

GRUPPO 7

COOPERAZIONE E GRATUITA': VOLONTARIATO, TERZO SETTORE e NO-PROFIT

“Se vuoi arrivare primo, corri da solo. Se vuoi arrivare lontano, cammina insieme”
Proverbio keniota

Questo documento si compone di tre parti. Nella prima si definisce chi siano le organizzazioni della Società civile italiana (OSC) impegnate nella cooperazione, nella seconda si definiscono le condizioni per creare un contesto legislativo, fiscale e culturale (enabling environment) capace di rafforzare e sostenere l'iniziativa e l'operato delle OSC. La terza parte è costituita dalle Raccomandazioni.

Il lavoro di analisi e di sintesi, e le raccomandazioni che ne derivano tengono conto del lavoro già svolto in ambito europeo ed internazionale. Il gruppo di lavoro ha riconosciuto all'unanimità, la necessità di far proprie le conclusioni dei lavori europei ed internazionali citati nel testo.

Parte I

Chi sono oggi in Italia le organizzazioni della Società Civile (OSC) impegnate nella cooperazione?

L'espressione «Società Civile» si riferisce a quell'ampia parte della collettività distinta dallo Stato e dal mercato, non rappresentata da Enti o Organismi politicamente riconosciuti ma creata da individui e gruppi svincolati da pressioni ad essi estranee, che agiscono insieme liberamente, riconoscendo e perseguendo interessi comuni. In tale accezione, la “società civile” non è determinabile a priori, perché intrinsecamente dinamica e costantemente modificata da fattori politici, economici, culturali (Linee Guida DGCS sulla *Ownership Democratica*, definizione UE¹).

In Italia, le OSC impegnate nella cooperazione internazionale possono essere classificate in relazione alla loro *mission*, ovvero se svolgono attività di cooperazione in modo prevalente o non-prevalente. In questi due grandi raggruppamenti rientrano, quindi:

- 1) Soggetti che la cui finalità è esclusivamente o prevalentemente la cooperazione internazionale:
 - ONG specializzate nella cooperazione allo sviluppo e nel soccorso umanitario;
 - organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) statutariamente finalizzate alla solidarietà internazionale e/o all'integrazione degli stranieri residenti in Italia;
 - organizzazioni di commercio equo e solidale, della finanza etica e del micro credito che nel proprio statuto prevedano come finalità prevalente la cooperazione internazionale allo sviluppo;
 - organizzazioni e associazioni di cittadini immigrati regolarmente costituite.
- 2) Soggetti la cui finalità statutaria non è prevalentemente la cooperazione internazionale:
 - istituti ed enti universitari che stabiliscano mirati rapporti di collaborazione culturale e scientifica con altrettanti istituti nei paesi partner;
 - aggregazioni di soggetti finalizzati alla cooperazione internazionale con altri soggetti economici che valorizzino il partenariato pubblico/privato e profit/no-profit;

¹Tra le principali normative e accordi nazionali inerenti alle ONG e alle OSC è necessario menzionare, per quel che riguarda l'**Italia**, la “Nuova Disciplina della Cooperazione dell'Italia con i Paesi in Via di Sviluppo” (legge 49/87 e relativo regolamento), le delibere che normano i cofinanziamenti alle ONG italiane (n.73 del 2006 e n.64 del 2007), le Linee Guida della Cooperazione Italiana, in modo particolare quella sulla *Ownership Democratica*, il DPR n.76/98 inerente alla quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale per gli interventi per “Fame nel Mondo”.

- soggetti impegnati nell'educazione alla cittadinanza mondiale;
- enti ed istituti religiosi;
- attori dell'economia sociale e del movimento cooperativo;
- organizzazioni di volontariato di protezione civile;
- tutti gli altri soggetti per i quali la cooperazione non è prioritaria dal punto di vista statutario e che svolgono attività di cooperazione in modo non prevalente (tra questi rientrano anche i raggruppamenti non formali e strutturati di cittadini e/o immigrati).

Politica di cooperazione e volontariato: un breve excursus

La politica di cooperazione ha subito negli anni un profondo processo di trasformazione passando dall'assistenzialismo degli anni '60 ad un processo partecipato: dai missionari cattolici dei primi anni, ai gruppi di movimento; dalle associazioni di volontariato alle ONG, agli Enti Locali, imprese, scuole, agenzie; dal solo Ministero degli Affari Esteri a una pluralità di Ministeri ed Istituzioni nazionali e multilaterali.

Oggi, la cooperazione è diventata lo strumento principe della politica per costruire la convivenza ed il benessere, dalla singola persona alla comunità globale, nel rispetto dei diritti fondamentali di tutti i cittadini. La pluralità di soggetti oggi in campo in ogni Paese, così come l'impossibilità sempre più evidente di distinguere tra beneficiari e donatori, sia per il superamento delle barriere geografiche della miseria e dei problemi da affrontare, sia per le risorse finanziarie sempre più limitate da mettere in campo, ci proiettano verso una politica di cooperazione partecipata dove tutti i soggetti, pubblici e privati di ogni Paese, sono chiamati a valorizzare ed armonizzare i loro specifici ruoli, superando ogni forma di individualità e competitività, per cooperare insieme verso l'unico obiettivo di benessere comune, attraverso una nuova cultura e politica sociale di convivenza *glocale*. L'esperienza maturata dalle associazioni di volontariato e dalle ONG nei decenni di evoluzione di questo processo, è oggi l'enzima attorno al quale meglio si possono costruire queste relazioni e questa partecipazione dei vari soggetti presenti sullo scenario della cooperazione.

La società civile (e quindi l'insieme di questi soggetti) propone una politica di cooperazione incentrata sulla solidarietà, la sussidiarietà e la promozione dei diritti umani per la costruzione del bene comune. Politica di cooperazione, dunque, come strumento di relazione ed integrazione tra cittadini e popoli per affrontare problemi comuni attraverso politiche ed azioni condivise.

La "gratuità" ed il volontariato sono parte integrante della dimensione personale di adesione ai valori che sostengono la costruzione di un mondo più giusto. Volontariato e "gratuità" indicano primariamente un dato motivazionale, una modalità per incarnare nel vivo un impegno di cooperazione allo sviluppo basato sulla relazione. Il dono di sé per l'affermazione dei diritti umani, la pace e la promozione della giustizia sociale, economica e ambientale, è esso stesso atto di giustizia. Non tutte le OSC si basano su attività di volontariato non remunerato. Molte di esse integrano componenti remunerate con componenti che a titolo gratuito ed in differenti contesti normativi testimoniano la cittadinanza attiva, la volontà di cambiamento ed il radicamento nella società civile.

Le Istituzioni No-Profit impegnate nella cooperazione e solidarietà internazionale

Secondo l'ultimo censimento ISTAT (1999), il totale delle Istituzioni No-Profit (Associazioni riconosciute, Comitati, Associazioni non riconosciute, Fondazioni e Cooperative Sociali) che svolgevano attività di cooperazione e solidarietà internazionale erano 1433, pari allo 0,6% del totale delle Istituzioni No-Profit, di cui 610 quelle dedite esclusivamente alla cooperazione e alla solidarietà internazionale².

² La classificazione delle Istituzioni No-Profit, con la constatazione dell'assenza di una disciplina organica di queste Istituzioni nell'ordinamento italiano, si riferisce alla loro natura giuridica e delle attività svolte. Le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) in base all'art 10 del DLG 460/97 sono le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e altri enti di cui sono definiti i settori di attività, la finalità di solidarietà sociale e il divieto di distribuzione di utili, anche indiretta. In ogni caso, sono considerati ONLUS gli Organismi di Volontariato di cui alla legge 266/91, le ONG di cui alla legge 49/87 e le cooperative sociali di cui alla legge 381/91. Per la Classificazione

Le Organizzazioni di Volontariato ai sensi della Legge 266 del 1991, che operano in ambito di cooperazione e solidarietà internazionale, secondo l'ultimo censimento realizzato dall'ISTAT nel 2003 erano pari a 706, con circa 25.000 persone principalmente volontari e poco meno del 2% di dipendenti o collaboratori (402 persone), e mobilitavano 106 milioni di Euro.

Le ONG riconosciute secondo la legge 49/87 ad oggi sono 260, ed in base a dati stimati del 2007³ erano 239, con 27000 persone coinvolte di cui oltre la metà di volontari e il 42,6% di dipendenti (11.500 persone) con una capacità di mobilitazione di risorse per circa 1 miliardo di Euro⁴.

Le altre Istituzioni No-Profit includono le Fondazioni (di erogazione, operative e miste) che in base ai dati ISTAT del 2005 erano 51 con 2499 operatori di cui 209 dipendenti e collaboratori in grado di mobilitare oltre 96,6 milioni di Euro, le Cooperative sociali (al censimento ISTAT del 2005 nessuna includeva la cooperazione e la solidarietà internazionale quale settore di attività prevalente) e altre 2 Associazioni di Promozione sociale (dati stimati del 2007) con 59 operatori (31 dipendenti e collaboratori) e la mobilitazione di 2,34 milioni di euro.

Le ONG

L'acronimo O.N.G. sta per Organizzazione Non Governativa: un termine che indica una qualsiasi organizzazione o associazione locale, nazionale o internazionale di cittadini che non sia stata creata dal Governo, non faccia parte di strutture governative, non abbia scopo di lucro e che sia impegnata nel settore della solidarietà sociale e della cooperazione allo sviluppo.

Le ONG costituiscono una realtà professionalmente finalizzata allo svolgimento delle attività di cooperazione, composte da volontari e cooperanti integrati professionalmente nell'organizzazione di cui fanno parte, in possesso delle conoscenze tecniche e delle qualità personali necessarie per rispondere alle esigenze dei Paesi interessati, nonché di adeguata formazione e di idoneità psicofisica, prescindendo da fini di lucro e impegnati nella ricerca prioritaria dei valori della solidarietà e della cooperazione internazionale.

In base alla legge 49/87 sulla Cooperazione, una ONG è tale solo se ha ottenuto il riconoscimento d'idoneità per la gestione di progetti di cooperazione da parte del Ministero Affari Esteri. La maggior parte delle ONG sono raggruppate in reti/federazioni di vario livello ed in consorzi tematici che valorizzano il contributo delle stesse nel dibattito sulla cooperazione internazionale (informazione e *advocacy*, risposta alle emergenze, efficacia dell'aiuto, ecc.), mettendo in comune le esperienze, promuovendo una elaborazione tematica, rafforzando il patrimonio di valori, saperi e professionalità e supportando il miglioramento qualitativo della cooperazione.

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; nel corso degli anni le ONG hanno affiancato a questa loro missione tradizionale, interventi per migliorare i processi di *governance* e le politiche di sviluppo, attività di *policy* e *advocacy* garantendo una particolare efficacia nella continuità tra politiche e pratica.

I principi di Istanbul per l'efficacia della cooperazione allo sviluppo realizzata attraverso le OSC di cooperazione

Nell'ultimo decennio, il dialogo internazionale sulla cooperazione ha dato origine ad accordi che indicano i valori essenziali, i principi e le linee operative condivise a livello internazionale⁵. Ciò è avvenuto in modo particolare con il Dialogo Strutturato e con il processo internazionale guidato

delle attività, l'ISTAT impiega la ICNPO (*International Classification of Non Profit Organizations*) con 12 settori di attività tra cui la "cooperazione e solidarietà internazionale".

³ Primo Rapporto CNEL/ISTAT sull'Economia Sociale, 2008

⁴ Nell'estate 2012 è stato avviato il secondo censimento ISTAT sulle Istituzioni No-Profit che aggiornerà l'informazione a distanza di 10 anni dall'ultimo censimento.

⁵ A livello europeo, tra i principali accordi e strumenti è necessario menzionare il FES (Fondo Europeo di Sviluppo), il DCI (*Development Cooperation Instrument*), il Programma Tematico DCI "Attori Non Statali e Autorità Locali", il Dialogo Strutturato. A livello internazionale, gli accordi legati al processo sull'efficacia degli Aiuti (Roma, Parigi, Accra, Busan).

dall' "Open Forum for CSOs development effectiveness". Il Dialogo Strutturato è un processo consultativo promosso dalla Commissione Europea con le Organizzazioni della società civile, le Autorità locali, i Paesi Membri e il Parlamento Europeo sul tema dell'efficacia, del ruolo e del valore aggiunto degli attori non-statali e delle Autorità Locali nella cooperazione allo sviluppo europea. Il processo internazionale dell'Open Forum ha prodotto, tra l'altro, i Principi internazionalmente riconosciuti che dovrebbero essere adottati ed applicati da tutte le OSC di cooperazione per migliorarne efficacia ed impatto. Si tratta degli 8 Principi di Istanbul⁶. Essi affermano che le OSC di cooperazione sono realmente efficaci se sono in grado di:

1. Rispettare e promuovere i diritti umani e la giustizia sociale
2. Includere uguaglianza e giustizia di genere nel promuovere i diritti delle donne e delle bambine
3. Concentrarsi su responsabilizzazione delle persone (*people's empowerment*), appropriazione democratica (*democratic ownership*) e partecipazione
4. Promuovere la sostenibilità ambientale
5. Praticare la trasparenza e l'*accountability*
6. Perseguire partnership eque e solidali
7. Creare e condividere la conoscenza e impegnarsi verso l'apprendimento reciproco
8. Realizzare cambiamenti positivi e sostenibili.

Uno studio⁷ realizzato dal Politecnico di Milano, in collaborazione con le organizzazioni di rappresentanza delle ONG (AOI, CINI e LINK 2007), ha mostrato che le ONG italiane ritengono importanti i principi di Istanbul. Dal punto di vista operativo, tuttavia, le ONG hanno affermato che esse stesse non sono sempre in grado di garantire la valutazione di tutti i programmi realizzati e una adeguata trasparenza, viceversa, esistono ostacoli significativi all'applicazione dei Principi. Tra questi, la mancanza di risorse finanziarie dedicate, l'assenza di un contesto nazionale favorevole, l'assenza di incentivi esterni ed interni, la carenza di condivisione, supporto e discussione tra le stesse organizzazioni del No-Profit.

Parte II

Come creare un contesto favorevole (*enabling environment*) da un punto di vista culturale, legislativo, fiscale che rafforzi la capacità di operare, l'autonomia e la capacità d'iniziativa delle OSC di cooperazione?

Le OSC sono gli attori principali dell'azione di solidarietà internazionale del nostro Paese. Esse operano attraverso una sussidiarietà matura, conquistata nel tempo e non ancora sufficientemente riconosciuta dalle istituzioni pubbliche. Le organizzazioni principalmente impegnate nella cooperazione internazionale hanno maturato negli anni capacità di analisi e di proposta, di dialogo e confronto politico, di mobilitazione e di *fund raising*. Hanno guadagnato credibilità internazionale per la loro *accountability*, qualificandosi attraverso precise regole di gestione e controllo interno, acquisendo conoscenze e professionalità per la qualità ed efficacia degli interventi, attraverso relazioni e partnership stabili, operando spesso in aree abbandonate e difficili, contribuendo al dialogo e alla pacificazione.

L'efficacia delle OSC è profondamente influenzata dal contesto in cui esse operano, ovvero dalle politiche, dalle strategie e dalle pratiche messe in atto dai governi centrali e locali, dalle istituzioni e dai donatori. Oggi, a livello italiano, gli strumenti e le politiche non risultano adeguati a sostenere in maniera efficace l'azione delle OSC. Il sistema che dovrebbe incentivarne ed agevolare il lavoro non risponde alle esigenze nazionali ed internazionali, non facilita il loro compito e rischia di minarne la stessa autonomia. E' necessario sia un maggiore interesse politico, sia risorse aggiuntive,

⁶ <http://www.cso-effectiveness.org/IstanbulPrinciples?lang=en>

⁷ "Cooperazione non governativa ed efficacia: principi, pratiche e condizioni abilitanti" Politecnico di Milano, 2011.

affinché non si aggravino fenomeni che possano portare il paese alla chiusura in termini di accoglienza e a trascurare le tematiche sociali.

Il quadro giuridico, normativo, fiscale e istituzionale italiano di fatto ostacola l'incremento delle donazioni e un loro efficiente utilizzo da parte delle organizzazioni sociali. Tra i maggiori ostacoli troviamo: basso livello di deducibilità e detraibilità delle liberalità, distrazione e limitazione del reale gettito del 5 %, ritardi nei pagamenti e nei versamenti della PA al No-profit, accesso alla RAI non regolamentato, incerto, discrezionale e che non garantisce pari opportunità alle organizzazioni, scarse agevolazioni circa le tariffe postali, costi pubblicitari, costi delle transazioni per donazioni e accesso al credito. A questo fine, potrebbe essere importante effettuare un *benchmarking* sulle misure di agevolazione e incentivazione degli altri paesi.

Parte III Raccomandazioni

1) IDONEITA'

L'Idoneità è un istituto che riconosce la soggettività delle ONG quale attore della cooperazione internazionale (legge 49/87 art.28 delibera 67, 8 giugno 2012). Il riconoscimento d'idoneità consente alle ONG di proporre proprie iniziative, accedere ai finanziamenti pubblici erogati dal MAE e ottenere una serie di prerogative atte allo svolgimento delle proprie funzioni (aspettative per il personale del pubblico impiego, agevolazioni fiscali, ecc). L'Idoneità è attualmente messa in discussione sia dai soggetti che ne beneficiano che dai cambiamenti in corso. Tra questi, l'ampliamento dei soggetti (dalle ONG alle OSC), la loro "globalizzazione", la natura internazionale di alcune ONG, il carattere informale di molte OSC e l'ampliamento delle attività (che non si limitano più ai soli progetti di cooperazione, ma si estendo anche ad *advocacy*, difesa dei diritti umani, giustizia sociale, *empowerment*, *democratic ownership*, ecc.).

Il gruppo di lavoro riconosce l'istituto dell'idoneità come uno dei "nodi irrisolti" della cooperazione italiana e ritiene indispensabile procedere ad una nuova definizione.

A questo riguardo possono essere identificate due diverse definizioni d'idoneità:

- a) Idoneità come riconoscimento dei soggetti che si occupano esclusivamente e prevalentemente di cooperazione (e quindi non solo delle ONG) e delle loro competenze.
- b) Idoneità/eleggibilità come accesso ai fondi pubblici.

La prima definizione mira ad allargare il numero e la tipologia di soggetti che intervengono nella cooperazione internazionale - tale allargamento avrà però un valore aggiunto solo se il quadro normativo verrà armonizzato e con esso confermata la legittimità e responsabilità delle organizzazioni ritenute idonee; la seconda definizione è una questione che richiede un confronto approfondito di tutti gli attori coinvolti.

2) DIRITTO di INIZIATIVA delle OSC

Con "diritto di Iniziativa" si indica il diritto delle ONG/OSC di presentare progetti per realizzare attività di cooperazione, anche con fondi pubblici, in paesi o su tematiche non considerate prioritarie dalla DGCS.

Il gruppo di lavoro ritiene fondamentale salvaguardare il diritto di iniziativa delle OSC e promuoverne il ruolo di interlocuzione per la definizione delle politiche e gli indirizzi della cooperazione italiana. La nozione di diritto di iniziativa riconosce la diversità e l'autonomia delle organizzazioni della società civile come attori di sviluppo. Secondo l'*Accra Agenda for Action* (AAA), il diritto di iniziativa è intrinseco per le OSC e deve essere garantito al fine di salvaguardare il loro valore aggiunto e l'efficacia dei loro interventi. Esso crea lo spazio per la creatività e l'innovazione, ed offre alle OSC un considerevole grado di libertà necessario per integrare i programmi di governo e perseguire le proprie finalità di sviluppo.

3) VALUTAZIONE

Affinché l'attività di cooperazione allo sviluppo risponda ai principi di efficacia, coerenza, partenariato, *ownership* democratica e trasparenza, è necessario sviluppare una cultura della Valutazione sia delle organizzazioni stesse che dei risultati e degli interventi realizzati.

A tale scopo, le OSC devono: 1) promuovere un cambiamento culturale nella società civile stessa che porti attenzione ai temi dell'efficacia e della valutazione; 2) sviluppare le competenze e gli strumenti per tradurre i Principi di Istanbul nella pratica e integrarli in modo efficace nelle politiche, nei progetti e nelle relazioni; 3) migliorare l'*accountability* verso i beneficiari e verso l'opinione pubblica anche attraverso la valutazione legata a parametri diversi da quelli di tipo amministrativo-contabile, inclusi quelli procedurali; 4) migliorare il coordinamento delle azioni tra le OSC e le loro rappresentanze.

Infine, una posizione di minoranza ha chiesto la previsione di forme di attestazione e certificazione per quelle organizzazioni che rientrano negli standard qualitativi sociali stabiliti (obbligatoria per quelle riconosciute, volontaria per le altre organizzazioni) anche prevedendo una *authority multi-stakeholder* titolare di tale azione.

4) STRUMENTI di CONSULTAZIONE e PARTECIPAZIONE

In un contesto altamente frammentato come quello italiano, è indispensabile promuovere una collaborazione tra le OSC che sia in grado di valorizzare competenze e specificità dei diversi operatori in un quadro di matura sussidiarietà. È fondamentale operare, quindi, per un impegno congiunto nella cooperazione italiana che ne qualifichi e ne renda autorevole l'azione internazionale, rafforzandone credibilità e ruolo. A questo fine, è indispensabile che anche in Italia vengano creati a tutti i livelli spazi di dialogo e di informazione così come accade a livello UE per il Dialogo Strutturato e le Giornate della Cooperazione. Le Giornate della Cooperazione sono, invece, state create affinché i diversi attori e soggetti che si occupano di Cooperazione Internazionale possano confrontarsi, discutere ed elaborare nuove strategie ed innovativi strumenti di intervento. Occorre, quindi, formalizzare uno strumento di consultazione e partecipazione, sull'esempio del Comitato Consultivo già previsto dalla legge 49/87 (con le necessarie attualizzazioni) che riunisca periodicamente tutti gli attori pubblici e privati del sistema italiano di cooperazione e che sia presieduto dal Ministro. Tale strumento dovrà garantire un confronto stabile e strutturato sulle strategie, le linee di indirizzo, le forme d'intervento, la loro efficacia e la coerenza delle scelte politiche. Andrebbero, inoltre, promosse analoghe strutture a livello locale, per un'attiva partecipazione degli attori del territorio alle attività di cooperazione decentrata, e previste forme di coordinamento e confronto (orizzontale e verticale) tra gli organismi costituiti.

5) VALORIZZAZIONE del VOLONTARIATO, delle RETI e del PARTENARIATO

La promozione delle OSC impegnate nella cooperazione internazionale e l'integrazione, nonché la valorizzazione del volontariato, deve avvenire anche in Italia tramite un supporto di formazione, informazione, disponibilità di spazi, risorse umane e accesso ai media, che sono il frutto sia di allocazioni dirette, sia di sinergie di azioni in rete. Pertanto, vanno riconosciute e sostenute le reti di soggetti, sia pubblici che privati, sia italiani che dei paesi beneficiari, volte al lavoro insieme, alla costruzione di rapporti, allo scambio d'informazioni, alle interazioni e al dialogo.

Allo stesso modo, vanno favorite dinamiche aggregative, incentivati e sostenuti i partenariati la cui efficacia e adattabilità allo scopo (comune) deriverà dalla loro diversità, interazione e complementarità, dall'innovazione, dalla fiducia reciproca tra le competenze umane e operative coinvolte. Il lavoro in rete, la condivisione di conoscenze, competenze ed esperienze, il confronto tra attori anche diversi, favorisce e stimola la crescita e la sinergia, permettendo il raggiungimento di standard e di traguardi superiori alla somma delle singole OSC, creando "valore aggiunto". Nell'ottica di una sempre maggior apertura e coordinamento tra gli attori della cooperazione, il sostegno delle reti già esistenti e la creazione di nuove reti - incluse quelle locali - dovrebbero essere incentivate e sostenute, anche finanziariamente, da donatori pubblici e privati.

6) PER UNA CULTURA DELLA COOPERAZIONE

Sono stati identificati 5 ambiti di intervento:

6.1. Impegno politico e *Advocacy*:

Il concetto di cooperazione come aiuto pubblico allo sviluppo deve trasformarsi in una cultura della cittadinanza globale dove il benessere personale è conseguente al benessere collettivo e alla capacità di convivenza comune. La cultura di cooperazione sociale richiede un coinvolgimento diretto e forte, e l'impegno politico a partire dal Parlamento, per svilupparsi attraverso il Governo e gli Enti locali in modo permanente, coinvolgendo tutti gli attori contigui alla cooperazione (scuole, comunità della diaspora, commercio equo e solidale, micro finanza e turismo responsabile, altra economia, economia sociale e cooperative, ecc.) e realizzando sul territorio un'intensa attività comunicativa e formativa diretta a tutti i cittadini, in particolare alle nuove generazioni. Per questo, si raccomanda l'istituzione di una figura specifica per la politica della Cooperazione, con funzioni di indirizzo e di coordinamento nell'ambito della politica internazionale del Paese e con specifico mandato di responsabilità dell'uso delle risorse e di coerenza delle politiche.

Sempre più spesso nel mondo delle ONG, anche italiane, viene usato il termine anglosassone "*advocacy*". Le definizioni del termine sono molteplici e con sfumature diverse in funzione dell'approccio usato ma, sinteticamente, "*advocacy*" indica la promozione ed il patrocinio attivo di una causa, l'uso strategico di informazioni e risorse per modificare decisioni politiche e comportamenti collettivi ed individuali. Il lavoro di *advocacy* e di *policy* consiste, dunque, nel cercare di modificare le politiche pubbliche e le decisioni allocative che hanno un impatto diretto o indiretto sulla vita di molte persone. Attraverso il lavoro di *advocacy*, si cerca di individuare ed affrontare le cause dei problemi e non solo di curarne i sintomi.

L'*advocacy* è anche un modo efficiente di utilizzare le risorse, poiché a parità di investimenti, in termini di risorse umane e finanziarie, si possono ottenere effetti positivi diretti su un numero elevato di beneficiari. Ciò indica che i progetti da soli non bastano ed è necessario assicurarsi che le decisioni politiche ed economiche locali, nazionali e internazionali non vanifichino il lavoro sul campo rendendo impossibile ogni forma di sviluppo e di crescita. Incontri, audizioni, convegni, studi, ricerche, produzione di raccomandazioni, mobilitazioni di piazza, comunicati e conferenze stampa, lettere ai politici e ai media, sono gli strumenti che sono utilizzati per influenzare positivamente il processo di riforma in corso.

6.2 Ruolo delle scuole e delle università:

In un'epoca di profonde e rapide trasformazioni occorre dare vita ad una cooperazione che sia innanzitutto un'operazione di rinnovamento culturale e aggiornamento informativo. Nove miliardi di persone nel 2050, delle quali due miliardi nella sola Africa (*U.N. World Ageing Population*), dovranno condividere le limitate risorse del pianeta assicurando a tutti un dignitoso sviluppo, senza oltrepassare i limiti biofisici dell'ecosistema. La scuola è il soggetto principale di questa nuova missione educativa planetaria. Il legame scuola-cooperazione internazionale deve, perciò, entrare in modo sistematico nel piano di offerta formativa delle scuole, supportato da un'efficace collaborazione con il mondo della ricerca. A tal fine, sarebbe necessario un accordo quadro interministeriale. E' necessario, quindi, offrire all'intera comunità scolastica la possibilità di partecipare attivamente alla realizzazione di progetti internazionali, condivisi con le OSC secondo regole e ruoli definiti. Ciò può anche costituire un rilevante contributo di energie, idee e competenze e una significativa fonte di autofinanziamento delle attività.

Queste, alcune delle azioni da compiere: creare una "Rete nazionale di scuole per un futuro sostenibile" con il duplice obiettivo di aggiornare la didattica e avviare relazioni dirette tra studenti del sud e del nord del mondo; favorire l'avvio di partenariati tra scuole del nord e del sud per scambi di materiale didattico e di esperienze formative; promuovere campagne nazionali autofinanziate dagli studenti (ad esempio la donazione di kit fotovoltaici da parte di studenti italiani a scuole rurali del sud del mondo o sostenere l'accesso all'acqua potabile); attivare *stage* internazionali per gli studenti più meritevoli delle scuole coinvolte.

6.3 Servizio Civile Internazionale (SCI):

L'esperienza del Servizio Civile Internazionale ha dimostrato tutto il suo valore formativo, umano, sociale e professionale, sia a livello nazionale che internazionale. Esso è uno strumento unico di completamento del percorso educativo-formativo dei giovani, oltre ad un importante strumento di inserimento nella vita sociale e professionale. Si raccomanda, quindi, un forte ampliamento dell'uso di questo strumento attraverso un coordinamento delle politiche giovanili e della cooperazione ed integrazione sociale per:

- aumentare e facilitare le esperienze di servizio civile nazionale e internazionale;
- promuovere e facilitare la partecipazione dei giovani ad esperienze internazionali attraverso programmi europei ed altri strumenti internazionali (Servizio Civile Europeo, *stage* internazionali);
- riconoscere e facilitare esperienze di volontariato giovanile nelle attività di cooperazione e nei partenariati realizzati da soggetti italiani ed internazionali.

6.4 Principio della *Ownership* Democratica e dialogo strutturato

La DGCS/MAE si è impegnata⁸ ad applicare il principio di “*ownership* democratica” nei confronti della Società Civile Italiana. Questo implica che sia resa disponibile un'informazione chiara e trasparente su tutte le attività di Cooperazione allo Sviluppo e che sia rafforzata e garantita una costante partecipazione dei principali attori della società civile ai tavoli di lavoro dove si decidono e formulano le politiche di sviluppo a livello strategico e operativo. Si raccomanda, in particolare, di formalizzare uno strumento di consultazione e partecipazione quale il Tavolo di consultazione permanente previsto dalle Linee Guida sulla *Ownership* Democratica che, a differenza del Tavolo Interistituzionale, coinvolga unicamente le OSC ed i rappresentanti della pubblica amministrazione.

6.5 Servizio pubblico radio-televisivo

La RAI è un'importante strumento di promozione e diffusione della cultura del nostro paese. Per questo deve assumere una responsabilità diretta nel far conoscere e comprendere quanto accade nel mondo diffondendo la cultura della solidarietà, della cooperazione e dell'integrazione. In questa ottica, le sedi internazionali di corrispondenza della RAI sono un'importante investimento strategico e culturale del nostro paese. Il ruolo che verrà loro assegnato sarà emblematico dell'attitudine del servizio pubblico televisivo rispetto all'informazione su questioni quali la lotta alla povertà, il rispetto dei diritti umani, le relazioni culturali e religiose, le possibilità di uno sviluppo virtuoso e sostenibile nei paesi a risorse limitate.

Per questo, si raccomanda che il servizio pubblico radio-televisivo della RAI:

- crei nuovi spazi informativi dedicati alle tematiche internazionali, della cooperazione allo sviluppo e dei diritti umani;
- ampli le potenzialità di azione e promozione del Segretariato Sociale;
- riveda le decisioni assunte di ridimensionamento delle sedi Rai internazionali e di RaiMed, ridando loro, invece, più efficaci possibilità di azione.

7) ACCESSO E USO DELLE RISORSE

Tre sono gli ambiti su cui intervenire per migliorare l'accesso e l'uso delle risorse:

7.1 Passare dai progetti ai programmi pluriennali

Il miglioramento della vita di una comunità richiede alcune condizioni essenziali che necessitano di un'azione coordinata e continuativa nel tempo. Per questo alcuni ritengono che i bandi, pur ritenuti dalla maggioranza dei donatori l'unico strumento di trasparenza nella distribuzione dei fondi, non permettano - se utilizzati in via esclusiva - la continuità, la coerenza e la realizzazione di una buona politica di sviluppo locale. Occorre pertanto promuovere partenariati durevoli e strategici, basati su

⁸ Linee Guida della Cooperazione Italiana sulla *Ownership* Democratica 8.11.2010

solide relazioni tra tutte le parti coinvolte e su una concordata politica di intervento, che garantisca continuità e chiarezza di ruoli e programmi di lavoro e che sia valutabile sulla qualità dei risultati raggiunti (non sulle norme e la burocrazia di accesso al finanziamento). Per questo, si raccomanda di:

- riconoscere e favorire la programmazione a medio e lungo termine attraverso programmi geografici o settoriali pianificati e concordati tra tutte le parti in causa;
- riconoscere le competenze e le conoscenze delle organizzazioni della società civile in grado di assumere la responsabilità esecutiva di una programmazione specifica pluriennale tramite apposite convenzioni o accordi quadro. Tali convenzioni o accordi possono anche riferirsi a specifiche tematiche e coinvolgere più Paesi con pacchetti di progetti realizzati da più soggetti, coordinati da un responsabile unico;
- utilizzare i progetti all'interno o ad integrazione dei programmi per specifiche necessità locali o umanitarie.

7.2 Attività di informazione, di comunicazione, di *advocacy* e di Educazione alla Cittadinanza globale (ECG) come parte integrante dei programmi di sviluppo.

Tali attività sono da considerarsi fondamentali per diffondere la consapevolezza che viviamo in un mondo interdipendente e per far crescere la cultura della cooperazione. Sarebbe, quindi, opportuno che queste attività fossero considerate parte integrante dei progetti/programmi di sviluppo e come tali finanziate e incentivate da tutti i donatori, sia pubblici che privati. Potrebbero, inoltre, rappresentare una priorità nelle politiche di cooperazione decentrata.

7.3 Sostenere il “*capacity building*” e il rafforzamento delle strutture e delle risorse umane delle OSC.

Le OSC, per migliorare la propria efficienza ed efficacia necessitano di essere sostenute anche nella crescita e nel rafforzamento delle proprie capacità organizzative e di risorse umane. Il finanziamento di queste attività dovrebbe, quindi, essere previsto e sostenuto.

8) RIMUOVERE LE BARRIERE NORMATIVE, FISCALI, BUROCRATICHE

Sono stati identificati 6 ambiti di intervento:

8.1 Cinque per mille: Stabilizzare, eliminare il tetto e garantire una rapida erogazione.

L'istituto del Cinque per mille, nato in risposta alla “...*necessità di favorire la crescita e il consolidamento di un terzo settore che operi autonomamente rispetto ai canali di allocazione diretta delle risorse pubbliche ...*”⁹ è ad oggi operativo e ha avuto il pregio di evidenziare il coinvolgimento plebiscitario che sorregge la quotidianità delle organizzazioni interessate. Si ritiene che sia urgente definire i termini di una sua stabilizzazione, che lo svincoli dalle contingenze di una manovra finanziaria o da volontà politiche dell'ultima ora, aumentandone al tempo stesso anche efficienza e credibilità. A questo proposito, i Disegni di Legge (AS n. 486 e AS n. 1366) presentati in Parlamento sono da anni bloccati nelle Commissioni referenti. Al fine di consentire ai contribuenti di ricorrere a questo strumento, nella certezza che le loro scelte trovino attuazione, si raccomanda la sua stabilizzazione, l'eliminazione del tetto, e la garanzia di una rapida erogazione dei fondi raccolti ai destinatari (entro l'anno successivo alla raccolta).

8.2 Otto per mille: Garantire la quota “fame nel mondo”

Per l'anno 2011, l'intera quota relativa all'Otto per mille dell'IRPEF a diretta gestione statale è stata destinata alle esigenze della flotta aerea antincendi della Protezione civile e a quelle dell'edilizia carceraria. Secondo una logica che distoglie i fondi dell'otto per mille per attività non

⁹ Relazione al Decreto Legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, “Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale”. L'istituto del 5 per mille è stato introdotto per la prima volta nella Legge Finanziaria per il 2006. Da rilevare che questo istituto non finanzia solo le OSC di solidarietà internazionale, ma tutte le ONLUS di qualunque tipo e le organizzazioni di ricerca.

straordinarie e che poco o nulla hanno a che vedere con le quattro tipologie di interventi previste dalla legge (conservazione di beni culturali, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, fame nel mondo), sono state così escluse importanti iniziative di interesse nazionale alle quali i fondi erano, invece, destinati. Si ritiene, dunque, necessario non solo che termini l'utilizzo improprio da parte dei governi del fondo in questione ma che in futuro vi sia certezza in merito ad una distribuzione equa e trasparente dei fondi tra le quattro tipologie previste dalla legge. In prospettiva, si ritiene necessario far confluire automaticamente alla cooperazione l'importo destinato alla Lotta alla Fame nel Mondo.

8.3 Deducibilità delle erogazioni liberali a favore delle Onlus

La cosiddetta legge "Più dai, meno versi" prevede che le erogazioni liberali effettuate da contribuenti sottoposti alla tassazione IRPEF o IRES e a favore di determinati soggetti siano deducibili dal reddito complessivo dell'erogante nel limite del 10% del reddito complessivo dichiarato e comunque nella misura massima di 70.000 euro annui. Nell'ottica di favorire le sinergie tra pubblico e privato e sostenere la crescita e il consolidamento di un terzo settore che operi anche autonomamente rispetto ai canali di allocazione diretta delle risorse pubbliche, si ritiene urgente migliorare la legge "Più dai, meno versi", prevedendo l'innalzamento o l'eliminazione del tetto di 70.000 euro sulle donazioni deducibili.

8.4 Attribuire alle Onlus la riduzione o l'esenzione dell'IRAP

Presupposto dell'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP) è l'esercizio abituale di un'attività diretta alla produzione o allo scambio di beni e servizi. Le ONG e le Onlus, in quanto enti non commerciali, sono tuttavia soggette a tale imposta non solo sulle attività commerciali ma anche sulle attività istituzionali. Essendo, inoltre, tale imposta - per la parte istituzionale non commerciale - calcolata sul totale delle retribuzioni pagate, diventa una spesa che grava direttamente sul costo delle risorse umane. Alcune regioni hanno già ridotto le aliquote per le Onlus o hanno del tutto esentato queste ultime dal pagamento (è il caso ad esempio, della Regione Lombardia, dove il tributo non è dovuto, mentre questo non avviene nella Regione Lazio). Si raccomanda, quindi, l'armonizzazione regionale della normativa fiscale prevedendo la riduzione o esenzione dell'IRAP per le OSC.

8.5 Imposta sul valore aggiunto (IVA): esenzione, riduzione o rimborso per le Onlus.

Gli enti non commerciali sono soggetti all'IVA solo per le cessioni di beni e per le prestazioni di servizi effettuati nell'esercizio di attività commerciali o agricole. Per le attività considerate commerciali, l'IVA si determina nei modi ordinari, con possibilità di detrarre l'imposta sugli acquisti solo se contabilmente separata dall'attività istituzionale. Questo comporta che per la maggior parte degli acquisti fatti da una Onlus, l'IVA sia a tutti gli effetti un costo: in pratica, l'IVA grava sulla Onlus come sul consumatore finale. Si raccomanda l'esenzione o una riduzione delle aliquote per l'acquisto di determinati beni e servizi da parte delle Onlus, anche in coerenza con la Raccomandazione del Parlamento Europeo del 14 maggio 2012 "Riconoscere e promuovere le attività di volontariato transfrontaliero nell'UE" (2011/2293(INI).

8.6 Stipulare accordi bilaterali per evitare la doppia imposizione

Alcuni paesi partner obbligano il personale espatriato impiegato nei progetti di cooperazione al pagamento delle imposte sul reddito, anche se questi già le pagano in Italia. Questa doppia imposizione comporta un aggravio di costi ingiustificato e molto gravoso che potrebbe essere superato stipulando o rinnovando alla loro scadenza gli accordi bilaterali tra l'Italia e i singoli paesi partner.