

ALPHA ANALYSIS  
ISSN 2531-4254

**IL CASO NGO  
E LA CARENZA DI  
TRAVEL SECURITY  
MANAGEMENT  
NELLA COOPERAZIONE  
UMANITARIA ITALIANA**

*Gaetano Mauro Potenza  
Federica Litro*



**The Alpha Institute of Geopolitics and Intelligence**

Alpha Analysis

ISSN 2531-4254

Dott. Gaetano Mauro Potenza

Avv. Federica Litro

Roma, aprile 2019

# INDICE

La presenza degli Enti no-profit italiani negli Hot-Spot Internazionali .....	4
Legislazione vigente in materia di sicurezza dei lavoratori negli enti del Terzo Settore .....	6
L'assenza di strumenti di "travel and theater risk" per le ONG italiane .....	8
Conclusioni.....	9

# Il caso ONG e la carenza di travel security management nella cooperazione umanitaria italiana

Gaetano Mauro Potenza

Federica Litro

È del 20 novembre scorso la notizia della scomparsa del cooperante Silvia Romano rapita in Kenya – e di pochi giorni fa la notizia, non confermata da fonti ufficiali, della sua uccisione durante uno scontro a fuoco – mentre si trovava nel Paese per svolgere un progetto per la Onlus marchigiana Africa Milele. Il fenomeno del rapimento del personale umanitario in paese “caldi” è diventato un trend in crescita nell’ultimo periodo come confermato dalle tristi cronache giornalistiche.

Come avevamo fatto per il precedente lavoro sul “*Il caso Bonatti e la carenza di strumenti di travel and theater risk per le corporate security italiane*”<sup>1</sup>, in cui avevamo analizzato qual è la legislazione vigente in materia di sicurezza dei lavoratori all’estero e quali possono essere gli strumenti di mitigazione del rischio, il presente studio vuole cercare di capire qual è l’attuale sensibilità degli operatori umanitari in tema dei c.d. “rischi generici aggravati” e del security management, esaminare quali sono gli obblighi legislativi che le organizzazioni no-profit hanno per la tutela degli operanti in contesti ad alto rischio, nonché comprendere quanto il sistema Paese Italia sia conscio dei rischi del comparto cooperazione umanitaria.

## La presenza degli Enti no-profit italiani negli Hot-Spot Internazionali

Seppur dal 2017 gli enti del mondo no-profit hanno subito un calo reputazionale legato alle operazioni di salvataggio dei migranti nel mediterraneo, secondo i dati di Open Cooperazione<sup>2</sup>, le dieci maggiori ONG Italiane crescono del 12,4%, come riportato nei bilanci del 2017. L’analisi di Open Cooperazione si concentra soprattutto sui dati di ONG come Coopi, Cesvi, Intersos e Cisp che aumentano del 30-40% le loro entrate. In aumento, anche se più contenuto, anche Save the Children e MSF nonostante il coinvolgimento diretto nelle attività di ricerca e salvataggio nel Mediterraneo. Ancora più rilevante è il tasso di crescita delle ONG italiane se si allarga lo spettro ad un campione omogeneo di 68 organizzazioni. Il trend di crescita dell’ultimo quadriennio

<sup>1</sup> <https://www.alphainstitute.it/2017/04/05/il-caso-bonatti-e-la-carenza-di-strumenti-di-travel-and-theater-risk-per-le-corporate-security-italiane/>

<sup>2</sup> <https://www.open-cooperazione.it/web/news-l-attacco-mediatico-non-ferma-le-ong-trend-in-crescita-del-10--lc30EGsuZoQXaz.aspx>

sfiora il 30% passando da un totale dei bilanci di 529.647.865 milioni a 685.206.723 (più 155.558.858 euro). Le stesse organizzazioni registrano una crescita del 11,43% dal 2016 al 2017.

Anche il contesto geografico delle loro operazioni si è modificato. In vetta si posizionano ora gli stati africani e più propriamente: Kenya, Mozambico, Senegal ed Etiopia. Cresce fortemente la presenza in Libano, Palestina, Bolivia, Perù e Albania che oggi sono tra i dieci paesi più frequentati dalle ONG.

Il numero delle risorse umane impiegato nel settore è forse il dato che meglio riflette lo stato dello stesso: nel 2017 la sola Comunità di Sant'Egidio ACAP registra un numero pari a 60.000 volontari nelle proprie attività e l'intero comparto conta più di 11.000 risorse impegnate fuori area per i progetti umanitari in aree di crisi.

I dati inerenti al comparto umanitario, quasi un miliardo di attivi e più di 11.000 risorse fuori area, conferma quanto l'attività degli enti no-profit sia in crescita e che questa necessita di un'attenta riflessione soprattutto del contesto italiano. Non vogliamo addentrarci troppo, in questo studio, sul potere del soft-power<sup>3</sup> che l'attività delle ONG italiane potrebbe sviluppare su territori dove il governo italiano vorrebbe rafforzare la sua presenza, ma appare doveroso menzionarlo per comprendere come il fenomeno in esame non sia solo un argomento economico ma più propriamente politico e strategico per una nazione. Esso infatti è parte integrante del sistema paese poiché si attesta come vero strumento di politica estera, come confermato nel 2016 quando la comunità di sant'Egidio riuscì a veicolare gli accordi tra il governo italiano e le tribù a sud della Libia<sup>4</sup>.

Bisogna inoltre porre attenzione sul mutamento del contesto internazionale in cui si collocano le attività delle no-profit nell'ultimo periodo. Inizialmente gli aiuti umanitari erano veicolati sotto una più alta cornice istituzionale dell'ONU che, a seguito dell'apertura ufficiale di una missione umanitaria, coordinava gli aiuti umanitari delle varie organizzazioni. La strategia della cornice di sicurezza era garantita da due fattori cardine:

- consenso delle parti in causa al contesto di crisi;
- elaborazione di un modello operativo, il c.d. "Security Management System", tramite il Department of Safety and Security, che elargiva supporto in termini di procedure, e mezzi di evacuazione e gestione della crisi alle ONG che partecipavano alle missioni umanitarie<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> In merito vogliamo richiamare l'iniziativa dell'amministrazione Trump di ridurre i finanziamenti alla cooperazione internazionale, poiché secondo il presidente gli aiuti dovrebbero andare solo agli stati c.d. amici degli Stati Uniti e non indistintamente in aree dove si registra la crisi. <https://www.openpolis.it/luso-politico-dellaiuto-umanitario/>

<sup>4</sup> <https://www.santegidio.org/pageID/30284/langID/it/itemID/18084/Libia-accordo-a-Sant-Egidio-fra-le-trib%C3%B9-del-Sud-per-la-pacificazione-della-citt%C3%A0-di-Sebha.html>

<sup>5</sup> [https://www.un.org/undss/sites/www.un.org.undss/files/docs/security\\_policy\\_manual\\_spm\\_e-book\\_as\\_of\\_29\\_nov\\_2017\\_0.pdf](https://www.un.org/undss/sites/www.un.org.undss/files/docs/security_policy_manual_spm_e-book_as_of_29_nov_2017_0.pdf)

L'affievolimento del diritto onusiano nell'istaurazione delle missioni internazionali, ed il rafforzamento della multi-polarizzazione dello scacchiere internazionale, ha comportato l'inutilizzo delle Nazioni Unite come strumento di aiuto umanitario generando singole iniziative degli Stati. Questo nuovo modello di intervento, e l'insorgenza di attori non-statali nel contesto internazionale hanno praticamente fatto venir meno la cornice di sicurezza delle ONG negli hot-spot.

Seppur nell'ultimo periodo i grandi enti del no-profit italiano si sono dotati di strumenti di intervento in zone calde, con la predisposizione di modelli di gestione del rischio e l'utilizzo di società di sicurezza private per la scorta ai propri convogli o all'evacuazione del loro personale, il contesto di riferimento ha visto proliferare piccole organizzazioni umanitarie che con iniziative autonome hanno esposto il proprio personale a rischi concreti, basti pensare alle cooperanti Greta Ramelli e Vanessa Marzullo rapite in Siria nel 2014 o alla stessa Silvia Romano in Kenya.

Si assiste quindi ad una regolamentazione autonoma del concetto di sicurezza nell'organizzazione delle ONG di grandi dimensioni che hanno iniziato a ragionare sulla equiparazione del modello 231 aziendale al loro contesto di riferimento ed all'applicazione del decreto 81/2008 come si evince nel Handbook del Cesvi<sup>6</sup>. Mentre le piccole realtà del no-profit, poco strutturate per la gestione di modelli complessi di security, sono rimaste completamente prive di qualsivoglia strumento di mitigazione del rischio.

## **Legislazione vigente in materia di sicurezza dei lavoratori negli enti del Terzo Settore**

Ci soffermeremo adesso sull'analisi della normativa italiana relativa alla sicurezza sui luoghi di lavoro, con particolare riferimento al d. lgs. 81/2008, a cui si intrecciano le previsioni del d. lgs. 231/2001, per poi capire se tale normativa è applicabile anche al mondo del no-profit.

Il datore di lavoro, ai sensi dell'art. 2087 c.c., è tenuto ad adottare tutte le misure atte a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro.

A questo generico obbligo previsto dal codice civile si aggiunge la specifica normativa dettata dal Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro. In particolare, dalla lettura dell'art. 3 del d. lgs. 81/2008 emerge l'ampia estensione applicativa del testo, a tutti i settori di attività, privati e pubblici, e a tutte le tipologie di rischio. Il datore di lavoro ha l'obbligo di redigere il Documento di Valutazione dei Rischi (DVR) che dovrà tener conto non solo degli aspetti tecnici relativi al tipo di attività da svolgere, ma anche di tutti gli aspetti pericolosi riguardanti altri fattori, quale l'ambiente in cui il prestatore d'opera è chiamato a svolgere la sua attività.

---

<sup>6</sup> [https://www.cesvi.org/wp-content/uploads/2018/03/Cesvi\\_Policy\\_Sicurezza.pdf](https://www.cesvi.org/wp-content/uploads/2018/03/Cesvi_Policy_Sicurezza.pdf)



A chiarire questa circostanza è stata la Commissione per gli interpelli del Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali, che nell'interpello n. 11/2016 ha esplicitato che il datore di lavoro deve *“valutare tutti i rischi compresi i potenziali e peculiari rischi ambientali legati alle caratteristiche del Paese in cui la prestazione lavorativa dovrà essere svolta, quali a titolo esemplificativo, i cosiddetti «rischi generici aggravati», legati alla situazione geopolitica del Paese (es. guerre civili, attentati, ecc.) e alle condizioni sanitarie del contesto geografico di riferimento non considerati astrattamente, ma che abbiano la ragionevole e concreta possibilità di manifestarsi in correlazione all'attività lavorativa svolta.”*.

La mancata valutazione di tali rischi nel DVR espone il datore di lavoro a responsabilità, non solo sul piano civile, ma anche su quello penale. Qualora poi si tratti di un'organizzazione più complessa o di una società entrerà in gioco anche la responsabilità amministrativa degli enti. È prova di quanto detto la recentissima condanna dei vertici della Società Bonatti a titolo di cooperazione colposa nel delitto doloso, a seguito del rapimento ed uccisione di alcuni tecnici presenti in Libia, con conseguente affermazione di responsabilità della società ex d.lgs. 231/2001 e condanna al pagamento di una sanzione di 150 mila euro.

In definitiva, per assicurare la sicurezza sui luoghi di lavoro dei propri dipendenti è necessario predisporre un completo e dinamico DVR, con l'indicazione di tutti i rischi a cui il lavoratore può essere esposto nello svolgimento dell'attività lavorativa e far seguire a ciò un'adeguata formazione e informazione del lavoratore. Predisporre un completo DVR non è però sufficiente ad esonerare la società dalla responsabilità amministrativa. È necessario, seppur non obbligatorio, che la società adotti anche un Modello di Organizzazione e Gestione, ex art 6 d.lgs. 231/2001 e 30 d.lgs. 81/2008. Tali modelli hanno lo scopo di prevenire il rischio-reato.

Tali obblighi di tutela della sicurezza e salute dei lavoratori possono essere traslati anche nei confronti degli enti del Terzo settore (quali ONG, associazioni, comitati, etc.) ?

I soggetti che svolgono la propria opera all'interno delle varie realtà no profit si dividono in: volontari, lavoratori con contratti a progetto (la stragrande maggioranza), a tempo determinato e per una piccola parte a tempo indeterminato (circa il 2%).

Il d. lgs 81/2008 all'art. 2 definisce il lavoratore come la *“persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari.”*. L'art 3, comma 12-bis equipara il volontario ex legge 266/91 al lavoratore autonomo ex art 21. Da ciò discende che il volontario ha la facoltà di beneficiare dell'assistenza sanitaria, oltre che partecipare a corsi di formazione riguardanti l'attività svolta. Se l'attività del volontario si svolge *“nell'ambito di un'organizzazione di un datore di lavoro questi è tenuto a fornire al soggetto dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti negli ambienti nei quali è chiamato ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla sua attività.”*.

Dalla lettura delle disposizioni sopra richiamate si può pacificamente ritenere che il presidente/coordinatore di un ente no-profit debba adeguarsi alle prescrizioni dettate dal d.lgs. 81/2008, sia in ordine alla redazione del DVR che alla formazione/informazione nei confronti dei suoi volontari.

Se pacifica è l'applicazione del d. lgs. 81/2008 alle realtà del Terzo Settore, dibattuta è stata quella del d. lgs. 231/2001. Secondo una prima ricostruzione accreditata in gran parte della dottrina, gli enti del Terzo Settore non potevano essere assoggettati alla disciplina della responsabilità amministrativa, in quanto realtà prive di fine di lucro e del carattere della imprenditorialità. Questo orientamento è stato però superato e anche i soggetti del mondo no-profit sono considerati a rischio 231.

A favore di tale conclusione vi è l'ampia portata dell'art. 1 che estende l'applicabilità del decreto agli *"enti forniti di personalità giuridica e alle società ed associazioni anche prive di personalità giuridica"*. Il discrimine sull'applicazione della disciplina della responsabilità amministrativa non deve essere la qualifica formale adottata dall'ente ma l'attività svolta in concreto. Inoltre, il d.lgs. 112/2017, che ha riformato il Terzo Settore, fa espresso riferimento alla disciplina qui in commento, richiedendo che vengano disciplinati gli obblighi di controllo interno e di trasparenza secondo le regole dettata dalla 231/2001.

Il modello adottato dovrà essere adeguato alla grandezza e complessità della singola organizzazione, ma è opportuno che anche il più piccolo ente adotti un modello di organizzazione e controllo e provveda alla mappatura dei rischi, affinché si possano delineare i processi organizzativi e i soggetti su cui ricadono le responsabilità, al fine di prevenire il rischio di verificazione dei reati.

### **L'assenza di strumenti di *"travel and theater risk"* per le ONG italiane**

Se, come abbiamo visto, i grandi player di settore si stanno dotando di modelli per governare i "rischi generici aggravati" con una propensione alla ricerca di professionisti di security, non si assiste a livello nazionale all'avvicinamento del comparto sicurezza privata al mondo degli aiuti umanitari. Questo provoca di fatto la prima falla nel sistema: in Italia sono carenti professionisti di sicurezza specializzati in contesti umanitari. La cultura nazionale verso la cooperazione internazionale si colloca ad un livello medio-alto per la progettazione di missioni all'estero come dimostrato da numerosi corsi di laurea in cooperazione internazionale o in peacekeeping, ma neanche all'interno di questi corsi sono presenti moduli di risk o security management volti a stimolare la cultura della sicurezza dei futuri cooperanti. Manca infatti nel Paese una tradizione di studi di security management in contesti umanitari e sono quasi del tutto assenti dei corsi specifici di settore come avviene negli altri paesi.



Se le grandi organizzazioni umanitarie hanno modelli di rischi con problemi di reperimento di personale specializzato, le piccole organizzazioni non hanno invece adottato modelli di governance e di sicurezza.

Ma il problema in esame non è solo di interesse del privato e del comparto umanitario ma anche del sistema paese. Le ripercussioni provocate da una crisi di un nostro cooperante all'estero, sia essa l'uccisione o un rapimento, può produrre una serie di ripercussioni alla politica estera nazionale, come ci ricorda il triste caso del caro Giulio Regeni. Situazione che, con grande probabilità, si ripresenterà nel caso della giovane Silvia adesso che la Procura della Repubblica di Roma ha chiesto alle autorità kenyote di condividere i risultati delle indagini e di poter inviare un pool di investigatori.

Le istituzioni infatti non hanno fatto seguito al problema e non hanno ad esempio garantito un collegamento diretto tra l'Unità di Crisi della Farnesina ed il settore delle no-profit, che renderebbe agevole il monitoraggio del personale cooperante italiano impiegato fuori area. Inoltre, all'interno della cooperazione italiana nei progetti di sviluppo, non sono presenti degli obblighi di certificazione o di adozione di modelli di security da parte delle ONG che siano cogenti per la partecipazione ai bandi.

## Conclusioni

Come abbiamo avuto modo di constatare, 11 mila risorse impiegate all'estero ed un giro di affari di quasi un miliardo di euro non può essere lasciato senza strumenti di tutela adeguati. Una tale carenza potrebbe provocare un serio nocumento all'intero sistema paese ed alla politica estera italiana per le motivazioni ricordate pocanzi. Risulta dunque indispensabile:

- regolamentare il settore umanitario con delle legislazioni speciali in materia di safety, security e modelli organizzativi;
- garantire la cultura del security management all'interno del comparto umanitario attraverso l'apertura di corsi universitari o iniziative mirate;
- stimolare il dialogo tra le parti, comparto sicurezza privata, no-profit ed Istituzioni, per la creazione di un tavolo di studio misto al fine di elaborare delle best-practice;
- rendere obbligatori i modelli di gestione dei rischi generici aggravati per la partecipazione ai bandi di cooperazione di sviluppo.