

*Le ONG e la sfida della trasparenza*

**Nino Sergi - INTERSOS, Link 2007**

**Abstract**

Gli attacchi strumentali subiti dagli enti e dagli operatori delle organizzazioni internazionali impegnate nella cooperazione hanno recentemente caratterizzato parte del “dibattito” politico nazionale. Sfortunatamente, la rosa di tali invettive resta abbastanza appetibile al pubblico nel contesto italiano attuale di crescenti rabbia e povertà. E’ necessario, con chiarezza e pazienza, ricordare a chi, più o meno inconsciamente, condivide critiche sterili e prive di evidenza a sostegno i limiti legislativi e gli obblighi finanziari che le cosiddette “ONG” sono tenute a rispettare. La trasparenza, da dovere, può diventare l’arma con cui battere i detrattori e gli speculatori di questa età politica.

**Keywords**

ONG, terzo settore, trasparenza, legislazione, cooperazione.

“Di Ong si è parlato molto in Italia in questi ultimi anni. A proposito e a sproposito. Con e senza cognizione di causa. Creando una grande confusione, massificando la pluralità del terzo settore in un’informe e generica realtà presentata spesso come incompetente, truffaldina e portata ad agire contro l’interesse nazionale.

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.

Riprenderò parte del documento di LINK 2007 – Cooperazione in rete, “Ong e Trasparenza. Realtà e normativa in essere”, elaborato insieme a Paolo Dieci e pubblicato a fine marzo 2019, che si propone di fare luce su questo mondo, sia complessivamente, sia nella specificità Ong.

### **Istituzioni non profit in Italia**

L’ISTAT aggiorna permanentemente i dati del terzo censimento (2011) delle istituzioni non profit. L’ultima pubblicazione è dell’ 11 ottobre 2018[i] con i dati al 31 dicembre 2016[ii] 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.

Sui 812.706 dipendenti, la quota di donne è superiore a quella degli uomini: 71,9% contro 28,1%. Si tratta di 585.584 donne, più del 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. Il settore della cooperazione e solidarietà internazionale ha registrato una crescita del numero di unità attive del 21,5% rispetto al 2011.

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. Più in generale, il volontariato[iii] è sentito da più di 5,5 milioni di persone. Le istituzioni che operano grazie all’apporto di volontari sono quasi 270.000.

### **La riforma legislativa del Terzo Settore[iv]**

La riforma ha richiesto anni di lavoro, consultazioni, approfondimenti e rappresenta il più importante ed ambizioso quadro normativo per l’intero Terzo Settore (TS).

Lalegge delega 106/2016 “per la riforma del Terzo Settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale”[v] è la legge base, da cui derivano i molti decreti attuativi, 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”.

Il Codice del Terzo Settore [vi] (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 (ETS).

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. È pubblico ed è reso accessibile a tutti. Rappresenta lo strumento fondamentale di conoscenza degli enti non profit - che dovranno iscriversi per poter essere riconosciuti 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 controllo e monitoraggio degli ETS è esercitato dal Ministero del lavoro sul sistema di registrazione degli ETS e sugli Uffici regionali del RUNT. Con cadenza triennale gli Uffici del RUNT provvedono alla revisione ai fini della verifica della permanenza dei requisiti previsti per l’iscrizione al Registro (perseguimento delle finalità; adempimento degli obblighi derivanti dall’iscrizione; diritto di avvalersi dei benefici fiscali e del 5 per mille; corretto impiego delle risorse pubbliche, finanziarie e strumentali ad essi attribuite). È promosso inoltre il controllo degli ETS da parte delle reti associative nazionali e regionali/settoriali iscritte come tali nel RUNT e dei Centri di servizio per il volontariato (CSV) accreditati.

Gli Enti del Terzo Settore iscritti al RUNT possono assumere la qualifica di Organizzazione di volontariato (OdV), Associazione di promozione sociale (APS), Imprese sociali (D. Lgs. 112/2017 [vii] modificato dal D. Lgs. 95/2018), Enti filantropici, 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 comunque limiti molto stringenti. 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 a specifiche competenze negli interventi sanitari, nella formazione universitaria, nella ricerca scientifica o specifici accordi sindacali. È obbligatoria la pubblicità dei bilanci e degli altri atti fondamentali (quali la relazione dei revisori, la nota integrativa, la relazione di missione). Gli ETS con entrate superiori a 1 milione di euro devono depositare presso il RUNT anche il bilancio sociale redatto secondo le linee guida ministeriali e pubblicarlo nel proprio sito internet.

Raccolta fondi. Per le raccolte pubbliche gli ETS devono inserire all’interno del bilancio uno specifico resoconto nel quale risultino, in modo chiaro e trasparente, le entrate e le spese relative a ciascuna di queste iniziative. Esiste una comune convinzione, ormai, che la trasparenza è fondamentale anche per la propria reputazione e credibilità. Varie ricerche dimostrano che sono premiate quelle organizzazioni che decidono di comunicare il più

possibile al pubblico rendendo disponibili i propri dati e diventando più affidabili agli occhi di donatori privati e istituzionali [viii].

### **Ong E OSC di cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario**

L'art. 5 del Codice del Terzo Settore recita: « Gli ETS esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale... Si considerano di interesse generale, se svolte in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio, le attività aventi ad oggetto (*seguono varie lettere per ciascuna tipologia*): ... lettera n) cooperazione allo sviluppo, ai sensi della legge 11 agosto 2014, n. 125, e successive modificazioni »

La legge 11 agosto 2014, n. 125<sup>[ix]</sup>, approvata dal Parlamento con il consenso di tutte le forze politiche, dopo quasi vent'anni di dibattiti [x], 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.

I soggetti non profit della cooperazione allo sviluppo sono regolati dalla legge 125 - che supera la definizione "organizzazioni non governative" per adottare quella più corretta di "organizzazioni della società civile", Osc - e dalle disposizioni attuative (in particolare il Regolamento[xi] che definisce lo Statuto dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo e altri specifici atti derivati). L'articolo 26 della legge 125 elenca le tipologie di Osc 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 49/1987 [xii]);
- b) Enti del Terzo settore (ETS) non commerciali, 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) Imprese sociali e cooperative, organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori, fondazioni, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale, qualora i loro statuti prevedano la cooperazione allo sviluppo tra i fini istituzionali;
- f) 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).

Iscrizione all'Elenco presso l'Agenzia, accertamenti e verifiche. 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 dai soggetti sopra indicati che sono iscritti, a seguito di tali verifiche, in apposito Elenco pubblicato e aggiornato periodicamente. La verifica delle capacità e dell'efficacia è rinnovata con cadenza almeno biennale, anche ai fini della concessione di contributi e del mantenimento dei requisiti di idoneità delle Ong e di quelli di iscrizione nell'Elenco. L'AICS 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.

### **La trasparenza**

La normativa italiana in merito alla trasparenza e i controlli delle Osc è molto avanzata oltre che severa, soprattutto con l'attuazione della recente riforma legislativa del TS, che 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 normative ma di applicare quelle esistenti e soprattutto quelle relative alla riforma del TS.

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; sostenitrici di politiche volte alla sostituzione etnica; poco trasparenti.

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 (e talvolta impropriamente) Ong. Alcune sono organizzazioni consolidate e molto conosciute sia in Italia che a livello internazionale. Altre sono state create tra il 2014 e il 2017, proprio a seguito dei numerosi naufragi avvenuti nel Mediterraneo. Complessivamente sono state una dozzina, spinte dalla mancanza di iniziativa di fronte ai crimini contro l'umanità che si compiono ai nostri confini, appena al di là del Mediterraneo. 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 affermato. Il loro intento è stato solo quello di salvare la vita di esseri umani, dal mare e dai crimini contro l'umanità.

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, 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. 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 (come indica il *Global Compact on Migration*), 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.

Gestione, trasparenza e controllo. Oltre a quanto già evidenziato in merito alle disposizioni di legge e alla trasparenza dei bilanci, c'è da sottolineare che le Ong e Osc di cooperazione internazionale e di aiuto umanitario che hanno rapporti con le pubbliche amministrazioni nazionali, europee e internazionali 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. Gli esiti degli audit e controlli suggeriscono spesso 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.

Siti web. Sono uno strumento indispensabile. 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. Anche chi agisce con fondi provenienti da sostenitori privati dovrebbe imporsi forme indipendenti di audit

delle singole attività svolte, similmente alle Osc che agiscono con fondi pubblici, e rendere noti per ciascuna il ricevuto e lo speso. “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 fin dal 2013 [xiii] traducendolo in pratica nelle loro attività e modalità comunicative. Varie Ong e Osc di cooperazione e aiuto umanitario hanno volontariamente scelto di dotarsi inoltre di uno strumento comune per rendere pubblici i propri dati. Si tratta di “Open Cooperazione” [xiv], sito web aperto a chiunque voglia consultarlo.

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.”

---

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

[ii] Per i dati al 31 dicembre 2015 si può vedere la sintetica presentazione:  
[http://www.cdooperesociali.org/wp-content/uploads/2018/01/Conferenza-stampa-23-gennaio-2018-Monducci\\_nonprofit.ppt](http://www.cdooperesociali.org/wp-content/uploads/2018/01/Conferenza-stampa-23-gennaio-2018-Monducci_nonprofit.ppt)

[iii] Rapporto 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>

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

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

[vi] Testo 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](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2017-07-03;117!vig=2019-03-05)

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

[viii] Si veda ad es. il recente studio condotto su 6300 Ong statunitensi da Erica Harris della Villanova University e Daniel Neely dell'University of Wisconsin-Milwaukee  
<https://www.open-cooperazione.it/web/news-trasparenza-un-investimento-che-rende--CbAxCbAxHqwY9yBoMXaz.aspx>

[ix] Legge 125/2014 e successive modificazioni: [www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2014-08-11;125!vig=](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2014-08-11;125!vig=)

[x] La 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.

[xi] [https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2015/08/statuto\\_agenzia\\_def.pdf](https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2015/08/statuto_agenzia_def.pdf)

[xii] Si 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](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1987-02-26;49)

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

[xiv] Open Cooperazione: <https://www.open-cooperazione.it/web/>