

Quale futuro per le ONG italiane?

Una lettura critica dell'evoluzione recente della cooperazione non governativa

Negli ultimi anni la cooperazione internazionale ha vissuto importanti trasformazioni che hanno riguardato anche le ONG italiane, modificandone gli obiettivi, le strategie e le modalità di azione. Oggetto specifico di indagine sono le trasformazioni strutturali che stanno interessando il settore, poiché queste producono conseguenze rilevanti nella modalità di agire delle ONG e dunque nei territori coinvolti dai progetti di cooperazione internazionale. In particolare, la ricerca, basata su dati quantitativi e documenti istituzionali, segue tre questioni specifiche: la dimensione delle organizzazioni, la dipendenza delle ONG dai finanziamenti pubblici, la depoliticizzazione del settore. L'analisi descrive uno scenario piuttosto diversificato, all'interno del quale, tuttavia, è riconoscibile un generale ridimensionamento del ruolo delle ONG all'interno del settore.

What Future for Italian NGOs? A Critical Reading of the Recent Evolution of Nongovernmental Cooperation

In recent years, international cooperation has experienced important transformations that have affected Italian NGOs, changing their objectives, strategies and modes of action. Specific object of investigation are the structural transformations that are affecting the sector, as these produce relevant consequences in the way NGOs act and therefore in the territories involved by international cooperation projects. In particular, the research, based on quantitative data and institutional documents, follows three specific issues: the dimension of the organizations, the dependence of NGOs on public funding, and the depoliticization of the sector. The analysis describes a rather diverse scenario, within which, however, a general downsizing of the role of NGOs is recognizable.

Parole chiave: ONG; cooperazione non governativa; Italia

Keywords: NGOs; nongovernmental cooperation; Italy

Valerio Bini, Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Beni Culturali e Ambientali – valerio.bini@unimi.it

1. Introduzione

A partire dagli anni Ottanta del Novecento le Organizzazioni Non Governative (ONG) hanno acquisito una crescente rilevanza nell'ambito delle iniziative di cooperazione internazionale, sia in termini di risorse investite, sia nella capacità di influenzare il dibattito pubblico, fino a diventare interlocutrici di primo piano anche per la cooperazione governativa (Lewis e Kanji, 2009). Negli ultimi anni la cooperazione internazionale ha vissuto importanti trasformazioni che hanno riguardato anche le ONG, modificandone gli obiettivi, le strategie e le modalità di azione. A partire da questo scenario internazionale, l'articolo si propone di leggere criticamente le trasformazioni avvenute nel corso dell'ultimo decennio all'interno del settore della cooperazione non governativa italiana.

La letteratura sulle ONG italiane, non solo in ambito geografico, si è perlopiù concentrata sull'analisi dei progetti di cooperazione internazionale, mentre è stata prestata un'attenzione minore all'evoluzione organizzativa delle ONG stesse. Il presente contributo intende invece affrontare specificamente questo tema, a partire dall'ipotesi che le trasformazioni strutturali citate producano conseguenze rilevanti nella modalità di agire delle ONG e dunque nei territori coinvolti dai progetti di cooperazione internazionale. In particolare, la ricerca in oggetto ha seguito tre questioni specifiche: la concentrazione delle risorse in un numero limitato di grandi organizzazioni, la dipendenza delle ONG dai finanziamenti pubblici, la depoliticizzazione del settore. Questi tre temi verranno sviluppati singolarmente nei paragrafi 4, 5 e 6 utilizzando i dati e l'apparato teorico presentati nei paragrafi



2 e 3. Nel settimo paragrafo le tematiche analizzate sono discusse, al fine di fornire alcune interpretazioni che vengono presentate sinteticamente nelle conclusioni, insieme ad alcune considerazioni relative alle prospettive di questa ricerca.

2. Inquadramento teorico

La principale ricerca relativa alle caratteristiche strutturali delle ONG italiane ha un taglio storico ed è stata realizzata circa 15 anni fa da Sergio Marelli (2011), ex-direttore di una delle principali federazioni di ONG italiane (la Federazione Organismi Cristiani Servizio Internazionale Volontario, FOC-SIV) e primo presidente della Associazione ONG italiane (AOI). Altre analisi sulla cooperazione internazionale, sempre prodotte da operatori del settore (Carrino, 2005; Tommasoli, 2013), pur non essendo specificamente dirette alle ONG, hanno animato anche il dibattito sulla cooperazione non governativa. Più recentemente, in ambito accademico, è stata prodotta un'interessante indagine sulle ONG italiane che, in una prospettiva prevalentemente storica, identifica alcuni temi di particolare rilevanza (Polito, 2021). A partire da queste analisi è possibile dunque identificare alcuni nuclei critici che rappresentano l'oggetto principale della riflessione all'interno del presente contributo e collegarli con la riflessione teorica internazionale.

La principale innovazione intervenuta negli ultimi venti anni nel settore della cooperazione internazionale è senza dubbio l'affermazione di nuovi donatori istituzionali, provenienti dall'area dei cosiddetti BRICS, portatori di una nuova modalità di azione diversa da quella convenzionale dell'*aiuto allo sviluppo* (Zacharie, 2016). La Cina, in particolare, ha esplicitato in più di un'occasione la sua intenzione di perseguire forme di cooperazione basate su relazioni di mutuo interesse, più che di aiuto allo sviluppo (Mawdsley, 2007; Brautigam, 2009). L'idea di una cooperazione «win-win» si è poi diffusa ben al di là della sfera dei BRICS, coinvolgendo anche i donatori tradizionali in un processo che Emma Mawdsley ha chiamato *southernization of development* (2018). All'interno di questa idea di cooperazione, diventano più forti e più esplicite le finalità economiche e geopolitiche dei donatori. La rete europea di ONG Concord, ad esempio, in un recente rapporto (2021) ha sottolineato i rischi di un uso sempre più geopolitico dell'aiuto allo sviluppo da parte della Commissione Europea.

Un elemento centrale per il nostro discorso è dato dal fatto che questo ampliamento delle finalità della cooperazione internazionale e degli attori coinvol-

ti ha comportato un ridimensionamento relativo del ruolo delle ONG. La legge 125/14, ad esempio, non solo riconosce per la prima volta le imprese profit come soggetti della cooperazione internazionale (art. 27), ma allarga notevolmente anche lo spettro degli attori non profit (art. 26), facendo venir meno quella posizione di forza che le ONG avevano conquistato a partire dagli anni Ottanta nel sistema italiano (Marelli, 2011). Questa perdita di centralità delle ONG, in un contesto di crisi economica, si è incontrata con la spinta verso l'efficientamento del settore che, nata all'interno del dibattito accademico, ha poi raggiunto la società più ampia e le stesse politiche pubbliche, come emerge dal ciclo di forum internazionali sull'efficacia dell'aiuto iniziato a Roma nel 2003 e conclusosi a Busan nel 2011.

Si tratta di una dinamica che, pur essendo radicata in una comprensibile spinta a rendere più efficace ed efficiente l'azione della cooperazione internazionale, ha contribuito ad alimentare quello che Goggins e Howard (2009) hanno chiamato lo *starvation cycle* del non profit, nel quale le irrealistiche aspettative dei donatori rispetto alla riduzione delle spese di gestione delle organizzazioni produce gravi difetti di funzionamento delle stesse. Questo ciclo vizioso si consolida attraverso una reportistica fuorviante da parte delle ONG che attribuisce ai progetti spese di funzionamento, alimentando ulteriormente le errate aspettative dei donatori.

Tale processo, costruito intorno all'ipotesi che le ONG debbano destinare tutte le risorse ai progetti e non debbano avere costi di gestione, è una delle cause del *progettismo*, per usare le parole di Luciano Carrino (2005), la tendenza delle ONG a concepire la propria azione esclusivamente in termini progettuali, perdendo di vista obiettivi di portata più vasta. Questa dinamica porterebbe, secondo Carolina Carazzone (2018), a una *feticizzazione* degli strumenti progettuali (quadro logico, ciclo del progetto ecc.) che, da meri strumenti utili a implementare progetti, diventano la matrice intorno alla quale funziona la gran parte delle ONG. Tale tendenza ha portato le ONG a focalizzarsi sempre più sull'efficienza nel raggiungimento dei risultati dei progetti e sempre meno sull'impatto complessivo del proprio operato. Il recente dibattito intorno all'uso della cosiddetta *Teoria del cambiamento* nell'ambito della cooperazione internazionale (si veda ad es. Elevati, 2018), teso a riportare al centro dell'analisi la capacità trasformativa delle ONG, può essere letto come espressione di una difficoltà del settore nell'uscire dal perimetro logico del progetto di sviluppo.

È all'interno di questo quadro storico e teorico che possiamo leggere le tre tematiche oggetto del presente contributo: le trasformazioni nelle dimen-

sioni delle ONG, la loro dipendenza dai finanziatori istituzionali e la loro progressiva depoliticizzazione.

La spinta all'efficientamento della cooperazione allo sviluppo ha infatti favorito dapprima l'arrivo in Italia di quelle che Sergio Marelli ha chiamato «multinazionali della solidarietà» (2011, p. 159), organizzazioni che ottimizzano la loro azione lavorando su scala sovranazionale, e successivamente la concentrazione delle risorse intorno a un numero ristretto di ONG di grande dimensione, capaci di adottare metodologie aziendali nella raccolta fondi e nella gestione dei progetti. Il fenomeno è legato anche ai processi di fusione e acquisizione che, similmente a quanto accade per le imprese multinazionali, stanno sviluppandosi anche nel settore delle ONG internazionali (Mitchell e altri, 2020).

Complementare a questo processo di concentrazione è stata anche la crescente dipendenza delle ONG dai finanziatori esterni, in particolar modo governativi. Il fenomeno va letto in un contesto complessivo che ha visto, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, una crescente quota dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) veicolata attraverso le ONG (Bonaglia e De Luca, 2006). Questo processo ha permesso alle ONG di rafforzare la propria azione e di inserirla in un quadro strategico più complessivo, ma, al tempo stesso, ha limitato l'autonomia delle organizzazioni. Lo stesso processo è avvenuto nel rapporto con il settore privato profit che negli ultimi anni ha visto accrescere notevolmente il suo peso. Le grandi organizzazioni del cosiddetto *filantropocapitalismo*, infatti, hanno aumentato molto gli investimenti, oggi paragonabili a quelli di alcuni governi, e con essi la partecipazione alla *governance* globale del settore (Dentico, 2020). In un contesto di risorse scarse, sviluppare partenariati con imprese profit significa oggi per le ONG dipendere da soggetti che hanno strategie e metodologie molto più definite di un tempo.

Questa trasformazione del contesto di finanziamento è legata all'ultimo tema in oggetto, la professionalizzazione delle ONG. Le ONG sono nate come libere organizzazioni di cittadini che intendevano impegnarsi in prima persona in azioni di solidarietà nei confronti di popolazioni lontane in difficoltà. La recente trasformazione che ha vincolato l'esistenza delle ONG all'elaborazione di progetti sempre più grandi e strutturati per rispondere alle richieste dei donatori istituzionali e privati ha comportato una progressiva professionalizzazione del personale. Il fenomeno ha importanti conseguenze pratiche: da una parte infatti ha garantito una maggior efficacia e trasparenza alle azio-

ni delle ONG, dall'altra è alla radice del declino della componente volontaria all'interno delle organizzazioni stesse e in letteratura è associata alla progressiva de-politicizzazione del settore (Kothari, 2005; Banks, 2021).

3. Metodologia

Il presente contributo intende dunque confrontare le tendenze evidenziate dall'indagine sulla letteratura di settore con dati quantitativi e qualitativi relativi al caso italiano.

I dati quantitativi provengono prevalentemente dal *database* di Open Cooperazione, un portale che raccoglie e rende pubblici gratuitamente i dati relativi alle organizzazioni della cooperazione internazionale, con l'obiettivo di assicurare una maggiore trasparenza all'interno del settore. Si tratta di un'iniziativa promossa a partire dal 2013 da Info Cooperazione, il principale sito di informazione sulla cooperazione internazionale italiana. I dati sono forniti volontariamente dalle organizzazioni, dunque non coprono l'intero panorama delle ONG italiane e non sempre sono completi. Nel quadro della presente ricerca sono state selezionate 95 ONG per le quali i dati erano sufficienti a permettere una comparazione tra più annualità¹. Tra le 95 organizzazioni selezionate, 79 fanno parte della lista di 271 ONG riconosciute dall'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), il che indica un campione piuttosto rappresentativo del panorama del settore (il 35% del totale). Trattandosi tuttavia di un *database* costruito su base volontaria, è probabile che siano sovra rappresentate le ONG più grandi che hanno maggiore capacità e interesse a rendere pubbliche le informazioni relative alle loro attività. Tra le 95 ONG selezionate, 25 possono essere classificate come grandi o molto grandi (entrate superiori a 10 milioni di euro nel 2022), 38 medie (entrate tra 1 e 10 milioni di euro) e 32 piccole (inferiori a 1 milione di euro). La prevalenza delle ONG più grandi rende il campione utile per analisi di tipo economico come quelle che vengono fatte in questo articolo, mentre restituisce solo parzialmente la varietà sociale delle iniziative associative presenti sul territorio italiano.

Dal punto di vista della data di fondazione delle organizzazioni, il campione è piuttosto ben distribuito e rispecchia la storia della cooperazione non governativa italiana, con una quota significativa di ONG «storiche» (24 fondate prima del 1980), una maggioranza di organizzazioni create durante la fase di crescita intensa della cooperazione internazionale (50 ONG fondate tra il 1980 e il 1999) e



Tab.1. Sintesi dei dati relativi alle prime 15 ONG italiane per entrate (2014-22).

	Entrate 2022	Entrate 2014	Incremento 2014-22	Quota finanziamenti istituzionali	Dipendenti 2022
Save the Children Italia	148.103.600	67.553.722	80.549.878	13,7	411
INTERSOS	109.436.392	31.426.186	78.010.206	87,1	3744
Fondazione AVSI	105.849.928	46.735.976	59.113.952	78,1	2301
Comitato Italiano per l'UNICEF	86.691.416	49.257.365	37.434.051	0,5	133
COOPI	77.945.562	30.687.395	47.258.167	98,3	2026
Medici Senza Frontiere	76.741.262	50.249.841	26.491.421	0,0	512
Emergency	70.852.706	38.902.483	31.950.223	17,6	3792
ActionAid International Italia	47.542.756	48.700.000	-1.157.244	11,1	329
Medici con l'Africa CUAMM	46.140.765	16.860.755	29.280.010	65,1	3860
WeWorld GVC	37.408.696	11.954.469	25.454.227	68,3	1304
CISP	35.841.593	34.563.246	1.278.347	95,0	1236
CESVI	33.783.376	27.384.951	6.398.425	63,5	822
Comunità di Sant'Egidio	32.334.090	15.560.931	16.773.159	53,7	466
Terre des Hommes Italia	28.768.758	17.757.213	11.011.545	97,2	1509
Oxfam Italia	27.183.545	15.539.769	11.643.776	64,4	90
Totale Prime 15 ONG	964.624.445	503.134.302	461.490.143	-	22535
Altre ONG	298.515.145	187.281.286	111.233.859	-	4218
Totale 95 ONG censite	1.263.139.590	690.415.588	572.724.002	50	26753
Quota prime 15 sul totale	76,37	72,87	80,58	-	84,2

In corsivo i dati stimati.

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati Open cooperazione.

un gruppo di ONG di formazione più recente (21 ONG fondate dal 2000 in avanti).

Per ciascuna di queste organizzazioni sono state osservate le entrate totali, le entrate derivanti da istituzioni pubbliche e il numero di dipendenti retribuiti. Per quanto riguarda le entrate, i dati delle eventuali annualità mancanti sono stati sostituiti da una stima prodotta dalla media dei due anni più prossimi. Per quanto riguarda invece gli altri ambienti (fondi derivanti da istituzioni pubbliche e numero di dipendenti), gli eventuali dati non comunicati sono stati considerati come valori nulli².

I dati di Open Cooperazione sono stati poi integrati dalle informazioni messe a disposizione dalle istituzioni, in particolare dall'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo e dall'Agenzia delle Entrate. Il *database* dell'AICS permette di ottenere informazioni dettagliate in merito ai bandi e ai progetti finanziati, mentre l'Agenzia delle Entrate for-

nisce annualmente i dati relativi alla destinazione dei fondi del cosiddetto 5x1000, la quota dell'IRPEF che lo Stato, su indicazione dei contribuenti, destina alle organizzazioni non profit.

4. La concentrazione delle risorse nelle ONG più grandi

Il primo tema di analisi si riferisce alle caratteristiche economiche delle ONG e il dato che abbiamo scelto di analizzare sono le entrate complessive dichiarate. Le 95 ONG analizzate hanno dichiarato per il 2022 un totale di oltre 1,2 miliardi di euro (per una media di circa 13 milioni di euro per ONG), un valore importante, se paragonato agli investimenti governativi per lo stesso anno (6,5 miliardi di euro) e in notevole crescita rispetto al 2014 (690 milioni di euro, 7,2 milioni di euro di media). I valori medi

e totali tuttavia hanno un significato relativo perché tale aumento si è concentrato in modo particolare nelle ONG più grandi: le prime 15 ONG per entrate rappresentavano infatti il 72,9% del totale nel 2014, mentre nel 2022 tale percentuale è cresciuta al 76,4%. All'interno di questo gruppo, gli aumenti più rilevanti hanno riguardato Save the Children Italia (+81 milioni di euro rispetto al 2014, +119%), Intersos (+78 milioni di euro, +248%) e Fondazione AVSI (+ 59 milioni di euro, +126%). All'opposto si segnala un gruppo ampio (circa un terzo del totale) di ONG di piccola dimensione, con entrate inferiori a 1 milione di euro all'anno, spesso prive di una struttura operativa stabile.

All'interno di questo processo di polarizzazione che vede crescere in modo più deciso le organizzazioni di grandi dimensioni, è possibile individuare alcune tendenze più specifiche. Il primo ambito di attenzione è rappresentato dall'affermazione delle grandi famiglie di ONG internazionali che negli ultimi anni sono entrate con modalità diverse nel contesto italiano. Tra le ONG più rilevanti nel gruppo considerato, quattro (Save the Children, ActionAid, Terre des Hommes e Oxfam) fanno parte di questa categoria e due di queste (Save the Children e ActionAid) sono membri del CINI, l'organizzazione nata nel 2004 per coordinare le attività delle ONG che fanno riferimento alle grandi famiglie internazionali. All'interno di questo gruppo è interessante notare il percorso di Oxfam, organizzazione attiva in Italia dal 2010 dopo aver acquisito la struttura operativa dell'ONG Ucodep. Oxfam Italia ha visto crescere in modo importante le proprie attività negli ultimi anni, con un bilancio che è passato da 16 milioni di euro nel 2014 a 27 milioni di euro nel 2022.

Il tema delle fusioni e delle acquisizioni rappresenta uno degli elementi di maggiore interesse nel quadro evolutivo delle ONG italiane. La polarizzazione in atto sta infatti portando al progressivo indebolimento delle ONG medie e piccole a favore delle organizzazioni più grandi che a loro volta cercano di rafforzarsi acquisendo le ONG in difficoltà. I due esempi più rilevanti in questo senso sono WeWorld-GVC e Amref.

Il primo caso è importante per la dimensione dell'ONG che oggi fa registrare entrate per quasi 40 milioni di euro all'anno. WeWorld-GVC nasce nel 2018 dalla fusione tra una realtà di adozione a distanza di origine spagnola (Intervita, rinominata WeWorld nel 2014) e una ONG italiana storica (il Gruppo di Volontariato Civile, nato a Bologna nel 1971)³. Si tratta di un caso particolarmente significativo, in primo luogo perché evidenzia una strategia di complementarità che secondo Mitchell e al-

tri (2020) rappresenta uno dei principali vantaggi dei processi di acquisizione nel quadro delle ONG. Nel caso specifico una ONG internazionale con notevole capacità di raccolta fondi da privati ha scelto di incorporare una organizzazione con maggiore esperienza operativa nella cooperazione. Il caso però è indicativo anche di una seconda e più critica tendenza che vede uno squilibrio di fatto tra le due organizzazioni a vantaggio di quella con maggiore capacità di raccolta fondi e a scapito di quella con maggiore identità ed esperienza di campo. Come scrivono Mitchell e altri (2020, p. 216) «the dominant form is then not a merger of equals, but an acquisition involving either the full dissolution of one organization or its effectually becoming a subsidiary». Il presidente di WeWorld, Marco Chiesara, in un articolo del 2021 relativo alla «fusione per incorporazione» con GVC sottolineava l'importanza della «pariteticità» tra le organizzazioni e lo sforzo di mantenere le strutture delle due organizzazioni all'interno della nuova realtà (Chiesara, 2021). Tuttavia, a sette anni di distanza dalla fusione, occorre notare come la realtà più capace di mobilitare risorse private abbia di fatto preso il sopravvento, portando alla scomparsa di GVC come associazione.

Il secondo caso, invece, è interessante perché permette di vedere in modo ancora più chiaro il processo di concentrazione in atto e offre spunti per interpretare il prossimo futuro del settore. Per Amref, ONG internazionale attiva nel campo della salute, l'acquisizione di altre ONG sembra infatti rappresentare un elemento chiave della strategia di sviluppo: nel 2019 l'ONG si è fusa con (di fatto ha acquisito) l'ONG Fratelli dell'Uomo, fondata nel 1969, nel 2020 ha incorporato il Comitato Collaborazione Medica (fondato nel 1972) e nel 2021 ha sviluppato una collaborazione con l'ONG CIAI (fondata nel 1968) per gestire le sue attività di cooperazione internazionale. Tutto ciò ha portato Amref a crescere da 7 milioni di euro di entrate del 2015 a 20 milioni del 2022.

Ciò che emerge da questa analisi è la condizione di difficoltà delle tradizionali ONG di sviluppo a favore di organizzazioni più grandi, attive in Italia da meno tempo e spesso connesse con grandi reti internazionali. Anche nel mondo delle ONG, in sintesi, sembra essere visibile il processo di concentrazione che caratterizza le imprese multinazionali.

Il processo è collegato anche a una trasformazione nelle pratiche della cooperazione internazionale, sempre più promossa attraverso grandi bandi pubblici. Nel bando 2020 dell'Agenzia Italiana di Cooperazione allo Sviluppo destinato alla società civile, ad esempio, la media dei progetti approvati aveva una dimensione finanziaria di oltre 2 milioni di



euro. Progetti di questa taglia sono difficilmente sostenibili per organizzazioni di piccola dimensione, sia in termini di esposizione finanziaria, sia in termini di capacità organizzativa. La crescita progressiva dei *budget* nei bandi delle istituzioni di cooperazione internazionale è alla radice di un'altra trasformazione strategica in atto: se infatti le ONG nascono profondamente legate a un'azione a scala locale attraverso microprogetti, questa crescita dei volumi finanziari dei progetti governativi le spinge a intraprendere iniziative di dimensione più ampia caratterizzate da partenariati più complessi.

5. La dipendenza dai finanziatori istituzionali

Il secondo dato che abbiamo monitorato si riferisce alla dipendenza dai donatori pubblici, calcolata come percentuale dei finanziamenti provenienti da istituzioni governative sul totale delle entrate. La prima osservazione riguarda la media delle 95 ONG prese in esame, per le quali i finanziamenti pubblici coprono circa il 50% del totale delle entrate, un dato molto alto se si pensa alla natura non governativa di queste organizzazioni, e che è indice di una trasformazione profonda in atto all'interno del sistema. Se osserviamo i dati complessivi del portale, che includono anche ONG per le quali non abbiamo informazioni su tutto il periodo in oggetto, la percentuale di dipendenza dai finanziamenti pubblici è ancora più alta, vicina al 60%.

Anche in questo caso tuttavia, il dato medio nasconde una grande varietà di situazioni. In alcuni contesti, come l'aiuto di emergenza, la salute e l'assistenza ai minori, dove è più semplice la raccolta fondi da privati, le ONG appaiono meno dipendenti dai finanziamenti pubblici. Le organizzazioni impegnate in forme di adozione a distanza (ActionAid, Save the Children), ad esempio, riescono a ridurre notevolmente la percentuale di entrate derivanti da fondi pubblici (le due organizzazioni fanno registrare valori vicini al 10%). Il caso di Medici Senza Frontiere è ancora più significativo poiché l'organizzazione, per scelta politica, fin dalla sua fondazione non lavora con finanziamenti governativi al fine di garantirsi una maggiore autonomia di azione.

Al contrario, il dato è particolarmente alto per le ONG di sviluppo che dunque dipendono in modo sempre più marcato dai finanziamenti statali, in alcuni casi per valori prossimi al totale delle entrate. Il caso più rilevante tra le grandi ONG italiane è forse quello di Coopi, organizzazione fondata nel 1965 e che oggi dipende quasi integralmente da finanziamenti governativi.

La dipendenza dalle istituzioni ha significato, in primo luogo, rendere più fragile la situazione di queste organizzazioni, poiché i finanziamenti statali non sono regolari e dipendono da procedure amministrative (bandi o affidamenti diretti) molto variabili nel tempo. Dalla fondazione dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, nel 2016, ad esempio, sono stati pubblicati solo cinque bandi specificamente destinati alle ONG per le attività di cooperazione internazionale allo sviluppo (2016, 2017, 2018, 2021, 2024).

Più in profondità, tuttavia, ciò ha significato per le ONG adeguarsi alle priorità tematiche e geografiche definite dai governi, in un contesto dove la cooperazione internazionale viene utilizzata in modo crescente come strumento geopolitico. In tale direzione va letto anche il ritorno, a partire dal 2017, degli affidamenti diretti dei progetti a ONG specifiche da parte dell'Agenzia Italiana di Cooperazione allo Sviluppo. Si tratta di una pratica per ora limitata, ma in crescita, per la quale le ONG, anziché proporre un proprio progetto all'interno di linee strategiche definite in bandi dedicati, diventano esecutrici di azioni definite in sede governativa. Un fenomeno analogo avviene nel caso della cosiddetta cooperazione delegata, i progetti che l'Unione Europea affida all'AICS che a sua volta li realizza attraverso accordi con specifiche ONG. I progetti di cooperazione delegata sono stati avviati in Italia nel 2018 in collegamento con il Fondo Fiduciario per l'Emergenza in Africa (EUTF), lo strumento che tra il 2015 e il 2021 ha finanziato interventi di cooperazione in Africa con l'obiettivo principale di contenere le migrazioni, come indicato dagli esiti del Summit di La Valletta del 2015.

A livello generale questa dipendenza dalle strategie governative ha comportato per le ONG italiane un deciso orientamento verso le aree prioritarie dell'Unione Europea e del governo italiano (Nord Africa/Medio Oriente, Sahel e Africa orientale) e, soprattutto, verso ambiti tematici specifici, come la gestione dei flussi migratori.

Un caso in cui è possibile osservare in modo chiaro il collegamento tra le strategie governative di contenimento delle migrazioni e le iniziative di cooperazione internazionale riguarda la Libia, dove negli ultimi anni la cooperazione italiana ha incrementato notevolmente il numero di progetti (da una media di 2 progetti all'anno nel periodo 2011-15 a una media di 12 progetti all'anno nel periodo 2017-23). Tali iniziative si inquadrano all'interno degli accordi tra Italia e Libia firmati per la prima volta nel 2017, rinnovati nel 2022, per il «contrasto della migrazione illegale» e il «raf-

forzamento della sicurezza delle frontiere»⁴. Tali accordi sono stati ripetutamente contestati dalla società civile italiana proprio in ragione della subordinazione della cooperazione internazionale alle logiche di contenimento delle migrazioni e per le ripetute violazioni dei diritti umani da parte del governo libico nei centri di detenzione dei migranti. In questo contesto, alcune ONG italiane hanno accettato i finanziamenti stanziati dal governo italiano per implementare progetti di assistenza alle popolazioni all'interno dei centri di detenzione dei migranti, animando un notevole dibattito all'interno del settore. Tale tendenza è stata confermata nel corso del 2024 dal bando del Ministero dell'Interno che ha permesso a 28 ONG di accedere a un finanziamento complessivo di circa 40 milioni di euro per iniziative volte a «contenere le cause dell'aumento dei flussi in arrivo lungo la rotta del Mediterraneo centrale» (Ministero dell'Interno, 2024).

Il collegamento tra strategie governative e azione delle ONG è emerso in modo strutturale con l'elaborazione del cosiddetto «Piano Mattei», l'iniziativa italiana che prevede di indirizzare 3 miliardi di euro del Fondo Italiano per il Clima e 2,5 miliardi della cooperazione internazionale verso 9 Stati africani considerati strategici dal governo (Algeria, Repubblica del Congo, Costa d'Avorio, Egitto, Etiopia, Kenya, Marocco, Mozambico e Tunisia). Nella cabina di regia del piano Mattei siedono, accanto alle principali imprese italiane a partecipazione statale (Snam, Fincantieri, Eni, Leonardo, Ferrovie dello Stato, Enel, Terna), anche le rappresentanze delle ONG (AOI, Link 2007, Comunità di Sant'Egidio), ma fino a questo momento esse non sono state in grado di orientare le scelte governative. L'iniziativa è estremamente controversa, in primo luogo perché fondandosi su una logica di «mutuo vantaggio» riorienta gli investimenti della cooperazione internazionale verso Stati a reddito medio o medio-basso nei quali ci sono interessi economici da parte delle imprese italiane, con la conseguente diminuzione dei finanziamenti verso gli Stati più in difficoltà. In secondo luogo le tipologie di progetti finanziati dal Piano Mattei rispondono più agli obiettivi delle imprese coinvolte che non a quelli della popolazione locale. Uno dei primi progetti finanziati dal Piano Mattei, ad esempio, prevede la produzione su vasta scala di ricino in Kenya, al fine di alimentare la filiera di agrocarburanti di ENI (Bini, *in corso di stampa*).

Questa tensione esistente tra le istanze politiche e le azioni concrete di cooperazione internazionale apre al terzo e ultimo ambito di indagine, la trasformazione nel rapporto tra ONG e politica.

6. Da movimenti sociali a professionisti della cooperazione internazionale?

Per diversi decenni la maggior parte delle ONG italiane ha agito cercando di coniugare l'azione concreta sul territorio con un impegno politico per contrastare le cause strutturali delle difficoltà delle comunità del Sud globale. L'evoluzione recente descritta nei paragrafi precedenti problematizza questa seconda componente e Nicola Banks nella sua analisi delle ONG internazionali (2021) collega direttamente la trasformazione delle ONG in soggetti tecnici, professionalizzati e orientati alla fornitura di servizi (*service delivery*) con la perdita delle radici politiche e del contatto con la società civile (pp. 671 e 675).

Le tendenze sulle quale vogliamo porre l'attenzione sono in particolare due: l'affermazione di alcuni settori in cui la componente politica è meno riconoscibile e la progressiva professionalizzazione delle organizzazioni, che indebolisce la base sociale delle stesse.

Per quanto concerne i settori tematici prevalenti, è evidente un'affermazione sempre più netta delle organizzazioni impegnate in ambiti di assistenza diretta: il settore umanitario, quello della salute e il sostegno ai minori. Si tratta di una tendenza che si inquadra in una generale crescita della componente emergenziale e umanitaria a livello globale. Se osserviamo i dati relativi all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS), si può notare come la componente umanitaria sia cresciuta negli ultimi anni dal 9% del 2012 al 12% del 2023, con un picco del 18% nel 2021 (UN Global Crisis Response Group, 2024). Si tratta di una conseguenza dell'intensificarsi di alcune crisi socio-politiche internazionali (in primis la guerra in Ucraina), ma è un processo legato anche alla volontà degli Stati donatori di investire le proprie risorse in ambiti i cui risultati sono visibili a breve termine, a scapito di programmi di sviluppo con orizzonti temporali più lunghi. Il fenomeno non riguarda però solo i donatori pubblici. Se osserviamo i dati degli ultimi anni relativi alle donazioni del 5x1000, infatti, si può osservare come il panorama sia nettamente dominato da organizzazioni di questo tipo, come Emergency (12 milioni di euro, con più di 300.000 firme nel 2022), Medici Senza Frontiere (7,5 milioni con 176.000 firme) e Save the Children (6,6 milioni con 154.000 firme). Accanto a questa tendenza al consolidamento finanziario delle ONG a vocazione umanitaria, occorre considerare un processo di natura più qualitativa: anche le ONG tradizionalmente orientate ad attività di sviluppo, infatti, hanno recentemente allargato le loro attività al settore umanitario, al fine di ampliare



le fonti di entrate e di renderle più regolari.

Questa affermazione della componente umanitaria ha nel suo complesso un significato di indebolimento della vocazione politica delle ONG a favore di azioni di natura più assistenziale. Tuttavia, il quadro è più sfumato e occorre considerare che due delle più importanti organizzazioni umanitarie citate, Emergency e Medici Senza Frontiere, hanno scelto di dare una connotazione più politica alla propria azione avviando programmi di salvataggio in mare dei migranti, in opposizione alle politiche del governo italiano. Si tratta di casi specifici, radicati nella storia delle due organizzazioni, che tuttavia indicano che nella società italiana esiste una domanda di un posizionamento più indipendente rispetto alle politiche governative.

Questa considerazione ci permette di introdurre la seconda tendenza in atto, il progressivo indebolimento della base associativa delle ONG. Storicamente le ONG nascono con una forte base associativa che si rifletteva in una presenza rilevante dei volontari all'interno della *governance* delle organizzazioni. La componente professionale inizialmente era perlopiù intesa in chiave operativa, al fine di implementare strategie definite dai soci volontari.

La crescente dipendenza dai finanziamenti pubblici, e più in generale dai grandi finanziatori, ha fortemente condizionato questa evoluzione, rafforzando la posizione dei professionisti a scapito dei volontari. In primo luogo le scelte strategiche sono sempre meno definite in modo autonomo dalle ONG e sempre più determinate dalle priorità dei donatori. Secondariamente, questa modalità di azione si fonda sulla costruzione e sull'implementazione di progetti sempre più grandi e complessi, dai quali i volontari sono nei fatti esclusi.

Se osserviamo i dati del nostro campione, possiamo notare un aumento molto significativo del personale dipendente delle ONG. Da un totale di 16.700 unità nel 2015 si arriva a 26.800 nel 2022, con un aumento del 60% in 7 anni, per oltre l'80% costituito da personale attivo all'estero, con contratti temporanei (>90%), perlopiù legati ai progetti. I dati sui volontari non sono abbastanza completi ed omogenei per essere analizzati nel dettaglio, tuttavia non si registra una crescita simile in questo settore.

L'indebolimento della base associativa non si nota però soltanto nei dati relativi al rapporto tra volontari e professionisti, ma investe il funzionamento stesso delle ONG che sempre di più assumono forme istituzionali, come le fondazioni, in cui la partecipazione dei soci volontari è più limitata o nulla. Tra le 15 ONG più grandi che abbiamo considerato, ad esempio, 10 si sono trasformate in una fon-

dazione o ne hanno creato una parallela. Il fenomeno ha radici lontane, ma si è rafforzato a partire dagli anni Duemila, quando anche alcune ONG storiche come Cesvi (2006), Acra (2011) e Coopi (2011) si sono trasformate da associazioni in fondazioni.

7. Discussione: la fine delle ONG per come le abbiamo conosciute?

Il mondo della cooperazione internazionale sta vivendo una fase di profonda trasformazione che ne muta persino le finalità ultime, sempre meno orientate al sostegno alle categorie più fragili e sempre più funzionali a logiche, definite *win-win*, di natura economica e geopolitica (Bignante e altri, 2024). Le ONG italiane stanno cercando in modo diversificato di rispondere a queste trasformazioni e la posta in gioco è molto alta perché non attiene semplicemente a una modalità di azione, ma investe il senso stesso della loro esistenza: nate come soggetti della società civile tesi al cambiamento della società, rischiano di diventare elementi funzionali alla conservazione dell'esistente.

L'elemento chiave che sta guidando questa trasformazione è la disponibilità di fondi, sempre più necessari al funzionamento di organizzazioni che si sono fatte più grandi, più complesse e con maggiori responsabilità. Di fronte a questo scenario, la maggior parte delle ONG di grande dimensione ha scelto di rafforzare i propri legami con le istituzioni governative, diventando sempre di più esecutori di strategie eterodirette e sempre meno soggetti politici autonomi, come avviene nel caso della partecipazione delle ONG alla cabina di regia del Piano Mattei. Di fronte a questo scenario diventa centrale una domanda che Massimo Tommasoli poneva ormai oltre un decennio fa: «fino a che punto possiamo dire che il rapporto tra un'istituzione governativa o intergovernativa e un'organizzazione non governativa può avere luogo senza mutare il mandato, l'efficacia dell'azione e in definitiva la "missione" complessiva della ONG?» (2013, p. 181).

Le organizzazioni che più sembrano in grado di sfuggire a questo quadro di depoliticizzazione sono quelle che mostrano maggiore autonomia nella raccolta fondi. Un primo gruppo è costituito da alcune ONG legate a grandi famiglie internazionali che garantiscono una stabilità organizzativa alle strutture italiane. Organizzazioni come Oxfam e ActionAid, ad esempio, pur essendo partecipi di molte caratteristiche sopra descritte, mantengono un certo grado di azione politica, producendo documenti e animando il dibattito della società civile italiana⁵.

Un secondo gruppo è rappresentato da organizzazioni di emergenza che hanno scelto di agire nel settore del soccorso in mare (SAR, Search and Rescue). Qui l'azione di emergenza è stata politicizzata dall'esterno, nella misura in cui i governi europei impegnati nel contrasto all'immigrazione hanno attribuito valore politico a un atto, l'assistenza ai naufraghi, che in precedenza non aveva questa connotazione. In questo caso le azioni, anche di forte contrasto con il governo, sono possibili perché le ONG che le promuovono sono in grado di autofinanziarsi e hanno incontrato un consenso significativo nella società civile. Il successo di questo tipo di organizzazioni da una parte è una conferma dell'attuale predominanza delle azioni di emergenza su quelle a lungo termine, dall'altra rappresenta un segnale che sembra smentire la narrazione dominante secondo la quale l'istituzionalizzazione sarebbe l'unico scenario possibile per le ONG.

L'ultima categoria è rappresentata da ONG più leggere che riescono a portare avanti una propria strategia perché sono in grado di autofinanziarsi non avendo alti costi fissi di struttura. L'universo delle ONG più piccole è molto diversificato e comprende associazioni tradizionali al limite della sopravvivenza, piccoli gruppi locali impegnati in azioni specifiche, ma anche ONG dinamiche impegnate in azioni con forti valori politici in partenariato con organizzazioni del Sud globale. La piccola dimensione limita la possibilità di azione e rende spesso le organizzazioni fragili, esposte alle variazioni del contesto economico e politico nazionale e globale. Tuttavia l'esistenza di queste organizzazioni costituisce un interessante fattore da considerare guardando al futuro delle ONG italiane poiché sembra indicare l'esistenza di uno spazio di azione per portare avanti le istanze di trasformazione della società che sono all'origine della cooperazione non governativa.

È probabile che nel breve e medio periodo non vi sia una tendenza prevalente e che queste tipologie di risposte coesistano. Ciò che sembra venuto meno, però, è quel protagonismo delle ONG che ha caratterizzato gli ultimi decenni della cooperazione internazionale e che ne aveva fatto un soggetto chiave nella definizione delle strategie del settore.

8. Conclusioni

La ricerca ha fatto dialogare i dati quantitativi tratti dal database Open Cooperazione con alcuni documenti istituzionali e fonti bibliografiche. L'analisi ha mostrato una linea di tendenza abbastanza chiara: in un contesto di risorse scarse, l'azione del-

le ONG italiane è sempre più concentrata intorno a poche grandi organizzazioni, sempre più dipendente dai donatori istituzionali e sempre più depolitizzata.

Si tratta di tendenze internazionali, rispetto alle quali l'Italia arriva più tardi, ma seguendo gli stessi percorsi evolutivi. In questo quadro le grandi ONG che dominano il settore si comportano in modo sempre più simile alle grandi imprese, con processi di fusioni e acquisizioni di organizzazioni più piccole, legami strutturali con gli Stati per l'espansione in nuovi «mercati» e una forza lavoro sempre più legata all'esecuzione di progetti specifici. Questo produce un incremento significativo dell'efficienza organizzativa – rapporto tra azioni effettuate e soldi investiti – ma anche una ridefinizione importante delle finalità e delle strategie delle ONG stesse, sempre più impegnate in attività di assistenza e sempre meno intenzionate a proporre strategie di trasformazione della realtà.

Per validare tali indicazioni generali e articolare il quadro in modo più specifico, occorre ora una seconda fase della ricerca, di natura più specificamente qualitativa, volta a intervistare soggetti rilevanti del settore per cogliere le strategie delle diverse realtà e approfondire l'interpretazione proposta nel settimo paragrafo. I risultati di tale ricerca potrebbero essere utilizzati per una discussione interna al settore che oggi fatica a trovare un orientamento comune, come dimostra la fragilità dimostrata di fronte alle recenti iniziative governative nel campo della cooperazione con il continente africano.

Riferimenti bibliografici

- Banks Nicola (2021), *The Role and Contributions of Development NGOs to Development Cooperation: What Do We Know?*, in Sachin Chaturvedi, Heiner Janus, Stephan Klingebiel, Xiaoyun Li, André de Mello e Souza, Elizabeth Sidiropoulos e Dorothea Wehrmann (a cura di), *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda*, Cham, Palgrave Macmillan, pp. 671-688.
- Bignante Elisa, Valerio Bini, Isabella Giunta e Paola Minoia (2024), *Geografia critica della cooperazione internazionale*, Milano, UTET.
- Bini Valerio (in corso di stampa), *Il colonialismo energetico e gli agrocarburi: il caso di ENI in Kenya*, in *Transizioni/Transitions*.
- Bonaglia Federico e Vincenzo De Luca (2006), *La cooperazione internazionale allo sviluppo*, Bologna, Il Mulino.
- Brautigam Deborah (2009), *The Dragon's Gift. The Real Story of China in Africa*, Oxford, Oxford University Press.
- Carazzone Carola (2018), *Due miti da sfatare per evitare l'agonia per progetti del terzo settore*, in «Il giornale delle fondazioni», <http://www.ilgiornaledellefondazioni.com/content/due-miti-da-sfatare-evitare-l%E2%80%99agonia-progetti-del-terzo-settore> (ultimo accesso: 2.VII.2024).



- Carrino Luciano (2005), *Perle e pirati. Critica della cooperazione allo sviluppo e nuovo multilateralismo*, Trento, Erickson.
- Chiesara Marco (2021), Le fusioni di successo sono guidate da complementarità e pariteticità, in «Vita», <https://www.vita.it/le-fusioni-di-successo-sono-guidate-da-complementarita-e-pariteticita/> (ultimo accesso: 5.I.2025).
- Concord (2021), *A geopolitical Commission: Building partnerships or playing politics?*, <https://aidwatch.concordeurope.org/2021-report> (ultimo accesso: luglio 2024).
- Dentico Nicoletta (2020), *Ricchi e buoni? Le trame oscure del filantropocapitalismo*, Bologna, EMI.
- Elevati Christian (2018), *La theory of change per la cooperazione internazionale. Una guida introduttiva*, https://www.info-cooperazione.it/wp-content/uploads/2017/07/Guida_ToC_infoCoop_IT.pdf (ultimo accesso: 8.VII.2024).
- Gregory Ann Goggins e Don Howard (2009), *The Nonprofit Starvation Cycle*, in «Stanford Social Innovation Review», 7, 4, pp. 49-53.
- Kothari Uma (2005), *Authority and Expertise: The Professionalisation of International Development and the Ordering of Dissent*, in «Antipode», 37, 3, pp. 425-446.
- Lewis David e Nazneen Kanji (2009), *Non-Governmental Organizations and Development*, Londra, Routledge.
- Marelli Sergio (2011), *ONG: una storia da raccontare. Dal volontariato alle multinazionali della solidarietà*, Roma, Carocci.
- Mawdsley Emma (2007), *China and Africa: Emerging Challenges to the Geographies of Power*, in «Geography Compass», 1, pp. 405-421.
- Mawdsley Emma (2018), *Southernization of development*, in «Asia Pacific Viewpoint», 59, 8, pp. 173-185.
- Ministero dell'Interno (2024), *Avviso pubblico «RELINT 2024 Procedura selettiva di progetti da finanziare da parte del Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione» per la presentazione di proposte progettuali da finanziare a valere sul capitolo di bilancio n. 2371 «Collaborazioni internazionali e cooperazione ed assistenza ai Paesi terzi in materia di immigrazione e asilo, anche attraverso la partecipazione a programmi europei»*, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2024-07/avviso_pubblico_relint2024_signed.pdf (ultimo accesso: 17.I.2025).
- Mitchell George E., Hans Peter Schmitz e Tosca Bruno-van Vijfeijken (2020), *Between Power and Irrelevance: The Future of Transnational NGOs*, New York, Oxford Academic.
- Polito Fiorenzo (2021), *Come cambia la cooperazione allo sviluppo. L'evoluzione della solidarietà internazionale nella società civile italiana, 1960-2020*, https://mpira.ub.uni-muenchen.de/109647/1/MPRA_paper_109647.pdf (ultimo accesso: 8.VII.2025).
- Tommasoli Massimo (2013), *Politiche di cooperazione internazionale. Analisi e valutazione*, Roma, Carocci.
- UN Global Crisis Response Group (2024), *Aid Under Pressure*, UNCTAD, https://unctad.org/system/files/official-document/un-gcrg-oda-report_en.pdf (ultimo accesso: 5.VII.2024).
- Zacharie Arnaud (a cura di) (2016), *La nouvelle géographie du développement*, Bordeaux, Le Bord de l'eau.

Note

¹ Sono state considerate solo le ONG per le quali, nel periodo 2014-2022, mancassero al massimo due annualità relativamente ai dati delle entrate.

² I dati derivanti dal database di Open Cooperazione sono stati poi discussi con il fondatore del sito Info Cooperazione, Elias Gerovasi, durante un'intervista semi-strutturata, tesa a identificare i principali trend evolutivi e le più rilevanti questioni critiche.

³ Le entrate di WeWorld sono passate da 11 milioni di euro nel 2017 a 30 milioni di euro nel 2018.

⁴ *Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana* (2 febbraio 2017).

⁵ Un'altra strategia sviluppata negli ultimi anni, soprattutto dalle ONG di grandi dimensioni, è stato l'ampliamento delle attività in Italia, al fine di rispondere a una domanda crescente di attenzione per le povertà più «prossime» e intercettare nuove fonti di finanziamento. In questa sede si è scelto di focalizzare l'analisi sulla cooperazione internazionale e dunque di non approfondire questa tematica, pur estremamente rilevante per le ONG italiane.