



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori POLI BORTONE, CONTINI, AZZOLLINI, SANCIU, GERMONTANI, AMORUSO, DE ANGELIS, PONTONE, ALLEGRINI, D’AMBROSIO LETTIERI, GALLO, LICASTRO SCARDINO, SACCOMANNO, BERSELLI, SARO, MALAN, MAZZARACCHIO, NESPOLI, DIGILIO, ASCIUTTI, BALBONI, BALDASSARRI, BENEDETTI VALENTINI, BEVILACQUA, BIANCONI, BUTTI, CALABRÒ, CALIGIURI, CIARRAPICO, COMPAGNA, CURSI, CUTRUFO, DE ECCHER, DE GREGORIO, DE LILLO, DI STEFANO, FLERES, FLUTTERO, NESSA, ORSI, PALMIZIO, RAMPONI, SANTINI, SCARPA BONAZZA BUORA, Giancarlo SERAFINI, SPEZIALI, TOTARO, VALDITARA, VALENTINO e VICECONTE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 GIUGNO 2008

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta
sulle organizzazioni non governative

ONOREVOLI SENATORI. - Nell'ambito della cooperazione internazionale hanno assunto sempre maggior rilievo le organizzazioni non governative (ONG), costituite da individui, gruppi, enti, associazioni, appartenenti a Stati diversi, che, attraverso la creazione su base volontaria di una struttura istituzionalizzata, con carattere permanente, agiscono con diverse modalità sul piano internazionale per il perseguimento di un fine non lucrativo, nel campo della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale.

L'espressione organizzazione non governativa è stata menzionata per la prima volta nell'ambito delle Nazioni Unite. L'articolo 71 della Carta dell'ONU prevede infatti la possibilità che il Consiglio economico e sociale possa consultare «organizzazioni non governative interessate alle questioni che rientrano nella sua competenza».

Come sopra specificato, le ONG esistono per numerosi scopi come il miglioramento dell'ambiente, l'incoraggiamento dell'osservazione dei diritti umani, l'incremento del benessere per le fasce di popolazione meno benestanti, e operano in tutto il mondo in virtù di accordi sottoscritti con i singoli Paesi, nonché sulla base di un accordo di collaborazione con l'Unione europea.

Procedure per il riconoscimento delle ONG sono previste in quasi tutti gli Stati e anche presso alcune organizzazioni internazionali: di particolare importanza è l'accreditamento delle ONG presso il Consiglio economico e sociale dell'ONU, nel quale sono rappresentate come osservatrici molte tra le maggiori ONG internazionali.

Le ONG di cooperazione internazionale vantano una lunga tradizione in tutti i Paesi occidentali, ma hanno avuto uno sviluppo particolarmente intenso e significativo dopo

la seconda guerra mondiale. Oggi rappresentano un vasto movimento civile mondiale, che mobilita decine di migliaia di volontari, con legami ideali e organizzativi abbastanza ben definiti, pur nella varietà delle forme specifiche in ciascun Paese e cultura.

In Italia, il periodo di maggior crescita delle ONG di cooperazione internazionale si colloca dopo il 1970.

Nel nostro ordinamento, le ONG appartengono alla categoria giuridica delle associazioni senza scopo di lucro (*non profit*) delle quali condividono la disciplina civilistica (codice civile, soprattutto libro I, titolo II, capo II e III). Nella pratica, nella maggior parte dei casi si tratta di associazioni non riconosciute, sebbene alcune ONG abbiano la forma di associazioni riconosciute. Una definizione più circoscritta di ONG è quella che prevede che l'organizzazione sia caratterizzata, oltre che dai tre elementi - natura privatistica, *non profit* e solidarietà -, anche dal fatto di operare nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo.

Le ONG in Italia sono 154, ma le organizzazioni di cooperazione e solidarietà internazionale sono, secondo l'ISTAT, 1433.

Nel corso degli anni si è avuto modo di constatare come il complesso sistema degli aiuti umanitari possa presentare delle mancanze o delle imperfezioni che, talvolta, porterebbero a screditare questo meccanismo e coloro che ne fanno parte.

In particolare, relativamente al monitoraggio di queste organizzazioni, sono emersi due fattori che impediscono di raggiungere un certo livello di chiarezza relativamente alle attività umanitarie. Il primo riguarda la mancanza di controlli a livello nazionale. In Italia, ad esempio, l'unico strumento messo in atto dal Governo per censire tali or-

ganizzazioni consiste nel poterle dichiarare idonee per poter accedere ai finanziamenti del Ministero degli affari esteri.

Il secondo riguarda la dipendenza finanziaria delle ONG. Infatti, le grandi organizzazioni internazionali che godono di certa notorietà e visibilità, affidano i loro progetti a ONG minori operanti *in loco* o create da volontari originari del Paese beneficiario.

I vantaggi di queste *partnership* tra organizzazioni sono evidenti in quanto il fattore della lingua, la conoscenza dei luoghi e della cultura rappresentano un aiuto indispensabile per poter operare in situazioni di precarietà. Tuttavia, potenzialmente, la presenza di tali collaborazioni potrebbe fornire un pretesto a chi avesse intenzione di installare attività illecite nel Paese ovvero di appropriarsi dei finanziamenti senza mettere in atto i progetti previsti.

L'altra costante che lega tali organismi sembra essere quella di destinare cifre esose per le spese di amministrazione e per i funzionari che operano *in loco*, facendo pervenire solo una piccola parte dei finanziamenti ai beneficiari dei progetti.

È evidente che il sistema degli aiuti umanitari, nella prospettiva futura, non potrà che assumere un ruolo e un'importanza sempre più rilevanti, in considerazione del fatto

che, purtroppo, i conflitti e la povertà non sembrano essere in diminuzione. Anzi! I fenomeni migratori, con il loro pesante bagaglio di illegalità, aumentano.

Tutto ciò induce a ripensare seriamente all'efficacia della cooperazione internazionale e dunque agli organismi (prime fra tutte le ONG) che sono preposti alla gestione di progetti, talora di grande rilevanza economica, che, evidentemente, non hanno prodotto gli effetti sperati per una serie di cause che è bene esaminare con tutta l'attenzione che il problema merita.

Il presente disegno di legge reca l'istituzione di una Commissione d'inchiesta con il compito di: verificare le procedure relative alla gestione delle attività svolte dalle organizzazioni non governative; monitorare la destinazione dei finanziamenti stanziati, la programmazione strategica e il rispetto delle priorità; attivare sistemi di controllo al fine di valutare meglio i rischi connessi ai progetti e di verificare lo sviluppo, l'efficacia e il rendimento delle operazioni finanziate; attivare controlli volti a verificare la conservazione della documentazione amministrativa e contabile dei progetti, la trasparenza dei bilanci e gli esiti delle operazioni delle ONG.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione e compiti)

1. È istituita, per la durata della XVI legislatura, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sulle organizzazioni non governative (ONG) con i seguenti compiti:

a) verificare le procedure relative alla gestione delle attività svolte dalle ONG, con particolare riferimento alle capacità tecniche di gestione amministrativa e finanziaria degli aiuti umanitari;

b) verificare che la gestione delle attività avvenga nel rispetto dei criteri di trasparenza, di efficacia e di imparzialità;

c) monitorare la destinazione dei finanziamenti stanziati, la programmazione strategica e il rispetto delle priorità;

d) attivare sistemi di controllo al fine di valutare meglio i rischi connessi ai progetti e di verificare lo sviluppo, l'efficacia e il rendimento delle operazioni finanziate;

e) attivare controlli volti a verificare la conservazione della documentazione amministrativa e contabile dei progetti, la trasparenza dei bilanci e gli esiti delle operazioni delle ONG;

f) riferire al Parlamento al termine dei suoi lavori, nonché ogni volta che lo ritenga opportuno e comunque annualmente.

2. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

3. La Commissione può organizzare i propri lavori attraverso uno o più comitati, costituiti secondo il regolamento di cui all'articolo 5, comma 1.

Art. 2.

*(Composizione e presidenza
della Commissione)*

1. La Commissione è composta da venticinque senatori e venticinque deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. La nomina dei componenti la Commissione tiene conto della specificità dei compiti ad essa assegnati.

2. La Commissione è rinnovata dopo il primo biennio dalla sua costituzione e i componenti possono essere confermati.

3. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

4. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti la Commissione a scrutinio segreto. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti la Commissione; se nessuno riporta tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

5. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente la Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi del comma 4.

6. Le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 si applicano anche per le elezioni suppletive.

Art. 3

(Richiesta di atti e documenti)

1. La Commissione ha il potere di acquisire tutti gli atti, i documenti e le testimonianze interessanti l'inchiesta.

2. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi siano coperti da segreto.

Art. 4

(Obbligo del segreto)

1. I componenti la Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa e tutte le altre persone che collaborano con la Commissione o compiono o concorrono a compiere atti di inchiesta oppure di tali atti vengono a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 3.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto di cui al comma 1 è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le stesse pene si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

Art. 5.

(Organizzazione interna.)

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dell'attività di inchie-

sta. Ciascun componente può proporre la modifica delle disposizioni regolamentari.

2. Tutte le volte che lo ritenga opportuno la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

3. La Commissione può avvalersi di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie da parte di soggetti interni ed esterni all'Amministrazione dello Stato autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti.

4. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, di intesa tra loro.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico dei bilanci interni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

6. La Commissione cura l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso dell'attività propria e delle analoghe Commissioni precedenti.

Art. 6

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

