



Munich Personal RePEc Archive

**How development cooperation is
changing. The evolution of international
solidarity in Italian civil society,
1960-2020**

Polito, Fiorenzo

Scuola Normale Superiore

2021

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/109647/>
MPRA Paper No. 109647, posted 09 Sep 2021 15:44 UTC



Come cambia la cooperazione allo sviluppo. L'evoluzione della solidarietà internazionale nella società civile italiana, 1960-2020

Fiorenzo Polito

Faculty of political and social sciences
Scuola Normale Superiore (SNS)

Indice

1. <i>Introduzione</i>	4
2. <i>La definizione di ONG</i>	6
3. <i>Alle radici della cooperazione: dallo spontaneismo associativo alla prima regolamentazione del volontariato di solidarietà internazionale</i>	11
3.1 La solidarietà in blocchi: tra volontariato cattolico e di sinistra	11
3.2 La legge 1033/66: volontariato internazionale come alternativa all'obbligo di leva	14
3.3 La legge 1222/1971: il primo riconoscimento dell'associazionismo di cooperazione	15
3.4 La legge 38/1979: l'instaurazione dell'impianto di cooperazione governativa.....	17
4. <i>L'istituzionalizzazione della cooperazione negli anni Ottanta: dall'associazionismo di volontariato alle ONG professionali</i>	19
4.1 L'incremento dell'APS: un paradosso italiano.....	19
4.2 La legge 73/1985: il FAI, tra grandi finanziamenti e malacooperazione	22
4.3 La legge 49/1987: una riforma organica della cooperazione allo sviluppo italiana	24
4.4 Il periodo d'oro della cooperazione non governativa e l'istituzionalizzazione delle ONG	26
5. <i>La crisi degli anni Novanta: dagli scandali politici alle emergenze umanitarie</i>	29
5.1 Crisi politica ed economica: Farnesopoli e le conseguenze sulla cooperazione non governativa .	29
5.2 Crisi umanitaria: le ONG alla prova dei contesti di emergenza.....	33
5.3 Un'identità in evoluzione: l'allargamento del mondo non governativo	36
6. <i>L'affermazione di nuovi modelli: le ONG internazionali, le iniziative umanitarie e il Terzo Settore</i>	38
6.1 L'arrivo delle ONG internazionali: il mondo non governativo tra innovazione e nuovi modelli	39
6.2 Le riforme legislative: la legge 125/2014 e il Codice del Terzo Settore	43
7. <i>Conclusioni: la cooperazione nell'incertezza</i>	49
8. <i>Fonti</i>	49
8.1 Bibliografia	49
8.2 Sitografia	51
8.3 Interviste	52

Indice delle figure

Figura 1. Istituzioni no profit. Numeri e dipendenti 2001-2018	9
Figura 2. Dipendenti delle istituzioni no profit di cooperazione.....	10
Figura 3. Istituzioni no profit di cooperazione e ONG.....	10
Figura 4. Rapporto APS/RNL 1960-1979	14
Figura 5. Rapporto APS/RNL 1980-1991	21
Figura 6. ONG/OSC iscritte all'elenco MAE/AICS	27
Figura 7. Rapporto APS/RNL 1992-2000	31
Figura 8. Rapporto APS/RNL 2001-2019	48

Come cambia la cooperazione allo sviluppo. L'evoluzione della solidarietà internazionale nella società civile italiana, 1960-2020

“Incoraggiamo l'aiuto che ci aiuta a superare la necessità di aiuti. Ma in generale la politica dell'aiuto e dell'assistenza internazionale non ha prodotto altro che disorganizzazione e schiavitù permanente. Ci ha derubati del senso di responsabilità per il nostro territorio economico, politico e culturale”.

(Thomas Sankara, Discorso all'Assemblea Generale dell'ONU, 4 ottobre 1984)

1. Introduzione

L'insieme delle organizzazioni e associazioni italiane impegnate in attività di cooperazione internazionale allo sviluppo e aiuto umanitario¹ in Italia si caratterizza per la sua estrema complessità e varietà: organizzazioni internazionali con sede nel nostro Paese, associazioni di volontariato prive di dipendenti retribuiti, organizzazioni con budget che vanno da poche migliaia fino a centinaia di milioni di euro, realtà operanti essenzialmente in operazioni di aiuto umanitario e altre focalizzate invece su programmi di sviluppo, organizzazioni che utilizzano quasi esclusivamente fondi pubblici e altre a cui singoli donatori privati elargiscono contributi.

Questo lavoro si propone di tracciare una ricostruzione storica del panorama italiano di organizzazioni non governative, altrimenti note con l'acronimo di ONG, ed essere quindi uno strumento introduttivo per navigare una simile complessità. La chiave di lettura storica è essenziale tanto per chi si occupa di ricerca su questo tema quanto per chi in questo ambito lavora; essa è finalizzata non solo a comprendere appieno la situazione presente delle organizzazioni non governative in Italia alla luce del loro passato (spesso estremamente vivo), ma anche a riconoscere e affrontare le prospettive future in termini di sfide e opportunità su più livelli che questo settore si troverà ad affrontare nel medio e lungo termine.

Il lavoro di analisi storica si intreccia con un'indagine sistemica che riguarda l'ambiente organizzativo in cui le ONG operano (Anheier e Themudo 2003): gli attori istituzionali e privati, le leggi e le politiche pubbliche, i finanziamenti. Tale approccio è necessario in quanto la storia delle ONG è fittamente intrecciata all'evoluzione delle politiche italiane di cooperazione allo sviluppo; in tal senso, Raimondi e Antonelli (2001) sottolineano come

¹ Il termine “cooperazione internazionale allo sviluppo” comprende tutte le forme di cooperazione internazionale destinate a sostenere il progresso economico e sociale nei paesi più svantaggiati del Sud globale, detti Paesi in via di sviluppo (PVS). Tra le diverse modalità di cooperazione si segnalano quella multilaterale, realizzata dagli Stati tramite le organizzazioni internazionali a vocazione universale (Nazioni Unite) o a vocazione regionale (Unione europea e banche regionali di sviluppo), e quella bilaterale si basa invece su accordi diretti tra Stati cosiddetti donatori e Stati cosiddetti beneficiari. In termini di contenuti, esiste poi una distinzione tra cooperazione tecnica, che promuove la fornitura di servizi, le missioni di esperti e un migliore utilizzo delle risorse economiche dei Paesi partner attraverso la diffusione di conoscenze e la valorizzazione delle risorse umane. La seconda è destinata a favorire l'afflusso di capitali e l'aumento delle risorse a disposizione degli Stati beneficiari. Un'altra forma di cooperazione è quella umanitaria d'urgenza e di aiuto alimentare, che comprende le attività di soccorso alle popolazioni colpite da calamità naturali, carestie, epidemie e conflitti (<https://www.treccani.it/enciclopedia/cooperazione-allo-sviluppo/>). Oggi, il termine “cooperazione allo sviluppo” risulta particolarmente problematico, in quanto se ne riconosce il carattere strumentale e strategico per avanzare gli interessi economici e geopolitici dei governi nazionali del Nord globale a scapito dell'autodeterminazione dei Paesi del Sud globale. All'idea di “sviluppo” fa da contraltare la “solidarietà internazionale”, una forma di cooperazione che evoca una critica anti-istituzionale e si basa sull'esperienza diretta dei gruppi della società civile del Nord globale con un loro personale impegno sul campo nei Paesi del Sud globale (Cereghini e Nardelli 2008).

l'assistenza pubblica (cioè governativa) allo sviluppo e la cooperazione non governativa non siano due approcci che comportano una contrapposizione tra modelli antagonisti, ma – seppur in modo dialettico – si integrano tra di loro². Nell'approcciarsi allo studio della cooperazione allo sviluppo in Italia non si può infatti prescindere dalle ONG: esse rappresentano uno degli aspetti più peculiari della cooperazione internazionale italiana, cioè una "solidarietà dal basso" che affonda le sue radici nelle dimensioni culturali cattoliche e laiche. La nascita e lo sviluppo della cooperazione internazionale in Italia infatti "è avvenuta sempre sulla base di stimoli e di proposte provenienti dalla sfera privata: dapprima i missionari, poi l'associazionismo di volontariato ed infine la stessa società civile colpita dalle immagini di carestia e di calamità che si abbattano su alcuni Paesi del Sud (...) Solo in un secondo momento, il governo ha aperto spazi di operatività riconoscendo sul piano giuridico l'impegno personale dei cittadini (riconoscimento della figura del volontario e del cooperante) e quello organizzato (ONG come soggetti autonomi) per poi assumere la gestione diretta di interventi e della stessa cooperazione" (Gaudio 1993, pp.38-39). Sempre Gaudio (1993, p.37) afferma che in tal senso "l'associazione di persone o fra soggetti, parità di rapporto, interessi comuni o interdipendenti fra loro sono alcuni dei requisiti di base sui quali si fonda il concetto della 'cooperazione' e gli elementi soggettivi, qualificanti e pregnanti di questo termine dovrebbero essere alla base di quella che ormai da quarant'anni viene definita 'la cooperazione allo sviluppo'". E ancora Ianni (2004, p.42) nota come le ONG siano le animatrici di una forma di cooperazione che "ha rappresentato il volto migliore della cooperazione, caratterizzato prevalentemente da motivazioni altruistiche e solidaristiche"; l'approccio "micro", attento cioè alle singole iniziative, alla dimensione multisettoriale e alla mobilitazione delle risorse locali ha costituito per anni la caratteristica degli interventi (...). Ad esso si affianca l'attenzione per i contesti nazionali e soprattutto per l'impegno nell'advocacy, volto a influire sulle politiche e la governance globali".

La struttura del lavoro segue il filo cronologico degli sviluppi e delle problematiche della cooperazione internazionale in Italia attraverso quattro punti di svolta nella storia della cooperazione non governativa:

- Gli inizi della cooperazione, tra gli anni Sessanta e Settanta – periodo in cui nasce e si sviluppa una maggiore consapevolezza da parte delle associazioni di solidarietà;
- L'affermazione e l'istituzionalizzazione delle ONG a cavallo tra anni Ottanta e Novanta, che testimoniano un imponente sviluppo di queste organizzazioni;
- La crisi della cooperazione e l'affermazione dell'aiuto umanitario d'emergenza dalla metà degli anni Novanta alla metà degli anni Duemila;
- L'affermazione dei nuovi modelli di cooperazione della società civile e l'arrivo delle ONG internazionali.

Per quanto riguarda il reperimento di informazioni, i dati cui il presente lavoro fa riferimento si basano su due tipologie di fonti:

² Isernia (1995, p.17) riscontra che nel caso della cooperazione governativa in Italia "abbiamo proprio l'esempio di tutto ciò che dovremmo aspettarci in Italia: radicali e rapidi cambiamenti di policy, l'introduzione di profonde innovazioni istituzionali, scelte rapide e accompagnate dallo spostamento di ingenti risorse finanziarie ed umane in settori tradizionalmente trascurati, un'accresciuta attenzione dell'opinione pubblica e dei partiti nei confronti di temi tradizionalmente ignorati". Raimondi e Antonelli (2001, p.172) sottolineano anche che "la politica di cooperazione in Italia, i processi decisionali e attuativi risultano generalmente caratterizzati dall'immobilismo, dall'assenza di innovazione, dalla frammentazione del consenso e dalla sclerosi amministrativa".

- Fonti primarie, costituite da 19 interviste qualitative a testimoni privilegiate e privilegiati della cooperazione (non tutte direttamente citate nel testo), realizzate in presenza e telematicamente prevalentemente tra la fine di ottobre e metà novembre 2020;
- Fonti secondarie, rappresentate da report specialistici, articoli scientifici e divulgativi e monografie.

Questa analisi, che si inserisce in un più ampio lavoro di ricerca di dottorato che analizza l'evoluzione dei modelli organizzativi adottati dalle ONG in Italia, vuole rispondere a una doppia esigenza: da un lato, al bisogno di ricostruire la storia evolutiva dell'arcipelago di organizzazioni di cooperazione e solidarietà internazionale per comprenderne modalità di lavoro, meccanismi di funzionamento, organizzazione interna e dinamiche di cambiamento; dall'altro, alla necessità di trasmettere la memoria storica di donne e uomini la cui vita personale si è profondamente intrecciata con quella professionale e che hanno devoluto il loro impegno lavorativo ai tanti temi della solidarietà internazionale. Queste persone hanno infatti visto nascere e crescere le iniziative di solidarietà internazionale della società civile italiana, accompagnandone i processi di sviluppo e trasformazione e accumulando pertanto un capitale conoscitivo di notevole rilevanza e portata, che però spesso non trova canali per essere raccontato e trasmesso alle nuove generazioni si attivano in questo ambito. Quanto emerge da questa narrazione è una storia di cambiamenti politici, finanziari e organizzativi che coinvolge istituzioni e società civile.

Condividendo lo spirito e l'esigenza di conoscere, comprendere e sapere per potersi orientare, il presente contributo rappresenta un necessario prodomo a una più lunga riflessione che contribuirà a sistematizzare e articolare le evoluzioni delle organizzazioni di cooperazione e solidarietà internazionale in Italia.

2. La definizione di ONG

Prima di procedere all'exkursus storico sull'evoluzione del sistema di cooperazione allo sviluppo in Italia e dei suoi attori non governativi, è opportuno condividere alcune informazioni preliminari sul soggetto e oggetto della nostra analisi: le ONG italiane di cooperazione, che in quanto forme organizzate della società civile rappresentative delle loro istanze costituiscono il fondamento della cooperazione non governativa.

Le ONG si inseriscono nel più ampio alveo del cosiddetto terzo settore, o settore no profit – una “variegata e magmatica dimensione” (Marcon 2002, p. 9) comprendente un'incredibile diversità di tipologie di organizzazioni: associazioni di promozione culturale, fondazioni, cooperative sociali, mutue, organizzazioni di volontariato e, ovviamente, ONG (Alberti e Giudici 2003). Queste diverse esperienze sono collegate dal filo rosso della loro estraneità a un primo settore (lo Stato) e a un secondo (il mercato), poiché né rientrano nelle logiche dell'impresa capitalista tradizionale, in quanto non ricercano profitto³, né appartengono alla sfera delle amministrazioni pubbliche, in quanto private⁴.

³ La mancanza di ricerca di profitto non si traduce automaticamente in una assenza di lucro per sé – bensì del concetto di lucro come tratto principale e modalità costitutiva di un'organizzazione. Nell'ambito del terzo settore spesso si parla infatti di un'economia sociale, cioè una tipologia di sistema economico caratterizzato allo stesso tempo da libertà di mercato e giustizia sociale, differente dall'economia di mercato fondata invece su interessi privati ed egoistici (Fumagalli 2012). L'economia sociale è animata da quegli attori del terzo settore che operano favorendo la partecipazione democratica sotto il principio della democraticità e che in un senso più ampio contribuiscono a definire un tipo di economia improntata a rimuovere le distorsioni generate dal mercato sul piano distributivo.

⁴ A tale proposito, è importante ricordare che Neera Chandoke (2003) avverte che descrivere il terzo settore come spazio distinto, alternativo e quasi incontaminato rispetto a stato e a mercato può non solo essere un approccio limitante, ma anche controproducente – in quanto non consentirebbe di comprendere come le realtà del terzo settore spesso riflettano la costellazione di poteri delle istituzioni esistenti.

La definizione di terzo settore è quindi permeata da pluralismo e indeterminatezza, e le stesse ONG rappresentano infatti un insieme eterogeneo di associazioni senza fini di lucro, dissimili per provenienza e finalità, ideologie ispiratrici e valori di riferimento, ambiti di intervento e modi di operare, forme organizzative e dimensioni (Alberti e Giudici 2003; Marchisio 2011). Non è possibile desumere, né dalla letteratura specialistica né dalle discussioni con esperti ed esperte del settore, una definizione univoca e unitaria di ONG – soggetti che attirano numerose definizioni e poco consenso (Glasius e Kaldor 2002). Ciò che emerge è una molteplicità di termini, descrizioni e classificazioni che collimano, confliggono e si sovrappongono tra loro.

Le ONG, secondo Raimondi e Antonelli (2001), comprendono una vasta gamma di formazioni sociali di diversa natura e ispirazione (religiose e laiche, politiche e settoriali), accomunate da tre principali caratteristiche: (i) l'assenza di fine lucrativo; (ii) la mancanza di vincoli istituzionali rispetto ai governi, e; (iii) l'impegno solidaristico verso i Paesi in via di sviluppo (PVS). La designazione delle ONG parte quindi da una "definizione negativa, o per sottrazione" (Marchisio 2011, p.19), da una doppia esclusione ed estraneità delle ONG con la sfera governativa e da quella economica (Pech e Padis 2004), che ricalca appunto quella del terzo settore in generale. Il carattere di definizione negativa si estrinseca chiaramente a partire dai due caratteri essenziali delle ONG: il carattere non governativo e quello non profit. A questi si aggiunge una valutazione sullo scopo delle attività di queste organizzazioni.

Il carattere non governativo si evince dal fatto che tali organizzazioni sono associazioni private, create da persone fisiche o morali accomunate da finalità, valori e motivazioni e impegnate a titolo personale e diretto in azioni di solidarietà internazionale (Raimondi e Antonelli 2001). La loro istituzione è quindi basata sul diritto privato e non su decreti o trattati tra stati, come avviene per le organizzazioni internazionali (Pech e Padis 2004). Tra le caratteristiche principali che le ONG devono rispettare per essere riconosciute in quanto tali, quindi, vi è la richiesta che esse siano formalmente costituite, che siano di natura privata e autogovernate (cioè che esplicino le proprie attività senza vincoli rispetto a governi nazionali e a istituzioni multilaterali), e che presentino una struttura democratica al proprio interno (Raimondi e Antonelli 2001; Marcon 2002).

Il carattere no profit (o non lucrativo) è dato dal fatto che le organizzazioni si impegnano a non distribuire gli eventuali profitti tra i propri membri, bensì a reinvestire gli utili delle attività associative solamente nelle finalità sociali determinate statutariamente (Salomon e Anheier 1999; Marcon 2002). Le organizzazioni no profit finanziano quindi le proprie iniziative attraverso donazioni esterne (di individui o altri soggetti) e basandosi, anche se non esclusivamente, sull'apporto del lavoro volontario e gratuito offerto da membri e simpatizzanti (Carrino 2016): proprio l'apporto fornito dal volontariato rappresenterebbe peraltro un'ulteriore caratteristica tipica delle ONG (Marcon 2002). Oltretutto, per mantenere il carattere non lucrativo, è necessario che tali associazioni diversifichino quanto più possibile le proprie fonti di finanziamento a garanzia della propria indipendenza, e che possiedano una gestione responsabile e trasparente dei propri fondi (Raimondi e Antonelli 2001).

Alle due succitate caratteristiche "negative" se ne aggiunge una terza "positiva", ovvero lo scopo delle ONG: esse devono infatti dimostrare di possedere una vocazione di utilità sociale (Marcon 2002; Pech e Padis 2004), svolgendo un ruolo di ponte tra pubblico e privato, tra stato e società civile, tra gruppi di cittadini e governo (Alberti e Giudici 2003) per perseguire la giustizia sociale, l'equità, la tutela e la promozione dei diritti umani nel mondo (Raimondi e Antonelli 2001). Kaldor e Glasius (2003) identificano le ONG come organizzazioni in parte istituzionalizzate, con uffici fissi e personale retribuito, che lavorano sull'advocacy o sul service delivery nei campi dello sviluppo, dell'ambiente, dei diritti umani e dell'aiuto umanitario.

Lo scopo che anima l'associazionismo di solidarietà in generale e le ONG in particolare è stato definito in molti modi: come risposta della società civile ai fallimenti dello stato e del mercato nell'assicurare un benessere diffuso; oppure come un approccio altruistico ai nuovi e ai vecchi problemi della società contemporanea. In tal

senso, lo scopo di utilità sociale rappresenterebbe quindi il tentativo della società civile di riappropriarsi della funzione di produzione di beni e servizi nell'interesse collettivo per rispondere a bisogni diffusi, una funzione precedentemente prerogativa dello stato ma che esso non è più in grado di soddisfare (Alberti e Giudici 2004)⁵. Riflettendo sul criterio dell'utilità sociale come carattere identificativo del terzo settore e delle ONG, non si può non citare la tensione e la coesistenza in questo settore di idealismo e realismo (Marcon 2002): si parla di idealismo perché il terzo settore mobilita la partecipazione e l'organizzazione di persone desiderose di essere protagoniste della vita sociale, di trasformare l'esistente e farsi rappresentare di fronte alle istituzioni per difendere i propri diritti e quelli degli altri – una strada alternativa all'egoismo sociale, alla mancanza di diritti e a un'economia che provoca alimenta disuguaglianze e comportamenti consumistici. Ma il terzo settore non opera in una bolla, e segue invece anche le logiche della società in cui opera: ha, insomma, un suo realismo. Questo si declina negli aspetti meno virtuosi di queste realtà: ricerca di fondi e affermazione che portano, a livello internazionale, nell'accettare logiche di guerra e violazione dei diritti umani, e a livello nazionale nel legittimare le discriminazioni sociali e le violazioni dei diritti di cittadinanza, implicite nell'accettazione di essere operatori di un cosiddetto "welfare dei poveri" (Marcon 2002).

La densità delle definizioni di ONG è ulteriormente complicata da una variabile geografica: in ambito internazionale e nella letteratura specialistica il termine ONG viene utilizzato per identificare più generalmente organizzazioni comunitarie di base e organizzazioni della società civile senza scopo di lucro: ne fanno quindi parte sindacati, organizzazioni religiose, movimenti di popoli indigeni, fondazioni, associazioni e altri ancora (Ianni 2011). Il termine ONG in Italia è invece correntemente impiegato come sinonimo (improprio) di ONG di sviluppo: identifica quindi solo un numero molto limitato di forme organizzate della società civile attive sul fronte della solidarietà e della cooperazione internazionale. La categoria di ONG in Italia ha origine dall'iniziale impiego tecnico del termine da parte di alcune leggi dello Stato italiano: secondo la legge 49/1987 (in vigore fino al 2014), tutti gli organismi non governativi operanti nel campo della cooperazione allo sviluppo potevano ottenere da parte del Ministero degli Affari Esteri (MAE) un riconoscimento di idoneità, che li qualificava appunto come ONG. Dal 2014, con l'adozione della legge n.125, alle ONG – indicate come organizzazioni "specializzate nella cooperazione allo sviluppo e nell'aiuto umanitario" (art.26) si affiancano molte altre associazioni e soggetti senza finalità di lucro (per es. associazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti di servizio civile, cooperative sociali, imprese sociali), riunite sotto la comune denominazione di "organizzazioni della società civile" (OSC). Il precedente impianto delle idoneità è sostituito dalla possibilità per questi soggetti di iscriversi a un elenco delle OSC, di competenza dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS)⁶. Da un punto di vista legale, quindi, possono essere definite ONG/OSC una serie di soggetti che assumono diverse forme giuridiche – tra cui principalmente associazioni e fondazioni. Molte di queste realtà, a prescindere dalla forma giuridica, sono peraltro accomunate dalla loro appartenenza alla categoria di "organizzazioni non lucrative di utilità sociale" (ONLUS)⁷, che le qualifica in quanto non aventi finalità di lucro (non profit). In sintesi, da un punto

⁵ Interessante in tal senso la Comunicazione della Commissione europea sulla promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa (04/11/1997), che afferma come queste organizzazioni "Contribuiscono alla creazione di posti di lavoro, forniscono una vasta gamma di servizi, rappresentano gli interessi dei cittadini di fronte a varie autorità pubbliche e hanno una parte importante nella promozione dei diritti umani, nonché un ruolo fondamentale nelle politiche di sviluppo" (<https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/dc142673-b759-4241-95ab-fca568df6ae5>).

⁶ <https://www.aics.gov.it/home-ita/opportunita/area-osc/osc/bando-osc-2/>

⁷ Decreto legislativo 460/1997 "Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale": https://www.governo.it/sites/governo.it/files/8_D.LGS460_1997.pdf.

di vista tecnico-operativo, la sigla ONG è almeno in parte confluita in quella di OSC; ciononostante, nel linguaggio comune il primo termine rimane dominante e maggiormente utilizzato.

Da tale quadro emerge come le ONG rappresentino quindi una ben delimitata porzione di settore non profit, quella maggiormente professionale e con livelli di attività economica più elevati – che rispettano i requisiti per l’iscrizione all’elenco dell’AICS. Non tutte le ONG hanno peraltro gli stessi livelli di professionalità e budget, dal momento che di questo gruppo fanno parte "esperienze affiliate a grandi organizzazioni internazionali e altre figlie del volontariato, ONG che gestiscono dai due a decine di milioni di euro all'anno, realtà che operano principalmente nell'ambito degli interventi umanitari in situazioni di emergenza e altre attive solo nello sviluppo, organizzazioni che agiscono utilizzando quasi esclusivamente finanziamenti pubblici e soggetti cui i privati affidano le proprie donazioni" (Martinelli 2014, p. 10).

Secondo Gaudio (1993), il termine ONG non è sufficientemente adeguato a descrivere l’intera galassia della solidarietà con i Paesi del sud globale – di cui le ONG semmai rappresentano un gruppo numericamente minoritario. La maggior parte dei soggetti di società civile impegnati nella cooperazione e solidarietà internazionale rappresentano invece un microcosmo mutualistico e associativo, caratterizzato da modestissimi livelli di finanziamento, minore strutturazione e grande apporto del volontariato. Per rendersi meglio conto delle proporzioni del settore no profit di cooperazione e solidarietà, e in particolare del rapporto tra le ONG e l’insieme di esperienze di solidarietà “dal basso”⁸, è utile rivolgersi ai dati dell’ultimo censimento ISTAT sulle istituzioni no profit in Italia del 2018. In prima battuta, si segnala che il censimento ha registrato una generale crescita nel terzo settore, che nel 2018 arriva a contare 359.574 istituzioni e 853.476 dipendenti, tra associazioni, fondazioni e cooperative sociali.

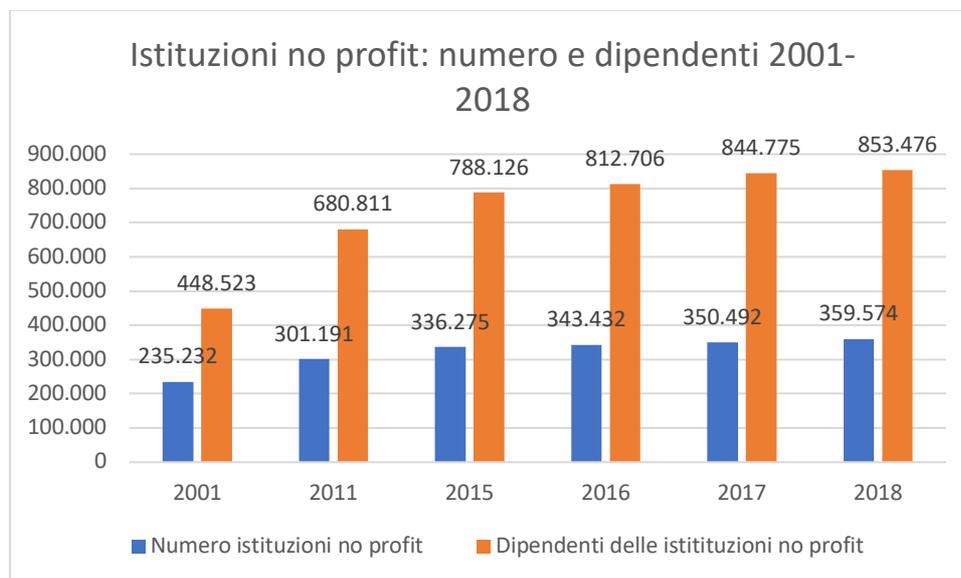


Figura 1. Istituzioni no profit. Numeri e dipendenti 2001-2018 (Fonte: ISTAT, 2019)

Tra le istituzioni censite, 4.313 (l’1,2% del totale) identificano come proprio settore di attività prevalente la cooperazione e la solidarietà internazionale, arrivando a impiegare un totale di 4107 dipendenti. Questo

⁸ La parcellizzazione del mondo della solidarietà internazionale in Italia è un argomento a tutt’oggi particolarmente dibattuto, tra fautori di accorpamenti e sostenitori della ricchezza culturale apportata dalla biodiversità di istituzioni no profit. Ad esempio, Siniscalchi (intervista 19 novembre 2020) sostiene che l’eccessiva diversificazione fosse “(...) una cosa ritenevo negativa. Con gli anni ho capito che la nascita di tante ONG è legata alla mobilitazione dei cittadini, era spontanea e arrivava da gruppi di persone legate ai temi della solidarietà”.

censimento è uno strumento a noi utile per dare corpo alla diversità dell'insieme di istituzioni no profit di cooperazione, costituito per la maggior parte di unità poco visibili e di dimensioni esigue – accanto a cui spiccano invece istituzioni di grandi dimensioni, con un numero rilevante di personale, bilanci consistenti e una struttura organizzativa complessa (Alberti e Giudici 2003). Ad esempio, il dato sui dipendenti delle istituzioni no profit di cooperazione è funzionale a rimarcare la discontinuità che si riscontra all'interno del mondo no profit di cooperazione: una netta prevalenza di istituzioni, infatti, basa le proprie attività sul lavoro volontario (87,6%), con bilanci ridotti derivanti da raccolte popolari e autofinanziamento (Marcon 2003). A fronte di esse, si riscontra la presenza di una minoranza che dimostra una maggiore dimensione e che diventa sempre più ristretta man mano che il personale aumenta: queste cifre rappresentano le ONG.

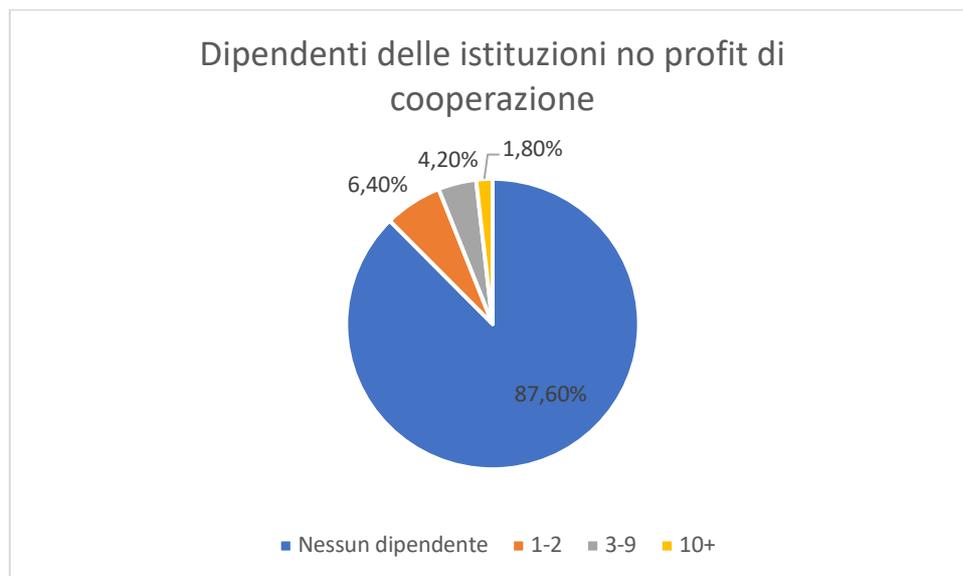


Figura 2. Dipendenti delle istituzioni no profit di cooperazione (Fonte: ISTAT, 2019)

In sintesi, si arguisce che il movimento della solidarietà internazionale all'interno della società civile italiana non coincide con le ONG, che ne rappresentano semmai per certi versi la parte più professionalizzata, ricca e competente. Tale proporzione è ulteriormente verificabile incrociando i numeri del censimento ISTAT del 2018 con quelli delle organizzazioni iscritte al registro dell'Agenzia italiana di cooperazione internazionale (AICS), che al 2019 risultavano essere 221 – appena il 5% del totale.

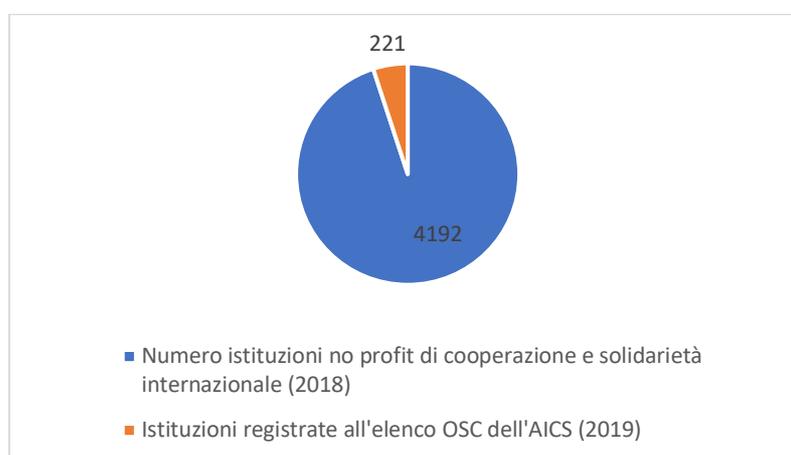


Figura 3. Istituzioni no profit di cooperazione e ONG (Fonte: ISTAT, 2019; AICS, 2020)

Come nota anche Marchisio (2011, p.12) in Italia oggi "(...) sono presenti migliaia di associazioni con diverse tipologie istituzionali, organizzative, di riferimenti valoriali che operano in vari ambiti di attività, alcune espressioni di realtà territoriali locali e internazionali, altre operanti a livello europeo e altre ancora funzionanti come maxi-strutture internazionali con affiliazioni nei diversi paesi". Questo quadro di riferimento ci è utile per fare da cornice e individuarne più facilmente le caratteristiche che connotano quel 5% di organizzazioni della società civile che ci interessa maggiormente – quelle che si sono staccate dal mare magnum delle associazioni più pulviscolari e con carattere di movimento (CIPSI 1989) e che si sono invece istituzionalizzate attraverso processi giuridico-formali: le ONG di cooperazione. Si può passare adesso alla panoramica storica dell'evoluzione della società civile italiana impegnata nella cooperazione e solidarietà internazionale.

3. Alle radici della cooperazione: dallo spontaneismo associativo alla prima regolamentazione del volontariato di solidarietà internazionale

3.1 La solidarietà in blocchi: tra volontariato cattolico e di sinistra

Le prime battute della storia delle ONG si hanno nel ventennio tra l'inizio degli anni Sessanta e la fine degli anni Settanta⁹: come rivela Sergi (intervista 18 novembre 2020), "l'associazionismo e il volontariato di promozione umana nasce nel bacino della realtà cattolica e laica, accompagnandosi alle tormentate vicende della seconda guerra mondiale e al risveglio delle indipendenze dei Paesi nel sud del mondo". Gli anni Sessanta, con le rivoluzioni culturali, sociali e politiche del tempo e i profondi mutamenti da esse innescate, fanno da proscenio all'affermazione delle associazioni di solidarietà internazionale (Marelli 2011).

In tale momento storico, l'associazionismo si caratterizza, secondo Mascia (1992), da una parte per una cultura assiologica, intrisa cioè di valori e di idealità, e dall'altra da una cultura pratica, all'insegna della sperimentazione sul campo in prima persona, attraverso l'invio di volontari coinvolti in micro-realizzazioni¹⁰ in diversi Paesi del Sud globale. Gli anni Sessanta e Settanta sono un periodo in cui si produce appunto un notevole sviluppo di associazioni radicate su base territoriale e dalla spiccata matrice popolare: in linea di massima le ONG italiane nascono da esperienze concrete di gruppi di persone che in vari modi erano entrate in contatto con i bisogni delle popolazioni del sud del mondo (Alberti e Giudici 2003).

Sull'impianto di queste iniziative popolari diffuse della società civile si baserà la cultura della cooperazione allo sviluppo di quel periodo. Come ricorda Marelli (2011, p.78) "la polarizzazione e le contrapposizioni che hanno caratterizzato quegli anni si sono pesantemente ripercosse nel mondo associazionistico e delle ONG per

⁹ Sono gli anni in cui, anche a livello internazionale, le ONG muovono i primi passi attraverso le campagne mondiali contro la fame, e ciò definirà per lungo tempo alcune delle caratteristiche di queste associazioni: da una parte l'alto senso della solidarietà concreta e specifica e dall'altra la loro mobilitazione immediata e di emergenza. Agli inizi c'era parecchia diffidenza nei loro confronti da parte dei governi e delle Nazioni Unite. Il loro riconoscimento ufficiale avviene verso gli inizi degli anni Settanta (anche se alcune di loro avevano già avviato le proprie attività tra il 1950 e il 1965): sono gli organismi e le istituzioni specializzate delle Nazioni Unite o altre a concedere loro i primi riconoscimenti (FAO, OMS, WFP, Comunità economica europea, ecc.), mentre il riconoscimento da parte dei governi nazionali, come vedremo, arriva solamente in un periodo successivo (CIPSI 1989).

¹⁰ Le micro-realizzazioni rappresentano il settore di intervento che più caratterizza storicamente le ONG italiane e le iniziative di solidarietà popolare. Esse tuttavia tendono a diventare meno centrali quanto più la ONG si istituzionalizza o razionalizza la propria attività di un'organizzazione complessa, acquisendo il più il carattere dell'impresa che quello dell'associazione spontanea (CIPSI 1989)

le tre decadi successive, denotando, a tratti, vere e proprie contrapposizioni ancora non del tutto sopite". Fino agli anni Ottanta, infatti, il mondo associazionistico riproduceva in molti modi una divisione in blocchi ideologici, "in quanto la società civile è sempre un po' specchio di quello che accade fuori da essa" (Viezzoli, intervista 19 novembre 2020). Tali contrapposizioni confluiscono e convergono in due principali filoni culturali e politici, entrambi a carattere universalistico e intrisi di valori e idealità, ma ideologicamente contrapposti: da una parte il filone religioso-missionario cattolico e dall'altra il filone laico di sinistra¹¹.

Il filone religioso-missionario del mondo cattolico muove i primi passi dall'evoluzione ed elaborazione culturale del fenomeno del missionariato, cioè l'insieme di attività di assistenza e apostolato portato avanti da membri del clero nel mondo e finalizzato principalmente alla conversione. Proprio grazie alle esperienze dirette sul terreno, il missionariato cattolico darà vita alle prime esperienze di solidarismo e servizio civile internazionale¹²: l'innovatività di queste iniziative sta nel fatto che esse, per la prima volta, coinvolgono non solamente il clero – ma anche il laicato (Petrelli, intervista 26 ottobre 2020). Tale mutamento è segno dell'apertura e del rinnovato impegno manifestati in quel periodo dalla Chiesa cattolica, sulla spinta dei richiami al dialogo ecumenico e alla solidarietà internazionale all'indomani del Concilio Vaticano II (esemplificati dalle encicliche papali *Pacem in terris* di Giovanni XXIII e *Populorum progressio* di Paolo VI) (Raimondi e Antonelli 2001). Ceravolo (intervista 10 novembre 2020) fa notare come alcune ONG, oggi ancora molto grandi (per es. CUAMM, COOPI e CELIM), nascono tutte proprio dalle prime esperienze di laicato missionario di specifici gruppi religiosi. Commentando questa innovazione, Ceravolo ricorda che "[L']Italia era culturalmente indietro - legata ancora al discorso religioso, alla visione del laico come ausiliare e ancillare rispetto al missionario religioso (...). Il laico è un tecnico che sopperisce alle mancanze conoscitive del missionario. Scopo del missionario è convertire la gente al proprio credo, e collateralmente fa tutta una serie di attività sociali, sanitarie ed educative (...). Particolarmente in Francia, nell'ambiente conciliare, si sviluppa una riflessione molto profonda sul ruolo del laico, non come servitore del prete nella chiesa ma con una sua profonda individualità e autonomia".

Il filone solidaristico laico, di sinistra e terzomondista, ha invece una variegata matrice di tipo politico, sindacale e di movimento. Tale filone si mobilita principalmente in appoggio ai movimenti di liberazione e alle lotte di decolonizzazione durante i vari cicli di indipendenza in Africa e in altri continenti (come ad esempio in Nicaragua), ha un'anima rivoluzionaria di ispirazione marxista e antimperialista, e pone l'attenzione sui diritti economici, sociali e culturali. Sorto da un impegno di tipo internazionalista, il volontariato legato a motivazioni politiche si è maggiormente interessato alle questioni legate all'indipendenza e alla giustizia sociale dei popoli del sud, oppressi da vecchie o nuove forme di dominazione (Boccella e Tozzo 2005).

Una parte significativa di quelle che diventeranno le ONG vede la luce in Italia a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta – siano esse di matrice cattolica o laica: sono le lotte terzomondiste contro l'occupazione e il neocolonialismo, le campagne contro la fame, una progressiva conoscenza delle condizioni del cosiddetto "sottosviluppo" e della povertà a stimolare la nascita di organizzazioni fortemente motivate e politicizzate, che beneficiano di un radicato rapporto con la società civile e sono caratterizzate da una notevole attività di base e

¹¹ È necessario sottolineare come le due anime della solidarietà internazionale non rappresentano compartimenti a tenuta stagna, ma hanno anche dialogato tra loro per giungere a sintesi culturali del tutto inedite: si pensi ad esempio alla teologia della liberazione di matrice latinoamericana, o come il terzomondismo abbia influenzato attivismi di tipo cattolico e laico.

¹² Le prime associazioni di matrice cristiano-cattolica che nascono in questo periodo sono ad esempio il Collegio universitario aspiranti medici e missionari (CUAMM) nel 1950, IBO Italia nel 1957; CIC (centro internazionale crocevia) nel 1958. Poi AIFO (Associazione italiana amici di Raoul Follerau) del 1961; Mani Tese nel 1964; COOPI nel 1965; MLAL (Movimenti Laici America Latina) nel 1966, lo SVI (Servizio volontariato internazionale) e ACRA (Associazione di Cooperazione Rurale in Africa e America Latina) nel 1968; Terra Nuova e Fratelli dell'uomo nel 1969.

di sensibilizzazione da parte di volontari e attivisti. Questo primo momento di solidarismo della società civile rappresenta un fenomeno limitato dal punto di vista organizzativo e finanziario: i gruppi sono piccoli, basati principalmente sull'impegno volontario e prive di una vera strutturazione o di importanti risorse finanziarie (Raimondi e Antonelli 2001). In un momento in cui lo Stato ancora non si interessa alla cooperazione, le attività principali di queste associazioni (cioè la partenza di volontari nei PVS e le iniziative politico-culturali di sensibilizzazione ai temi dello sviluppo in Italia) sono essenzialmente basate sull'autofinanziamento, realizzato attraverso iniziative di raccolta fondi di base (Marcon 2002) o attraverso le sovvenzioni di istituti in grado di stanziare i propri fondi, come ad esempio la Chiesa cattolica (Bertotto, intervista 23 ottobre 2020). Se da una parte tale mancanza di supporto governativo può apparire limitante, ciò consente comunque di andare al di là degli interventi di cooperazione concordati solamente tra governi e privi di partecipazione popolare, permettendo di riallacciare rapporti con Paesi con cui per esempio c'era un blocco del canale diplomatico (Mozambico, Angola, Cuba e paesi dell'America latina) (Silvia Stilli, intervista 4 novembre 2020).

Fino agli anni Settanta, "la solidarietà italiana verso il cosiddetto Terzo Mondo e gli aiuti alle sue popolazioni sono stati ambiti di intervento delegati e gestiti totalmente dal 'privato'" (Gaudio 1993, p.38). Prima di allora, "la cooperazione governativa si caratterizza per la frammentarietà degli interventi, l'assenza di un organico quadro istituzionale, l'indifferenza degli attori pubblici e la limitatezza delle risorse finanziarie" (Isernia 1995, p.75). Sempre Isernia (1995) rileva che tra gli anni Cinquanta e Settanta non esiste una struttura pubblica specificatamente competente per la cooperazione allo sviluppo: l'autorità è invece diffusa e frammentata tra Ministero degli affari esteri (in quanto principale ma non esclusivo soggetto), Ministero del tesoro (come responsabile dei contributi alle principali organizzazioni economiche internazionali, Ministero della pubblica istruzione (per quanto riguardava le borse di studio elargite agli studenti stranieri e i contributi alle università di Mogadiscio, Asmara e Nairobi), Ministero della difesa (in particolare in seguito all'adozione della legge Pedini del 1966 di cui si parlerà più avanti) e Banca d'Italia. In questo periodo dunque la cooperazione allo sviluppo conosce un avvio lentissimo, come testimoniano i numeri relativi all'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS¹³) dell'Italia - caratterizzato da bassi ed erranti volumi economici¹⁴.

¹³ L'APS è la misura chiave utilizzata in quasi tutti gli obiettivi di aiuto e nelle valutazioni delle prestazioni di aiuto. E' definibile come l'insieme dei trasferimenti pubblici a un paese in via di sviluppo o a un'organizzazione internazionale che si occupa di cooperazione allo sviluppo. Obiettivo principale di ogni trasferimento deve essere la promozione dello sviluppo economico e sociale dei paesi in via di sviluppo (MEF 2020).

¹⁴ <https://stats.oecd.org>.

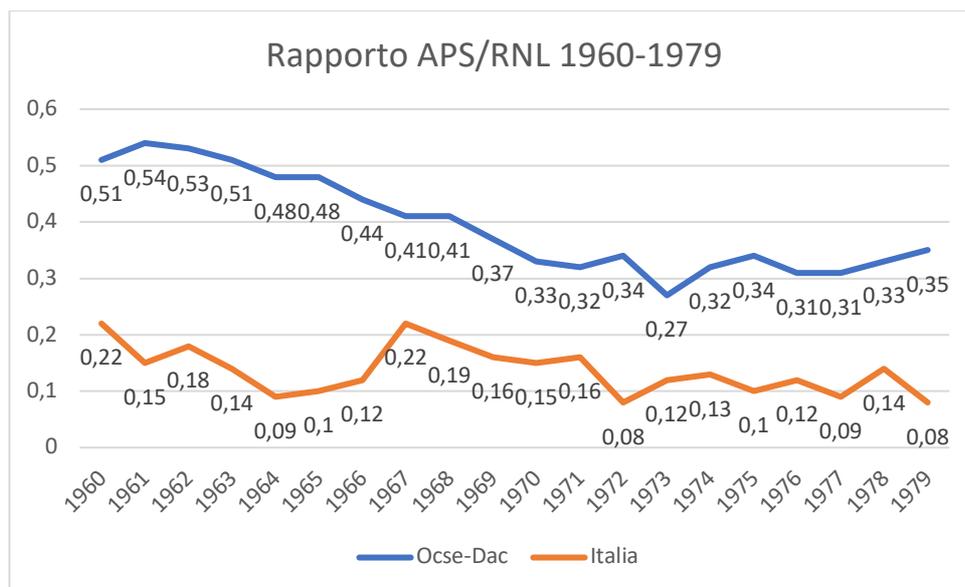


Figura 4. Rapporto APS/RNL 1960-1979 (Fonte: OECD.Stat)

3.2 La legge 1033/66: volontariato internazionale come alternativa all'obbligo di leva

A cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta i primi e spontanei interventi di solidarietà internazionale conoscono un progressivo riconoscimento pubblico e istituzionale che determinerà una maggiore strutturazione delle organizzazioni di cooperazione: risalgono infatti a questi anni infatti i primi provvedimenti legislativi a favore degli interventi di cooperazione (Marcon 2002). Sono proprio le organizzazioni di volontariato e solidarietà internazionale, sempre più attive e diffuse sul territorio italiano, a portare al centro del dibattito parlamentare il riconoscimento della propria attività all'estero – nella sostanziale indifferenza dei partiti politici, della burocrazia ministeriale e dell'opinione pubblica (Isernia 1995). In un tale quadro di disinteresse, l'associazionismo si organizza al fine di vedere riconosciuta da parte dello Stato un'attività di impegno internazionale che andava assumendo una notevole portata e mal si addiceva a una gestione 'spontaneista' di temi o interventi di grande complessità e che richiedevano maggiore preparazione. Per tale motivo, le associazioni italiane si sono attivate per ottenere una legge che, pur lasciando loro un ampio margine di indipendenza e di proposizione, regolamentasse il loro operato e desse loro garanzie (Alberti e Giudici 2003).

Grazie al ruolo decisivo giocato da molte associazioni italiane del tempo (in particolare dalle loro prime strutture di coordinamento e rappresentanza) e grazie così all'intenso dibattito tra laicato missionario e obiezione di coscienza, su iniziativa del senatore democristiano Mario Pedini l'8 novembre 1966 il Parlamento italiano vara la legge n.1033 (appunto la cosiddetta legge Pedini)¹⁵; essa passa alla storia per essere il primo riferimento legislativo della cooperazione allo sviluppo in Italia e il primo riconoscimento da parte dello Stato verso l'impegno privato e soggettivo delle associazioni di volontariato impegnate nella solidarietà internazionale¹⁶.

¹⁵ http://www.edizionieuropoe.it/LAW/HTML/23/zn46_11_02a.html.

¹⁶ La legge imprime finalità più solidaristiche a un impianto legislativo e culturale fino ad allora essenzialmente orientato dalle precedenti esperienze coloniali italiane – in particolare nel quadro dell'amministrazione fiduciaria della Somalia assegnata dalle Nazioni Unite all'Italia (https://www.treccani.it/enciclopedia/amministrazione-fiduciaria-italiana-in-somalia_%28Dizionario-di-Storia%29/). I primi stanziamenti di aiuti allo sviluppo erano stati a favore del Paese del Corno

La legge affronta le “Norme integrative del capo IX del Decreto del Presidente della Repubblica del 14 febbraio 1964 n.237 per la dispensa del servizio militare di leva dei cittadini che prestino servizio di assistenza tecnica nei Paesi in via di sviluppo secondo accordi stipulati dallo Stato italiano”: in pratica, essa autorizza il rinvio del servizio militare ai giovani che come servizio alternativo prestassero la loro opera assistenziale nei PVS per due anni, al termine dei quali si concedeva la dispensa dagli obblighi di leva (CIPSI 1989). In tale maniera, i giovani che decidevano per un impiego diverso durante i 24 mesi di ferma allora previsti dal servizio militare, si vedono riconosciute una serie di tutele: collocamento in aspettativa se dipendenti da enti pubblici, riconoscimento del periodo svolto all'estero ai fini dei punteggi per le graduatorie occupazionali, e un emolumento economico a fronte del periodo prestato come volontari. La questione del volontariato civile insomma acquisisce rilevanza in relazione alla possibilità di essere svolto in alternativa al servizio militare.

L'esperienza della legge Pedini non rappresenta tanto un punto di arrivo, quanto più uno snodo critico per le associazioni di volontariato sotto un doppio profilo. Da una parte, si comincia ad avvertire una prima esigenza di riforma interna alle associazioni all'insegna di una maggiore strutturazione: a fronte di un grande flusso di richieste di persone che volevano partire, infatti, si rende necessario per le associazioni di volontariato difendersi da coloro che semplicemente volevano evitare l'obbligo di leva ma non avevano alcun interesse nei temi del sottosviluppo e della solidarietà – mettendo in atto percorsi di selezione e formazione rigidi e approfonditi. Ceravolo (intervista 10 novembre 2020) ricorda infatti come “i corsi che facevamo negli anni Sessanta e Settanta erano assolutamente duri: andavano a selezionare le persone sulla base delle motivazioni reali, e scartare quelle che volevano solo farla franca”. Dall'altra, i gruppi di volontariato accrescono la loro pressione affinché la legislazione sulla solidarietà internazionale sia riformata per mostrare una maggiore organicità, mettendo in luce le seguenti criticità emerse in fase di attuazione della legge stessa (Marelli 2011):

- La normativa legittima un servizio civile che rimane però essenzialmente ed esclusivamente ancorato all'atto di obiezione di coscienza; un simile tipo di esperienza resta appannaggio di coloro che sono in obbligo di leva, lasciando fuori tutti i soggetti che non sono tenuti a prestare servizio militare (per es. le donne);
- Rimangono lacune sul trattamento economico, assicurativo e di sicurezza sociale dei volontari (a differenza di quanto accadeva per i dipendenti pubblici espatriati);
- L'applicazione della legge risente di notevoli ritardi: i primi volontari partiranno infatti solo due anni dopo l'entrata in vigore della normativa, e in numero comunque più limitato rispetto alle esigenze degli organismi di volontariato (che puntano il dito contro il Ministero della difesa, in quanto responsabile dell'approvazione delle richieste di servizio civile in alternativa alla leva militare);
- Non c'è effettivamente chiarezza sui soggetti presso i quali è possibile svolgere il servizio di volontariato. Ciò genera dubbi sulla portata solidaristica della normativa, in quanto ditte private, enti statali o religiosi detengono un certo margine di manovra nell'ottenere una facile disponibilità di personale poco remunerato.

3.3 La legge 1222/1971: il primo riconoscimento dell'associazionismo di cooperazione

Per superare questi ostacoli, nei seguenti anni vengono presentate al Parlamento una serie di proposte di riforma legislativa – avanzate in particolare con il supporto del volontariato cattolico. Marelli (2011, p.81) nota che in tale occasione il "dibattito parlamentare sulle problematiche dello sviluppo e sulla politica italiana in

d'Africa (90 miliardi di lire tra il 1950 e il 1960 e altri 60 nel 1961 e il 1971), essenzialmente finalizzati al risanamento del bilancio dell'ex colonia, rilancio del settore bananiero e formazione dei quadri tecnici locali (Marelli 2011).

questo campo (...) rivela la scarsa esperienza del nostro paese in materia, il provincialismo di molte analisi nostrane". Tale processo culminerà ad ogni modo con l'adozione della prima vera e propria legge sulla cooperazione allo sviluppo italiana: la legge 1222 del 15 dicembre 1971 sulla 'Cooperazione tecnica nei paesi in via di sviluppo' che dettava norme sul personale in servizio di cooperazione tecnica, sul personale in servizio di volontariato civile e sulle cosiddette disposizioni speciali per la Somalia¹⁷. I principali contenuti della nuova legge per quanto concerne la cooperazione non governativa riguardano i seguenti aspetti (CIPSI 1989; Marelli 2011):

- La legge garantisce un'estensione dello status di "volontario in servizio civile" ai "cittadini italiani di età non inferiore ai 20 anni che, in possesso di conoscenze tecniche e qualità personali necessarie, oltre che di un'adeguata formazione e di idoneità fisica, assumono contrattualmente – prescindendo da fini di lucro e di carriera – un impegno di lavoro in Paesi in via di sviluppo per la durata di almeno due anni per l'esercizio di attività dirette alla realizzazione di programmi di cooperazione tecnica" (art.26);
- L'attuazione di "attività dirette alla realizzazione di programmi di cooperazione tecnica" può avvenire, tra l'altro, per mezzo di "enti, associazioni od organismi italiani riconosciuti idonei ai sensi dell'articolo 30 a condizione che i programmi da essi disposti siano specificatamente approvati dal Ministero degli Affari Esteri" (art.26, comma b);
- Al Ministero degli Affari Esteri (MAE) è consentito dare "contributi per l'informazione, la formazione, l'addestramento, la selezione, l'impiego di volontari e per l'erogazione a favore di questi di sovvenzioni per le spese di viaggio e gli equipaggiamenti" e che nel caso in cui "i programmi di cooperazione tecnica predisposti dagli Enti, associazioni od organismi" prevedessero "interventi pluriennali con l'impiego esclusivo o prevalentemente di volontari di servizio civile" si stabiliva la possibilità di "un contributo (ministeriale) fino al 50% del costo complessivo del programma" (art. 30);
- La legge ridefinisce in generale la strutturazione della cooperazione internazionale assegnando al MAE la competenza in materia, pur in modo subordinato alle decisioni ultime prese dal Ministero del tesoro; la nuova struttura sarà incardinata nella neo-Direzione generale per la cooperazione culturale, scientifica e tecnica del MAE, con compiti di vigilanza e controllo delle attività di cooperazione tecnica svolte nei paesi in via di sviluppo (art.7).

Già da questi pochi elementi è possibile delineare alcuni punti fondamentali che influenzeranno nei decenni successivi tanto la strutturazione della cooperazione governativa italiana quanto l'organizzazione interna ed esterna dell'associazionismo di solidarietà. È opportuno notare in particolare quanto segue:

- In primis, mentre la precedente legge Pedini rappresentava un riconoscimento formale dell'esperienza individuale dei singoli volontari che desideravano partire per prestare servizio civile nei PVS, la nuova legge 1222/1971 sancisce un riconoscimento invece sul piano collettivo e politico delle associazioni di volontariato internazionale: "l'azione del volontariato internazionale, fino ad allora considerato un atto liberale degli individui, diventa un fenomeno collettivo" (Marelli 2011, p.84);
- Questo riconoscimento formale si sostanzia principalmente nella possibilità di concedere un titolo di idoneità a "enti, organismi e associazioni" che saranno quindi abilitati a svolgere attività di cooperazione tecnica nei PVS attraverso l'invio di volontari. La concessione dell'idoneità è sottoposta alla decisione di un Comitato consultivo misto¹⁸ e accordata qualora le associazioni siano ritenute

¹⁷ http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/10/zn29_04_002.html.

¹⁸ Il Comitato consultivo misto è "presieduto dal Ministro per gli Affari Esteri o dal Sottosegretario da lui delegato". Esso prevede la partecipazione di "nove esperti in materie tecniche, economiche e sociologiche, di cui tre designati da enti ed organizzazioni (...) operanti nel settore del servizio di volontariato civile" oltre a "tre designati dalle Confederazioni sindacali

capaci, disponibili a sottoporsi a controlli regolari, professionali e coerenti con le linee generali del Codice Civile¹⁹;

- L'istituto dell'idoneità rappresenterà un cardine del sistema relazionale tra Stato e organizzazioni di cooperazione negli anni successivi, in quanto a esso è legata la possibilità di accedere a finanziamenti pubblici per la formazione e l'impiego di volontari fino al 50% del costo complessivo del programma, nel caso di interventi pluriennali sostenuti principalmente da volontari in servizio civile.

Nonostante le succitate innovazioni che investono il mondo non governativo, la legge 1222/1971 si colloca in larga parte in continuità con l'impianto della cooperazione governativa del passato, soprattutto per quanto concerne il coordinamento 'multicefalo' tra diversi poli ministeriali, la secca distinzione tra cooperazione tecnica e finanziaria, una conseguente separazione della gestione degli aiuti bilaterali e multilaterali (questi ultimi competenza del Ministero del Tesoro), e una certa centralità del MAE – che segna un punto a suo favore nel conflitto tra i sostenitori di una struttura amministrativa autonoma (la cosiddetta Agenzia) e i difensori della competenza del MAE nella gestione della cooperazione allo sviluppo. Inoltre, rimane scarsissimo l'impegno finanziario in termini di APS, che rimane stazionario con una decrescente incidenza del prodotto interno lordo (Marelli 2011). Sempre Marelli (2011, p.84) osserva che "la legge fu insomma un compromesso tra le esigenze della burocrazia ministeriale e quelle delle organizzazioni di volontariato (...). Il compromesso ruotava intorno a due punti. Il primo tendeva a contemperare efficienza e rispetto delle procedure amministrative (...) a un servizio con particolare rapidità procedurale ed autonomia di spesa (...). Il secondo tendeva a bilanciare la guida politico-burocratica con l'apertura alle domande e alle istanze della società civile".

Più che per le sue innovazioni, la legge 1222/1971 rimane fondamentale in quanto compie un *coupling* tra volontariato sociale e cooperazione tecnica, andando a imposta un quadro istituzionale e una strutturazione dell'associazionismo che si andranno progressivamente ad affermare negli anni successivi.

3.4 La legge 38/1979: l'instaurazione dell'impianto di cooperazione governativa

A partire dal 1975, anno di naturale scadenza della copertura finanziaria della legge 1222/1971, si apre una fase di dibattiti sulla possibilità di riforma legislativa della cooperazione internazionale. Isernia (1995) sottolinea che tra le motivazioni e le pressioni interne dietro questa necessità di riforma si annovera nuovamente l'affermarsi del volontariato internazionale e il radicarsi delle esperienze dell'associazionismo di solidarietà, che dalla precedente legge avevano ricevuto un importante riconoscimento. Allo stesso tempo, a queste pressioni si aggiungono le scadenze legislative da rispettare, che imponevano alle forze politiche di affrontare la materia di assistenza allo sviluppo. L'insieme di queste circostanze porta all'approvazione, dopo un lungo iter legislativo

maggiormente rappresentative". La partecipazione delle associazioni di volontariato rappresenta insomma un riconoscimento sul piano politico, in quanto esse sono chiamate a partecipare alla definizione della politica estera del Paese al pari delle altre parti sociali (Marelli 2011).

¹⁹ "Gli enti pubblici o privati, le associazioni e gli organismi che operano nei settori della formazione, dell'addestramento o della selezione dei volontari in servizio civile o che intendano realizzare propri programmi di cooperazione tecnica possono ottenere il riconoscimento di idoneità con decreto del Ministro per gli affari esteri (...) a condizione che i medesimi risultino costituiti ai sensi degli articoli da 14 a 42 del codice civile, non perseguano finalità di lucro, diano adeguate garanzie in ordine di formazione, all'addestramento ed alla selezione dei volontari o all'attuazione dei propri programmi, ed accettino i controlli che saranno all'uopo stabiliti dal Ministero degli affari esteri" (legge 1222/1971, art.30).

durato due anni, della prima legge di riforma organica – la legge n.38 del 9 febbraio 1979 recante il nome di “Cooperazione dell’Italia con i Paesi in via di sviluppo”²⁰.

La legge 38/1979 non marca una grande discontinuità con il passato: le risorse economiche e umane a disposizione della cooperazione governativa rimangono molto limitate, mentre lo status e ruolo dell’associazionismo continua a essere riconosciuto. Ciononostante, si possono produrre alcune considerazioni sulle principali innovazioni di tale legge (Marelli 2011).

- Dal punto di vista concettuale, è presente un’evoluzione sostanziale dell’identità della cooperazione – in quanto il termine “cooperazione tecnica” precedentemente in uso viene sostituito con “cooperazione allo sviluppo”, comprendente “le iniziative pubbliche e private programmate ed attuate nei modi previsti dalla presente legge, e dirette a favorire il progresso economico e sociale, tecnico e culturale di tali Paesi, in armonia con i loro programmi di sviluppo” (art.1);
- Il Comitato consultivo perde i poteri di intervento attivo conferitigli dalla precedente legge (ovverossia la possibilità di formulare proposte di revisione), ma viene ampliato il numero di membri di diritto, che passano da 33 a 36, fra i quali le regioni e la Banca d'Italia (art.7);
- Sul piano gestionale, la legge riconduce sotto un’unica legislazione la cooperazione tecnica con quella finanziaria, in quanto viene creato il Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo in seno al Ministero degli Affari Esteri, che sancisce in ultima battuta la centralità del dicastero nel coordinamento degli altri ministeri coinvolti. Il Dipartimento è equiparato a una direzione generale ed è formato da dipendenti del MAE, funzionari di altre amministrazioni ed esperti privati (art.9);
- I criteri indicati per definire le priorità geografiche propendono a concedere finanziamenti ai paesi con “particolari rapporti con l’Italia” (art.5, comma d), il che produce un controsenso con quanto affermato precedentemente nell’art.1 della stessa legge, che indica che la cooperazione italiana “persegue obiettivi di solidarietà tra i popoli”. Questa lettura verrà peraltro mantenuta nei testi delle leggi successive, anticipando quel fenomeno preponderante e aspramente criticato di “aiuto legato”, ovverossia la condizionalità imposta dai donatori ai paesi beneficiari per cui lo stanziamento di risorse per progetti di cooperazione viene subordinato al ricorso a fornitori e forniture dei paesi donanti. A tale riguardo, Marelli (2011) rimarca che la cooperazione continua a essere vista come uno strumento schizofrenico e altalenante tra buonismo e affarismo, in cui la beneficenza è un valido alibi per continuare con i progetti di sviluppo l’azione di penetrazione commerciale delle imprese italiane nel mercato mondiale.

Per quanto concerne il mondo dell’associazionismo, la legge sancisce nuovamente alcuni punti fermi già espressi dalla precedente 1222/1971 e introduce alcuni elementi di novità (CIPSI 1989; Marelli 2011):

- In una prospettiva di continuità, è mantenuto l’impianto delle idoneità e la possibilità di accesso al sostegno economico. Infatti, “gli enti, gli istituti e gli organismi pubblici o privati che operino nel settore del volontariato civile realizzando propri programmi” possono essere riconosciute come idonei e conseguentemente finanziati attraverso “contributi o rimborsi spese” per attività riguardanti l’informazione, la selezione, la formazione e tutte le altre operazioni necessarie per il migliore impiego dei volontari; per le spese di equipaggiamento dei volontari stessi; per l’acquisto e il mantenimento dell’attrezzatura necessaria all’adempimento dei rispettivi compiti operativi; per gli oneri derivanti dalle assunzioni contrattuali” (art.37). Inoltre, i volontari in servizio civile che esercitino le proprie attività

²⁰ http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/10/zn29_01_07a.html.

con “enti, istituti e organismi italiani riconosciuti idonei ai sensi dell’art.37 nell’ambito di programmi approvati dal Dipartimento” (art.33, comma b) godono di una serie di diritti sociali e giuridici: hanno diritto al collocamento in aspettative se dipendenti di enti pubblici, a un’indennità di reinserimento, al riconoscimento del servizio prestato nei PVS e alla conservazione del proprio posto di lavoro qualora beneficiano del rinvio del servizio militare (art.38);

- In termini di novità operative, la legge introduce la possibilità per il Dipartimento del MAE di stipulare “speciali convenzioni (...) con gli enti, istituti ed organismi operanti nel settore del volontariato civile, la cui idoneità sia stata riconosciuta con decreto ministeriale” al fine di realizzare, per conto del MAE, progetti nei PVS (art.16). Sono questi i cosiddetti “progetti affidati”, che rappresenteranno uno dei principali canali di accesso ai finanziamenti pubblici disponibili. Regolati da normative secondarie, essi prevedono, in caso di approvazione, il finanziamento totale del costo del progetto in virtù del fatto che l’organizzazione “affidataria” è considerata a tutti gli effetti un’agenzia esecutrice di un’iniziativa governativa, ovvero di un progetto concordato tra l’Italia e un determinato PVS a seguito di un accordo bilaterale stipulato tra i due Paesi. L’altro canale di finanziamento delle organizzazioni della società civile è quello dei cosiddetti “programmi promossi”, cioè da loro direttamente presentati²¹.

La legge 38/1979 è rilevante in quanto segna la conclusione della parabola di crescente interesse verso la cooperazione internazionale e i suoi attori aperta dalla prima legge Pedini e poi dalla legge 1222/1971, e in quanto andrà a costituire una finestra di opportunità nella quale, come afferma Isernia (1995), negli anni Ottanta e primi anni Novanta si infileranno per ragioni diverse partiti, burocrazia e gruppi di interesse – portando all’istituzionalizzazione e politicizzazione della cooperazione, con grandi conseguenze per la cooperazione non governativa. Tali aspetti verranno trattati nei seguenti paragrafi.

4. L’istituzionalizzazione della cooperazione negli anni Ottanta: dall’associazionismo di volontariato alle ONG professionali

4.1 L’incremento dell’APS: un paradosso italiano

Gli anni Ottanta sono definiti dai teorici dello sviluppo il ‘decennio perso’²². Invece per l’Italia gli anni Ottanta e i primi anni Novanta corrispondono paradossalmente a un sostanziale quanto repentino incremento dell’impegno pubblico nel settore dell’aiuto allo sviluppo, che raggiunge in termini finanziari e organizzativi livelli paragonabili a quelli di altri paesi occidentali (Isernia 1995).

²¹ La pratica dei “progetti affidati” sarà bruscamente interrotta nei primi anni del 2000 a seguito di ripetuti tagli di bilancio della cooperazione, salvo poi ricomparire nell’ultima legge 125/2014.

²² Il trasferimento di risorse dai Paesi ricchi a quelli poveri subisce un drastico ridimensionamento negli anni Ottanta. La recessione del mondo industrializzato si ripercuote infatti anche nei paesi in via di sviluppo – innescando una crisi del debito particolarmente in Africa e America Latina, fortemente dipendenti dai propri partner commerciali nel Nord globale. Tra il 1980 e il 1989, il pagamento dei debiti fagocita e supera il flusso degli aiuti, degli investimenti e dei prestiti privati. La riduzione dei fondi destinati alla cooperazione, peraltro, è anche conseguenza degli anni di Ronald Reagan negli Stati Uniti e di Margaret Thatcher nel Regno Unito – sostenitori del dogma del dominio del mercato, della riduzione degli interventi statali e degli attacchi allo stato previdenziale. L’impiego di fondi pubblici per l’investimento in strutture socio-economiche in Paesi in via di sviluppo diventa conseguentemente fuori discussione. È anche in conseguenza della ritirata dello stato nella cooperazione che in questi anni si afferma il ruolo delle ONG, organizzazioni appunto private (Black 2004).

Sempre Isernia (1995, p.19) nota come "l'aumento quantitativo e qualitativo dell'impegno per la cooperazione allo sviluppo avviene (...) in un periodo in cui la maggioranza dei paesi donatori riducono i loro impegni e gli stessi fondamenti teorici e normativi dell'assistenza allo sviluppo sono sottoposti a severi attacchi sia da destra che da sinistra (...). In poche parole l'Italia decide di spendere di più quando tutti gli altri paesi occidentali decidono di restringere i cordoni della borsa e l'opinione pubblica italiana è coinvolta nei problemi del sottosviluppo quando all'estero le critiche ideologiche e scientifiche dell'utilità ed efficacia dell'aiuto si fanno più intense e trovano ascolto a livello politico. Vi è insomma la paradossale situazione per cui la politica di cooperazione è assente quando negli altri paesi si afferma, mentre si sviluppa quando negli altri paesi è soggetta a critiche sempre più radicali". Anche Raimondi e Antonelli (2001) rilevano come la rapida crescita dell'APS italiano rappresenti un paradosso al confronto degli altri Paesi OCSE DAC²³ e individuano alcuni elementi distintivi della situazione italiana negli anni Ottanta (un "mix di motivazioni altruistiche o umanitarie ed egoistiche") che contribuiscono a spiegare tale incongruenza:

- In primis, la cooperazione negli anni Ottanta diventa una questione politicamente rilevante; la problematica del sottosviluppo si pone al centro del dibattito politico e culturale, configurandosi come un tema fondamentale nelle relazioni tra sistema politico e società civile – alla luce di un maggiore e generalizzato sostegno dell'opinione pubblica. La crescente visibilità pubblica avviene in virtù soprattutto delle azioni del Partito radicale (Isernia 1995). Marco Pannella, leader del partito, avvia nel febbraio del 1979 una campagna pubblica di mobilitazione tanto in Italia quanto presso il Parlamento europeo, denunciando il cosiddetto "sterminio per fame nel mondo". Tale iniziativa risulterà molto efficace nell'aumentare l'attenzione dell'opinione pubblica sul tema, anche grazie al focus su un obiettivo di ampia visibilità, di immediata rilevanza e di facile comprensione: la fame nel mondo. Mantenendo il messaggio molto semplice, la campagna stabilisce in maniera altrettanto semplice e apparentemente intuitiva la soluzione: stanziare 4000 miliardi per salvare tre milioni di vite umane. Petrelli (intervista 26 ottobre 2020) ricorda che la campagna dei radicali "ha avuto i suoi pregi e i suoi limiti – ma che per la prima volta pone a livello di dibattito pubblico di massa il tema dello sviluppo, prima confinato alle parti della società più sensibili. La società civile mette al centro della discussione i temi del pacifismo, dell'abolizione delle armi, dell'ambientalismo";
- In secondo luogo, anche come conseguenza dell'aumento della sensibilità dell'opinione pubblica italiana nei confronti del tema del sottosviluppo, la cooperazione assume in quegli anni un ruolo centrale nel sistema politico italiano: i partiti comprendono l'importanza di acquisire e controllare quei settori dell'amministrazione pubblica dedicati alla cooperazione allo sviluppo – con la conseguente possibilità per le forze politiche di influenzare un'area fondamentale come la politica estera e di ottenere un ritorno di immagine presso l'opinione pubblica. Negli anni Ottanta, la cooperazione e la relativa gestione passano "nelle mani del 'sistema dei partiti' di governo, dei vari Ministri degli Esteri e delle forze economiche, imprenditoriali e sindacali" (Gaudio 1993). Sempre Gaudio (1993) fa riferimento alla strategia del Partito socialista di rafforzare la sua posizione negoziale nei confronti del principale alleato, la Democrazia Cristiana, e dell'opposizione, il Partito Comunista Italiano –

²³ All'interno dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) opera il Comitato per l'aiuto allo sviluppo (noto appunto con l'acronimo inglese di DAC, *Development assistance committee*). Fanno parte di questo comitato 30 Paesi, che collaborano allo scopo di meglio indirizzare le politiche di cooperazione allo sviluppo, individuare i principi comuni e definire le linee guida, gli standard degli interventi da realizzare e gli obiettivi da raggiungere (<https://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/>).

manifestando la volontà di influenzare la politica estera, monopolizzata per decenni dalla Democrazia Cristiana;

- Infine, la recessione economica globale degli anni Settanta e la conseguente crisi avevano ridotto gli scambi di mercato, la domanda mondiale e la competitività delle imprese e dell'economia dell'Italia, spingendo le lobby commerciali italiane a cambiare atteggiamento e cercare nell'APS forme di sostegno e promozione per le proprie esportazioni. Ecco che le pressioni dei poteri economici si uniscono e convergono con quelle preesistenti dei gruppi solidaristici e altruistici della società civile nel richiedere maggiori risorse assegnate alla cooperazione;

La crescita dell'APS degli anni Ottanta e la "politicizzazione" della cooperazione sono quindi il risultato di una combinazione "casuale" (Isernia 1995) di circostanze diverse, che agiscono tanto a livello interno quanto a livello internazionale; tale concomitanza genera una miscela in grado di far partire la macchina della cooperazione, in conseguenza dell'aumentato interesse della sfera pubblica e del sistema dei partiti a fare e gestire la cooperazione. Le risorse dedicate dallo Stato italiano alla cooperazione con i PVS si quadruplicano in termini costanti in poco meno di un decennio, passando "dallo 0,08% del Prodotto nazionale lordo (PNL) del 1979 allo 0,15% del 1980, fino a pervenire allo 0,31% del 1990" (Gaudio 1993, p.40): in controtendenza con molti altri paesi donatori, "nel 1980, il contributo italiano costituiva poco meno del 2% del totale dell'assistenza pubblica mondiale (...), mentre nel 1989 la quota italiana costituisce il 6,2% del totale mondiale" (Marelli 2011, p.18). "Un risultato ancora più positivo se si considera il fatto che di queste risorse solo il 39,4% era destinato al capitolo 'multilaterale' attraverso cui l'Italia partecipa e finanzia azioni, progetti e iniziative di organismi intergovernativi dei quali è membro" (Marelli 2011, p.99-100). Gaudio (1993, p.41) sintetizza bene lo spirito di quegli anni: "Nel momento in cui (...) si è instaurato nel nostro Paese il trasferimento di 'delega piena' della gestione della solidarietà alla sfera pubblica, non solo si è registrato un trend crescente delle risorse destinate alla cooperazione ma, com'è tipico di ogni centro di potere che vuole utilizzare la gestione del denaro pubblico quale strumento di crescita del 'consenso', si è verificato un coinvolgimento nella gestione di queste 'attività di cooperazione' un numero sempre crescente di 'imprese ed aziende', pubbliche e private, e un aumento del numero stesso delle organizzazioni non governative riconosciute come idonee".

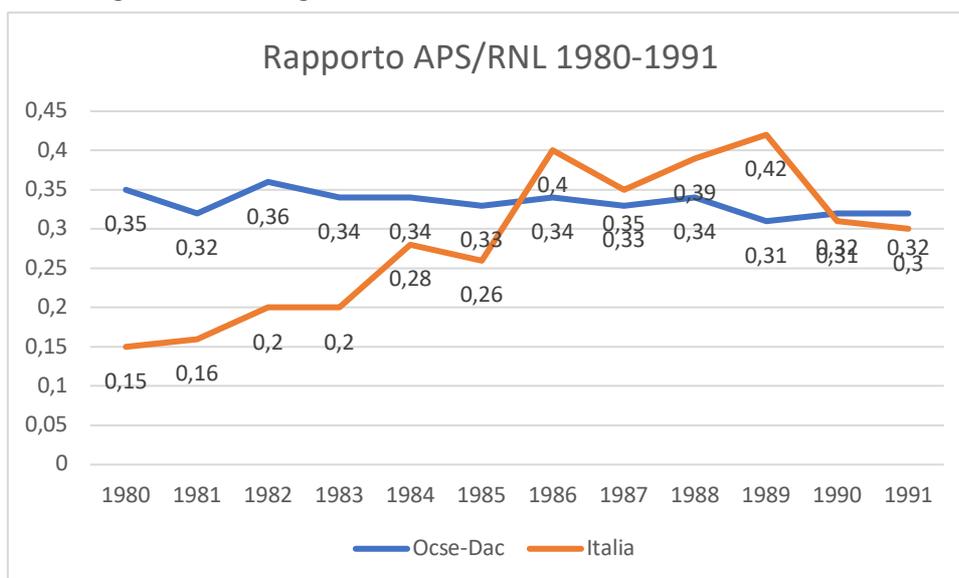


Figura 5. Rapporto APS/RNL 1980-1991 (Fonte: OECD.Stat)

Sempre Gaudio (1995, p.41) intravede in questo contesto l'affacciarsi di alcuni elementi di distorsione: "Decisioni e miliardi [sono] elargiti non sulla base dei bisogni prioritari delle popolazioni destinatarie, ma in funzione delle offerte e dei servizi prodotti proposti dagli imprenditori 'amici' o della loro maggior o minor disponibilità ad elargire contributi (...). La cooperazione italiana è diventata così lo strumento 'principe' di supporto al commercio estero delle imprese italiane". Tale tendenza verrà sancita dall'adozione di un fondo straordinario di aiuti attraverso la legge 73/1985.

4.2 La legge 73/1985: il FAI, tra grandi finanziamenti e malacooperazione

Sono anche le circostanze globali dei primi anni Ottanta a determinare l'aumento di fondi italiani destinati alla cooperazione con PVS. Marelli (2011) ricorda come all'inizio degli anni Ottanta diverse regioni africane furono interessate da alcuni periodi di dura siccità. In particolare, nel 1984 l'Etiopia fu gravemente colpita da una carestia e da una serie di conflitti con l'Eritrea – con scarsissime possibilità per gli aiuti internazionali di raggiungere le regioni maggiormente colpite a causa della perdurante instabilità dell'area. All'aggravarsi della situazione, diversi governi di Paesi donatori e le associazioni umanitarie si impegnarono con iniziative senza precedenti²⁴.

Per quanto concerne il caso italiano, alle radici del rinnovato impegno nella cooperazione si riconosce una convergenza tra gli interessi verso l'Etiopia per retaggio il coloniale che metteva il Paese del Corno d'Africa al centro degli interessi prioritari della cooperazione dell'Italia e lo sciopero della fame organizzato da Marco Pannella insieme ad altri parlamentari del movimento radicale, che riceve al tempo grande risalto sui media nazionali. Il rilancio di una politica italiana di impegno nella cooperazione è sancito da una nuova legge: una serie di dibattiti parlamentari, nel periodo in cui il governo in carica è presieduto da Bettino Craxi con Giulio Andreotti alla guida del MAE, porta infatti all'adozione della legge straordinaria 73/1985, che regola la "Realizzazione di programmi integrati plurisettoriali in una o più aree sottosviluppate caratterizzate da emergenza endemica e da alti tassi di mortalità"²⁵. La legge istituisce peraltro il cosiddetto Fondo aiuti italiani (FAI), con uno stanziamento straordinario di 1.900 miliardi di lire da spendere entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge. Tra l'altro, la legge prevede interventi in 29 paesi caratterizzati da situazioni di emergenza endemica, a cui si aggiunge la possibilità di procedere a interventi straordinari al di fuori dalle aree espressamente indicate dalla normativa. La legge prevede anche la figura di un Sottosegretario di Stato per gli Affari Esteri con attribuzione di poteri straordinari, dotato di un ampissimo margine di discrezionalità nella scelta dei programmi di intervento (Isernia 1995). L'impianto della legge, in quanto appunto straordinaria, dà la possibilità di agire in deroga alle normali procedure di controllo e di contabilità dello stato, con la motivazione di rendere possibili interventi di estrema urgenza da attuare con la massima tempestività (Marelli 2011). Ma proprio in virtù di un tale approccio emergenziale, "molti osservatori hanno sollevato perplessità sulla funzionalità operativa ed efficacia gestionale di questo meccanismo" (Isernia 1995, p.116), mentre un rapporto OCSE DAC (1999) rileva l'espansione troppo rapida dei programmi di aiuto in Italia negli anni Ottanta a fronte di strumenti amministrativi insufficienti. La grande e celere espansione di finanziamenti disponibili, particolarmente in seno al FAI, e la correlata *deregulation* procedurale portano con sé una serie di problematiche tanto interne quanto esterne, che avranno pesantissimi impatti sulla politica italiana in generale e sulla cooperazione allo sviluppo in particolare.

²⁴ È in tale occasione che, per la prima volta, questioni inerenti all'Africa vengono massicciamente mediatizzate in tutto il mondo. Un esempio è il concerto Live Aid, tenutosi il 13 luglio 1985 in contemporanea tra Londra (Regno Unito) e Philadelphia (Stati Uniti), un'iniziativa in cui diversi artisti si sono esibiti per 16 ore in mondovisione per raccogliere fondi al fine di alleviare la carestia etiopica di quegli anni (<https://www.britannica.com/event/Live-Aid>).

²⁵ http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/64/zn98_01_026264.html

Le problematiche interne al FAI si collegano a tre scelte principali, che riguardano gli organi responsabili, le risorse stanziare e le tempistiche. La legge 38/1979, che nel 1985 era ancora in piena vigenza, prevedeva già la possibilità per il Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo di intervenire in situazioni di emergenza. Ciononostante, il governo decide comunque di affidare la responsabilità dell'esecuzione del FAI all'esterno del MAE, a persone peraltro prive di esperienze pregresse in materia di aiuto umanitario. Per quanto riguarda le risorse e le tempistiche, lo stanziamento di 1900 miliardi di lire appare esorbitante al confronto dell'intero budget della cooperazione, peraltro fissando una scadenza (18 mesi) molto stringente per il loro utilizzo (Marelli 2011).

Le problematiche esterne riguardano gli impatti dell'adozione della legge straordinaria tanto nei Paesi beneficiari quanto in Italia. Nei paesi beneficiari, "l'Italia esporta il sistema di corruzione in ambito di cooperazione" (Petrelli, intervista 26 ottobre 2020); si segnalano infatti numerosi casi, a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, di cosiddetta *malacooperazione* – neologismo indicante "attività di cooperazione internazionale gestita in modo poco trasparente ed efficace"²⁶: grandi interventi infrastrutturali inutili e dannosi, "cattedrali nel deserto", speculazioni e progetti ideati per il tornaconto di soggetti italiani, principalmente imprese italiane con il coinvolgimento di alcune associazioni di società civile – chiamate a risolvere i problemi causati dagli stessi ideatori dei progetti (Marcon 2002). Tali "forme ambigue" (Bertotto, intervista 23 ottobre 2020) di intervento hanno impatti devastanti "in termini sociali, economici, ambientali e politici: spostamenti di intere popolazioni, disastri climatici, corruzione politica, sfruttamento delle risorse naturali e dei lavoratori" (Stilli, intervista 4 novembre 2020)²⁷. In Italia, la legge segna la modificazione della platea degli attori coinvolti nella cooperazione internazionale, dentro e fuori il mondo della società civile. La legge estende infatti la collaborazione dello Stato italiano con diversi soggetti, sospendendo i criteri selettivi precedentemente in vigore. Secondo Marelli (2011), era sufficiente essere un'associazione di fatto, senza riconoscimento del MAE, per potere accedere ai finanziamenti del FAI, favorendo lo scadimento qualitativo delle piattaforme culturali e socio-politiche di molti organi di cooperazione (CIPSI 1989). Peraltro, le imprese e società italiane si affrancano in quanto soggetti beneficiari di quantità ingenti delle risorse destinate all'APS, sia sotto forma di dono sia ricorrendo ai crediti di aiuto, aumentando una commistione tra affari e solidarietà che porta a un'impennata delle percentuali di aiuto legato della cooperazione governativa (Marelli 2011).

Secondo Marcon (2002), gli scandali, le ruberie e gli sprechi associati al FAI rappresentano uno dei più grandi saccheggî di fondi pubblici degli anni Ottanta. La cooperazione internazionale, infatti, si mette al servizio del commercio con l'estero e delle imprese, configurandosi secondo logiche geopolitiche spartitorie, inefficienti e burocratiche, che manderanno in tilt la cooperazione italiana. Tali circostanze rappresentano l'anticamera di Farnesopoli, che agli inizi degli anni Novanta travolgerà con conseguenze irreversibili la cooperazione italiana (Marelli 2011), come vedremo più avanti.

²⁶ https://www.treccani.it/vocabolario/malacooperazione_%28Neologismi%29/.

²⁷ Tra i casi esemplificativi di malacooperazione si possono citare il finanziamento alla Nuova Castoro, che ricevette appalti per un valore di 135 miliardi; i 200 silos mai collaudati e inutilizzati in Sudan; i 450 km di strade nel deserto somalo per gli eserciti del dittatore Siad Barre; la diga di Matam in Senegal; le 3 tonnellate di farina avariata venduta da Cremonini al Perù; i 450 miliardi di lire erogati alla Salini per il progetto Tana Beles in Etiopia, con la drammatica rimozione delle popolazioni locali dalle aree fertili verso zone aride; la devastazione ambientale nel Delta del Niger associata alle attività dell'ENI (Marcon 2002; Marelli 2011).

4.3 La legge 49/1987: una riforma organica della cooperazione allo sviluppo italiana

La legge 73/1985, essendo una normativa a termine, conteneva in sé già la necessità di una riforma complessiva del settore – in particolare perché la precedente legge 38/1979 ne era rimasta scorporata. La discussione, dunque, riprende nella Commissione affari esteri della Camera dei deputati, dove tra il 1985 e il 1987 la possibilità di riforma percorre un iter legislativo rallentato da serie di motivazioni, tra cui la varietà di posizione tra i diversi partiti e le grandi difficoltà della coalizione pentapartitica (particolarmente tra socialisti e democristiani), la caduta dell'attenzione pubblica dopo l'istituzione del FAI e l'assenza dal dibattito del Partito radicale, che denunciava il generale disinteresse politico verso la cooperazione. Alcuni fattori di pressione sono invece la scadenza della legge 73/1985 (precedentemente prorogata fino al 1987) e le pressioni dell'opposizione (Partito Comunista Italiano e Sinistra indipendente) per la riconduzione del FAI entro un'unica gestione – problema riconosciuto anche dalle altre forze partitiche, che hanno la tendenza a preferire il miglioramento del quadro organizzativo esistente piuttosto che sceglierne uno nuovo (Isernia 1995).

Il 28 febbraio 1987 viene promulgata la legge n.49, chiamata 'Nuova disciplina dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo'²⁸. Da un punto di vista complessivo, essa presenta grandi continuità con la precedente legge 38/1979: Isernia (1995 p.128) segnala che "[u]na volta delineato il quadro, con la legge 1222/1971, le leggi successive si sono limitate ad aggiungere competenze, moltiplicare gli uffici, allargare i compiti, senza però alterarne la natura. (...) Tra il 1971 e il 1987 la materia è cresciuta attraverso precisazioni, spostamenti, modifiche e qualificazioni dei poteri e competenze dei diversi organi che non alterano però il quadro istituzionale". La legge codifica comunque nuove soggettività e legittima nuove tendenze nel fare cooperazione, venendo considerata al tempo innovativa e all'avanguardia nel contesto dei Paesi europei.

Ci sono alcune caratteristiche su cui è opportuno porre l'attenzione:

- L'ampliamento della nozione di cooperazione, che va a includere un più vasto spettro di obiettivi sociali, politici e umanitari (art.1, comma 2) e rende finalità e obiettivi della cooperazione coerenti con gli scopi della solidarietà e dei diritti umani (pur rimanendo "parte integrante della politica estera dell'Italia");
- Il mantenimento della ripartizione tra competenze e gestione dei fondi bilaterali (MAE) e multilaterali (Ministero del tesoro) (art.4);
- Il rafforzamento della responsabilità del MAE, attraverso la creazione della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS), che riassume le competenze del precedente Dipartimento e del FAI (art. 10);
- La conferma del ruolo del Comitato consultivo per la cooperazione allo sviluppo, la cui composizione ricalca quella della legge precedente (art.8)²⁹;

²⁸ Relatore della legge fu il senatore Gilberto Bonalumi della Democrazia Cristiana, con il supporto di dirigenti di federazioni e importanti ONG: Gildo Baraldi (COCIS), Rosario Lembo (CIPSI), Umberto Farri (ICU), Felice Rizzi (FOCSIV) e Nino Sergi (ISCOS); http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/10/zn29_01_086.html.

²⁹ Il Comitato voleva rappresentare un tentativo di coinvolgimento più ampio della società civile e politica negli sforzi di solidarietà internazionale, ma il suo effettivo potenziale non sarà mai realizzato. Isernia (1995, p.200) nota che "(...) al Comitato Consultivo (...) è stato impedito di svolgere correttamente il suo ruolo istituzionale di stimolo verso la cooperazione ufficiale (...) Nella sostanza non si è mai creduto alla partecipazione popolare, e quest'ultima è stata solo utilizzata nei suoi aspetti formali per legittimare quanto di illegale si faceva negli uffici della Farnesina". Tale organo, rimasto per molti anni comunque all'interno del sistema di cooperazione italiana, sarà soppresso in seguito all'entrata in vigore della legge 537/1993, allorché una riforma voluta dall'allora Ministro della Funzione Pubblica Franco Bassanini abolirà molti degli organi collegiali dell'amministrazione pubblica (Marelli 2011).

- Il primo utilizzo del termine “organizzazioni non governative” (art.2 comma d) per indicare le organizzazioni di cooperazione e volontariato riconosciute dal MAE, sancendo l’inizio della fortuna di un termine che oggi è ancora il più utilizzato anche a livello popolare;
- L’istituzione di un’apposita Commissione per le organizzazioni non governative, presieduta dal Direttore generale della DGCS e composta da altri sette membri scelti dal MAE, di cui tre rappresentanti delle ONG. Funzione principale della Commissione è quella di esprimere pareri obbligatori in relazione al riconoscimento e alla revoca di idoneità per le ONG operanti nel settore della cooperazione (art.28, comma 1) e in relazione ai contratti per i volontari in servizio civile.
- L’apertura formale della cooperazione a nuovi soggetti come enti locali, università e centri di ricerca (artt. 2 e 21).

Per quanto concerne le ONG in particolare, vi sono nella legge alcuni punti qualificanti (contenuti negli artt. 28-34) che riconoscono il ruolo e la soggettività delle organizzazioni non governative nella piena realizzazione delle politiche di cooperazione:

- Gli organismi non governativi che operano nel campo della cooperazione allo sviluppo possono ottenere il riconoscimento di idoneità (o vederselo revocare), dipendentemente dal parere della Commissione per le ONG. Condizioni che le associazioni devono soddisfare per essere riconosciute come idonee includono:
 - Costituzione ai sensi degli articoli 14, 36 e 39 del Codice Civile;
 - Fine istituzionale di svolgere attività di cooperazione allo sviluppo in favore di popolazioni del terzo mondo;
 - Non perseguimento di finalità di lucro e obbligo di destinare ogni provento a fini istituzionali;
 - Assenza di rapporti di dipendenza con enti, italiani o stranieri, pubblici o privati, aventi fine di lucro;
 - Rispetto di garanzie sulla realizzazione delle attività previste anche attraverso la disponibilità di strutture e personale qualificato necessario;
 - Documentazione di esperienza e capacità operativa di almeno tre anni, in rapporto con i PVS nei settori per cui si richiede l’idoneità;
 - Accettazione di prestarsi a controlli periodici della DGCS;
 - Presentazione di bilanci analitici relativi all’ultimo triennio o documentazione della tenuta della contabilità;
 - Presentazione di una relazione annuale sullo stato di avanzamento dei programmi in corso.

Percorrendo un iter di valutazione condotto dai funzionari della DGCS, l’idoneità una volta ottenuta garantisce alle ONG l’accesso ai benefici di legge per le proprie attività e personale. Vengono identificati quattro tipi di idoneità, tra loro indipendenti; esse sono concesse:

- Per la realizzazione di programmi a breve e medio termine nei PVS;
 - Per la selezione, formazione e impiego di volontari in servizio civile;
 - Per attività formative in loco dei cittadini dei PVS;
 - Per attività di informazione ed educazione allo sviluppo.
- Il MAE può concedere “contributi per lo svolgimento di attività di cooperazione promosse dalle ONG, in misura non superiore al 70 per cento dell’importo delle iniziative programmate, che deve essere integrato per la quota restante da forme autonome, dirette o indirette, di finanziamento”; le attività

supportate da tali contributi prendono il nome di “progetti promossi”. Ma alle ONG può anche essere “affidato l'incarico di realizzare specifici programmi di cooperazione i cui oneri saranno finanziati dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo”, cioè possono ricevere finanziamenti come agenzie di implementazione di progetti precedentemente identificati e scritti dalla DGCS (OECD 1999). Una novità in termini di finanziamenti è rappresentata dai ‘contributi deducibili’, che segneranno un momento fondamentale per il finanziamento delle ONG. All’articolo 30 si stabilisce infatti che “i contributi, le donazioni, le oblazioni erogati da persone fisiche e giuridiche in favore delle Organizzazioni non governative idonee ai sensi dell'art.28 sono deducibili dal reddito imponibile netto ai fini dell'Imposta sul reddito (...) nella misura massima del 2% entro il reddito”³⁰;

- Infine, all’articolo 32, viene delineata la figura professionale del cooperante, che va ad affiancarsi a quella del volontario. I cooperanti sono definiti come “cittadini italiani maggiorenni in possesso delle conoscenze tecniche, dell'esperienza professionale e delle qualità personali necessarie, *che si siano impegnati a svolgere attività di lavoro autonomo nei paesi in via di sviluppo con un contratto di cooperazione*,[...] di durata inferiore a due anni, per l'espletamento di compiti di rilevante responsabilità tecnica gestionale e organizzativa”;

Già a soli due anni dall’entrata in vigore della legge 49/1987, lo scenario internazionale subisce tali sconvolgimenti da rendere inattuale qualsiasi provvedimento, politica o strategia precedente: “la caduta del muro di Berlino e le sue immense conseguenze sugli assetti geopolitici di influenza sui PVS; il consolidamento dell'Unione europea e il suo crescente intervento nelle politiche di relazioni internazionali; la crescita delle economie emergenti fino a poco prima 'sottosviluppate'; la fine delle illusioni, delle tragedie causate dagli ultimi grandi dittatori e delle lotte di liberazione nei quattro continenti; l'avvio del decentramento dei poteri tra Stato e autonomie locali sono alcuni dei fattori che hanno contraddistinto la fine degli anni Ottanta e l'avvento del decennio successivo” (Marelli 2011, p.109), che andremo ad analizzare più avanti.

4.4 Il periodo d’oro della cooperazione non governativa e l’istituzionalizzazione delle ONG

Gli anni Ottanta sono ricordati in Italia come “il periodo d’oro della cooperazione, perché con la legge 39/1979 e poi con la 49/1987 si riconosce il ruolo delle ONG e si stanziavano risorse a loro favore” (Marcon, intervista 4 giugno 2020); sarà proprio in questi anni che i soggetti non governativi “fanno la loro scuola” (Petrelli, intervista 26 ottobre 2020), passando a essere riconosciute *de facto* e *de iure* come principali soggetti della cooperazione internazionale e vivendo un momento espansivo in termini di numeri e risorse, diffuso nei centri urbani delle aree centro-settentrionali del Paese.

Il rinnovato impegno di vecchie e nuove forme di associazionismo, sempre più consistenti da un punto di vista quantitativo e professionali da un punto di vista qualitativo, è coadiuvato da una serie di fattori più o meno diretti, che hanno a che vedere tanto con l’evoluzione della società civile italiana quanto con il fenomeno di ‘politizzazione’ della cooperazione. Da una parte, il periodo a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta è caratterizzato da profondi dibattiti a livello globale che portano a rivisitare il concetto stesso di sviluppo. Esso si

³⁰ A tale riguardo, peraltro, la legge 49/1987 è integrata dal relativo Regolamento di esecuzione, dalle delibere del Comitato direzionale e dal decreto legge 460/1997, relativo alla disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), che ha riconosciuto le ONG come ONLUS e le sottopone a un regime (tributario) speciale (Boccella e Tozzo 2004). È da sottolineare che le ONLUS non rappresentano una tipologia di ente previsto dalla normativa civile, ma solo una specifica ‘qualifica fiscale’ attribuita a un gruppo non omogeneo di enti non profit. La normativa sulle ONLUS è peraltro stata abrogata dalla recente adozione del nuovo Codice del Terzo Settore nel 2017.

allarga gradualmente, infatti, per andare a includere fattori diversi da quelli preminentemente economici e politici che avevano caratterizzato i decenni precedenti: la tutela dell'ambiente e la questione della sostenibilità, la promozione del ruolo delle donne e la tutela dell'infanzia, il rispetto delle culture locali e dei diritti economici e sociali diventano tutti campi centrali per la cooperazione, e con essi diventa ugualmente centrale l'apporto della società civile (Boccella e Tozzo 2004). Dall'altra, l'espansione del mondo associativo è riflesso dell'effetto incentivante della nuova normativa sulla cooperazione e dell'impulso derivante dall'allargamento dello spettro dei soggetti titolari di interventi per la cooperazione: se da un lato ciò sposta definitivamente la centralità dall'intervento del singolo volontario alle associazioni stesse in quanto veri soggetti della cooperazione (CIPSI 1989), dall'altro assicura anche gli allora consistenti finanziamenti del MAE a un numero in principio limitato di associazioni idonee, che passerà nel giro di pochi anni da qualche decina a un centinaio (1979 = 40; 1985 = 60; 1997 = 130; 2002 = 154) (Marcon 2002).

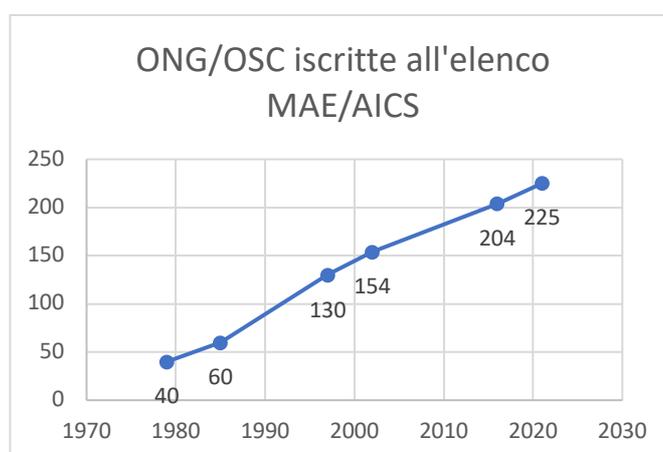


Figura 6. ONG/OSC iscritte all'elenco MAE/AICS (Fonte: Marcon, 2002; AICS, 2020)

Questi mutamenti ed espansioni qualitativo-quantitative portano con sé nuove dinamiche e problematiche che investono l'associazionismo di cooperazione. In questa fase si affermano due fenomeni tra loro interrelati e che costituiranno uno spartiacque per la cooperazione allo sviluppo italiana. Innanzitutto, ha luogo una professionalizzazione del personale che lavora nelle organizzazioni. Se nei decenni precedenti, infatti, la motivazione (di carattere religioso o politico) costituiva l'elemento portante degli interventi della società civile nei Paesi del Sud globale, a partire dagli anni Ottanta aumenta il livello di competenze indispensabili alla progettazione, attuazione e valutazione degli interventi di cooperazione (Boccella e Tozzo 2004). A tale riguardo appare molto pertinente ed esemplificativa la considerazione di Ceravolo (intervista 10 novembre 2020), che racconta come tra gli anni Settanta e Ottanta anche in seno alle organizzazioni di matrice cattolica si sia aperto un dibattito che darà luogo a due correnti di pensiero tra loro opposte: da una parte ci sono coloro che dall'esperienza di terreno si rendevano conto che, al di là della motivazione dei volontari, è necessaria una certa professionalità – e dall'altra coloro che sostenevano invece la centralità della motivazione e della condivisione. “Noi come COOPI l'abbiamo vissuta in maniera abbastanza tragica, con scissioni e divisioni non indifferenti quando l'allora direttore Paolo Giorgi, convinto assertore del salto di qualità, propose di accettare una collaborazione con il Ministero degli Esteri per la gestione di migranti e rifugiati in Somalia per la guerra del 1980 (...) Lavorando a quel livello migliori la qualità, ma perdi l'anima. In Somalia è andata bene (...); altri, forse, sono rimasti più legati al discorso dei valori, che se non si possono mantenere è meglio rinunciare. Quella che fu una ONG decisamente grossa, i TVC (Tecnici Volontari Cristiani) – a un certo punto hanno deciso di sciogliersi, perché avrebbero dovuto fare un salto di qualità che non avevano intenzione di fare, per salvaguardare i propri valori”.

E ancora Viezzoli (intervista 19 novembre 2020) nota che le persone precedentemente davano una grandissima importanza all'impegno politico e al volontariato e benché ci fosse meno formalizzazione della professionalità c'erano già molte capacità.

In secondo luogo, la professionalizzazione dei cooperanti è un riflesso dell'altro fenomeno – quello di burocratizzazione, cioè l'insieme dei processi di razionalizzazione e riorganizzazione interna degli enti in funzione delle nuove esigenze di efficacia ed efficienza dettate dalla proliferazione e crescente complessità dei progetti, fino alla professionalizzazione delle prestazioni nei PVS (CIPSI 1989). Viezzoli (intervista 19 novembre 2020) riflette su come precedentemente ci fosse minore richiesta da parte dei donatori di una strutturazione interna dell'organizzazione così rigida e come le ONG avessero più spazio per proporre le proprie idee e i propri Paesi di intervento.

L'effetto combinato di professionalizzazione e burocratizzazione spinge molte organizzazioni a prodursi in un 'salto di qualità' che le proietta verso dimensioni organizzative più complesse: aumentano i progetti e conseguentemente il personale necessario nei PVS (ora appunto non più solo costituito da volontari, ma anche da operatori retribuiti), e crescono parimenti i finanziamenti – innanzitutto quelli pubblici. Proprio i finanziamenti pubblici, con il correlato impianto delle idoneità ministeriali, costituiscono uno dei passaggi maggiormente critici dell'evoluzione organizzativa delle ONG italiane. L'enfasi espansiva non interessa infatti tutte le organizzazioni allo stesso modo, ma allarga invece la distanza tra le diverse anime della società civile italiana impegnata nella cooperazione: da una parte le ONG strutturate e "idonee", dall'altra l'ampio e diversificato ventaglio di realtà sociali di solidarietà che per un motivo o per un altro non possono o non vogliono strutturarsi in maniera più consistente. Alcune organizzazioni intendono infatti mantenere una maggiore autonomia e non vogliono configurarsi come braccio operativo del MAE, mentre quelle con uno scarsissimo inquadramento formale non riescono a rispettare i termini per essere riconosciute come idonee (Marcon, intervista 4 giugno 2020).

Possiamo a questo punto avanzare due prospettive critiche, una correlata all'impianto delle idoneità e all'istituzionalizzazione delle ONG, e l'altra all'espansione dei finanziamenti pubblici per le ONG. L'impianto delle idoneità per le ONG riconosciute dal MAE, avviato già a partire dal 1971, giunge con la legge 49/1987 al suo compimento – e continuerà a essere una costante per la storia della cooperazione non governativa italiana, non scevra da critiche sostanziali. Marelli (2011), ad esempio, nota un limite nelle idoneità nel loro essere essenzialmente riferite ai tipi di attività riconosciute che le ONG potevano svolgere, invece che alla loro soggettività; anziché verificare principalmente l'affidabilità delle ONG nel ricevere e gestire con correttezza e qualità il denaro pubblico, si ingerisce invece nel merito specifico delle singole azioni. Sempre a tale riguardo, Marcon (intervista 4 giugno 2020), pur riconoscendo come giusta l'esigenza di stabilire requisiti minimi per potere usufruire dei fondi pubblici, non può non osservare che "è successo che questi requisiti e competenze sono diventati una sorta di 'patentino', una sorta di riconoscimento ufficiale di organizzazioni dentro una logica (...) di forte chiusura rispetto a tutto quello che succedeva fuori". La logica delle idoneità prevede infatti la possibilità di intervenire in una serie limitata di ambiti – tagliando fuori molti soggetti che avevano precedentemente animato campagne e movimenti di solidarietà. Peraltro, "c'era una trafila burocratica veramente molto pesante per essere iscritti – per cui alla fine era una sorta di piccolo club quello che faceva riferimento a questo albo". Ciononostante, vista la cospicuità dei fondi ministeriali, per potervi accedere molte associazioni decidono di trasformarsi in ONG, alimentando i meccanismi di burocratizzazione e ingessamento del mondo della solidarietà internazionale. Sempre Marcon racconta che "campagne e movimenti che facevano un sacco di cose avrebbero benissimo potuto essere finanziate per quello che stavano facendo, ma furono costrette a trasformarsi in ONG per potere continuare a svolgere questo lavoro (...). Con l'istituzionalizzazione e

i finanziamenti si perde quel radicamento sociale che fino a quel momento quel movimento aveva avuto (...), si indebolisce quella partecipazione popolare che prima era stata molto forte”.

Per quanto concerne i finanziamenti, si identificano diversi livelli di problematicità. In primis, la grande disponibilità di fondi pubblici da una parte affievolisce i legami delle ONG maggiormente strutturate con la loro antica base popolare (che non è più necessaria nemmeno come referente per l'autofinanziamento, in quanto lo stato tende in questa fase a sostituire le donazioni dei privati cittadini)³¹, mentre dall'altra sancisce una perdita di autonomia sul piano programmatico e un indebolimento delle motivazioni di fondo degli operatori, individuabili prima nei valori della gratuità, del solidarismo, della partecipazione, dell'animazione e della condivisione (Boccella e Tozzo 2004). Uno dei problemi fondamentali degli anni Ottanta è che le ONG ottengono fino al 95% del bilancio da un unico donatore e si espongono a condizioni di scarsa autonomia e di dipendenza – non solo perché magari il finanziatore poneva condizioni sulla tipologia e modalità di attività da svolgere ma anche perché qualora quel donatore avesse chiuso i rubinetti dei finanziamenti avrebbe decretato la crisi del sistema. Marcon (intervista 4 giugno 2020) racconta che i finanziamenti cambiano ogni cosa per le organizzazioni. Esse prima riuscivano a finanziare le proprie attività essenzialmente ricorrendo a fondi privati, facendo raccolte e organizzando cene sociali, ottenendo piccoli finanziamenti dalle parrocchie. Quando invece dal Ministero cominciano ad arrivare sostanziosi finanziamenti per la realizzazione di progetti, le associazioni cominciano ad allargarsi in termini di personale e uffici: “ma questo comporta una trasformazione (...), è una specie di droga. È l'epoca delle vacche grasse, per cui c'erano poche ONG riconosciute (...) per le quali c'erano tanti finanziamenti e all'inizio era proprio facile farsi finanziare. Con tanti soldi (...) assunti personale, compresi uffici (...) ed entri in una logica dove conta molto anche la professionalità, perché c'erano progetti molto impegnativi. Però tutto questo porta a quella burocratizzazione strisciante che poi negli anni Novanta diventerà molto forte”.

5. La crisi degli anni Novanta: dagli scandali politici alle emergenze umanitarie

Dai primi anni Novanta, la cooperazione italiana sarà travolta da una serie di crisi di diversa natura che contribuiranno a sostanziali cambiamenti a livello politico, finanziario e operativo. Sono anni in cui si manifestano i primi momenti di involuzione della politica di cooperazione, i cui effetti si ripercuotono ancora oggi (Raimondi e Antonelli 2001). Andiamo pertanto a esaminare con ordine questi accadimenti.

5.1 Crisi politica ed economica: Farnesopoli e le conseguenze sulla cooperazione non governativa

La prima metà degli anni Novanta segna per l'Italia un momento di profonda crisi politica. Una serie di inchieste giudiziarie partite da casi di corruzione a Milano e poi portate avanti in tutto il Paese da diverse procure (comunemente note con il nome giornalistico di Mani pulite o Tangentopoli), portano alla scoperta di un sistema fraudolento di corruzione e collusione ramificato su tutto il territorio nazionale riguardante la politica e l'imprenditoria italiana. Marelli (2011) ricorda che le prime condanne e messa al banco di imputati quali l'allora Presidente del Consiglio Bettino Craxi e alcuni dei suoi più stretti collaboratori porteranno alla fine della cosiddetta Prima Repubblica e l'inaugurazione di una nuova stagione politica. Nel contesto di tali inchieste, la

³¹ All'accessibilità e ingerenza dei finanziamenti governativi è legato il ritardo con cui le ONG italiane arrivano a fare fundraising e che rappresenterà una finestra di opportunità per l'arrivo delle ONG internazionali a cavallo tra gli anni Novanta e Duemila; quando la disponibilità di fondi pubblici è infatti tale da coprire il fabbisogno delle organizzazioni, allora conseguentemente si perde la necessità di investire tempo e impegno nell'autofinanziamento.

magistratura arriva a indagare anche sulla Farnesina (da cui il nome Farnesopoli) proprio nel momento di massima espansione della cooperazione allo sviluppo. Le indagini sulle attività del dicastero portano all'apertura numerosi dossier e successivi procedimenti giudiziari: esse riveleranno giri di affari, corruzione e scarsa trasparenza nella gestione dei bandi e degli appalti che inchiederanno alle proprie responsabilità molti dirigenti del MAE. Lo stesso direttore della DGCS dell'epoca, il ministro plenipotenziario Giuseppe Santoro, viene arrestato il 24 marzo 1993 e accusato di concussione e abuso d'ufficio per finanziamenti sospetti ammontanti a circa 42 milioni di lire, stanziati dalla Farnesina tra il 1970 e il 1992.

Da un punto di vista politico e finanziario, i primi anni Novanta pongono fine al fervore pubblico dimostrato negli anni precedenti verso i temi cooperazione allo sviluppo, la cui crisi "si percepisce dall'indifferenza in cui questo settore è tornato presso la classe politica e l'opinione pubblica informata del nostro paese" (Isernia 1995, p.371). Anche un rapporto OCSE (OECD 1999) registra come a metà degli anni Novanta si verifichi una diminuzione della fiducia dell'opinione pubblica italiana nei confronti dell'APS: tale fenomeno è legato ai grandi contratti del settore pubblico con imprese private che erano diventate i maggiori partner di implementazione di interventi di aiuto sempre più contestati – con un ritorno di immagine molto negativo per l'amministrazione italiana. In conseguenza di ciò, da una parte le questioni e le problematiche dello sviluppo vengono declassate nella graduatoria del Parlamento e dei governi che si susseguono, e dall'altro si assiste a un vertiginoso calo degli investimenti nella cooperazione – peraltro in linea con l'austerità e con il processo di risanamento in vista dell'introduzione dell'euro che per tutti gli anni Novanta andranno a tagliare le risorse destinate all'aiuto pubblico allo sviluppo. Non solo l'APS crolla infatti dallo 0,42% del 1989 allo 0,15% del 1995 (avviandosi quindi verso un inesorabile declino), ma anche "le cifre stanziare per il settore bilaterale si sono ridotte di un terzo" (Isernia 1995, p.371) e vengono progressivamente sottratte alla gestione del MAE per passare sotto la responsabilità del Ministero del Tesoro (che ha tra le sue competenze buona parte dei rapporti multilaterali con gli organismi finanziari internazionali)³². Le inchieste e le condanne portano alla "diffusione nelle istituzioni e nell'opinione pubblica di un clima di sospetto generalizzato nei confronti della cooperazione internazionale. Venne fatto di ogni erba un fascio, sia per quanto attiene gli strumenti sia nei confronti dei soggetti attivi. Se la cooperazione governativa risultava collusa con le imprese e i loro affari, quella non governativa (...) certo non poteva essere da meno. La dimostrazione che alcune imprese ricorrevano alla corruzione e a procedure deviate per ottenere progetti, finanziamenti e appalti stava a significare che anche le ONG facevano lo stesso" (Marelli 2011, p.115).

³² La prevalenza della componente di aiuto multilaterale rispetto a quella di aiuto bilaterale è allo stesso tempo sintomo e conseguenza dell'incapacità italiana nel configurare una politica estera univoca e rilevante, un aspetto che peraltro caratterizza la cooperazione italiana fino ai giorni nostri (Raimondi e Antonelli 2001).

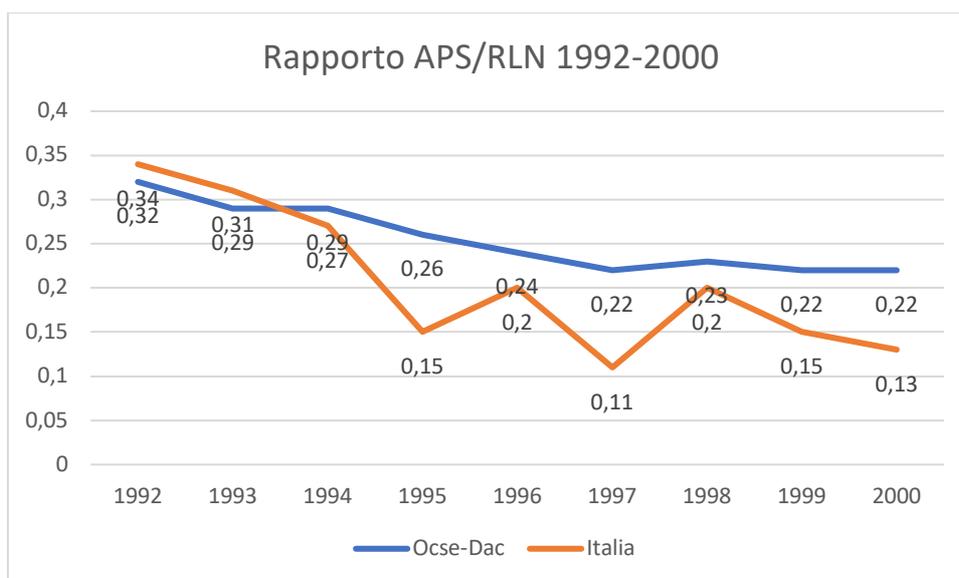


Figura 7. Rapporto APS/RNL 1992-2000 (Fonte: OECD.Stat)

Le conseguenze del tracollo politico, economico e culturale della cooperazione non tardano a investire anche il mondo non governativo. I sintomi più evidenti di questa crisi sono i seguenti:

- La rapida riduzione dei finanziamenti pubblici, che limitano l'operatività delle ONG;
- La stretta dei controlli amministrativi e procedurali, che incentivano il processo già in atto di burocratizzazione;
- La razionalizzazione dell'amministrazione pubblica, che estromette larga parte del mondo non governativo dai processi decisionali della cooperazione allo sviluppo.

Per quanto riguarda il taglio dei finanziamenti, esso è particolarmente impattante per le ONG che si erano sviluppate nel contesto di abbondanza delle risorse degli anni Ottanta, e che quindi erano maggiormente dipendenti ed esposte ai fondi pubblici – avendo scelto di basare buona parte del proprio lavoro nei “progetti affidati” del MAE nel ruolo di soggetti implementatori. Queste organizzazioni vedono conseguentemente un generale ridimensionamento delle azioni progettuali che sono in grado di sostenere, con tagli più evidenti alle attività di formazione, di educazione e di sensibilizzazione, nonché attività di valutazione e di elaborazione culturale e strategica. Gli anni Novanta sono peraltro il decennio in cui l'Unione europea entra in campo in qualità di nuova fonte di finanziamenti. Marelli (2011) ricorda che già negli anni Ottanta l'allora Comunità europea inizia a svolgere un ruolo di primo piano come nuovo attore istituzionale della cooperazione allo sviluppo. Seguendo tale tendenza, con i drastici tagli dei fondi stanziati a livello nazionale negli anni Novanta, la Commissione europea diventa una vera e propria cassa di compensazione per molte ONG italiane, i cui progetti potevano essere finanziati contemporaneamente da MAE e Commissione³³.

³³ L'Unione europea introduce peraltro modalità procedurali innovative, regole più flessibili e adatte a rispondere ai bisogni reali delle comunità locali - come ad esempio i cosiddetti 'Contratti programma', che sostenevano economicamente l'azione delle ONG non più sulla base dell'approvazione al singolo progetto, ma su una valutazione di insieme della strategia e delle capacità gestionali dell'organizzazione. Nonostante ciò, la Commissione europea non sarà esente dall'irrigidimento burocratico su aspetti formali ed economici. A quegli anni risale ad esempio l'approvazione del primo regolamento finanziario dell'UE con il quale tra l'altro si impone alle ONG la certificazione dei bilanci per ottenere i contributi comunitari. Sicuramente passo necessario verso una maggiore trasparenza nella gestione delle risorse delle ONG - e anche uno snellimento delle

L'adozione di alcune norme secondarie atte a intensificare i controlli e la verifica per la concessione di finanziamenti, insieme a un aumento degli organi preposti al controllo amministrativo, si traducono in un'accresciuta burocratizzazione: un fenomeno che fa delle regole e delle procedure non il mezzo per raggiungere gli obiettivi, bensì per definire e moltiplicare i poteri degli uffici che hanno responsabilità di finanziamento e di controllo nei processi di cooperazione (Carrino 2016). La richiesta di maggiore burocrazia è causa di due fenomeni principali che caratterizzano la cooperazione in questi anni. Da una parte si assiste alla progressiva riorganizzazione degli organici delle associazioni: si punta a intensificare le competenze e le risorse destinate alle procedure e al settore amministrativo-contabile. Dall'altra, si verifica un ulteriore allungamento degli iter burocratici di approvazione di progetti finanziati con fondi pubblici – che arriva a richiedere fino a 18 mesi, rendendo del tutto insostenibile la tempistica della loro erogazione. Marelli (2011, p.118) nota che “negli anni tra il 1994 e il 1997 il credito vantato dalle ONG nei confronti del MAE, relativo a contributi già approvati e non incassati, ha toccato la soglia dei 120 miliardi di vecchie lire (...). Situazioni insostenibili che hanno costretto moltissime ONG a compensare la mancanza di denaro con l'utilizzo di fondi originariamente allocati per altri progetti, pur di non interrompere la continuità di azione e mettere a repentaglio la riuscita delle attività e migliaia di posti di lavoro per il personale locale in essi impiegato”. È così che contromisure in linea di principio giuste e necessarie a garantire la massima trasparenza diventano invece vessatorie – in un clima in cui le ONG sono chiamate a dimostrare a ogni occasione la propria affidabilità: si avvia un “accanimento ex-ante dei dossier cartacei, dei rendiconti, degli aspetti formali ed economici (...)”, mentre rimane “del tutto in secondo piano l'interesse a valutare i risultati conseguiti e gli errori inevitabilmente compiuti dai quali trarre lezioni e orientamenti per le future progettazioni (...). In nome della necessità di controllo e di trasparenza sulla spesa pubblica, i conti, i numeri, i fogli formato A4 dei dossier di progetto sono considerati di gran lunga più importanti dei risultati in loco a cui nessuno sembra interessato” (Marelli 2011, p.119-121).

Infine, in questo periodo si assiste alla soppressione di molti dei meccanismi di concertazione con la società civile e quindi all'espulsione dagli organi istituzionali dei rappresentanti delle ONG: è l'esempio dello scioglimento di due strutture di concertazione tra governo e ONG che avviene nel 1994, vale a dire il Comitato consultivo e la Commissione speciale per le ONG. Esse non verranno sostituite da alcun altro tipo di organismo.

Questi diversi aspetti sono ben sintetizzati da Viezzoli (intervista 19 novembre 2020), che rileva come dagli anni Novanta in poi comincino a mutare i rapporti tra società civile e istituzioni. La progettazione si formalizza enormemente (al fine di assicurare un certo grado di comparabilità) e il sistema in generale si burocratizza. Si perde il contatto diretto con i funzionari che c'era prima, dal momento che vengono introdotte procedure sempre più oggettive. Il doppio processo di formalizzazione e di burocratizzazione ha inciso tantissimo sulla conformazione delle ONG: si burocratizzano anche loro, perché vengono richiesti progetti sempre più strutturati e che seguano procedure e regole definite. Le ONG cominciano quindi ad avere bisogno di persone formate a rispondere ai nuovi bandi. I primi corsi per carriere professionali nella cooperazione nascono a metà degli anni Novanta, per sopperire alle carenze formali delle associazioni a cui le persone aderivano più per spinta etica che per scelta professionale; essi, almeno fino agli anni Duemila, sono infatti diretti principalmente a riqualificare persone che già lavoravano dentro il mondo della cooperazione, ma che devono ora acquisire nuovi strumenti teorici e pratico-operativi per rispondere alle nuove esigenze dei donatori.

pratiche, se non fosse che le società abilitate dalla Commissione a esercitare tale funzione di certificazione furono poche - una ghiotta esclusiva ottenuta attraverso pesante lobbying, avendo intuito l'enorme business aperto dall'obbligatorietà delle certificazioni (Marelli 2011).

5.2 Crisi umanitaria: le ONG alla prova dei contesti di emergenza

Negli anni Novanta si assiste a una moltiplicazione delle crisi umanitarie, rese ancora più drammatiche dall'aggravarsi dei problemi economici, demografici e politici del Sud globale. Questo è sintomatico, tra l'altro, del profondo cambiamento dei rapporti di forza sul piano geopolitico all'indomani della caduta del muro di Berlino. La fine della guerra fredda, infatti, genera una "perdita di orizzonte di riferimento" che "lascia l'Occidente privo dei suoi tradizionali strumenti d'intervento politico-diplomatico e incapace di intervenire su queste crisi in altro modo che mandando aiuti" (Calvi Parisetti e Rufini 2006). Non solo le crisi aumentano da punto di vista numerico, ma anche per l'inasprimento della loro violenza: le organizzazioni che prestano aiuto umanitario si ritrovano infatti sempre più spesso a intervenire in conflitti in cui i civili stessi sono attivamente coinvolti negli scontri, a differenza delle guerre precedentemente conosciute dalle associazioni umanitarie – dove il monopolio della forza era esercitato da eserciti che bene o male seguivano le linee guida del diritto internazionale umanitario. Rufini (intervista 21 ottobre 2020) mette infatti in risalto come in questa nuova configurazione di conflitto "i civili sono i nemici (...) : il nemico è l'altra razza, l'altro gruppo etnico, l'altra ideologia, l'altra religione - quindi tutti quelli che ne fanno parte, non solo i combattenti. Si perde la distinzione tra combattente e non-combattente ... Questo fa sì che le crisi umanitarie diventino estremamente più gravi, perché non ci sono più paletti, non ci sono più limiti", anche in virtù dell'abbandono del diritto internazionale al quale l'aiuto umanitario faceva riferimento (Salinari 2003). Esempi di conflitti e crisi di questi anni sono la guerra del Golfo (1990-1991), le guerre Jugoslave (1991-2001), la guerra civile in Somalia (dal 1991, tuttora in corso), il genocidio del Ruanda (1994), la guerra del Kosovo (1999), fino alle occupazioni di Afghanistan (2002) e Iraq (2003).

Non sono unicamente le emergenze ad aumentare – ma anche gli interventi umanitari, che conoscono una crescente attenzione politica e mediatica e un massiccio dispiegamento di attori civili e militari. Varie e di diversa natura sono le cause, come sottolinea Marcon (2003): da una parte si manifesta la necessità per le forze politiche e militari di ricorrere allo strumento umanitario per rendere accettabili scelte di natura geopolitica come guerre e aggressioni, o per nascondere la propria inazione di fronte a emergenze e violazioni dei diritti umani³⁴; dall'altra, gli anni Novanta sono un periodo in cui il trionfo dell'ideologia neoliberista produce una logica di privatizzazione della gestione degli interventi sociali, inclusi quelli umanitari, come pratica emergenziale – spingendo verso una riduzione dei diritti delle popolazioni a meri bisogni. Conseguentemente, il campo dell'aiuto umanitario vive sconvolgimenti che hanno portato a ridefinire gli elementi che compongono la sua identità, avviando tra gli attori non governativi e non profit un profondo e complesso dibattito sui principi fondamentali che sottendono il loro mandato di assistenza alle popolazioni (Makki 2005). Tra le esperienze delle organizzazioni della società civile è possibile segnalare esperienze tanto positive quanto negative.

Da un lato, in questi anni l'azione umanitaria delle ONG è sempre più pesantemente influenzata dalla ricerca di finanziamenti e visibilità in un nuovo "mercato dell'umanitario" (Marcon 2003) e da una sovraesposizione dal punto di vista politico e mediatico (Dieci 2003). Lo zelo manifestato dalle ONG italiane nel promuovere interventi di emergenza (a cui molte erano prima estranee) è infatti motivato da ragioni di accesso ai finanziamenti (Raimondi e Antonelli 2001): in un momento in cui il MAE, principale donatore degli anni Ottanta, blocca o rallenta i finanziamenti alla cooperazione, il mondo non profit comincia a rivolgersi ad altri potenziali

³⁴ Esempi di strumentalizzazione dell'azione umanitaria a fini politici e militari si hanno anche in Italia, ad esempio con la cosiddetta "Missione Arcobaleno" del 1999. Essa venne promossa dal governo D'Alema per prestare soccorso alla popolazione albanese in fuga dalla guerra del Kosovo: proprio la popolazione di quei territori che l'Italia aveva contribuito a bombardare mettendo a disposizione della NATO le proprie basi aeree per l'operazione *Allied Force*, una campagna di attacchi aerei che uccise centinaia di civili (https://www.hrw.org/reports/2000/nato/Natbm200-01.htm#P156_33505).

finanziatori, tra cui appunto l'Unione europea – che si afferma come punto di riferimento per i finanziamenti pubblici, particolarmente in campo emergenziale. Nel 1992 viene infatti istituito ECHO (*European Community Humanitarian Office*), l'Ufficio per gli Aiuti umanitari della Comunità europea³⁵ – organo che finanzia programmi di assistenza in contesti di emergenza realizzati attraverso una fitta rete di partner, tra cui numerose ONG nazionali e internazionali. Le ONG sottoscrivono accordi quadro per potere usufruire dei fondi comunitari; essi diventano particolarmente appetibili e di facile accesso, in quanto verso la metà degli anni Novanta erano poche le ONG in Italia ad avere stipulato questo tipo di convenzioni. Molte ONG italiane cominciano quindi a cimentarsi sul terreno delle emergenze e dell'umanitario per continuare a sostenere le proprie strutture e portare avanti il proprio lavoro. Come riporta Bertotto (intervista 23 ottobre 2020): "Per un certo periodo è stato molto più facile avere un finanziamento ECHO al 100% piuttosto che andare a ottenere un [progetto] promosso della cooperazione italiana che magari ti paga dopo due anni (...) il 50 o il 70%, con tanta burocrazia in più. Molte organizzazioni (...) hanno iniziato a fare aiuto umanitario, laddove invece nel passato (...) erano fondamentalmente delle ONG di cooperazione. La cooperazione in Italia è nata innanzitutto con una logica di lungo periodo. Poi hanno iniziato a nascere organizzazioni come INTERSOS, con un profilo invece al 100% umanitario. Altre organizzazioni hanno iniziato a inventarsi una capacità di risposta umanitaria (...) – in alcuni casi non essendo neanche nate troppo per quello, con qualche difficoltà". Accanto alle ONG che già si occupavano di sviluppo e che ora si convertono almeno in parte all'umanitario, nascono in questi anni in Italia alcune associazioni che basano esclusivamente la propria logica sull'intervento umanitario in contesti di emergenza: è il caso delle ONG come INTERSOS ed Emergency, il cui modello vincente si affermerà negli anni a seguire.

Dall'altro lato, in particolare sulla scia della stagione dei conflitti nei Balcani, nascono e si attivano in Italia numerose reti e organizzazioni territoriali "dal basso" che portano avanti interventi umanitari autonomi e imparziali, ispirati ai valori della pace e dei diritti umani, e che vanno dall'accoglienza dei rifugiati all'invio di convogli di aiuti e attività in loco (Marcon 2003; Bertotto, intervista 23 ottobre 2020; Marcon, intervista 4 giugno 2020)³⁶. Queste esperienze, animate da centinaia di gruppi e migliaia di volontari, contribuiscono a costruire in quegli anni un modello diverso di aiuto, basato su interventi dal basso che pongono maggiore enfasi alla solidarietà, alla partecipazione e alla vicinanza alle popolazioni locali. Tale *modus operandi* non si conciliava necessariamente con quello delle ONG – caratterizzate invece da interventi molto più strutturati. Tra questi soggetti di solidarietà internazionale, come ricorda Viezzoli (intervista 19 novembre 2020), si creano discussioni implicite ed esplicite "piuttosto infantili (...), senza essere in grado di capire che in realtà la biodiversità era una cosa fondamentale. Si sarebbe trattato (...) di trovare forme di collaborazione complementari".

I mutamenti in atto portano a ripensare il lavoro umanitario da diversi punti di vista. In origine il settore umanitario focalizza i suoi interventi sul campo unicamente sul piano tecnico, su ambiti come acqua e igiene, assistenza medica, cibo e nutrizione, *shelter* e *settlement*. Il vincolo dell'umanitarismo a questi ambiti di intervento è sostenuto ancora oggi, sostiene Rufini (...), dalla fazione più purista dell'umanitario, che considera lo sconfinamento in altri settori (per es. il benessere sociale e psichico) una politicizzazione del loro lavoro e una

³⁵ Dal 2010, con la soppressione della Comunità europea e la nomina di un Commissario europeo per la cooperazione internazionale, gli aiuti umanitari, l'ufficio cambia la sua denominazione ufficiale in Direzione generale per gli Aiuti umanitari e la protezione civile (*Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*) – pur mantenendo il vecchio acronimo ECHO (DG ECHO).

³⁶ Questo è ad esempio il caso dell'ICS (Consorzio Italiano di Solidarietà), che nasce nel 1993 per promuovere e coordinare su tutto il territorio italiano di una rete non governativa di accoglienza per i profughi provenienti dalla Bosnia Erzegovina e dalle altre aree del conflitto.

violazione del principio di neutralità degli attori umanitari. All'inizio degli anni Novanta si rilancia in ambito istituzionale e professionale un dibattito sul nesso tra interventi umanitari e interventi di sviluppo – partendo anche dalla considerazione che spesso la lotta contro la povertà si configura come applicazione di logiche umanitarie di urgenza che non incidono sulle cause del sottosviluppo (Marelli 2011). Ad esempio, nel 1996 la Commissione europea redige una comunicazione su *Linking relief, rehabilitation and development*³⁷, accolto con qualche sospetto dalle organizzazioni umanitarie e implementato a fatica dalla Commissione stessa. Anche in questa circostanza sono le ONG che forniscono un contributo all'elaborazione e all'evoluzione dei significati di sviluppo e cooperazione grazie alla loro attività diretta nei Paesi di intervento: le organizzazioni umanitarie che si confrontano con i nuovi terreni del conflitto e dell'emergenza negli anni Novanta maturano una maggiore consapevolezza su come in tali contesti si verifichi una violazione sistematica dei diritti umani, e su come gli interventi umanitari possano rappresentare una testa di ponte per avviare un dialogo su simili argomenti. Si fa avanti così l'idea dello *human rights-based approach* in ambito umanitario, col compito di favorire, garantire e promuovere i diritti umani in generale e non solo quelli corrispondenti ai bisogni primari³⁸: esso si traduce per esempio nell'elaborazione di interventi di protezione umanitaria, attraverso cui gli operatori umanitari garantiscono con il loro lavoro anche la protezione fisica e psichica delle persone dalla violenza. Tutto ciò avviene in parziale deroga rispetto al principio di neutralità, che aveva precedentemente caratterizzato il settore ma che perde terreno nel momento in cui i conflitti si inaspriscono: "Un conto è mantenersi neutrale non prendendo posizione a favore o contro alcuni dei belligeranti. Ma quando si assiste a violazioni di diritti umani subentra un dovere di fermare quelle violazioni, anche a costo del principio di neutralità". Anche Miccio (intervista 23 novembre 2020) sostiene che la divisione tra emergenze e sviluppo forse poteva avere senso vent'anni fa – ma oggi è abbastanza superata nella pratica. Nonostante le istituzioni internazionali hanno preso atto di questo cambiamento, l'applicazione del nesso tra sviluppo ed emergenza non è facile da elaborare – restando spesso più una dichiarazione d'intenti che non una decisione politica e strategica completa.

D'altra parte il settore delle ONG umanitarie entra in crisi, in quanto il loro impianto si rivelava insufficiente e inadeguato a fronteggiare una situazione di maggiore complessità. Tale difficoltà rivela da una parte la limitatezza delle risorse di fronte a scenari sempre più complessi (in cui le ONG, persino le più grandi, rimangono attori di piccolo cablaggio in confronto alla crudezza e alla portata delle crisi belliche), e dall'altra la mancanza di coordinamento dell'azione umanitaria, dove a intervenire sono attori molto eterogenei, pubblici e privati, militari e civili. Rufini (intervista 21 ottobre 2020) racconta che per fare fronte a queste mancanze e assicurare l'efficacia dell'aiuto emergenziale, nascono in questo periodo importanti coordinamenti umanitari (ad esempio OCHA³⁹ a livello di Nazioni Unite, e Sphere⁴⁰ a livello di società civile) e vengono adottati codici di condotta e standard minimi di intervento umanitario. Questi ultimi saranno recepiti non senza difficoltà da alcune ONG, che vivono sulla propria pelle una tensione tra volontà di mantenere un certo grado di indipendenza e

³⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0153&from=IT>.

³⁸ Per un approfondimento sullo *human rights-based approach* vedere <https://www.unfpa.org/human-rights-based-approach>.

³⁹ OCHA è la sigla di *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*, in italiano Ufficio delle Nazioni Unite per gli affari umanitari. È un dipartimento del Segretariato delle Nazioni Unite creato dall'Assemblea generale nel 1991 con la risoluzione 46/182. Ha un compito di coordinamento tra le agenzie dell'ONU durante le emergenze al fine di fornire un rapido ed efficace sostegno alle popolazioni colpite da conflitti e catastrofi naturali (<https://www.unocha.org/about-ocha/history-ocha>).

⁴⁰ Sphere è un movimento non governativo nato nel 1997 su iniziativa di alcuni operatori umanitari, con l'obiettivo di migliorare la qualità del lavoro umanitario durante la risposta alle emergenze. A tale scopo, Sphere ha elaborato una Carta umanitaria e identificato una serie di standard umanitari che sono diventati i principali strumenti di riferimento per ONG, volontari, agenzie delle Nazioni Unite, governi, donatori e settore privato (<https://www.spherestandards.org/about/>).

autonomia e la necessità di adottare regole comuni che garantiscano la qualità e l'efficacia dell'azione umanitaria. Ciò che ne deriva è, tra gli anni Novanta e il primo decennio dei Duemila, un'ulteriore professionalizzazione, che sancisce anche in questo campo il superamento della figura del volontario a favore dell'operatore umanitario professionale. Come riporta Rufini (intervista 21 ottobre 2020): "Ne deriva che per rispettare certi standard devi avere determinati livelli di professionalità. E quindi basta con l'aiuto umanitario puramente volontaristico: i volontari se ci sono devono essere guidati da persone professionali e devono essere comunque ben formati (...). Soprattutto, radichiamo la figura dell'operatore umanitario professionale, con la sua formazione, valutazione di performance, standard e deontologia".

5.3 Un'identità in evoluzione: l'allargamento del mondo non governativo

Gli effetti combinati della crisi politico-economica e di quella innescata dal cambiamento del panorama umanitario, si uniscono a una moltiplicazione degli attori della cooperazione allo sviluppo in Italia. L'attuazione della legge 49/1987 ha l'effetto di fare emergere l'assetto odierno della cooperazione italiana: prende forma un terzo settore più denotato, si affermano le idee di sussidiarietà, le ONG italiane aumentano e diventano più ricche in esperienza. Petrelli (intervista 26 ottobre 2020) sottolinea il ruolo delle ONG in qualità di vettori di innovazione e di valore aggiunto nel dibattito sullo sviluppo negli anni Novanta. Ad esempio, il primo Rapporto sullo sviluppo umano del 1990 delle Nazioni Unite⁴¹ fa propria l'esperienza (sviluppata dalle ONG) della teoria dei bisogni fondamentali; essa sostiene che per rilanciare lo sviluppo bisogna partire dai soggetti più fragili e più vulnerabili. La fase di ricchezza concettuale, sviluppatasi a cavallo tra la fine degli anni Ottanta e i primi Novanta, vede le ONG come protagoniste di avanguardia e di sperimentazione; specialmente nella stagione delle guerre nei Balcani, le ONG dimostrano di avere notevoli risorse a loro disposizione: un proprio patrimonio di conoscenze, capacità organizzative e di elaborazione culturale, nonché un forte radicamento territoriale. Questa fase andrà però progressivamente a consumarsi – non solo per la mutazione del clima generale ma anche per la difficoltà interna al movimento non governativo di cooperazione nel rinnovare il proprio ruolo, individuando nuove elaborazioni e parole d'ordine. Ciononostante, in un tale clima di espansione numerica comincia ad assumere rilevanza un certo numero di organizzazioni meno inquadrato nella storia della cooperazione italiana: da una parte il gruppo di organizzazioni spontaneiste la cui crescita va di pari passo con la guerra nell'ex Jugoslavia, e dall'altra le ONG straniere.

L'allargamento dei soggetti di cooperazione nei primi anni Novanta riguarda anche la parentesi della cosiddetta cooperazione decentrata, vale a dire l'insieme eterogeneo di tutte quelle espressioni di cooperazione internazionale svincolata dal livello centrale dei governi e promossa invece da soggetti non tradizionalmente impegnati nello sviluppo: enti locali, associazioni e comitati del territorio, cooperative sociali, botteghe del mondo, organismi di categoria e professionali, mondo del lavoro, università e semplici gruppi di cittadini. Questo modello di cooperazione, costruito mettendo in rapporto diretto comunità e persone di luoghi diversi e finanziata in autonomia da comuni, province e regioni⁴², è basata sul principio guida del co-sviluppo, per cui i problemi globali vanno affrontati congiuntamente e non riguardano solamente i Paesi del Sud globale: l'impegno allo sviluppo coinvolge quindi tutte le componenti di un territorio, sia al nord che al sud, e non solo i partner

⁴¹ Il Rapporto sullo sviluppo umano (*Human development report, HDR*) è una pubblicazione annuale del Programma delle Nazioni unite per lo Sviluppo, noto con l'acronimo di UNDP (<http://hdr.undp.org/en/humandev>).

⁴² Marelli (2011, p.35) nota come all'inizio degli anni Novanta infatti "le amministrazioni locali e gli enti locali vanno assumendo un ruolo crescente nella cooperazione allo sviluppo anche a seguito delle riforme occorse nell'assetto istituzionale del nostro paese, che condurranno alla modifica del titolo V della nostra Costituzione".

“professionisti” dello sviluppo⁴³. Esempi di interventi realizzati seguendo questo tipo di cooperazione sono le succitate azioni di solidarietà “dal basso” organizzate nei Balcani negli anni Novanta. Chirico (intervista 22 ottobre 2020) sottolinea questo punto: "La Jugoslavia è uno spartiacque. L'Italia ha avuto un tessuto solidale enorme a livello territoriale e locale – la guerra in Jugoslavia stimola questi tessuti (...) diffusi in tutta Italia (...). Il tessuto solidaristico diffuso (...) era la caratteristica della cooperazione italiana, anche dei grandi programmi realizzati nei Balcani (...) che univano il comitato locale, il comune, la provincia, l'ONG più strutturata - insomma metteva insieme una rete che (...) faceva cooperazione tra territori". La parabola della cooperazione decentrata degli anni Novanta sarà però di breve durata: l'epoca infatti in cui anche gli enti locali sono in grado di stanziare risorse per la cooperazione si andrà a spegnere progressivamente, a partire dall'adozione del rigido Patto di stabilità del 1997 e fino alla crisi economico-finanziaria del 2007-2008, finendo sostanzialmente per rimanere carta morta. Le realtà locali ancora in grado di finanziare autonomamente interventi di solidarietà sono poche, tendenzialmente del nord e sufficientemente ricche (Chirico, intervista 22 ottobre 2020).

Se gli anni Novanta da una parte danno nuovo slancio alla tradizione movimentista della cooperazione italiana, vale a dire al nutritissimo gruppo di comitati che lavorano sulla crisi nei Balcani, essi sanciscono anche l'affermarsi di soggetti di cooperazione che per storia, radici e natura spesso poco avevano in comune con quanto si faceva precedentemente in Italia – e che fanno principalmente della professionalità, anziché della spinta motivazionale, la propria bandiera. I succitati fenomeni di burocratizzazione e professionalizzazione hanno come effetto, oltre la necessità per i cooperanti e gli operatori umanitari di acquisire sempre maggiori titoli, competenze e professionalità, anche l'affermarsi di una cultura organizzativa e gestionale sempre più ricalcata su caratteristiche tipiche del settore profit: le ONG, insomma, si aziendalizzano. Come sostiene Rufini (intervista 21 ottobre 2020) "Diventiamo come delle aziende perché dobbiamo rispettare degli standard, abbiamo dei livelli di produttività, dei criteri che prima venivano trascurati - quando l'ONG era solo un insieme di persone che condividevano valori e sentimenti (...) Il rischio di un'aziendalizzazione molto forte c'è stato". L'aziendalizzazione peraltro non riguarda solo le scelte di modelli organizzativi, ma anche i mezzi attraverso cui raggiungere i propri scopi statutari. Sempre Rufini sottolinea che quando le ONG diventano aziende, cominciano a puntare molto sul ricavo monetario, trasformandosi in “macchine per fare soldi”. La conseguenza è la perdita di punti sul piano etico e di interlocuzione: “Il rischio è che si perda anche il senso della finalità per cui tu cerchi soldi. Quando ti riempi di persone che vengono dal settore privato, si fanno soldi per fare soldi: il valore è l'utile dell'azienda, non l'impatto che produci sulla vita delle persone che assisti. (...) La struttura gestionale e l'identità dell'organizzazione (...) ne viene compromessa” (Rufini, intervista 21 ottobre 2020). Ecco che in questo panorama cominciano ad aprire le proprie sedi in Italia alcune delle ONG internazionali più importanti (per es. ActionAid, Médecins Sans Frontières, Save the Children), importando un modello anglosassone di *charity* tarata sul fundraising e sulla professionalità. Da una parte esse andranno ad aumentare gli standard in termini di accountability e trasparenza anche in Italia, aumentando di conseguenza la burocrazia interna necessaria e mettendo così in difficoltà le ONG meno strutturate, dall'altra sfruttano il cronico ritardo delle ONG italiane sul fundraising per conquistare il mercato ancora vergine della raccolta fondi. Marcon (intervista 4 giugno 2020) sottolinea infatti come il fundraising sia la principale attività di queste ONG, che usano l'Italia come piattaforma di raccolta fondi da rimandare alle ‘case madri’ all'estero e che vengono poi reinvestiti da esse negli interventi di cooperazione e aiuto nel mondo.

⁴³ [https://www.unimondo.org/Guide/Sviluppo/Cooperazione-internazionale-allo-sviluppo/\(desc\)/show](https://www.unimondo.org/Guide/Sviluppo/Cooperazione-internazionale-allo-sviluppo/(desc)/show).

6. L'affermazione di nuovi modelli: le ONG internazionali, le iniziative umanitarie e il Terzo Settore

La presente analisi arriva così ai primi decenni degli anni Duemila; è questo un periodo in cui le tendenze e le crisi manifestatesi nei decenni precedenti convergono e si sostanziano per dar forma all'odierno sistema di cooperazione allo sviluppo e alle sfide che esso si trova ad affrontare: professionalizzazione delle organizzazioni, nuove logiche operative introdotte dal fundraising, accentuata competizione tra ONG italiane e straniere. Per di più, nei primi vent'anni del Duemila, alle crisi precedenti se ne aggiungono di inedite (De Ponte, intervista 11 novembre 2020):

- La crisi economica italiana innescatasi nel 2008, che blocca di fatto la raccolta fondi delle ONG e riduce estremamente i bandi pubblici di finanziamento;
- La crisi di legittimità del 2017: a partire dalle attività di *search and rescue* (SAR) – che peraltro sono portate avanti da un numero molto limitato di ONG – si genera nell'opinione pubblica un'associazione tra organizzazioni non governative e soggetti antisistema, con un conseguente calo reputazionale. Essendo tale legame peraltro stato denunciato principalmente da soggetti istituzionali, diventa particolarmente difficile per le ONG continuare a coltivare relazioni con questi ultimi⁴⁴;
- La crisi pandemica di covid-19 da marzo 2021: le conseguenze finanziarie di tale crisi pongono senz'altro ostacoli alla sostenibilità delle organizzazioni non governative, con una contrazione immediata sul piano dei finanziamenti e della realizzazione dei programmi. Ciononostante, molte associazioni di cooperazione si sono attivate per fronteggiare le conseguenze socio-sanitarie della pandemia non solo all'estero ma anche sul territorio italiano, riabilitando almeno in parte l'immagine che l'opinione pubblica aveva di esse.

Al di là di questi peggioramenti contingenti, alcuni/e osservatori/rici notano come a essere in crisi è il modo di pensare alla cooperazione allo sviluppo, un ambito in cui non sono state pienamente aggiornate e ripensare le ragioni per cui le ONG di cooperazione esistono. De Ponte (intervista 11 novembre 2020) suggerisce che "se guardiamo al lungo termine, la cooperazione è un settore in crisi: il mondo è cambiato, e la cooperazione come la si intendeva vent'anni fa non esiste più (...). Quel tipo di cooperazione in cui il nostro Paese e i soggetti donano a qualcun altro laggiù è destinato a tramontare, (...) la cooperazione vecchio stampo non ha futuro. Un'altra cosa è vedere la cooperazione come parte di relazioni internazionali, che noi ONG possiamo interpretare come solidarietà, che il governo può interpretare come rapporti di forza (..) – ma comunque parte di un dialogo internazionale, in cui questo squilibrio "noi diamo e voi ricevete" deve necessariamente evolvere, non ha più nessuna ragione d'essere".

Quest'ultima fase si caratterizza per una serie passaggi cruciali per l'evoluzione organizzativa e relazionale degli attori non governativi: gli effetti dell'entrata in scena di nuovi soggetti di cooperazione, come ad esempio le grandi ONG straniere, e nuovi modelli e strutturazioni di cooperazione – tra cui l'ultima riforma legislativa.

⁴⁴ Il presunto effetto di *pull factor* delle operazioni SAR promosse dalle ONG nel Mediterraneo è stato sfatato da una ricerca promossa dall'ISPI (Istituto per gli studi di politica internazionale), in quanto i salvataggi operati dalle ONG e la variazione di sbarchi in Italia tra il 2016 e il 2018 manca di qualsiasi tipo di correlazione (<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/fact-checking-migrazioni-2018-20415>).

6.1 L'arrivo delle ONG internazionali: il mondo non governativo tra innovazione e nuovi modelli

Tra la seconda metà degli anni Novanta e Duemila si completa la diversificazione del quadro italiano di cooperazione non governativa. Se da una parte Ianni (2011, p.42) sottolinea che “negli anni Duemila, l'eterogeneità che caratterizza da sempre tale modalità di cooperazione si è per molti aspetti accentuata” è anche vero che, allo stesso tempo, il tessuto di solidarietà che aveva caratterizzato l'Italia scompare per una serie di ragioni – non ultima la crisi economica. Il nuovo millennio si apre constatando una sostanziale “fatica dello sviluppo”, dove la mancanza di comprovata efficacia dei programmi di cooperazione e politiche di bilancio più austere riducono le spese pubbliche e introducono vincoli sempre più stringenti alle risorse disponibili (Chirico, intervista 22 ottobre 2020).

Gli anni Duemila si aprono infatti all'insegna di un progressivo deperimento delle risorse governative destinate alla cooperazione, con ripercussioni notevoli per il reperimento di fondi da parte delle ONG italiane, fino ad allora profondamente dipendenti dagli stanziamenti pubblici. Come abbiamo visto, negli anni Novanta le ONG italiane cominciano a diversificare le loro fonti di finanziamento, ma continuando in buona sostanza a rivolgersi ad attori istituzionali, come appunto l'Unione europea. Il potenziale del fundraising da cittadini privati, a parte alcune iniziative di raccolta fondi “dal basso” (come quelle organizzate dalle realtà cattoliche forti del proprio radicamento), appare non del tutto sfruttato: in Italia non si fa raccolta fondi di massa, “che vada al di là della parrocchia, del gruppetto di compagni, del centro sociale (...). C'è un livello [di raccolta fondi] diffuso a livello territoriale, e [si] fa anche raccolte consistenti e dignitose, ma è come se non ci fosse il supermercato” (Chirico, intervista 22 ottobre 2020).

Mentre le ONG italiane sono impegnate a contrastare il declino degli stanziamenti pubblici, le ONG straniere cominciano ad aprire le proprie succursali italiane. Chirico (intervista 22 ottobre 2020) afferma che in questo periodo infatti l'Italia “diventa terreno di conquista delle grandi multinazionali dell'aiuto umanitario (...) e di sviluppo. Quelle che nel mondo anglosassone e nel mondo francofono da anni avevano avuto buon gioco a lavorare in un certo modo, soprattutto facendo molto marketing”. Esse “lavorano su una debolezza intrinseca del settore storico delle organizzazioni italiane, (...) un settore che è sempre stato collaterale all'ente pubblico, al ministero, al progetto, (...) a una serie di amici al ministero, al comune (...). A una logica che era in qualche modo consociativa, anche a fin di bene”. La finalità delle succursali è quindi quella, almeno inizialmente, di incrementare il volume delle risorse da inviare alle proprie “case madri” all'estero e da reinvestire nei loro numerosi programmi internazionali. Al loro arrivo, le grandi ONG internazionali, “con la loro potenza di fuoco dal punto di vista della mobilitazione di risorse, della capacità di lobbying”, considerano l'Italia come un mercato per il fundraising – non già creando delle affiliate, bensì veri e propri uffici di marketing. Questo distorce profondamente il mercato italiano, in quanto i fondi raccolti tra i privati vanno a finanziare progetti non ideati in Italia e che non vedono coinvolta la comunità di cooperazione non governativa italiana (Siniscalchi 19 novembre 2020).

Ecco che negli anni Novanta e poi più incisivamente negli anni Duemila arrivano e si strutturano in Italia le “famiglie internazionali”: esempi ne sono AMREF (1987), ActionAid (1989), Terres des Hommes (1989), Médecins sans frontières (più comunemente nota con l'acronimo di MSF, 1993), Save the Children (1998), CBM (2001), World Vision (2008) e Plan International (2012)⁴⁵. Già al loro arrivo, si comprende come le succursali

⁴⁵ De Fraia (intervista 18 novembre 2020) nota come non tutte le realtà di cooperazione non governativa straniera che si affacciano in questo periodo in Italia abbiano avuto la stessa fortuna; a fronte ad esempio di un exploit enorme come quello di Save the Children (che arriva a fatturare un bilancio di oltre 113 milioni di euro), altri tentativi di famiglie internazionali

nazionali di ONG straniere siano per loro natura molto lontane dalle origini storiche che invece accomunavano la maggioranza delle associazioni italiane di solidarietà internazionale – basate, almeno in principio, sul radicamento nella società e sulle attività di volontariato. Grazie alle loro capacità di mobilitazione di risorse, le famiglie internazionali sono più riconoscibili, fanno campagne di comunicazione più capillari e introducono un mix di esperienze diverse che vanno dalla costruzione di una base di sostenitori economici forte e ampia all'uso di alcune forme di solidarietà internazionale, come ad esempio il sostegno a distanza comunitario (De Fraia, intervista 18 novembre 2020; Siniscalchi, intervista 19 novembre 2020). L'ingresso di "soggetti che hanno la capacità di raccogliere decine e decine di milioni (...) [e hanno] bilanci da 40, 50 milioni - tutti da privati" (Chirico, intervista 22 ottobre 2020), contribuisce insomma ad accelerare le profonde trasformazioni, peraltro già in corso, in termini di identità e governance delle ONG verso modelli più efficienti e corporativi⁴⁶.

I cambiamenti a livello operativo e gestionale introdotti dalle ONG straniere in Italia sono infatti numerosi e incisivi. Questi soggetti importano metodi e principi particolarmente in uso nel settore profit e nel marketing aziendale: "grandi campagne pubblicitarie, utilizzo massiccio dei media grazie all'acquisto di spazi pubblicitari, ricorso ai cosiddetti testimonial (...), direct mailing, cause-related marketing, adozioni a distanza" – termini che entreranno conseguentemente anche nel vocabolario di molte ONG italiane". L'introduzione di queste nuove modalità di fundraising ha anche un impatto sulla base di supporto delle ONG: "i soci delle ONG, punto di forza di quelle "tradizionali" da sempre impegnate nella fidelizzazione di nuovi associati, venivano sostituiti dai donatori in molti casi contabilizzati come soci in virtù (...) del denaro elargito o dell'attivazione di un'adozione a distanza". Ecco che "i volontari e i 'militanti' tradizionalmente impegnati nelle manifestazioni di sensibilizzazione e raccolta fondi 'di piazza' cominciavano a essere rimpiazzati da personale retribuito, reperito anche attraverso veri e propri appalti ad agenzie interinali (...). La ricerca di professionisti della raccolta fondi, l'organizzazione del lavoro secondo schemi e processi tipici del mondo profit e, spesso, retribuzioni più elevate di quelle di norma utilizzate tra le ONG "nostrane" hanno fatto di queste "nuove" ONG realtà ambite e appetibili per alcune tra le migliori risorse professionali del non governativo nazionale" (Marelli 2011, p.160).

Non poche sono le polemiche da parte del mondo non governativo italiano che accompagnano l'ingresso dei nuovi attori stranieri. Si nota, infatti, come le ONG italiane reagiscano almeno sul principio in maniera protezionistica verso le proprie prerogative: "Noi, come ActionAid, tentammo di entrare nel mondo dell'associazionismo delle ONG italiane. Ci fu detto di no – voi non potete entrare perché non fate cooperazione allo sviluppo. Perché vi occupate solo di sostegno a distanza, e il sostegno a distanza per noi non è cooperazione allo sviluppo. Queste erano le ONG italiane di vent'anni fa, che non capivano che puoi fare cooperazione in tanti modi (...). Non ho nulla in opposizione alla metodologia tradizionale, ma vorrei che dopo tanto tempo ci si potesse serenamente accordare che ci sono tante metodologie diverse" (De Fraia, intervista 18 novembre 2020). Sempre De Fraia sottolinea come le ONG italiane hanno in effetti vissuto per molto tempo in una sorta di nicchia (determinata tra l'altro dal facile accesso ai fondi istituzionali più tradizionali), fino a quando le crisi fondamentali che attraversano la cooperazione tanto a livello nazionale quanto internazionale le hanno scalzate, portando le

non sono andati ugualmente a buon fine, come ad esempio quelli di Plan e World Vision (con un bilancio rispettivamente di 728.872 euro e 1.478.945 euro nel 2019). Fattori che hanno distinto l'incisività di penetrazione di queste ONG straniere in Italia è stato la tempestività del loro ingresso e il personale italiano che ha preso in mano la loro gestione: mentre Save the Children e ActionAid si attivano in un momento in cui c'era uno spazio notevole per la raccolta fondi, altre arrivano troppo tardi – in circostanze in cui la competizione era già a livelli elevati e altre ONG italiane (per es. VIS e CESVI) avevano a loro volta avviato campagne di raccolta fondi.

⁴⁶ Chirico parla di "corporativizzazione dell'aiuto" per definire l'avvicinamento della natura, struttura e livello procedurale dell'associazionismo alla fisionomia di grandi aziende (intervista 22 ottobre 2020).

ONG italiane a confrontarsi con esse – e trovandole forse a volte impreparate: "La cooperazione allo sviluppo oggi è completamente cambiata. Quindi o ci attrezziamo per questo cambiamento che ci costringe sempre più a parlare di politiche, di finanziarizzazione della cooperazione – oppure torniamo a essere marginali, occupandoci solo dell'ultimo miglio⁴⁷ (...). Capisco i colleghi che parlano dell'ultimo miglio, ma se tutto intorno ci crolla la casa, ci crollano gli ecosistemi, l'ultimo miglio non serve a molto" (De Fraia, intervista 18 novembre 2018). La difensiva delle ONG italiane non è limitata peraltro all'esperienza delle grandi ONG, ma anche verso nuovi attori di cooperazione – come il mondo del commercio equo e solidale. L'associazionismo di cooperazione italiano, infatti, non ritiene che associazioni come Altromercato possa essere considerato come un soggetto di cooperazione (Siniscalchi, intervista 19 novembre 2020).

Molti/e osservatori/iri sottolineano peraltro la responsabilità dei principali donor tanto italiani quanto europei e internazionali nel favorire l'affermazione del "nuovo modello non governativo", spesso appannaggio delle cosiddette "multinazionali della cooperazione". Rifiutando ogni proposta di inserimento di meccanismi premiali per le aggregazioni e le forme di lavoro sinergico tra più ONG, i donatori incoraggiano un modo di lavorare e di strutturarsi più tipico della cultura anglosassone, e lontanissimo invece dalla cultura e tradizioni italiane: ecco che i finanziamenti cominciano a privilegiare programmi e progetti economicamente più sostanziosi, e promossi da poche ONG ben strutturate – meno dispendiose in termini di tempo e risorse rispetto a una miriade di interlocutori che chiedono finanziamenti per interventi più piccoli e circoscritti (Marelli 2011). Gli attori che soffrono maggiormente in Italia in conseguenza di questi mutamenti sono le piccole ONG, pur costituendo una realtà non indifferente dal punto di vista numerico e pur essendo sempre in continuo aumento: "[i]l mondo della solidarietà internazionale in Italia continua a essere interessato da una moltitudine di attori, molto spesso piccoli, frammentati, legati al territorio. I donatori, anziché affidarsi (...) preferiscono aprire la loro piccola associazione e gettare ponti con Paesi dove hanno qualche progetto" (De Fraia, intervista 18 novembre 2018). Un recente fenomeno di risposta all'affermazione del nuovo modello di cooperazione (cioè quello di pochi soggetti che gestiscono grandi finanziamenti) è il tentativo di alcune ONG di serrare le fila, attraverso fusioni che creino sinergia. Pur rappresentando un fenomeno al momento ancora molto limitato, non si possono non citare almeno due casi: da una parte la fusione (finalizzata nel 2019) tra GVC, storica ONG emiliana votata all'ambito progettuale e ai finanziamenti istituzionali, e WeWorld, una ONG nata esplicitamente per raccogliere fondi tra privati; dall'altra si annovera la fusione tra Ucodep, organizzazione di cooperazione aretina che, dopo anni di partnership con Oxfam International, diventa ufficialmente la rappresentante italiana della confederazione internazionale – cambiando peraltro il proprio nome in Oxfam Italia nel 2010.

Se da una parte, il confronto delle ONG italiane con le nuove realtà internazionali avrebbe spinto queste ultime a ripensare i propri modelli organizzativi, dall'altra esso ha anche determinato effetti più negativi – come ad esempio la doppia espulsione dal sistema: da una parte si verifica una fuoriuscita dei volontari e dei cooperanti che non si riconoscono più in tali modelli di professionalizzazione, e dall'altra l'uscita di scena di tutta una serie di associazioni che non hanno avuto la capacità di seguire questo livello di trasformazione in termini procedurali, organizzativi e strutturali. Afferma Chirico (intervista 22 ottobre 2020): "(...) Per rimanere sul mercato, e anche per avere dialogo e accesso a una serie di donatori importanti, devi cominciare a rispondere a una serie di benchmark della tua organizzazione - che rispondono a una strutturazione aziendale. Una

⁴⁷ "Una delle caratteristiche principali delle ONG italiane è di essere orientate ad interventi diretti, ovvero all'ultimo miglio del sistema della cooperazione come anello di congiunzione tra l'infrastruttura sociale e le persone, in particolare quelle più fragili" (Forum della Cooperazione Internazionale 2012).

compartimentazione dei bisogni, delle funzioni, una strutturazione in dipartimenti: tutto quello che ti richiede una normale gestione aziendale".

Siniscalchi (intervista 19 novembre 2020) rivela tuttavia che le differenze di approccio tra ONG nazionali e straniere col tempo diventano maggiormente equilibrate; le ONG internazionali hanno infatti affiliate che tendono a essere più "italiane", e che non dedicano le proprie energie solamente a operazioni di fundraising, ma anche ad attività di advocacy, educazione allo sviluppo, interventi diretti in Italia. Inoltre, quasi tutte le organizzazioni internazionali riconoscono in AOI (Associazione ONG italiane⁴⁸) il luogo di coordinamento delle istanze della cooperazione non governativa (pur avendo un coordinamento separato, il CINI⁴⁹). In sintesi, Siniscalchi afferma che le profonde divisioni che attraversano i soggetti di cooperazione a cavallo degli ultimi anni Novanta e i primi Duemila sono dopotutto comprensibili: "[c]hi ha lavorato tanti anni per costruire progetti e identità se li vede sminuire da realtà che sono estranee al tessuto sociale dell'associazionismo italiano. Ci fu una reazione di difesa, ma anche un ampio dibattito che portò ad adottare e accompagnare la nuova legge sulla cooperazione, che invece riconosce tutti questi soggetti. Quindi l'esito del dibattito e del confronto è positivo: oggi c'è reciproco riconoscimento e si ha la capacità di lavorare insieme".

Da alcuni anni è possibile osservare come le ONG, italiane e internazionali, abbiano allargato il loro ventaglio di interventi in Italia. Sin dalle loro origini, le ONG italiane hanno lavorato nel nostro Paese sulla sensibilizzazione sulle realtà dei PVS, sull'educazione allo sviluppo e alla cittadinanza globale, sulle attività di autofinanziamento e raccolta fondi per sostenere i programmi nei Paesi di intervento (CIPSI 1989). Oggi, molte ONG hanno cominciato a realizzare anche progetti sociali rivolti alle fasce più vulnerabili di popolazione nel nostro Paese, su temi ad esempio come l'esclusione sociale, la povertà infantile, il *digital divide*, l'inclusione dei nuovi cittadini e le migrazioni, il sostegno all'economia sociale (Salinari, intervista 19 ottobre 2020; Stilli, intervista 4 novembre 2020).

I fattori che producono questa trasformazione sono svariati e non necessariamente incompatibili tra loro. In primis, essa prende le mosse da una serie di evoluzioni paradigmatiche all'interno delle teorie e pratiche dello sviluppo che dimostrano una graduale erosione dei confini tra un nord globale ricco e un sud globale povero (Horner 2020). Salinari (intervista 19 ottobre 2020) afferma che questo mutamento avviene in risposta a un momento di crisi, quanto diventa sempre più evidente che quello che succede all'estero si riflette e ha impatti anche in Italia: in tal senso diventa imperativo combinare il lavoro all'estero e sul territorio italiano.

In secundis, l'evoluzione è sancita dalla nuova legge 125/2014, che allarga il campo degli attori della cooperazione e lancia l'utilizzo di un nuovo acronimo, OSC: organizzazioni della società civile. Le ONG sono inserite in tal modo nell'alveo del terzo settore. Questo è un riconoscimento del fatto che anche le ONG impegnate nella cooperazione internazionale hanno il diritto e il dovere di lavorare anche a favore di un welfare nazionale di prossimità (Salinari, intervista 19 ottobre 2020). Stilli (intervista 4 novembre 2020) rileva che il lavoro in Italia scaturisce però non unicamente dall'obbligo di adeguamento alla nuova normativa, ma anche dalla scelta culturale delle ONG di essere soggetti più attivi e complessivi della società civile e del terzo settore.

Infine, Chirico (intervista 22 ottobre 2020) sottolinea che la scelta di aprire programmi operativi in Italia deriva da una parte dalla ricerca di legittimazione del proprio lavoro agli occhi dell'opinione pubblica, e dall'altra

⁴⁸ Questo coordinamento nasce come Associazione delle ONG italiane nel 2001 dopo alcuni anni di attività informale, e si trasforma nel 2013 per assumere il nome di Associazione delle organizzazioni italiane di cooperazione e solidarietà internazionale (AOI). AOI ha come finalità la rappresentazione della pluralità degli attori del volontariato e della cooperazione internazionale e conta a oggi 134 soci.

⁴⁹ CINI (Coordinamento Italiano NGO internazionali), formato nel 2004, è composto dalle principali ONG italiane appartenenti a network internazionali: ActionAid, CBM, Plan International, Save the Children, VIS, SOS Villaggi dei Bambini e il WWF.

da un ragionamento orientato al mercato. Le ONG (soprattutto quelle che hanno strutture, capacità e dinamismo) avrebbero capito che, a livello comunicativo, parlare solamente di sud globale non fosse efficace dal punto di vista della raccolta fondi, e che quindi fosse conveniente anche declinare un pezzo della propria operatività anche in Italia per accedere a maggiori risorse.

Rivolgiamo ora la nostra attenzione alle ultime riforme legislative che hanno interessato il sistema italiano di cooperazione internazionale.

6.2 Le riforme legislative: la legge 125/2014 e il Codice del Terzo Settore

Come già accaduto precedentemente, anche il percorso di riforma della legge 49/1987 si rivela lungo e attraversato da “luci e ombre” (Antonelli, intervista 18 novembre 2020). Numerosi sono gli anni i tentativi di riforma andati quasi in porto, ma senza successo: nei primi mesi del 2001, ad esempio, l'aula del Senato adottò un testo unitario di riforma della legge conosciuto come 'legge Boco' dal nome del suo relatore, il senatore Stefano Boco (Verdi-Ulivo) – alla cui stesura contribuisce peraltro l'associazionismo italiano attraverso il coordinamento dell'Associazione ONG italiane⁵⁰. Con la crisi di governo causata dal voto di sfiducia al gabinetto Prodi II, la riforma si interrompe senza più raggiungere un punto così avanzato nell'iter parlamentare (Marelli 2011). Il punto di inversione di rotta è rappresentato dalle elezioni politiche del 2013, vinte dalla coalizione di centro-sinistra: Lapo Pistelli, vice Ministro degli Esteri, spinge infatti a intavolare la riorganizzazione della cooperazione italiana, arrivando a una riforma che era rimasta in cantiere per circa vent'anni (De Fraia 2014).

Nell'agosto 2014, il Parlamento adotta quasi all'unanimità la legge 125/2014, chiamata “Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo”⁵¹ – che tenta di offrire una lettura aggiornata della cooperazione che rifletta i cambiamenti intercorsi dalla fine degli anni Ottanta (Altreconomia 2014). Le principali novità introdotte dalla legge 125/2014 sono le seguenti (ActionAid 2015):

- Modifica della denominazione del Ministero degli Affari Esteri in Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI); la cooperazione è definita ora non solo come parte integrante – ma anche ‘qualificante’ della politica estera (art.1). Se da una parte tale specifica può essere interpretata come volontà che le attività e i principi della cooperazione informino maggiormente le scelte di politica estera, l'articolo può essere conversamente interpretato come l'adozione ufficiale della cooperazione in quanto strumento di politica estera. Pur non essendovi dubbi che ci sia una correlazione tra cooperazione allo sviluppo e politica estera, il legame (già previsto nella legge 49/1987 e poi suggellato dalla legge 125/2014) non si rivela particolarmente sano, qualora la cooperazione venga subordinata alla politica estera da un punto di vista politico-istituzionale – ma anche dalla prospettiva di programmi e politiche; se per esempio le politiche estere sono quelle di securitizzazione dei confini, ad esempio, diventa difficile conciliarle con politiche di cooperazione teoricamente ispirate a principi di sviluppo umano e sostenibile, pace e diritti umani (Antonelli, intervista 18 novembre 2020);

⁵⁰ <http://www.vita.it/it/article/1999/04/16/aiuti-internazionali-arriva-la-riforma-che-da-voce-alle-ONG/15340/>.

⁵¹ http://www.edizioneuropee.it/LAW/HTML/203/zn29_01_272.html.

- Previsione di una delega in materia di cooperazione allo sviluppo a un vice Ministro (art.11)⁵²; il vice Ministro, tra l'altro, partecipa alle sedute di governo qualora le tematiche legate alla cooperazione siano direttamente o indirettamente parte dell'agenda;
- Inclusione di nuovi soggetti della società civile fra gli attori della cooperazione (art.26). Per quanto riguarda la società civile, si nota che – mentre la precedente legge 49/1987 era fondamentalmente orientata alla cooperazione attraverso le ONG, la nuova legge apre a nuovi interlocutori privati non profit: essa sopprime infatti il registro delle ONG idonee del MAE, anche se il meccanismo di riconoscimento non viene meno. A norma di legge, sono da considerarsi soggetti di cooperazione allo sviluppo:
 - Le ONG specializzate nella cooperazione allo sviluppo e nell'aiuto umanitario;
 - Le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) statutariamente finalizzate alla cooperazione allo sviluppo e alla solidarietà internazionale;
 - Le organizzazioni di commercio equo e solidale, della finanza etica e del microcredito che nel proprio statuto prevedano come finalità la cooperazione internazionale allo sviluppo;
 - Le organizzazioni e le 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;
 - Le imprese cooperative e sociali, 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;
 - 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).
- Apertura all'apporto dei "soggetti aventi finalità di lucro", cioè imprese e istituti bancari, "ai processi di sviluppo dei Paesi partner" (art.27). La legge non dà però particolari indicazioni circa il loro apporto, né sancisce precise regole. Si limita infatti ad ammettere i soggetti profit che "aderiscano agli standard comunemente adottati sulla responsabilità sociale e alle clausole ambientali, nonché rispettino le norme sui diritti umani per gli investimenti internazionali" (art.27, comma 3). Richiama anche il rispetto dei "principi di trasparenza, concorrenzialità e responsabilità sociale" (art.27, comma 1), senza però offrire riferimenti specifici a proposito di tali criteri (Altroeconomia 2014);
- Previsione di nuovi strumenti finanziari gestiti dalla Cassa depositi e prestiti Spa, "autorizzata ad assolvere ai compiti di istituzione finanziaria per la cooperazione internazionale allo sviluppo" (art.22);
- Creazione dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS), istituita "con personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposta al potere di indirizzo e vigilanza del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale" (art.17). L'AICS, godendo di autonomia organizzativa,

⁵² studi in paesi Ocse mostrano una correlazione positiva tra presenza di un Ministro con competenze specifiche su cooperazione, livelli quantitativi e qualitativi dell'APS e maggiore coerenza delle politiche; certo correlazione non è causalità, magari si istituisce una figura politica di alto livello proprio perché c'è già volontà di un maggiore impegno nel settore

regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile e di bilancio, servirebbe a garantire continuità in un settore altrimenti affetto da un grande *turnover* di personale. L’Agenzia risponderrebbe “all’esigenza di una cooperazione più professionale e innovativa, con il necessario grado di flessibilità degli strumenti in uno scenario che è in continuo mutamento” e ha il compito di “svolgere le attività di carattere tecnico-operativo connesse alle fasi di istruttoria, formulazione, finanziamento, gestione e controllo delle iniziative di cooperazione internazionale”⁵³. La creazione di un’Agenzia indipendente era stato tema di dibattito per molti anni, ma spesso rimandata per preservare l’influenza del MAE.

- Creazione di un Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo (CNCS), “composto dai principali soggetti pubblici e privati, profit e non profit, della cooperazione internazionale allo sviluppo, ivi inclusi rappresentanti dei Ministeri coinvolti, delle regioni e delle province autonome (...), degli enti locali, dell’Agenzia (...), delle principali reti di organizzazioni della società civile di cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario, delle università e del volontariato” (art 16., comma 1). Esso rappresenterebbe una piattaforma che, attraverso riunioni annuali, garantisca un più ampio coinvolgimento consultivo dei settori sociali interessati alla cooperazione e maggiore partecipazione da parte della cittadinanza. Il CNCS ha il compito sia di favorire la reciproca conoscenza e formazione di partenariati e sia di “esprimere pareri sulle materie attinenti alla cooperazione allo sviluppo ed in particolare sulla coerenza delle scelte politiche, sulle strategie, sulle linee di indirizzo, sulla programmazione, sulle forme di intervento, sulla loro efficacia, sulla valutazione” (art.16, comma 2)⁵⁴. Nelle parole di Antonelli (intervista 18 novembre 2020), rappresenta un’assise in cui tutti gli attori di cooperazione sono in grado di incontrarsi e presentare le proprie istanze, attraverso gruppi di lavoro distinti – costituiti peraltro su richiesta del mondo delle ONG e delle reti.

Molti/e osservatori/rici, nel commentare la legge 125/2014, si rivelano particolarmente critici: essa, infatti, viene definita “una normativa con grandi potenzialità, che a tutt’oggi sono poco espresse per problemi di carattere quantitativo e qualitativo” (Salinari, intervista 19 ottobre 2020). La mancata (o fuorviata) applicazione della legge, non permette infatti al sistema di cooperazione italiano di essere efficace come dovrebbe. Nello specifico, si riconoscono diversi livelli di problematicità (ActionAid 2015):

- La limitatezza delle risorse umane ed economiche da una parte, e la mancanza di programmabilità dall’altra: le risorse stanziare per finanziare la legge rimangono distribuite attraverso diversi ministeri, e manca una programmazione pluriennale della loro allocazione. Benché sia prevista infatti una programmazione triennale delle attività del MAECI, le risorse sono stanziare di anno in anno – limitando fortemente la visione strategica di lungo periodo. Inoltre, l’AICS risente sin dalla sua creazione una forte carenza di personale in servizio;
- L’incertezza delle relazioni inter-istituzionali, per esempio rimane in particolare aperta la questione sui rapporti principalmente tra MAECI e MEF. La nuova legge non porta infatti a un’unità delle

⁵³ <https://www.aics.gov.it/home-ita/agenzia/profilo/>.

⁵⁴ Il CNCS è un organo che fa molta fatica a funzionare così come previsto dalla legge. Ad esempio, non si è riunito con la regolarità prevista: l’ultimo incontro è avvenuto il 20 luglio 2020, dopo oltre due anni e cinque mesi di blocco (<https://www.info-cooperazione.it/2020/07/dopo-oltre-due-anni-torna-a-riunirsi-il-consiglio-nazionale-per-la-cooperazione/>).

responsabilità per quanto riguarda le relazioni con i partner internazionali: in ambito multilaterale, il MEF conserva la responsabilità di curare il rapporto con banche e fondi di sviluppo (seppure d'intesa col MAECI), mentre quest'ultimo mantiene la responsabilità dei rapporti con l'Unione europea, anche con riferimento agli strumenti finanziari in materia di aiuto allo sviluppo e alla definizione e attuazione del Fondo europeo di sviluppo (la questione della corresponsabilità di ministeri degli affari esteri e dell'economia è comunque riscontrabile anche in altri Paesi OCSE);

- La confusione sui margini di operatività tra DGCS e AICS, per cui si riscontra una mancanza di separazione tra compiti di indirizzo e di attuazione. L'AICS è stata creata principalmente su richiesta del mondo delle ONG; essa dovrebbe rappresentare un organismo rapido ed efficiente in grado di intercettare fondi pubblici e privati, di "fare rete" mettendo in relazione i vari attori ed essere slegato dalla dipendenza della diplomazia. Ciononostante, i successivi regolamenti attuativi ne minano l'autonomia. L'AICS sconta una posizione ancillare di forte dipendenza dai meccanismi della Farnesina e della DGCS: non può decidere sulla propria sede fisica, né affittare e acquisire locali, non può fare assunzioni dirette ma solo attraverso concorsi pubblici; è limitata nelle spese dalle decisioni assunte dalla Farnesina, è costretta a ricorrere a progetti piuttosto che a programmi pluriennali – finendo per rappresentare "un percorso bloccato, fermo" (Stilli, intervista 4 novembre 2020; Antonelli; intervista 18 novembre 2020). Questa confusione, sottolinea Miccio (intervista 23 novembre 2020) crea problemi di notevole portata per le ONG, a cui manca un interlocutore istituzionale veramente attento. La cooperazione continua a essere vista dagli attori istituzionali come qualcosa di superfluo: ad esempio, nel 2019 non c'è stato alcun bando AICS per le ONG, mettendo in particolare difficoltà quelle realtà che ancora basano molto della loro operatività su questi finanziamenti;
- Mancanza di chiarezza sull'apporto atteso dalle imprese e dagli istituti bancari, per cui non si comprende fino in fondo cosa viene chiesto e offerto al settore privato per renderlo soggetto attivo di cooperazione internazionale. Benché di fatto il settore for profit possa offrire elementi coadiuvanti alla cooperazione (capacità tecniche, capacità di generazione di reddito e di risorse aggiuntive), si rende evidente la necessità di massima trasparenza rispetto alle azioni e alle modalità di intervento delle aziende. È indispensabile infatti uno scrutinio pubblico per scongiurare la confusione tra cooperazione e promozione dell'internazionalizzazione dell'impresa italiana, le cui finalità si discostano e anzi sono a volte incompatibili con il principio di solidarietà internazionale⁵⁵;

Al di là delle sue criticità, l'adozione della legge 125/2014 rappresenta una tappa fondamentale nel percorso di crescita delle ONG: la legge stessa nasce in parte dagli sforzi e dalle pressioni del mondo associazionistico, che ha supportato i parlamentari durante i lavori preparatori (Stilli, intervista 4 novembre 2020). Sergi (intervista 18 novembre 2020) sottolinea che senza la volontà forte delle ONG e della loro capacità di presentarsi unite, la legge non ci sarebbe stata affatto. Dopo sei anni dalla sua adozione, continua Sergi, si dovrebbe individuare cosa

⁵⁵ A tale riguardo, il rapporto di ActionAid (2015) solleva anche alcuni dubbi circa le risorse aggiuntive stanziabili attraverso la Cassa depositi e prestiti Spa: in quanto essa non è un soggetto pubblico ma privato, la sua contabilità non è quella dello stato e utilizza pertanto risorse private. Tali risorse non potrebbero pertanto essere contabilizzate come APS, aprendo le porte a operazioni che potrebbero sfuggire alla tracciabilità delle azioni di sviluppo. È facile correre il rischio di mescolare cooperazione e internazionalizzazione: la Cassa Depositi e Prestiti Spa per esempio controlla Sace e Sismet, due società che si occupano di relazioni tra le imprese italiane e l'estero, assicurando l'investimento estero e favorendo l'internazionalizzazione. Secondo Antonelli (intervista 18 novembre 2020) dopo sei anni dall'approvazione della legge non è ancora ben chiaro il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti, "quella che doveva essere una banca di sviluppo".

non va nella legge così come è stata pensata all'epoca dal parlamento, e cosa bisognerebbe fare per riuscire a implementarla davvero.

Con particolare riferimento al mondo associativo, la legge ha avuto il merito di interpretare i cambiamenti avvenuti nel settore della cooperazione, specialmente per quanto riguarda gli attori di solidarietà internazionale. In seguito alla riforma legislativa, infatti, dal 2018 il registro MAECI delle ONG è stato riformato per includere altri attori rispetto alle sole organizzazioni non governative – come appunto organizzazioni della società civile (OSC), cooperative, fondazioni (OECD 2019). Le stesse norme che regolano l'accesso ai fondi all'AICS vengono riviste per rispecchiare la varietà e ricchezza della comunità del mondo associazionistico, oltre il ruolo più tradizionale delle ONG (De Fraia 2018). De Ponte (intervista 11 novembre 2020) osserva che anche prima della riforma del 2014 le ONG avevano peraltro aperto il portfolio delle proprie relazioni – interagendo con quegli attori di cooperazione che vent'anni prima non c'erano: le associazioni delle diaspore, il settore privato, le associazioni del commercio equo. Ciò avviene anche perché, sulla scorta della crisi economica del 2008 e a seguire, le ONG non svolgono più esclusivamente attività di cooperazione nei Paesi partner; la distinzione dei problemi tra "Primo mondo" e "Terzo mondo" non è più così chiara, e ci si occupa pertanto di povertà, esclusione, discriminazione e promozione dei diritti anche in Italia. Questo ha implicato la creazione di reti di relazioni in Italia che fino a vent'anni prima non esistevano.

In conclusione, la riforma apportata dalla legge 125/2014 è fatta di luci e ombre. Da una parte ha davvero cercato di riformare un "sistema Italia" di cooperazione allo sviluppo, introducendo quei principi di coerenze delle politiche che dovrebbero caratterizzare la cooperazione in senso più ampio: "ha recepito le evoluzioni più recenti della cooperazione: termini come sviluppo umano e sostenibile, diritti umani – non erano ben chiariti nella precedente legge" (Antonelli, intervista 18 novembre 2020). Insomma, pur avendo apportato un positivo contributo, la legge non è riuscita a essere lo spartiacque che voleva rappresentare, essendo tradita dal vulnus originale della cooperazione italiana: quello della cronica mancanza di finanziamenti e della scarsa attenzione politica sui temi della solidarietà internazionale. L'Italia mostra infatti un rapporto APS/PIL in arrestabile e pericolosa discesa in termini reali, che fa segnare un -11,8% tra il 2018 e il 2019⁵⁶. Le cifre destinate all'APS sono peraltro gonfiate dai fondi stanziati dal Ministero dell'Interno per la voce di spesa "rifugiati nel Paese donatore" (Stilli, intervista 4 novembre 2020). Usando le parole di Santomartino (intervista 23 novembre 2020): "Quando non finanzia adeguatamente le iniziative e i programmi di cooperazione, e non riconosce il ruolo delle ONG, come può la cooperazione essere 'qualificante'?".

⁵⁶ <https://www.openpolis.it/esercizi/laiuto-allo-sviluppo-alla-vigilia-del-coronavirus/>.

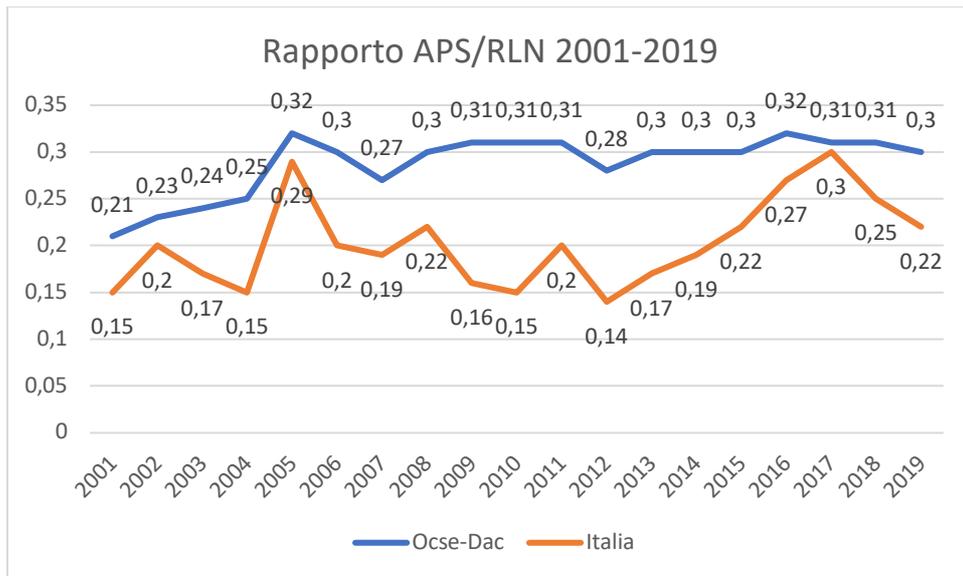


Figura 8. Rapporto APS/RNL 2001-2019 (Fonte: OECD.Stat)

In ultimo, è interessante considerare anche la recente adozione del Codice del Terzo Settore⁵⁷, il quale abroga numerose norme precedenti⁵⁸ per riordinare e rivedere complessivamente la disciplina civilistica e fiscale vigente in materia e per definire il perimetro del cosiddetto Terzo Settore in maniera omogenea e organica e degli enti che ne fanno parte⁵⁹ – tra cui anche le ONG/OSC registrate presso l’AICS. Di recentissima adozione, gli effetti della riforma del terzo settore stanno appena entrando in vigore. In generale, la riforma ha richiesto un adeguamento statutario di tutti gli attori coinvolti alle prescrizioni del Codice del Terzo Settore al fine di acquisire la qualifica di Ente del Terzo Settore (ETS) e di accedere ai vantaggi fiscali e reali che la normativa riserva a questi enti, spingendo verso standard più elevati di accountability, trasparenza e capacità gestionale (Rufini, intervista 21 ottobre 2020). Certamente molte delle pratiche e degli organi richiesti dal nuovo Codice sono già stati da tempo fatti propri dalle ONG italiane, particolarmente in virtù della necessità di garantire trasparenza sull’utilizzo dei fondi nei casi di progetti finanziati da donatori internazionali: codici etici, policy e strumenti di trasparenza come il bilancio sociale o l’affidamento del bilancio economico ad auditor esterni, organi di controllo interno, etc. (Sergi, intervista 18 novembre 2020; Stilli, intervista 4 novembre 2020). Gli obblighi introdotti dal codice del Terzo Settore si aggiungono agli ulteriori controlli dall’AICS e dai donatori, confermando il settore della cooperazione come tra i più normati e controllati (De Fraia).

Chirico (intervista 22 ottobre 2020) sottolinea che la riforma del terzo settore impone elementi di complicazione e mette maggiormente in difficoltà quelle associazioni con bilanci meno consistenti e che sono costituite perlopiù da volontari. Queste organizzazioni, infatti, non possono avere una visione reale sulla loro sostenibilità futura – dipendendo essenzialmente da progetti di breve durata – e che rischiano di ritrovarsi con strutture ridondanti e poco flessibili in futuro. Miccio (intervista 23 novembre 2020) conferma che la revisione degli statuti non rappresenta un problema per le organizzazioni più strutturate, mentre invece dibattiti enormi

⁵⁷ [https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2017-07-03;117!vig=.](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2017-07-03;117!vig=)

⁵⁸ Per es. le fonti abrogate includono: la legge su volontariato 266/1991; la legge 383/2000 su Disciplina delle associazioni di promozione sociale; la legge 460/1997 Disciplina delle ONLUS; tutta decretazione su 5x1000, servizio civile, detrazione e altre agevolazioni fiscali.

⁵⁹ [https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/Terzo-settore-e-responsabilita-sociale-imprese/focus-on/Riforma-terzo-settor e/Pagine/Codice-del-Terzo-Settore.aspx.](https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/Terzo-settore-e-responsabilita-sociale-imprese/focus-on/Riforma-terzo-settor e/Pagine/Codice-del-Terzo-Settore.aspx)

hanno riguardato le piccole realtà, che hanno fatto maggiormente fatica a rispettare le tempistiche e capire come dovessero adeguare le proprie strutture per venire incontro ai cambiamenti di statuto.

Da ultimo, la riforma riguardante il 5x1000, il riconoscimento delle attività di raccolta fondi come azioni fondamentali per garantire la sostenibilità e lo sviluppo del terzo settore e il riconoscimento della facoltà di svolgere attività di tipo commerciale per recuperare risorse, rappresentano per Miccio (...) lo stimolo per un'ulteriore strutturazione delle ONG, "che dovranno essere più attente al dialogo pubblico, alla trasparenza e al dialogo con le persone, alla narrazione di se stesse e dell'impatto del proprio lavoro".

7. Conclusioni: la cooperazione nell'incertezza

Questo percorso di approfondimento storico-analitico è stato utile a tracciare la parabola vissuta dall'associazionismo italiano di solidarietà internazionale in Italia dalle sue origini fino ai giorni nostri. Esso è la testimonianza di un crescente impegno della società civile, che parte dal dinamismo e da un attivismo fortemente ideologizzato in senso religioso o politico degli anni Sessanta e Settanta per arrivare alla sua consacrazione e professionalizzazione negli anni Ottanta – decade in cui le ONG diventano i soggetti di cooperazione allo sviluppo per eccellenza. Sono anni in cui si assiste infatti alle ideologie e ispirazioni si sostituisce gradualmente una cultura intrisa di professionalissimo e strutturazione, anche in seguito alla burocratizzazione del lavoro delle associazioni. Il sistema di cooperazione viene poi messo a dura prova negli anni Novanta da una serie di crisi, che mettono a nudo la frammentazione e la fatica di un sistema che non riesce a rinnovarsi in profondità. Le crisi si approfondiscono peraltro negli anni Duemila, anche a causa dell'entrata in gioco in Italia di nuovi attori di cooperazione, come appunto le ONG straniere, che contribuiscono a sbilanciare i già precari equilibri su cui si fondava il lavoro delle ONG italiane.

Il risultato di questi processi è che oggi c'è molta concorrenza per pochi fondi pubblici, sui fondi italiani, europei e quelli delle Nazioni Unite, così come una concorrenza enorme sul fundraising (Marcon, intervista 4 giugno 2020). Una tale frammentazione e competizione spinge le ONG da una parte a richiudersi in loro stesse, ma dall'altra anche a ripensarsi e a recuperare il rapporto con la società civile. Guardando al futuro, si potranno distinguere le organizzazioni che hanno il potenziale e le energie per interpretare questa nuova fase storica globale e invece quelle che, per scelta di principio o mancanza di energie a disposizione, non riusciranno a compiere questo passo (De Fraia, 18 novembre 2020). La maggiore sfida per il mondo dell'associazionismo appare oggi quella di diventare capaci di raggiungere una sintesi tra la ricchezza culturale rappresentata dal loro storico impegno in Italia e all'estero, e i livelli di capacità organizzativa e gestionale ormai richiesta dai donatori.

8. Fonti

8.1 Bibliografia

ActionAid. (2015). *Cooperazione italiana: gli ostacoli da superare*. Retrieved from https://www.actionaid.it/app/uploads/2015/06/CoopIta_Ostacoli_da_Superare.pdf

Alberti, A., & Giudici, C. (2003). *Un altro futuro per il mondo. Le ONG italiane per lo sviluppo e la solidarietà internazionale*. Enna: Città Aperta.

Anheier, H., & Themudo, N. (2003). Organisational forms of global civil society: implications for going global. In M. Glasius, M. Kaldor, & H. Anheier (Eds.), *Global Civil Society 2002* (pp. 191–216). Oxford: Oxford University Press.

- Black, M. (2004). *La cooperazione allo sviluppo internazionale*. Roma: Carocci.
- Boccella, N., & Tozzo, O. (2005). *Le organizzazioni non governative. Risorse e modelli di organizzazione*. Milano: LED.
- Calvi Parisetti, P., & Rufini, G. (2006). *Nell'emergenza. Teoria e pratica dell'aiuto umanitario*. Istituto Gignos: Ginevra.
- Carrino, L. (2016). *Perle, pirati e sognatori : dall'aiuto allo sviluppo a una nuova cooperazione internazionale*. Milano: FrancoAngeli.
- Cereghini, M., & Nardelli, M. (2008). *Darsi il tempo. Idee e pratiche per un'altra cooperazione internazionale*. Bologna: EMI.
- De Fraia, L. (2014). Italy: Overhauling its development cooperation system in search for a fresh start. In *Reality of Aid 2014 Report. Rethinking Partnerships in a Post-2015 World: Towards Equitable, Inclusive and Sustainable Development* (pp. 241–245). Quezon City: IBON International.
- De Fraia, L. (2018). Italy : Development cooperation to the test in a new political reality. In *Reality of Aid 2018 Report. The Changing Faces of Aid: Encouraging Global Justice or Buttressing Inequalities?* (pp. 361–364). Quezon City: IBON International.
- Forum della Cooperazione Internazionale (2012), *Libro Bianco della Cooperazione Italiana*. Retrieved from https://www.coris.uniroma1.it/sites/default/files/180113_Libro_Bianco_Cooperazione_2.pdf.
- Gaudio, A. (1993). *Cooperazione: inganno dei poveri. Dagli affari alla solidarietà*. Bologna: EMI.
- Horner, R. (2020). Towards a new paradigm of global development? Beyond the limits of international development. In *Progress in Human Geography*, 44(3): 415-436.
- Ianni, V. (2011). *Dizionario della cooperazione internazionale allo sviluppo Una mappa per orientarsi nei rapporti Nord-Sud*. Roma: Carocci.
- Isernia, P. (1995). *La cooperazione allo sviluppo*. Bologna: il Mulino.
- ISTAT (2019). *Struttura e profili del settore no-profit*, viewed 10 March 2020, <<https://www.info-cooperazione.it/wp-content/uploads/2019/10/Struttura-e-profilo-settore-non-profit-2017-1.pdf>>.
- Labos-CIPSI. (1989). *L'associazionismo di solidarietà con i Paesi in via di sviluppo. 1. Rapporto nazionale*. Roma CIPSI.
- Makki, S. (2005) . Stati Uniti, l'umanitario con le stellette. In *La crisi dell'umanitario : il mettersi in mezzo ai tempi della guerra e della globalizzazione*. Milano: Communitas,
- Marcon, G. (2002). *Le ambiguità degli aiuti umanitari: indagine critica sul terzo settore*. Milano: Feltrinelli.
- Marcon. G. (2003). *Atti del convegno: Dove va l'aiuto umanitario? Ascesa e crisi dell'aiuto umanitario tra ambiguità e solidarietà*. Lucca, 29 novembre: https://www.provincia.lucca.it/sites/default/files/29_novembre_2003.pdf
- Marelli, S. (2011). *ONG: una storia da raccontare. Dal volontariato alle multinazionali della solidarietà*. Roma: Carocci.
- Martinelli, L. (2014). *Come cambia la cooperazione*. *Altreconomia* 163: settembre 2014, pp. 10-15.
- Mascia, M. (1992). *L'associazionismo internazionale di promozione umana*. Padova: CEDAM.

OECD. (2000). *DAC Peer Review of Italy*. Paris.

OECD. (2019). *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Italy 2019*. Retrieved from <https://www.oecd.org/italy/oecd-development-co-operation-peer-reviews-italy-2019-b1874a7a-en.htm>

Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). (2020). *Aiuto pubblico allo sviluppo. Nota tecnica n.4*: https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2019/17/Nota_tecnica-n.-4-APS-Def.pdf.

Raimondi, A., & Antonelli, G. (2001). *Manuale di cooperazione allo sviluppo : linee evolutive, spunti problematici, prospettive*. Torino: SEI.

Salinari, R. (2003). *Atti del convegno: Dove va l'aiuto umanitario? Ascesa e crisi dell'aiuto umanitario tra ambiguità e solidarietà*. Lucca, 29 novembre: https://www.provincia.lucca.it/sites/default/files/29_novembre_2003.pdf

8.2 Sitografia

AICS, *Profilo e obiettivi*: <https://www.aics.gov.it/home-ita/agenzia/profilo/>.

AICS, *Elenco iscrizioni dei soggetti senza finalità di lucro*: https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2021/02/ELENCO_PUBBLICAZIONE_-di-WEB_EXCEL_22.12._2020.pdf.

Britannica, *Live Aid*: <https://www.britannica.com/event/Live-Aid>.

Commissione europea, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Linking relief rehabilitation and development (LRRD)* (1996): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0153&from=IT>.

Edizioni Europee, *Legge 1033/1966*: http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/23/zn46_11_02a.html.

Edizioni Europee, *Legge 1222/1971*: http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/10/zn29_04_002.html.

Edizioni Europee, *Legge 38/1979*: http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/10/zn29_01_07a.html.

Edizioni Europee, *Legge 73/1985*: http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/64/zn98_01_026264.html.

Edizioni Europee, *Legge 49/1987*: http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/10/zn29_01_086.html.

Edizioni Europee, *Legge 125/2014*: http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/203/zn29_01_272.html.

Edizioni Europee, *Decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460*: http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/0/zn10_08_002.html

Human Rights Watch, *Civilian Deaths in the NATO Air Campaign – The Crisis in Kosovo*: https://www.hrw.org/reports/2000/nato/Natbm200-01.htm#P156_33505.

Info Cooperazione, *Dopo oltre due anni torna a riunirsi il Consiglio Nazionale per la Cooperazione*: <https://www.info-cooperazione.it/2020/07/dopo-oltre-due-anni-torna-a-riunirsi-il-consiglio-nazionale-per-la-cooperazione/>

ISPI, *Fact checking: migrazioni 2018*: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/fact-checking-migrazioni-2018-20415>.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Codice del Terzo Settore: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/Terzo-settore-e-responsabilita-sociale-imprese/focus-on/Riforma-terzo-settore/Pagine/Codice-del-Terzo-Settore.aspx>

Normattiva, *Decreto legislativo 3 luglio 2017, n.117 Codice del Terzo Settore*: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2017-07-03;117!vig=>

OECD, *Development Assistance Committee*: <https://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/>.

OECD, *OECD.stat*: <https://stats.oecd.org>.

Openpolis, *Cooperazione italiana, tra declino e un futuro sempre più incerto*: <https://www.openpolis.it/esercizi/laiuto-allo-sviluppo-alla-vigilia-del-coronavirus/>.

Sphere, *About*: <https://www.spherestandards.org/about/>.

Treccani, *Cooperazione allo sviluppo*: <https://www.treccani.it/enciclopedia/cooperazione-allo-sviluppo/>.

Treccani, *Amministrazione fiduciaria italiana in Somalia*: https://www.treccani.it/enciclopedia/amministrazione-fiduciaria-italiana-in-somalia_%28Dizionario-di-Storia%29/.

Treccani, *Malacooperazione*: https://www.treccani.it/vocabolario/malacooperazione_%28Neologismi%29/.

UN OCHA, *History of OCHA*: <https://www.unocha.org/about-ocha/history-ocha>.

UNDP, *Human Development Reports*: <http://hdr.undp.org/en/humandev>

UNFPA, *The Human Rights-based Approach*: <https://www.unfpa.org/human-rights-based-approach>

Unimondo, *Cooperazione internazionale allo sviluppo*: [https://www.unimondo.org/Guide/Sviluppo/Cooperazione-internazionale-allo-sviluppo/\(desc\)/show](https://www.unimondo.org/Guide/Sviluppo/Cooperazione-internazionale-allo-sviluppo/(desc)/show).

8.3 Interviste

Antonelli, Gianluca: 18 novembre 2020.

Bertotto, Marco: 23 ottobre 2020.

Ceravolo, Claudio: 10 novembre 2020.

Chirico, Domenico: 22 ottobre 2020.

De Fraia, Luca: 18 novembre 2020.

De Ponte, Giulia: 11 novembre 2020.

Marcon, Giulio: 4 giugno 2020.

Miccio, Rossella: 23 novembre 2020.

Petrelli, Francesco: 26 ottobre 2020.

Rufini, Gianni: 21 ottobre 2020.

Salinari, Raffaele: 19 ottobre 2020.

Santomartino, Nino: 23 novembre 2020.

Sergi, Nino: 18 novembre 2020.

Siniscalchi, Sabina: 19 novembre 2020.

Stilli, Silvia: 4 novembre 2020.

Viezzoli, Maura: 19 novembre 2020.