

**VERSO UN PROCESSO DI RIFORMA DEI CRITERI PER L'ISCRIZIONE ALL'ELENCO
DI OSC E ALTRI SOGGETTI NON PROFIT DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO.
- QUALCHE CONSIDERAZIONE -**

L'AICS, Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, ha diffuso una nota informativa che motiva e delinea un percorso di coinvolgimento, attraverso un "dialogo aperto e strutturato", di tutte le tipologie dei soggetti non profit definiti nell'art. 26 della legge 125/2014 sulla cooperazione pubblica allo sviluppo (Cps), al fine di revisionare, alla luce del primo anno di attività e per quanto possibile, i criteri esistenti per l'iscrizione all'apposito Elenco. Ma che significato ha, nella legge, l'ampia apertura ai soggetti della società civile e più in generale ai soggetti non profit? E' una domanda che occorre porsi e da cui si deve partire, perché capire la volontà del legislatore può meglio guidare la riflessione, l'approfondimento e le scelte.

1. Apertura a nuovi soggetti. L'ampliamento dei soggetti della Cps ad un più ampio arco di organizzazioni della società civile (Osc), di altre realtà non profit e anche di realtà profit è il frutto di anni di maturazione, sia durante l'iter parlamentare per la definizione di una nuova legge nella XVI legislatura, sia nella preparazione della conferenza nazionale di Milano del 2012. Il secondo Governo della XVII legislatura ha riproposto, con qualche aggiustamento, il testo elaborato negli anni precedenti dal Senato, che è stato subito preso in esame e perfezionato nel dibattito parlamentare. In sei mesi, tra marzo e agosto 2014, è stata così discussa e approvata la riforma legislativa che nei quindi anni precedenti non si era riuscito a portata a termine. Le Ong hanno seguito con attenzione e nelle diverse fasi questo cammino, contribuendo al suo perfezionamento e confermando, tra l'altro, l'opzione alla massima apertura. "La cooperazione deve essere di tutti e coinvolgere tutti, nella loro specificità", era il comune convincimento delle tre reti Aoi, Cini, Link 2007 e dei parlamentari.

2. Specificità per una cooperazione di qualità. E' sempre stato evidente che "aprire a tutti" aveva il significato di coinvolgere le diverse specificità per valorizzare competenze e capacità utili ad una più efficace cooperazione e al raggiungimento delle sue finalità. Lo scopo della legge non è mai stato il mero ampliamento della quantità dei soggetti. L'ampliamento è stato pensato per assicurare maggiormente la qualità e l'efficacia di una cooperazione capace di solidi e duraturi partenariati, insieme alla crescita della consapevolezza della sua importanza nel mondo di oggi: obiettivi più facilmente raggiungibili grazie alla più ampia partecipazione dei soggetti che possono contribuirvi apportando conoscenze e competenze.

3. Condizioni richieste. Proprio per questo, e per evitare possibili diverse interpretazioni, sono state inserite alcune puntualizzazioni, volute in modo unanime da tutti i partiti e movimenti. Sono precisazioni che indicano anche la necessità, in alcuni casi, di un cammino di preparazione e di inserimento nella Cps, perché essa non può ammettere improvvisazioni, superficialità, inefficacia, tendenze ad iniziare sempre da capo nell'incapacità di tesaurizzare positività e lezioni apprese. Ai soggetti non profit che intendono partecipare alla Cps sono quindi richieste, a seconda dei casi, 'specializzazione', 'piena finalità statutaria', 'finalità prioritaria', 'previsione statutaria' (art. 26, c. 2). Tutti devono inoltre dimostrare 'competenze', 'esperienza acquisita nella cooperazione allo sviluppo', 'capacità', 'efficacia', 'trasparenza' (art. 26, c. 3 e 4), 'specifica e comprovata esperienza in materia di emergenza umanitaria' (art. 10).

4. Ambito, principi e criteri. Per un motivo analogo, al fine di non disperdere in mille rivoli le attività di Cps e di evitare che esse possano essere modellate, come avvenuto talvolta nel passato, in funzione dello sviluppo degli stessi soggetti piuttosto che delle priorità e delle realtà dei paesi partner, il legislatore ha inteso precisare fin dai primi due articoli l'ambito degli interventi e i principi e criteri fondamentali.

Art. 1: - sradicare la povertà e ridurre le disuguaglianze, migliorare le condizioni di vita delle popolazioni, promuovere uno sviluppo sostenibile; - tutelare e affermare i diritti umani, la dignità dell'individuo, l'uguaglianza di genere, le pari opportunità, i principi di democrazia e dello Stato di diritto; - prevenire i conflitti, sostenere i processi di pacificazione, riconciliazione, stabilizzazione post-conflitto, consolidamento e rafforzamento delle istituzioni democratiche; - fornire assistenza, soccorso e protezione alle popolazioni vittime di catastrofi secondo i principi di imparzialità, neutralità e non discriminazione; - promuove l'educazione, la sensibilizzazione e la partecipazione di tutti i cittadini alla solidarietà internazionale, alla cooperazione internazionale e allo sviluppo sostenibile.

Art. 2: - rispetto dei principi di efficacia, dell'appropriazione dei processi di sviluppo da parte dei paesi partner, dell'allineamento degli interventi alle loro priorità, dell'uso di sistemi locali, della gestione basata sui risultati, della responsabilità reciproca; - adozione dei criteri di efficienza, trasparenza, economicità, corretta gestione delle risorse, capacità di coordinamento con chi opera nel quadro della Cps; - concorso, nella promozione dello sviluppo locale, alla definizione di politiche migratorie condivise con i paesi partner, ispirate alla tutela dei diritti umani ed al rispetto delle norme europee e internazionali, anche attraverso il ruolo delle comunità di immigrati e le loro relazioni con i paesi di origine.

5. Criteri aggiuntivi. Il Regolamento (Decreto 22 luglio 2015, n. 113, art. 17, c. 1-3) stabilisce alcuni criteri aggiuntivi per l'iscrizione nell'Elenco (rispetto degli standard internazionali in materia di diritti umani, responsabilità sociale e ambientale, assenza di debiti verso la pubblica amministrazione, non aver avuto comportamenti di negligenza o malafede), oltre alle finalità statutarie connesse alla cooperazione allo sviluppo. Il Comitato congiunto fissa i "requisiti" sulla base dei quali l'Agenzia verifica l'esistenza delle condizioni stabilite dalla legge ("le competenze e l'esperienza acquisita nella cooperazione allo sviluppo", art. 26, c. 3) ed i "criteri e parametri" per l'iscrizione nell'Elenco dei soggetti non profit e per la verifica, "con cadenza almeno biennale", delle loro "capacità ed efficacia".

6. Il vissuto degli anni precedenti. Il vissuto nella precedente fase dell'Amministrazione degli Esteri deve inoltre essere tenuto presente per non perdere, superficialmente e stoltamente, nulla di ciò che si è dimostrato utile, soprattutto se adottato anche da alcune cooperazioni nazionali più consolidate della nostra. Ci si riferisce per esempio ai tre anni di attività per potere dimostrare "la competenza, l'esperienza acquisita, le capacità, la trasparenza" dei bilanci resi pubblici e certificati e nella *governance* interna: anche perché si tratta di criteri basilari, confermati dalla riforma legislativa del Terzo Settore.

7. Casi particolari per l'iscrizione nell'Elenco. Due aspetti rilevanti sono da tenere presente in merito all'iscrizione (indipendentemente dalla possibilità di accedere ai fondi pubblici):

- le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali chiedono ormai l'iscrizione nell'Elenco per potere accedere ai propri bandi per attività di cooperazione e solidarietà internazionale;
- nei paesi in cui si interviene su iniziativa propria, con fondi privati, in partenariati di sviluppo territoriali, le Autorità chiedono una pubblica registrazione (come Ong o altra tipologia di Osc) da parte del paese di provenienza, senza la quale difficilmente le attività potrebbero continuare.

L'iscrizione nell'Elenco, anche senza collegamento con i bandi dell'Agenzia, servirebbe allo scopo.

8. Le specificità e l'iscrizione nell'Elenco. I sei gruppi di soggetti non profit elencati al comma 2 dell'art. 26 corrispondono a specificità che la legge ha volutamente tenuto distinte, valorizzandole nella propria peculiarità, e che non devono quindi essere considerate e trattate con approssimazione o confusione. Tali specificità devono essere riconosciute insieme ai differenti specifici obiettivi anche nell'iscrizione all'Elenco presso l'Agenzia, valorizzandole e premiando l'eventuale molteplicità di competenze, specificità ed esperienze acquisite. Occorrerà evitare, cioè, la passata tendenza alla trasformazione dei vari soggetti in Ong, per arricchire invece la cooperazione con nuove specificità e competenze che ogni soggetto dovrà saper dimostrare e che l'Agenzia dovrà saper riconoscere.

Vediamo i sei gruppi elencati e i criteri generali di selezione, tenendo presente che l'iscrizione nell'Elenco non significa automaticamente partecipazione diretta ai bandi per i finanziamenti pubblici, i quali saranno emanati con specifici obiettivi, criteri e procedure.

a) **ONG specializzate** nella cooperazione allo sviluppo e nell'aiuto umanitario.

Hanno rappresentato e continuano a rappresentare buona parte della storia e della spinta propulsiva della cooperazione italiana allo sviluppo. L'iscrizione nell'Elenco non ha presentato problemi ed è già avvenuta, permettendo anche di setacciare Ong rimaste nel tempo inattive.

b) **ONLUS statutariamente finalizzate** alla cooperazione allo sviluppo e alla solidarietà internazionale.

Non si tratta quindi delle 300 mila Onlus registrate in Italia ma solo di quelle che hanno come esplicita finalità statutaria la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale, delle quali sarà necessario verificare, tra l'altro, le conoscenze e l'esperienza acquisita nella cooperazione allo sviluppo, così come il legislatore l'ha intesa e definita.

c) Organizzazioni del **commercio equo e solidale**, della **finanza etica** e del **microcredito** che nel proprio statuto prevedano come *finalità prioritaria* la cooperazione internazionale allo sviluppo.

Alcune di queste organizzazioni sono nate con la finalità di operare con realtà partner in paesi in sviluppo e da sempre agiscono con la massima attenzione alla costruzione di partenariati per lo sviluppo, alla qualità delle produzioni, all'occupazione dignitosa, al rispetto dell'ambiente, all'efficacia, alla trasparenza, alla pubblicazione e certificazione dei bilanci, alla *governance* democratica. Per esse l'iscrizione nell'Elenco dovrebbe poter avvenire in modo immediato, dopo le necessarie verifiche. Per altre sarà indispensabile un cammino di inserimento nelle finalità e attività di cooperazione allo sviluppo, come sempre avvenuto, che sappia valorizzare le proprie competenze e specificità ai fini di efficaci partenariati per lo sviluppo. In ogni caso, l'iscrizione non potrà riguardare singole imprese del commercio equo e solidale, della finanza etica e del microcredito che svolgono attività di tipo commerciale/finanziario a scopo lucrativo.

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 cui al presente articolo e attivi nei Paesi coinvolti.

Ci sono positive esperienze di collaborazione tra associazioni di comunità immigrate e soggetti della cooperazione allo sviluppo (in particolare Ong, Regioni, Province autonome, Enti locali). Come varie e positive sono le esperienze di *business* 'transnazionali' o, più precisamente, *translocali*, anche se perlopiù basate su interessi di tipo personale o familiare. Per non parlare della quantità di rimesse che periodicamente sono inviate per sopperire ai bisogni della propria famiglia o a sostegno del proprio *business*. Ancora alquanto rare sono le organizzazioni delle diaspore strutturate per sviluppare partenariati duraturi per lo sviluppo con le comunità nei paesi di origine, capaci di coinvolgere, ove utile e opportuno, le amministrazioni dei due territori e altri soggetti economici e culturali (università, associazioni di impresa, imprese, organizzazioni sindacali, associazioni culturali ecc.), qui e lì, in un'ottica strategica di co-sviluppo. Un cammino di 'formazione e consolidamento', a fianco di Ong o altri soggetti, può essere per alcune indispensabile per acquisire "le competenze e l'esperienza nella cooperazione allo sviluppo" e rispondere ai criteri richiesti. Accelerazioni troppo forzate o indotte unicamente dall'esterno potrebbero essere deleterie o comportare percorsi alquanto rischiosi e votati all'insuccesso. A cammino avviato, l'iscrizione nell'Elenco potrebbe comunque essere ammessa, trattandosi di organizzazioni "che collaborano con soggetti provvisti dei requisiti di cui al presente articolo e attivi nei paesi coinvolti" (art. 26, c.2, lettera d).

e) **Imprese cooperative e sociali, organizzazioni sindacali** dei lavoratori e degli imprenditori, **fondazioni, organizzazioni di volontariato** di cui alla legge 266/1991 e le **associazioni di promozione sociale** di cui alla legge 383/2000 qualora *i loro statuti prevedano la cooperazione allo sviluppo tra i fini istituzionali*.

I soggetti hanno specificità molto diverse gli uni dagli altri. Sono quindi da esaminare singolarmente tenendo presenti alcuni aspetti.

i. Le imprese cooperative e sociali che hanno una finalità economica e di produzione di lucro, indipendentemente dalla distribuzione o meno degli utili, non rientrano tra i soggetti non profit ma a pieno titolo tra i soggetti dell'art. 27 ("soggetti aventi finalità di lucro"). Le loro realtà associative e rappresentative, al pari delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori, sono invece realtà non profit a tutela e promozione dei propri rappresentati ma anche con collegamenti e rapporti internazionali che possono contribuire alla nascita o allo sviluppo di realtà cooperative o sindacali, del lavoro e dell'impresa, in veri programmi di cooperazione allo sviluppo con la costituzione, a tal fine, di partenariati efficaci e duraturi. Tali partenariati sono utili anche all'individuazione di canali di investimento indispensabili allo sviluppo, anche in una strategia di co-sviluppo che garantisca i diritti e il rispetto della dignità dei lavoratori.

ii. Il discorso sulle fondazioni dovrà essere affinato, dato che il Parlamento ha inteso raggruppare sotto questo termine realtà molto diverse tra di loro, ordinarie o di partecipazione, operative o di erogazione, bancarie, culturali, scientifiche eccetera, che abbiano finalità coerenti con quelle della cooperazione allo sviluppo e con i suoi obiettivi, al fine della realizzazione di programmi congiunti, definiti con l'Agenzia, su obiettivi mirati di comune interesse.

f) Le organizzazioni con sede legale in Italia che godono da almeno quattro anni dello **status consultivo presso ECOSOC**.

Quelle che hanno "capacità e conoscenze acquisite nella cooperazione allo sviluppo" non sono molte. Altre potrebbero, sulla base della loro specificità, iniziare un cammino di preparazione alla cooperazione per acquisirle ed arricchire il sistema della Cps.

9. Sostenere a livello internazionale i soggetti italiani accreditati. Diversamente da quanto avvenuto in altri paesi, in Italia non si è mai voluto, nel passato, sostenere le Ong/Osc che hanno dimostrato di saper crescere operativamente e qualitativamente e di sapere farsi riconoscere e apprezzare dalle istituzioni UE e internazionali a cominciare da quelle delle Nazioni Unite. Sono stati così sottovalutati gli sforzi intrapresi per raggiungere alti livelli di qualità ed efficacia, che avrebbero meritato ben diversa attenzione, e si è indirettamente contribuito ad una riduzione della "competitività" dei soggetti italiani più strutturati nel contesto internazionale rispetto ad analoghe realtà sostenute dai propri paesi. Sono state in fondo anche comprese le opportunità di impegno di molti giovani nelle attività di cooperazione ed è stata ostacolata la crescita del nostro sistema di cooperazione allo sviluppo, penalizzando di fatto realtà ben strutturate sia di dimensioni più grandi che più contenute. L'iscrizione nell'Elenco, seguendo i criteri di ampia inclusività, non dovrà limitarsi al mero riconoscimento di un 'minimo comun denominatore' dei soggetti non profit ma dovrà trovare le opportune modalità per riconoscere, premiare e sostenere chi dimostra capacità e risultati riconosciuti. Si tratta di un tema da affrontare sia prevedendo criteri differenziati di iscrizione all'elenco, sia aggiornando le modalità di concessione di contributi ai progetti, ad esempio premiando e incoraggiando i co-finanziamenti nel quadro di iniziative internazionali.

15 giugno 2017

A cura di Nino Sergi, policy advisor LINK 2007