad essere ponte di collegamento tra due territori, italiani e di origine, possono rappresentare un importante fattore di sviluppo nella costruzione di partenariati in ambiti di reciproco interesse: sociale, culturale, economico, commerciale, istituzionale.

3.8. Una più chiara identificazione. Data la riconosciuta specificità, attestata dalla legge 125/2014, da varie normative precedenti¹⁸ e dalla riforma legislativa del Terzo Settore¹⁹, sarebbe utile che le Osc di cooperazione internazionale e aiuto umanitario decidessero di evidenziare meglio la loro identità, anche per evitare le confusioni a cui assistiamo. Sarebbe sufficiente decidere di aggiungere dopo Osc una sigla (ad esempio Csi, cooperazione e solidarietà internazionale, o una analoga) oppure aggiungere 'di sviluppo' o 'umanitaria'²⁰. Ciò potrebbe rendere immediatamente identificabili tutte le Osc iscritte nell'Elenco dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo.

¹⁷Legge 125/2014, articolo 26, commi 2, 3, 4 e articolo 10; Linee guida dell'Aics per l'iscrizione all'Elenco (2017) https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2018/01/OSC_LINEE-GUIDA-Precedura_21DIC2017.pdf

¹⁸In particolare: Legge 38/1979 (art. 37), Legge 49/1987 (art. 28), D.Lgs. 460/1997 (art. 10 c. 8), Risoluzione dell'Agenzia delle Entrate n. 22 del 24.02.2015

¹⁹Legge 106/2016, art. 9, comma 1, lettera m); D. Lgs. 117/2017, art. 5, comma 1, lettera n)

²⁰Potrebbe essere, per esempio, così identificata: Osc-Csi, oppure Osc di sviluppo, Osc umanitaria

IV - LA TRASPARENZA

La normativa italiana in merito alla trasparenza e i controlli delle organizzazioni della società civile è, come si è cercato di dimostrare, molto avanzata oltre che precisa e severa, soprattutto con l'attuazione della recente riforma legislativa del Terzo Settore che regola l'intero settore non profit, sociale e solidaristico. Essa si riferisce anche a tutte le Ong e Osc di cooperazione e solidarietà internazionale e di aiuto umanitario sia nelle loro attività all'estero che in Italia. Non c'è quindi alcun bisogno di ulteriori leggi ma di applicare quelle esistenti e soprattutto quelle relative alla riforma del TS.

4.1. Pregiudizi e accuse. Siamo in una fase in cui il pregiudizio politico rischia di alimentare l'immaginario colpendo anche le Ong e Osc di cooperazione e solidarietà internazionale e di aiuto umanitario. Viene usato sempre un plurale generico e confuso, talvolta attenuato da un "esistono anche Ong che fanno un buon lavoro" e sono viste, a seconda dei casi, come:

- conniventi con criminali per favorire l'immigrazione clandestina,
- assoldate da finanziatori internazionali per influire sulle politiche dello Stato sovrano e contrastarle,
- protettrici degli immigrati irregolari, che invece dovrebbero essere espulsi (confondendo irregolarità e dolosa illegalità),
- sostenitrici di politiche volte alla sostituzione etnica,
- poco trasparenti.

4.2. Attentato alla sovranità dello Stato. Si sentono talvolta accuse indirizzate alle Ong e Osc da chi non ne condivide le pratiche e i valori a partire dalla tensione a salvare e proteggere ogni vita umana. Poco importa che si rispettino le leggi e si cerchi di vivere i valori costituzionali italiani, i valori che hanno pacificato l'Europa, i valori unificanti delle Nazioni Unite basati sulla convivenza, la ricerca della pace, la cooperazione, il riconoscimento e il rispetto dei diritti umani. Basta che la visione e i valori umanitari e solidaristici non siano in linea con un certo orientamento politico per essere attaccati e diffamati con accuse che arrivano perfino al favoreggiamento di una sostituzione etnica o all'attentato alla sovranità dello Stato.

4.3. Le Ong e i salvataggi nel Mediterraneo. È utile soffermarci su questo punto che tanta attenzione ha avuto negli ultimi anni, per fornire qualche elemento di chiarezza. I soggetti coinvolti sono chiamati genericamente Ong, organizzazioni non governative. Alcune sono Ong consolidate e molto conosciute sia in Italia che a livello internazionale. Altre sono state create tra il 2014 e il 2016, proprio a seguito dei numerosi naufragi avvenuti nel Mediterraneo. Complessivamente sono state una dozzina. I salvataggi in mare da parte di soggetti non governativi si sono imposti con forza particolarmente nel 2017 a causa della mancanza di iniziativa di fronte ai crimini contro l'umanità che si compiono ai nostri confini, appena al di là del Mediterraneo.

4.4. La storia giudicherà questa inazione dei governi davanti a tali efferati crimini che rende difficilmente credibile ogni dichiarazione di "decisa lotta contro la tratta, la schiavitù, il traffico criminale di migranti". È dovere di ogni Stato garantire piena tutela e protezione alle vittime dei traffici criminali, degli abusi, della schiavitù e dello sfruttamento. Lo si sta facendo? Evidentemente no. Di fronte all'inerzia e al cinismo dei governi questi soggetti non governativi hanno voluto e vogliono offrire almeno una risposta: salvare vite umane. Non hanno voluto imporsi sulle politiche migratorie dello Stato sovrano o in contrasto all'interesse nazionale, né favorito l'immigrazione irregolare, né messo in pericolo la sicurezza nazionale, come è stato spesso affermato. Il loro intento è stato solo quello di salvare la vita di esseri umani, dal mare e dai crimini contro l'umanità.

4.5. Hanno fatto forse errori? Il dibattito codice di comportamento non poteva forse essere firmato da tutti, dato anche che ammetteva clausole di salvaguardia della propria autonomia? Alcuni soggetti nati più recentemente hanno poi dato l'impressione di poca trasparenza per non aver pubblicato nei propri siti i bilanci con la relazione di missione, nemmeno in forma di semplici rendiconti di quanto raccolto e speso. Data l'entità dei fondi non sarebbe necessario

dare fin da subito la massima importanza ad una comunicazione completa e trasparente? Sono domande legittime, anche se a nostro avviso non vi è stato e non vi è nulla che possa accreditare supposizioni di brogli o di condizionamenti esterni per influenzare e contrastare le scelte politiche italiane, come è stato affermato.

4.6. **I crimini contro l'umanità** sono violazioni commesse su larga scala contro la popolazione civile. Le 15 forme di crimini elencate nello statuto della Corte penale internazionale includono offese come uccisioni, stupro, schiavitù sessuale e prostituzione forzata, imprigionamento o altre gravi forme di privazione della libertà personale, sparizioni forzate, tortura, riduzione in schiavitù, in particolar modo rivolti contro donne e bambini. **È esattamente ciò che sta succedendo in Libia** nel disprezzo delle persone che migrano e nell'assoluta impunità; e con i paesi europei e la comunità internazionale che guarda dall'altra parte. Se per l'Europa assistere ai morti nel Mediterraneo e alla disperazione di migliaia di persone sottoposte ad indicibili violenze ai nostri confini divenisse la normalità, significherebbe che le lancette della storia si sono paurosamente spostate all'indietro, prima che si affermassero il diritto umanitario e i diritti umani. La delega incondizionata alle forze libiche è uno sfregio alla Carta dei diritti fondamentali dell'Ue: "La dignità umana è inviolabile e deve essere rispettata e tutelata", "ogni individuo ha diritto alla vita ed all'integrità fisica e psichica", "nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti", "né può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù". Il Governo italiano sta inoltre implicitamente sconfessando l'art. 3 della recente legge sul delitto di tortura (n. 110/2017), che proibisce "il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura".

4.7. Le politiche governative da anni hanno bloccato gli ingressi regolari, legali, controllati, sicuri. Si è quindi lasciato libero spazio a criminali e mafie internazionali che hanno ingannevolmente propagandato la facilità dell'emigrazione illegale, incentivandola e sfruttandola a proprio vantaggio. Si è parlato di **Ong pull factor, taxi del mare, vicescafisti** e non è mancata nelle organizzazioni umanitarie la riflessione sull'aiuto che involontariamente può essere fornito ai trafficanti che ne approfittano organizzando l'arrivo massiccio di migranti, lucrando su viaggi insicuri e rischiosi. Di fronte però all'incapacità dei governi e della comunità internazionale, severi a parole ma inefficaci nella realtà, è prevalso sempre l'imperativo di salvare le vite, finché possibile.

4.8. **È stata nascosta la verità sul vero pull factor**, il vero fattore di attrazione, che è l'aver lasciato campo libero all'irregolarità e all'illegalità, senza alcuna capacità di governo dei movimenti migratori, subendo l'iniziativa dei criminali invece di contrastarla ristabilendo adeguati e ponderati criteri di immigrazione regolare. Proprio perché regolare, ordinata e sicura, essa non sarebbe affatto un'invasione e avrebbe l'effetto di togliere spazio a criminalità e mafie mettendo un freno efficace agli ingressi illegali e alle morti in mare e nelle rotte di terra. Sono morti che continuano tuttora, quotidianamente, e di cui nessuno parla più.

4.9. **La migrazione esiste da sempre**. Creare allarmismi non serve a governarla. Noi stessi, italiani ed europei, siamo frutto di movimenti migratori. E abbiamo poi contribuito con la nostra emigrazione, spesso in fuga da povertà e persecuzioni e superando grandi difficoltà, a formare nuove comunità. I nostri nonni e bisnonni l'hanno vissuto come un diritto per migliorare le loro vite, al pari del diritto dei loro fratelli e sorelle di rimanere a casa con la speranza di potere trasformare la propria terra nonostante tutto. Le Ong e Osc di solidarietà e cooperazione internazionale, oltre al valore della vita che richiede di salvare chiunque si trovi in pericolo, oltre alla visione inclusiva ed equa della società senza discriminazioni di sorta, da sempre hanno presente la necessità di operare affinché ognuno abbia il diritto di godere di condizioni di vita dignitose nella propria terra e di contribuire al benessere collettivo, senza essere forzato a lasciarla. È anche questo il senso della cooperazione internazionale per lo sviluppo.

4.10. Verso nuove misure repressive? Il pluralismo delle idee e delle opzioni politiche è un valore, alimenta la capacità di capire la realtà con l'ascolto delle ragioni altrui a fianco delle proprie e rafforza la democrazia e la partecipazione. Ma di pluralismo deve trattarsi e di rispetto e

considerazione delle ragioni altrui. Altrimenti la sovranità dello Stato si trasforma in un sovranismo delle idee, fazioso, escludente e senza appello. Che si esprime anche con denigrazioni generiche e generalizzate senza mai accompagnarle da casi concreti comprovanti le accuse o da eventuali sentenze giudiziarie. Vengono presentate insostenibili teorie di una 'sostituzione etnica' voluta e programmata, alla cui realizzazione parteciperebbero indefinite Ong. Si tende perfino a suggerire **nuove misure repressive** per limitare l'azione di queste organizzazioni, andando a copiare "reati associativi" in contesti nazionali che poco hanno a che vedere con il nostro²¹. In genere tali supposizioni e proposte dimostrano una limitata conoscenza della normativa italiana e degli sforzi - non da ora - delle organizzazioni non governative per dotarsi di severe regole di gestione, organizzazione, trasparenza e controllo.

4.11. Gestione, trasparenza e controllo. Oltre a quanto già evidenziato nelle pagine precedenti in merito alle disposizioni di legge e alla trasparenza dei bilanci, c'è da sottolineare che le Ong e Osc di cooperazione e solidarietà internazionale e di aiuto umanitario che hanno rapporti con le pubbliche amministrazioni - ed in particolare con l'AICS per quanto riguarda l'Italia, le agenzie di sviluppo di altri paesi Ocse, le istituzioni europee, i programmi di sviluppo e le agenzie del sistema delle Nazioni Unite - sono verificate, talvolta preventivamente e normalmente durante e dopo l'esecuzione dei progetti finanziati, con audit sui singoli progetti, a garanzia dei buoni risultati, della corretta gestione delle risorse e della conferma della credibilità dell'organizzazione. Per le Ong più consistenti si tratta annualmente di varie decine di audit. Anche le rilevanti istituzioni private esercitano abitualmente il monitoraggio ed il controllo delle attività finanziate e della relativa spesa. Spesso sono le stesse Ong che autonomamente programmano periodiche valutazioni esterne e fin dal concepimento del progetto.

4.12. Autonomia e indipendenza. Salvo il caso, alquanto raro, di affidamento per sopperire ad un'esigenza della pubblica amministrazione, le Ong e Osc sono finanziate per progetti da esse proposti e ritenuti validi. Anche nel caso di bandi settoriali (salute, inclusione, ambiente, energia, promozione sociale, formazione, attività produttive ecc.) esse rimangono autonome nella definizione delle attività e indipendenti rispetto all'ente finanziatore. Quelle di cooperazione internazionale e di aiuto umanitario, ed in particolare quelle iscritte all'Elenco dell'AICS, non sono eterodirette né lo accetterebbero mai. Ricevere finanziamenti, stabilire relazioni, costruire solidi partenariati non ha mai significato perdita della propria identità, autonomia e indipendenza. Occorre farsene una ragione. È la loro storia a dimostrarlo.

4.13. In continuo avanzamento. C'è da aggiungere che gli esiti degli audit e controlli, specie quelli delle istituzioni europee e internazionali, impongono alle Ong e Osc, se ritenuti necessari, rafforzamenti e miglioramenti in materia di gestione, rendicontazione, organizzazione, organi di controllo, trasparenza. È grazie a questo cammino di graduale consolidamento e perfezionamento che varie Ong e Osc di sviluppo e umanitarie possono vantare strutture organizzative e gestionali spesso superiori in trasparenza a quelle delle imprese profit della stessa dimensione. Errori e abusi possono sempre esserci: è inevitabile; ma il sistema messo in atto permette normalmente di accorgersene in tempo e porvi rimedio.

4.14. Siti web. Sono uno strumento indispensabile, che ogni Ong e Osc deve curare con attenzione. La trasparenza deve riguardare l'interno dell'organizzazione, il suo rapporto con i partner nei paesi in cui si opera, la relazione con le istituzioni ma anche l'esterno nel senso più ampio, dalle persone che donano fino a chiunque voglia conoscerle e valutarle. Oltre ai bilanci e ai documenti fondamentali, quali la nota integrativa e illustrativa delle voci del bilancio, sono normalmente pubblicate la relazione annuale, la programmazione, il modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi della legge 231/2001, con le linee guida sui comportamenti, gli abusi, la sicurezza, le verifiche e i controlli, l'elenco dei singoli progetti e dei rispettivi donatori. È bene che tutte le Ong lo facciano, in modo adeguato alla loro dimensione. Non essendo agevole

²¹Si veda ad esempio il dossier del Centro Studi Machiavelli: Carlo Sacino, "Ong e trasparenza. Evoluzione normativa comparata e controversie", Febbraio 2019 in <http://www.centromachiavelli.com/wp-content/uploads/2019/02/Dossier-12-Ong-e-trasparenza.pdf>

rispondere telefonicamente ad ogni richiesta di informazione che giustamente chiunque potrebbe porre, è indispensabile che si possano trovare nel sito dell'organizzazione tutte le risposte, con una presentazione chiara, comprensibile e il più possibile dettagliata delle finalità e attività con i fondi ricevuti e spesi e con l'indicazione dei risultati, delle modalità di controllo e di valutazione e degli interventi correttivi, dei bilanci annuali certificati, corredati delle note integrative e dei rapporti di missione. Anche chi agisce con fondi privati dovrebbe imporsi forme indipendenti di audit delle singole attività svolte, similmente alle Osc che agiscono con fondi pubblici, e rendere noto per ciascuna il ricevuto e lo speso.

4.15. Open Cooperazione. “Il rigore e la trasparenza, sia in riferimento alla gestione delle risorse e sia per quanto riguarda l'esposizione dei risultati ottenuti dai progetti, sono assunti dalle ONG aderenti a Link 2007 Cooperazione in Rete come elementi fondanti la loro identità, la loro cultura e la loro visione strategica”. È quanto le Ong della rete LINK 2007 hanno sottoscritto a giugno 2013²² traducendolo in pratica nelle loro attività e modalità comunicative.

Varie Ong e Osc di cooperazione e aiuto umanitario hanno volontariamente scelto di dotarsi di uno strumento comune per rendere pubblici i propri dati. È aggiuntivo a quanto ogni singola realtà già esprime con le proprie regole di trasparenza. Si tratta di “Open Cooperazione”²³, sito web aperto a chiunque voglia consultarlo.

4.16. Tensione a migliorarsi. Nessuno è perfetto, nemmeno le Ong. Ma in esse rimane alta la tensione a migliorarsi adottando gli strumenti necessari e a migliorare le proprie attività perché siano efficaci e costruiscano, con il confronto, il dialogo e il partenariato, un mondo più equo e più giusto.

Il 9 marzo, la sera prima di quel tragico volo, Paolo Dieci inviava una mail con un ultimo schematico e lucido messaggio che può essere preso a sintesi di questo documento. Lo si riporta come l'ha scritto alle 20,41 dall'aeroporto di Fiumicino prima di imbarcarsi sul volo Roma/Addis Abeba. Ci sembra la migliore conclusione di questa lunga riflessione.

« Stamattina ho partecipato ad un dibattito pubblico sul tema Ong e trasparenza evidenziando i 5 falsi miti della narrativa 'anti Ong':

a) fanno ciò che vogliono; b) nessuno le controlla; c) fanno politica di parte; d) sottraggono risorse alla collettività; e) favoriscono la migrazione irregolare.

Riferendomi sia al CISP e sia a LINK 2007, in sintesi gli argomenti che ho esposto, sono stati:

a) non esiste un singolo progetto realizzato che non sia stato approvato da soggetti rappresentativi dei paesi, inclusa l'Italia; b) in media un'Ong della nostra dimensione riceve 30-40 audit annuali oltre a 2 livelli di verifica del bilancio; c) le Ong non si schierano per “partiti” ma per “cause” e ho fatto l'esempio del Global Compact sulla Migrazione; d) le Ong di LINK 2007 portano molte più risorse al sistema Italia di quante ne ricevano, impattando anche sul piano occupazionale e formando giovani; e) le Ong, concretamente, sono spesso sole a prevenire la migrazione a rischio, ma sempre avendo come riferimento i diritti umani ».

²²Link 2007 giugno 2013: <http://www.link2007.org/wp-content/uploads/2016/10/Carta-Accountability.pdf>

²³Open Cooperazione: <https://www.open-cooperazione.it/web/>

