

# Focus

## IMMIGRAZIONE

Aggiornamento quotidiano sui temi di interesse di cittadini e lavoratori stranieri.  
Newsletter ad uso esclusivamente interno e gratuito, riservata agli iscritti UIL.  
Consultate [www.uil.it/immigrazione](http://www.uil.it/immigrazione).

Newsletter periodica d'informazione Anno XXI n. 01 - Gennaio 2023



### Flussi migratori: politiche d'ingresso, tra scarsa accoglienza e dubbia integrazione

**Coordinamento Nazionale Immigrazione**  
15 febbraio 2023, dalle 10.00 alle 13.00  
Uil Centro Congressi B. Buozzi

**Modera:** Giuseppe Casucci  
**Introduzione:** Francesca Cantini

**Ospiti:**  
Luca Di Sciullo, Dossier immigrazione Idos  
Filippo Miraglia, Coord. Tavolo Asilo Immigrazione

**Conclusioni:** Ivana Veronese  
Segretaria Confederale UIL



IL SINDACATO DELLE PERSONE

...e inoltre

Decreto Flussi pagina 2; Scomparsa di Omar Neffati pag. 3; Lavoro domestico pag. 4; Decreto-legge Ong da pag. 6; Cooperazione allo sviluppo da pag. 10.



A cura del Servizio Lavoro, Coesione  
e Territorio della Uil  
Dipartimento Politiche Migratorie  
Tel. 064753292 - 064744753 - Fax: 064744751  
EMail [polterrioriali2@uil.it](mailto:polterrioriali2@uil.it)

## Prima pagina

### Decreto flussi 2023: quasi 83 mila le quote previste, tra ingressi e conversioni

Arrivata la firma sul decreto flussi 2023, ancora atteso in Gazzetta Ufficiale. Quest'anno le quote previste sono 82.705 tra ingressi di lavoratori stranieri per lavoro subordinato, stagionale, nonché conversioni dei permessi di soggiorno. Novità per i datori di lavoro che dovranno verificare preventivamente la presenza di personale sul territorio.

Con un anno di ritardo, è in arrivo finalmente il decreto flussi d'ingresso di cittadini di Paesi Terzi, per motivo di lavoro (subordinato o stagionale), ma anche contenente un certo numero di quote pre le conversioni dei permessi di soggiorno (ad esempio, da studio a lavoro). La quota complessiva stabilita dal governo per il 2023 è di 82.705 lavoratori. Il numero definitivo è stato annunciato tramite il comunicato stampa del 21 dicembre 2022, in seguito al Consiglio dei ministri n. 11. Per tutti i dettagli si attende la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, che dovrebbe arrivare da un momento all'altro. Come si legge nel comunicato, però, ci saranno novità per i datori di lavoro, i quali dovranno controllare ogni disponibilità di personale (italiano o straniero) già presente sul territorio. Non ci sarebbero conferme sull'ipotesi di dare precedenza ai percettori del reddito cittadinanza. Intanto, il Consiglio dei ministri dello scorso 28 dicembre ha approvato, non senza polemiche, un decreto-legge per la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo. Il decreto flussi stabilisce ogni anno la quota massima di persone non comunitarie che possono fare il loro ingresso nel Paese per motivi di lavoro. Dopo una lunga attesa e molte discussioni sulle strategie da adottare, è arrivato il numero definitivo per gli ingressi del 2023. Quest'anno, dunque, potranno arrivare in Italia più di quasi 83 mila lavoratori. Questo il testo del comunicato stampa del Governo, pubblicato in seguito al Consiglio dei ministri n. 11 dello scorso 21 dicembre.

*"Il Consiglio dei ministri ha preso atto dell'informativa svolta dal Sottosegretario alla Presidenza Alfredo Mantovano in merito al cosiddetto "decreto flussi", con cui annualmente si stabiliscono le quote massime di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea da ammettere nel territorio italiano per lavoro subordinato, anche stagionale, e per lavoro autonomo."*

Il provvedimento prevede anche una novità per i datori di lavoro: chi intende assumere dall'estero un cittadino non comunitario, infatti, dovrà in primo luogo verificare presso il centro per l'impiego competente la mancata disponibilità a ricoprire il ruolo richiesto da parte di altri lavoratori già presenti sul territorio nazionale. Dovrà farlo secondo le modalità previste dall'apposita nota operativa predisposta dall'Agenzia nazionale politiche attive del lavoro (ANPAL). A questo proposito, l'Agenzia ha comunicato che metterà a disposizione a breve un modello di richiesta di personale al Centro per l'impiego da parte del datore di lavoro, in modo da garantire un'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale. Come annunciato dal Ministro dell'Interno, Matteo Piantedosi, qualche giorno fa, alcune quote sono riservate ai lavoratori provenienti da Paesi con i quali esistono o entreranno in vigore a breve accordi di cooperazione in materia migratoria.

Previste anche più quote per i lavoratori che abbiano completato programmi di formazione nei Paesi di origine (sperando poi che arrivino per tempo dal Viminale i nulla osta per l'ingresso); altre quote riguarderanno le richieste presentate da organizzazioni dei datori di lavoro che hanno assunto l'impegno di supervisionare il procedimento di assunzione dei lavoratori.

#### **Approvato anche un provvedimento sulla gestione dei flussi nel Mediterraneo.**

Nel Consiglio dei ministri del 28 dicembre 2022 è stato anche approvato un decreto-legge che *"introduce disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori"*. In realtà il decreto non riguarda la gestione dei flussi, quanto le attività delle ONG che ne salvano solo una piccola parte. Navi delle ONG impegnate nelle operazioni di soccorso nel Mediterraneo, come si legge nel comunicato stampa:

*"Le disposizioni mirano a contemperare l'esigenza di assicurare l'incolumità delle persone recuperate in mare, nel rispetto delle norme di diritto internazionale e nazionale in materia, con quella di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica, in conformità alle previsioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare di Montego Bay, del 1982."*

Il provvedimento individua le condizioni secondo le quali l'attività delle navi che effettuano questo tipo di interventi possono essere ritenute (dal Governo italiano n.d.r.) conformi alle convenzioni internazionali e alle norme nazionali in materia di diritto del mare.

#### **Ricollocamenti**

Nel suddetto Consiglio dei Ministri è anche ritornato alla ribalta l'annoso battibecco con l'Unione Europea sul tema degli sbarchi e dei ricollocamenti: Il Governo italiano pretenderebbe

un ricollocamento della gran parte degli arrivi tra i 27 Paesi dell'Unione. Ma se il criterio dev'essere quello del rapporto tra arrivi e popolazione degli stati Membri, rischiamo di essere noi a perdere nella conta. Basta guardare il grafico seguente:

Richiesta di asilo nella UE, anno 2021		
	Domande di asilo per alcuni Paesi	Proporzione popolazione UE
Totale UE	100% (631 mila)	100% (447 milioni)
Germania	30%	19%
Francia	19%	15%
Spagna	10%	11%
<b>Italia</b>	<b>8%</b>	<b>13%</b>
Austria	6%	2%

L'Italia, cioè, ospita solo l'8% degli arrivi totali e se si dovesse fare una ripartizione equa tra i Paesi disponibili all'accoglienza dei migranti o richiedenti asilo, non è detto che non dovremmo riprendercene qualcun altro.

Con buona pace delle fake news!

## Flussi, confermate anche per il 2023 le semplificazioni sulle verifiche sui datori di lavoro

Le procedure semplificate introdotte con il DL n.73/22 si applicheranno anche per le domande presentate nell'ambito del prossimo decreto flussi. dal sito [www.integrazionemigranti.gov.it](http://www.integrazionemigranti.gov.it)



Roma, 10 gennaio 2023) - È stata confermata anche per il 2023 la procedura semplificata con la quale verranno esaminate le domande

presentate nell'ambito del decreto flussi per l'ingresso di lavoratori stranieri dall'estero. In particolare il [Decreto Legge 29 dicembre 2022, n. 198](#) (cd decreto milleproroghe art. 9, comma 2,) ha esteso anche al 2023 la competenza dei professionisti di cui all'art. 1 della L. n. 12/1979, e delle organizzazioni dei datori di lavoro

comparativamente più rappresentative sul piano nazionale per la verifica dei requisiti concernenti l'osservanza delle prescrizioni del contratto collettivo di lavoro e la congruità del numero delle richieste presentate per l'assunzione di cittadini non comunitari residenti all'estero. Si tratta di un importante **novità**, introdotta con il DL n.73/2022, in base alla quale, fatti salvi i controlli a campione da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro in collaborazione con l'Agenzia delle Entrate, la verifica dell'osservanza dei presupposti contrattuali richiesti dalla normativa vigente ai fini dell'assunzione di lavoratori stranieri viene demandata a professionisti (consulenti del lavoro, commercialisti, avvocati...) e organizzazioni datoriali. In base alle nuove norme, inoltre, tali verifiche non sono necessarie nel caso in cui le domande di nulla osta al lavoro siano presentate, per conto dei loro associati, dalle associazioni datoriali che hanno sottoscritto un [protocollo d'intesa](#) con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

## Il cordoglio del Tavolo Asilo e Immigrazione per la morte di Omar Neffati



ROMA, 13 GENNAIO 2023 - Apprendiamo con grande sgomento della scomparsa di Omar Neffati, giovanissimo portavoce del Movimento Italiani senza cittadinanza. Omar era un ragazzo pieno di energia e in questi anni ha animato la comunità delle associazioni che si battono per il diritto di cittadinanza. Figlio di tunisini, arrivato da piccolissimo in Italia, viveva a Viterbo e a 27 anni non era ancora riuscito ad ottenere, nonostante fosse di fatto un italiano, la cittadinanza. "Ciao Omar abbiamo saputo oggi della tua scomparsa. Per chi ti ha conosciuto è stata una notizia tristissima che ci lascia sgomenti, senza parole ma con tanti pensieri. Continueremo ad impegnarci nelle battaglie che

ci hanno visti uniti ed insieme, quelle per i diritti e per l'uguaglianza, quelle per andare oltre i confini e oltre la cittadinanza. Siamo vicini ai tuoi familiari e alle compagne e ai compagni del Movimento Italiani senza Cittadinanza ai quali va il nostro abbraccio”

Tutte le associazioni che aderiscono al TAI si stringono intorno ai familiari e ai cari, con la certezza che continueremo ad impegnarci insieme alle tante ragazze e ai tanti ragazzi che chiedono da anni di poter essere quello che già sono: cittadine e cittadini italiani.

## Lavoro domestico

### Due milioni di lavoratori, oltre la metà irregolari

IV rapporto annuale di Domina, l'associazione Nazionale Famiglie Datori di lavoro domestici

Roma, 12 gennaio 2023 - Il lavoro domestico continua ad essere fondamentale in una società che invecchia rapidamente come la nostra. Non a caso l'INPS calcola che il 58% della spesa sociale sia assorbita dalle pensioni ed il 23% dalla voce <Malattia>. Nonostante la spesa pensionistica rappresenti il 16,5% del Pil (la più alta in UE) e nonostante l'80% della spesa sociale riguardi la popolazione anziana, la cura della persona nel nostro Paese è ampiamente demandata alla famiglia. Quest'anno il rapporto sul lavoro domestico di Domina (la principale associazione che rappresenta le famiglie dei datori di lavoro del settore) si concentra sul lavoro informale. “Il lavoro domestico - si legge nel rapporto - è nettamente al comando della triste classifica dei settori per tasso di irregolarità: con il 52,3% del lavoro in nero o in grigio, contro una media nazionale dei settori al 12%”. Dopo i problemi (sanitari, economici e sociali) legati alla pandemia il settore sembra aver raggiunto una sua stabilizzazione con aumento dei lavoratori regolarmente assunti vicini al milione di unità. Nella realizzazione del rapporto da parte di Domina, i problemi del settore sono stati analizzati attraverso una indagine campionaria rivolta sia ai lavoratori che alle famiglie, con il supporto dell'ufficio tecnico di ILO per l'Italia e San Marino. L'indagine si è proposta di evidenziare i motivi economici, sociali e psicologici per cui il lavoro sociale è così diffuso, con il risultato di ottenere un rimpallo di responsabilità tra datori e lavoratori: i primi giustificandosi con il fatto che “il rapporto di lavoro riguarda di solito solo pochi giorni o poche ore”; i secondi con una maggioranza di “non so”

fanno ricadere la responsabilità sulla controparte contrattuale. Il Rapporto si sofferma come di consueto, sugli aspetti quantitativi del settore, sia dal punto di vista dei lavoratori che da quello delle famiglie. Come già accennato, secondo gli ultimi dati INPS disponibili (2021), i lavoratori domestici sono oltre 960 mila, in ulteriore aumento rispetto all'anno precedente (e addirittura +12% rispetto al 2019). Si tratta di un settore caratterizzato da una forte presenza straniera (70% del totale), soprattutto dell'Est Europa, e da una prevalenza femminile (85%), anche se negli ultimi anni si è registrato un aumento sia degli uomini che della componente italiana. I lavoratori irregolari comunque superano quelli con contratto di lavoro, attestandosi al 52,3% del totale nel settore (la metà dei quali badanti). Come si evidenzia dal grafico il tasso di regolarità nei settori occupazionali vede in testa il lavoro domestico con il 52,3% di irregolari, a fronte del 24,4% per l'agricoltura, 15,3% per Alberghi e ristoranti, 14,8% nelle costruzioni, 12,5% nei servizi. Oggettivamente il lavoro domestico presenta alcune caratteristiche strutturali per cui non è facile effettuare controlli capillari. Il principale dovuto al fatto che in genere il luogo di lavoro coincide con l'abitazione del datore di lavoro.



Un aspetto positivo messo in luce dal rapporto è che i lavoratori regolarizzati attraverso la procedura di emersione del 2020 (non ancora conclusa) sono rimasti anche in seguito. In pratica, una volta superato lo scoglio della

emersione, le famiglie tendono a mantenere la regolarità del rapporto di lavoro. La politica italiana delle emersioni dal lavoro irregolare (o sanatorie) ha evidenziato il forte legame tra lavoro domestico e la presenza di migranti irregolari. Un altro aspetto è il progressivo aumento nel numero degli italiani che hanno finito per dedicarsi alle attività del settore. Nel 2021, su 961.358 lavoratori registrati all'INPS, ben 288.749 erano di nazionalità italiana confermando - stante la crisi economica - il ritorno dei nostri connazionali ad attività abbandonate in passato. In particolare - dal 2012 al 2020 - gli stranieri registrati all'INPS sono diminuiti da 821.297 a 672.609; mentre gli italiani da 193.530 un decennio prima, erano nel 2021 cresciuti a 288.749. Non è dato di sapere quale sia la ripartizione etnica tra il 52,3 % di irregolari.



La banca dati INPS fornisce informazioni fondamentali per capire la dimensione del lavoro domestico in Italia e diventa importante anche capire come le famiglie gestiscono il rapporto di lavoro. Per questo, la fonte più capillare è data dalla banca dati DOMINA che, contando su un campione di 19.166 lavoratori, offre molti spunti di analisi. Ad esempio, tra i motivi della chiusura del rapporto, il 52% si chiude con il licenziamento del lavoratore. Il 23% si chiude con le dimissioni, il 13% con la morte dell'assistito e l'11% per la scadenza del contratto. Solo l'1% dei contratti si è chiuso per giusta causa. Passando ad analizzare i comportamenti e le scelte delle famiglie, il primo elemento riguarda le modalità di

pagamento dello stipendio. Quasi un terzo delle famiglie non ha una modalità stabile di pagamento. Il 39,0% paga lo stipendio in contanti, mentre meno del 30% utilizza strumenti bancari (bonifici o assegni).



Secondo i dati INPS, la spesa delle famiglie italiane per il lavoro domestico è in progressiva crescita negli ultimi anni: considerando solo la componente regolare (ovvero la somma tra retribuzione dei lavoratori domestici, TFR e contributi versati), il valore è passato da 7,2 miliardi (2017) a 8,1 miliardi (2021), con un aumento dell'8,4% solo nell'ultimo anno. Grazie all'impegno delle famiglie, il settore ha contribuito nel 2021 alla creazione di 17,6 miliardi di Valore Aggiunto, pari all'1,1% del PIL nazionale. Ciò ha determinato un risparmio di 10,1 miliardi per le casse dello Stato (0,6% del PIL), ovvero l'importo di cui lo Stato dovrebbe farsi carico se gli anziani accuditi in casa venissero ricoverati in struttura. Come nelle ultime due edizioni, il Rapporto contiene l'analisi della banca dati fornita in esclusiva dall'INPS a DOMINA. In questo modo è stato possibile analizzare in modo puntuale i dati sui datori di lavoro, che nel 2021 superano quota 1 milione (108 ogni 100 lavoratori). Numeri che peraltro sono destinati a crescere, visto l'inverno demografico ormai inarrestabile che determina un aumento costante della popolazione anziana. Il numero di datori di lavoro domestico è cresciuto del +4,4% rispetto al 2020 e del +13,3% rispetto al 2019. Questa

tendenza è addirittura superiore rispetto a quella registrata dai lavoratori domestici (+1,9% dal 2020 e +12,0% dal 2019). Tra i datori di lavoro, oltre un terzo si concentra in Lombardia e nel Lazio (complessivamente il 34,7%). La componente femminile è mediamente del 56%, mentre quella straniera al 7% (2% Ue e 5% non Ue). Nell'ultimo anno, in tutte le regioni italiane si è registrato un aumento del numero di datori di lavoro domestico. L'incremento varia dallo 0,4% di Umbria e Valle d'Aosta al +13,3% della Puglia. Interessante anche l'analisi dei datori di lavoro per fascia d'età: tra gli uomini si ha una concentrazione maggiore nella fascia fino a 59 anni (38,1%), mentre tra le donne la fascia più rappresentata è quella con almeno 80 anni (41,3%). In linea generale si può ipotizzare che la fascia meno anziana sia caratterizzata prevalentemente da rapporti di colf o babysitter, mentre la più anziana da rapporti di badante, anche se - è bene ricordarlo - non sempre il datore di lavoro coincide con il beneficiario della prestazione (è possibile, ad esempio, che il datore di lavoro di una badante sia il figlio di una persona anziana).



## Decreto-legge ONG

### La UIL fortemente critica sul decreto-legge n. 1/2023

Alcune considerazioni del nostro Dipartimento Politiche Migratorie sul decreto del Governo relativo alle attività di soccorso delle navi ONG nel Mediterraneo.



Il decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1 si è proposto di “adottare misure di gestione delle operazioni di soccorso in mare”. Secondo la relazione illustrativa del provvedimento l'intervento operato con il presente decreto “si propone [...] di definire le condizioni in presenza delle quali le attività svolte da navi che effettuano interventi di recupero di persone in mare possono essere ritenute conformi alle convenzioni internazionali”. La UIL considera questa motivazione piuttosto singolare, in quanto le condizioni di conformità delle attività di soccorso in mare alle convenzioni internazionali sono già definite nelle convenzioni stesse, le quali sono norme di rango superiore (articoli 10 e 117 Costituzione); e quindi una ulteriore norma a carattere interno risulta del tutto pleonastica se aderente alle convenzioni o, se introduce condizioni diverse, rischia di non essere conforme proprio a quelle normative internazionali che si afferma di voler rispettare. Il decreto-legge 130/2020 già prevedeva la deroga alla possibilità, per il Ministro dell'interno (di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e previa informazione al Presidente del Consiglio dei ministri), di limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale: deroga costituita, appunto, dalle “ipotesi di operazioni di soccorso”. Il decreto-legge 1/2023, di fatto, restringe questa possibilità, aggiungendo una serie di condizioni a quelle già presenti: in particolare, la necessità che il porto di sbarco assegnato venga raggiunto “senza ritardo per il

completamento dell'intervento di soccorso": questa condizione rende di fatto impossibile l'eventualità di fermarsi per effettuare un altro salvataggio lungo la strada, nel caso si presentasse la necessità, entrando in conflitto con gli obblighi internazionali. Risulta problematica, inoltre, la disposizione che pone in capo agli operatori di soccorso in mare la responsabilità di raccogliere "i dati rilevanti da mettere a disposizione delle autorità" in caso di interesse delle persone salvate a richiedere la protezione internazionale. Le stesse linee guida dell'Organizzazione Internazionale Marittima (IMO) escludono questa possibilità, disponendo che qualsiasi attività al di fuori della ricerca e salvataggio debba essere gestita sulla terra ferma dalle autorità competenti e non dallo staff delle navi umanitarie.

### Conclusioni

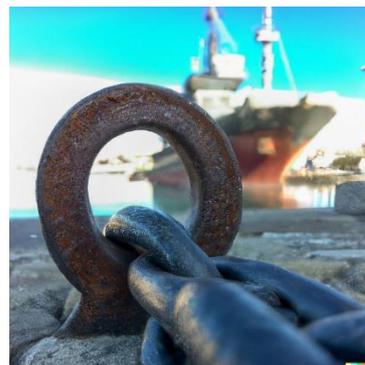
Per la UIL il decreto-legge n. 1/2023 contiene disposizioni che non potranno far cessare né i gravi motivi che inducono le persone a fuggire in mare dallo Stato di origine o di transito, né la necessità di operazioni di soccorso umanitario imposto dal diritto internazionale. Le nuove condizioni imposte dal comma 2 bis dell'art. 2 del DL 130/2020, così come modificato dal DL 1/2023, rendono sensibilmente più difficile e rischiosa l'attività delle ONG che si occupano di soccorso in mare. Un rischio che ci preoccupa profondamente, a maggior ragione alla luce della Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974, che impone agli Stati rivieraschi l'obbligo di predisporre un servizio di ricerca e soccorso "adeguato ed effettivo" delle persone in pericolo in mare lungo le loro coste. In assenza di una attività esaustiva di *search & rescue* da parte delle autorità preposte, impedire alle ONG di operare soccorsi si tradurrebbe in un tragico aumento dei naufragi e dei morti in mare. Peraltro, anche il recente aumento degli sbarchi nel Mediterraneo nei primi giorni di gennaio, in cui si è registrato un aumento delle temperature e una sostanziale assenza di fenomeni atmosferici avversi alla navigazione, ha dimostrato ancora una volta che sono le condizioni climatiche favorevoli a moltiplicare le partenze e non certo la presenza delle ONG, la cui attività, per altro, riguarda una piccola parte degli sbarchi avvenuti lo scorso anno. Riteniamo che questo decreto-legge si inserisca nel solco di una strategia italiana - ed europea - inefficace e spesso dannosa, in materia di gestione dei flussi migratori. Si continua a negare la possibilità di ingressi regolari che consentano alle persone straniere di entrare in modo legale e sicuro sul territorio italiano o di altro Stato dell'Unione europea, con visti di ingresso per lavoro o per ricerca lavoro o per asilo o per altra motivazione prevista dalla complessa disciplina dell'immigrazione. A proposito di necessità e

urgenza, per questo decreto non ci sembra ci siano i requisiti necessari. Infine, sottolineiamo l'emergenza della situazione in Libia, dove migliaia di persone straniere sono imprigionate in luoghi di detenzione in condizioni disumane e degradanti. Il nostro Paese potrebbe, e a nostro avviso dovrebbe, farsi promotore della loro evacuazione in sede europea e impegnarsi per cessare la collaborazione con le varie milizie armate libiche notoriamente coinvolte anche in operazioni di traffico di persone.

---

## Contro la Costituzione, le ONG e i diritti umani: l'insostenibile fragilità del decreto-legge n.1/2023

*Una prima lettura dell'ASGI del decreto-legge n. 1/2023 con cui il governo intende "regolamentare" l'attività di soccorso delle navi umanitarie.*



[www.asgi.it](http://www.asgi.it) Il Governo insediatosi il 22 ottobre 2022 si è subito caratterizzato per i tentativi di bloccare quella che definisce "immigrazione illegale",

soprattutto proveniente via mare dal Nord Africa, emanando il 24 ottobre 2022 una Direttiva del Ministro dell'interno (prot. 0070326), con cui ha rifiutato l'indicazione di un porto di approdo a due navi (Ocean Viking e Humanity 1) che avevano prestato soccorso a persone straniere naufraghe nel Mediterraneo, chiedendo agli Stati di bandiera (Norvegia e Germania) di assumersi la responsabilità di indicare loro il porto sicuro, nonché emanando il 4 novembre 2022 un decreto con cui ha vietato alle navi Geo Barents e Humanity 1, di sostare in acque italiane oltre il tempo necessario per far sbarcare le sole persone in precarie condizioni di salute. Tentativi ben presto falliti, tant'è che dopo l'imbarazzante autorizzazione selettiva allo sbarco per le sole persone qualificate "vulnerabili", alla fine tutte le navi umanitarie sono state fatte entrare in porti italiani e tutte le persone fatte sbarcare, per effetto degli obblighi internazionali che impongono di prestare soccorso a chiunque si trovi in condizioni di pericolo in mare e di condurre le persone soccorse in un luogo sicuro di sbarco.

Perseguendo, tuttavia, nel medesimo obiettivo, il Governo ha ora approvato il decreto-legge n. 1/2023 con cui intende regolamentare l'attività di soccorso delle navi umanitarie, definito dai mass-media "codice di condotta delle ong", le cui norme però devono essere interpretate in conformità alle norme costituzionali (tra le quali l'art. 10 Cost. ), alle norme europee e alla normativa internazionale, peraltro espressamente richiamate sia nel decreto-legge n. 130/2020, sia nel decreto-legge n. 1/2023 di riforma del primo. Quali sarebbero, in concreto, le nuove regole?

Il nuovo decreto-legge appare in sostanziale continuità con una disposizione contenuta nel decreto-legge n. 130/2020 (cd. decreto Lamorgese) che consente all'Esecutivo di "limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale" per motivi di ordine e sicurezza pubblica in conformità alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (cd. Convenzione di Montego Bay). Divieto di transito e sosta che il nuovo D.L. n. 1/2023 esclude, tuttavia, nel caso di operazioni di soccorso immediatamente comunicate al Centro di coordinamento per il soccorso marittimo dello Stato nella cui area SAR di competenza ha avuto luogo l'evento e allo Stato di bandiera della nave, e qualora ricorrano tutte le seguenti condizioni:

- a) la nave che effettua sistematicamente attività di ricerca e soccorso abbia le autorizzazioni rilasciate dalle autorità dello Stato di bandiera e possieda i requisiti di idoneità tecnico-nautica alla sicurezza della navigazione;
- b) siano avviate tempestivamente informative alle persone soccorse della possibilità di chiedere protezione internazionale;
- c) sia chiesta nell'immediatezza dell'evento l'assegnazione del porto di sbarco
- d) il porto di sbarco sia raggiunto senza ritardo;
- e) siano fornite alle autorità marittime o di polizia le informazioni per ricostruire dettagliatamente l'operazione di soccorso;
- f) le modalità di ricerca e soccorso in mare non abbiano concorso a creare situazioni di pericolo a bordo né impedito di raggiungere tempestivamente il porto di sbarco.

Occorre ricordare che tali condizioni per gran parte erano previste prima dell'entrata in vigore del nuovo decreto-legge e sempre attuate dalle navi umanitarie, le quali contattano già immediatamente i Centri marittimi competenti per l'area marittima ove accade l'evento per avere indicazione di un porto sicuro ove far sbarcare le persone soccorse (**lett. c**), salvo che tale indicazione provenga dalla Libia, essendo chiaramente un luogo non sicuro (come riconosciuto da ONU, UNHCR e OIM, tra gli altri). Il problema nella prassi è esattamente l'inverso, cioè sono proprio detti Centri che non rispondono tempestivamente alle richieste di avere un porto sicuro o si rimpallano l'un l'altro le competenze,

lasciando le navi per molti giorni in mare in attesa del porto con le persone soccorse a bordo. Parimenti, le navi umanitarie forniscono sempre informative precise delle operazioni di soccorso (**lett. e**). Il decreto-legge non prevede nulla di nuovo, dunque. Quanto alle autorizzazioni alla navigazione rilasciate dagli Stati di bandiera (**lett. a**), tutte le navi umanitarie rispettano tutti i requisiti e possiedono le certificazioni statutarie previste per la classe assegnata dallo Stato di bandiera. La recentissima sentenza della Corte di giustizia 1.8.2022 cause riunite C-14/21 e C-15/21 ha peraltro chiarito che lo Stato di approdo (era proprio l'Italia lo Stato parte in quelle cause) non può pretendere certificazioni diverse da quelle rilasciate dallo Stato di bandiera, né può esigere che le navi rispettino prescrizioni tecniche ulteriori e diverse da quelle previste dalle Convenzioni internazionali pertinenti. La decisione della Corte di giustizia esclude, quindi, la legittimità di eventuale fermo amministrativo delle navi di soccorso per ritenuta violazione di detta condizione, come astrattamente previsto dall'art. 2-*quater* e ss. D.L. n. 130/2022, come modificato dal D.L. n. 1/2023. Non è immaginabile che il governo italiano possa violare la sentenza della Corte di Giustizia. Le condizioni **b**), **d**) ed **f**) rappresentano, invece, i veri obiettivi del decreto-legge, ovvero sia impedire l'approdo in Italia delle persone salvate dai naufragi e conseguentemente impedire che l'Italia divenga Stato competente all'esame delle domande di protezione internazionale nel momento in cui siano presentate dalle persone soccorse, nel contempo impedendo che le navi umanitarie soccorrano persone in differenti eventi di pericolo. Pretendere, infatti, che il porto di sbarco assegnato sia raggiunto "senza ritardo" (**lett. d**) e che le modalità di soccorso non impediscano di raggiungerlo "tempestivamente" (**lett. f**) sottende la volontà di costringere le navi a non soccorrere persone a rischio di naufragio diverse da quelle già soccorse e delle quali abbiano contezza nell'area di mare ove si trovano ad operare, così come di impedire che le persone soccorse siano trasbordate da una nave umanitaria all'altra (per consentire a una di esse di tornare a cercare persone in pericolo). Pretesa che non potrà mai avverarsi perché qualora il comandante della nave che già ha prestato un primo soccorso venga a conoscenza di una ulteriore situazione di pericolo dovrà sempre dirigersi verso la zona e prestare assistenza in ossequio all'obbligo inderogabile di soccorso previsto dal diritto internazionale consuetudinario e pattizio (art. 98 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, Cap. V Regola 33 della Convenzione SOLAS) e dal diritto interno (v. art. 1113, art. 1158 Codice della Navigazione). L'obbligo di soccorso imposto dal diritto internazionale è norma di rango superiore (art. 10

e 117 Cost.) e non può essere derogata da una disciplina interna volta a limitare i soccorsi stessi. Altrettanto inapplicabile è la previsione che implicitamente vorrebbe collegare l'ordine di raggiungere tempestivamente il porto sicuro assegnato a un divieto generalizzato di trasbordo delle persone da una nave all'altra: da un lato, infatti, la valutazione delle condizioni di sicurezza della nave che eventualmente impongano il trasbordo sono da valutarsi caso per caso e restano nella competenza del/della comandante della nave; dall'altro se il motivo del trasbordo fosse di recarsi subito a soccorrere altre persone in condizione di pericolo, varrebbe il medesimo precetto inderogabile di cui all'art. 98 della Convenzione di Montego Bay. La normativa internazionale è di inequivoca lettura: lo Stato deve (e non già solo può) esigere dal/dalla comandante di una nave che agisca per prestare soccorso. Fatte salve le valutazioni tecniche sui rischi per la sicurezza della nave nello svolgere le operazioni di soccorso non ci può essere alcun margine di scelta da parte del/della comandante di qualsiasi nave a effettuare anche diversi soccorsi qualora nel corso della propria navigazione intercetti più situazioni di pericolo e altre navi che portino le persone soccorse in un porto sicuro non siano in grado di intervenire, né le autorità italiane possono ordinare al comandante della nave in pericolo di non effettuare tale soccorso, salvo incorrere nella commissione di gravi reati. Il governo italiano non potrebbe nemmeno impedire il soccorso plurimo se, ad esempio, a conoscenza dell'arrivo di una nave libica, in quanto nessuno può essere sbarcato o consegnato ad autorità di un Paese ove rischi di essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti (art. 4 paragrafo 1, Regolamento (UE) n. 656/2014 sulla sorveglianza delle frontiere marittime esterne), come ormai è acclarato avvenga sistematicamente in Libia. Dunque, la selettività del soccorso sottesa al decreto-legge non potrà mai essere interpretata come ostativa al soccorso di tutte le persone che si trovano in mare in stato di pericolo. Quanto, infine, alla previsione secondo cui debbano essere *“avviate tempestivamente iniziative volte a informare le persone prese a bordo della possibilità di richiedere la protezione internazionale e, in caso di interesse, a raccogliere i dati rilevanti da mettere a disposizione delle autorità”* (lett. b), va evidenziato che una simile prescrizione non può essere data ai comandanti di una nave battente bandiera di un altro Stato poiché i relativi poteri e doveri sono indicati dalla legge nazionale di quello Stato (art. 8 Codice della navigazione R.D. 327/42) e pertanto lo Stato italiano non può imporre competenze non previste dall'ordinamento dello Stato di bandiera. Peraltro, va precisato che con riferimento alle navi battenti bandiera italiana il/la comandante

esercita funzioni di pubblico ufficiale solo con riguardo ad atti di stato civile (nascita, morte, matrimonio) e per la ricezione di testamenti sulla nave (art. 296 Codice navigazione). In termini analoghi dispone l'art. 94, par. 2 lett. b) Convenzione UNCLOS. Inoltre, è noto che la materia dell'accesso alla protezione internazionale nell'Unione europea ha una sua specifica disciplina di settore. La Direttiva 2013/32 (art. 4) prevede che ogni Stato nomini specifiche autorità competenti all'esame delle domande di protezione internazionale, alla trattazione dei casi soggetti al Regolamento Dublino o per rifiutare l'ingresso nell'ambito delle procedure d'esame in frontiera. Con il d.lgs 25/2008 (modificato anche in attuazione di detta Direttiva) l'Italia ha nominato quale autorità competente all'esame, anche per le domande in frontiera, le Commissioni territoriali (distribuite su base regionale), l'Unità Dublino (presso il Ministero dell'interno) per l'accertamento della competenza dello Stato secondo i criteri del Regolamento 604/2013 (art. 3) e la polizia di frontiera o la questura territorialmente competente per la ricezione delle domande (art. 26). In tutte le ipotesi, trattasi di competenze assegnate inevitabilmente quando la persona richiedente asilo si trova sul territorio italiano e certamente non su quello di altro Stato, come nel caso di navi battenti bandiera straniera. Peraltro, la specifica preparazione professionale delle varie autorità competenti in materia di protezione internazionale non appartiene certamente a chi comanda una nave, a cui dunque non può essere affidata la ricezione di domande di protezione internazionale che richiedono il rispetto di precise procedure amministrative. Già la Corte europea dei diritti umani nella sentenza definitiva della Grande Camera 23.02.2012 sul caso Hirsi Jamaa e altri c. Italia ha affermato la necessità dell'esame della situazione individuale di ciascuna persona soccorsa, ritenendo che il personale a bordo delle navi non abbia la formazione necessaria per condurre colloqui individuali e non è assistito da interpreti e consulenti giuridici. Se attraverso questa previsione il Governo italiano volesse sostenere, come ha dichiarato più volte, che la competenza all'esame della domanda di asilo dei naufraghi si radica sulla base della bandiera della nave di salvataggio, è evidente la sua contrarietà al diritto UE non potendo disciplinare con propria norma interna una materia di esclusiva competenza dell'Unione europea. Non da ultimo, va ricordato che l'obbligo di soccorso delle persone in mare in condizioni di pericolo prescinde oggettivamente dalla qualificazione giuridica soggettiva di ognuna di loro (Par. 2.1.10 Allegato Convenzione SAR ratificata e resa esecutiva con legge 147/1989) e solo quando sono poste in completa sicurezza potranno essere qualificate giuridicamente, ciò

che avviene una volta che siano sbarcate, in quanto le operazioni di soccorso si completano solo con l'approdo in un porto sicuro. Vano è, pertanto, il tentativo sotteso al decreto-legge n. 1/2023 di radicare la competenza all'esame di domande di protezione internazionale allo Stato di pertinenza della nave di soccorso. Un'ultima questione, che rimane sottotraccia nel decreto-legge, riguarda se le autorità italiane possano indicare lo sbarco in un porto sicuro italiano che si trovi in zona molto lontana dall'area in cui è avvenuto il soccorso. La Convenzione SOLAS (Cap. V, Regola 33, par. 1-1) impone agli Stati di cooperare affinché i comandanti delle navi che hanno prestato soccorso imbarcando persone in pericolo in mare siano liberati dal loro impegno con la minima deviazione possibile dalla rotta originariamente prevista. La Risoluzione MSC 167(78) del 20 maggio 2004 (Guidelines on the treatment of persons rescued at sea), in applicazione degli obblighi previsti dalla Convenzione SOLAS e dalla Convenzione SAR, stabilisce che porto sicuro è quello del luogo in cui sono completate le operazioni di salvataggio e in cui le persone salvate possono accedere ai loro bisogni fondamentali (par. 6.12), precisando che la nave non può di per sé essere considerata luogo sicuro anche se in grado di garantire sicurezza immediata alle persone (par. 6.13). La stessa Risoluzione precisa, inoltre che *“Una nave non dovrebbe essere soggetta a ritardi ingiustificati, oneri finanziari o altre difficoltà dopo aver prestato assistenza alle persone in mare; pertanto, gli Stati costieri dovrebbero sollevare la nave non appena possibile”* (par. 6.3). La lettura sistematica della normativa internazionale consente, dunque, di ritenere che il porto sicuro debba essere quello che, innanzitutto, non aggravi la condizione psico-fisica delle persone soccorse (che provengono già da contesti di assoggettamento a violenze di vario genere) protraendo nel tempo la loro completa messa in sicurezza, né che impedisca loro di presentare tempestivamente, se del caso, domanda di protezione internazionale alle competenti autorità nazionali e, non da ultimo, che non impedisca alle navi di soccorso di svolgere la loro legittima attività umanitaria senza ulteriori aggravii. Questo significa che l'indicazione di porti sicuri italiani che si trovino in zone lontane giorni di navigazione rispetto al luogo ove è avvenuto il soccorso è da ritenere in contrasto con l'obbligo inderogabile di prestare soccorso a persone in mare in condizioni di pericolo.

### Conclusioni

Il decreto-legge n. 1/2023, preceduto da una narrazione politica finalizzata al contrasto dell'immigrazione definita illegale, contiene disposizioni che non potranno far cessare né i gravi motivi che inducono le persone a fuggire in mare dallo Stato di origine o di transito, né le

operazioni di soccorso umanitario imposto dal diritto internazionale. Dunque, tanto rumore per nulla, trattandosi di norme in parte già applicate, mentre altre sono inapplicabili per contrasto con il diritto internazionale ed europeo. Un intervento legislativo che, non si può non evidenziare, ancora una volta nasconde la mancanza di consapevolezza della fallimentare strategia italiana ed europea che persevera a negare la possibilità di ingressi regolari che consentano alle persone straniere di entrare in modo veloce e sicuro sul territorio italiano o di altro Stato dell'Unione europea con visti di ingresso per lavoro o per ricerca lavoro o per asilo o per altra motivazione prevista dalla complessa disciplina dell'immigrazione. Un decreto-legge che non si fa carico neppure di promuovere con l'Unione europea un'ampia operazione di evacuazione urgente dalla Libia delle migliaia di persone straniere imprigionate in luoghi di detenzione in condizioni disumane e degradanti, ma nemmeno di cessare la collaborazione che dal 2007 i Governi italiani portano avanti di fatto con le varie milizie armate libiche coinvolte anche in operazioni di traffico di persone.

## Cooperazione allo sviluppo

**OPEN COOPERAZIONE**  
Non solo estero, le ONG sempre più presenti in Italia nel contrasto alle nuove povertà

Totale dei bilanci (entrate)



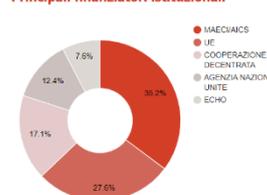
€ 1.167.617.111,92

Raccolta fondi

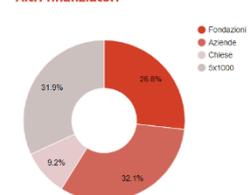
Fondi raccolti da donatori istituzionali e fondi raccolti da donatori privati.



Principali finanziatori istituzionali



Altri finanziatori



(fonte: [Open cooperazione](http://Open.cooperazione.it) - [Open cooperazione.it](http://Open.cooperazione.it)) Roma, gennaio 2023- Navigano controvento ormai da alcuni anni, in acque spesso agitate dai conflitti, dalle emergenze umanitarie e ultimamente anche dalle

campagne mediatiche diffamatorie come quelle legate ai salvataggi di migranti nel Mediterraneo e al recente Qatar-gate. Sono le Organizzazioni non governative italiane attive nella cooperazione allo sviluppo e

## BILANCIO DELLE ENTRATE

Di seguito le organizzazioni italiane che hanno raggiunto il volume più alto del bilancio delle entrate 2021.

Posizione	Nome organizzazione	Bilancio totale
1	Save the Children Italia ONLUS	€ 133.240.698,00
2	Fondazione AVSI	€ 92.506.119,00
3	INTERSOS - Organizzazione Umanitaria Onlus	€ 82.786.511,00
4	EMERGENCY ONG ONLUS	€ 77.470.570,00
5	Medici Senza Frontiere Onlus	€ 73.528.580,00
6	unicef - Comitato Italiano per l'UNICEF onlus	€ 72.457.620,00
7	COOPI Cooperazione Internazionale	€ 65.835.414,00
8	ActionAid International Italia Onlus	€ 48.105.587,00
9	Fondazione WeWorld-GVC	€ 44.264.717,00
10	MEDICI CON L'AFRICA CUAMM	€ 42.498.009,00

dell'aiuto umanitario che oggi presentano i loro dati di trasparenza del 2021 attraverso il portale **Open Cooperazione**, piattaforma *Open data* che raccoglie da ormai otto anni i dati di trasparenza e accountability di oltre 200 tra le più importanti organizzazioni del settore. I dati, inseriti volontariamente dalle organizzazioni e aggregati da Open Cooperazione mostrano attraverso grafici e info-grafiche un trend in costante crescita ormai da diversi anni. Anche nel 2021 le ONG italiane hanno messo a segno una crescita economica di 10 punti percentuali, il valore economico raggiunge quota 1.167.617.111 euro. Una crescita spinta in particolare dalle grandi organizzazioni che registrano rilevanti incrementi delle entrate. È il caso di Save The Children che si conferma la prima organizzazione con un bilancio di oltre 133 milioni (+7% rispetto al 2020), di Avsi che balza al secondo posto con un incremento di oltre 26% (da 68 a oltre 92 milioni), di Emergency che cresce del 37% passando da 48 a 77 milioni e di WeWorld che supera i 44 milioni con una crescita del 15%. Faticano invece le organizzazioni medio-piccole, da un'analisi dei bilanci delle entrate delle prime 50 ONG italiane sugli ultimi 3 anni emerge che le organizzazioni in perdita sono quasi tutte di dimensione media, ovvero collocate nella fascia tra 3 e 10 milioni di euro di entrate. Le ONG che registrano i rialzi più evidenti sono nella fascia alta, sopra i 30 milioni e per lo più si tratta di

organizzazioni fortemente impegnate nell'aiuto umanitario. pubblici e fondi privati si attesta rispettivamente a quota 60% e 40%. I fondi pubblici alle ONG arrivano dai cosiddetti finanziatori istituzionali, il 35% dall'Agenzia italiana per la Cooperazione AICS e dal MAECI, un altro 35% dall'Unione Europea (UE+Echo), poco più del 17% dagli enti territoriali attraverso la cooperazione decentrata e il restante 12% da agenzie delle Nazioni Unite e altre organizzazioni internazionali. I fondi privati, oltre a quelli derivanti dalle donazioni liberali individuali, arrivano attraverso il canale fiscale del 5x1000 (31,9%), da donazioni o partnership con le aziende (32,1%),

dalla filantropia delle Fondazioni (26,8%) e dalle chiese (9,2%). In evoluzione invece la geografia della cooperazione, un dato inedito rilevato da Open Cooperazione mette in luce che il fronte di intervento più rilevante è divenuto quello di casa nostra: è l'Italia il Paese dove viene messo in campo il numero più alto di progetti. Sono 917 quelli realizzati nel 2021 da 70 organizzazioni. All'estero si conferma il primato dei paesi africani: Mozambico, Etiopia, Uganda, Kenya, RD Congo, Burkina Faso e Senegal restano i paesi dove le ONG realizzano più progetti. Unici paesi non africani nella top 10 sono Libano e Siria. Educazione e istruzione restano i temi predominanti dei progetti delle ONG, seguono l'emergenza, l'aiuto umanitario e la salute. "Non deve stupire l'attività delle ONG nei territori del nostro paese - spiega il fondatore e curatore di Open Cooperazione, Elias Gerovasi - si tratta di una tendenza ormai consolidata e sicuramente in crescita dopo la pandemia. Sempre più organizzazioni si sono attivate sul fronte delle nuove povertà che il Covid ha accentuato: povertà educativa, alimentare e ultimamente anche energetica sono fenomeni molto diffusi e non riguardano più solo determinate categorie svantaggiate. Anche i dati Istat ci dicono che è in crescita importante il numero di persone che hanno casa, lavoro e famiglia, ma che non arrivano a fine mese". A crescere però non è soltanto il valore economico delle ONG, aumentano le **risorse umane** impiegate nel settore in Italia

e all'estero sfiorando quota 26 mila (4% in più del 2020) il 55% sono uomini e il 45% donne. Sono 4.120 gli operatori impiegati in Italia (37% uomini e 63% donne) e 21.753 quelli all'estero (58% uomini e 42% donne), di cui 2274 italiani espatriati, i cosiddetti cooperanti. A questa community si aggiunge poi il preziosissimo contributo del lavoro volontario. I volontari attivi e volontari in Servizio Civile che hanno operato per le ONG nel 2021 raggiungono quota 44.784, in crescita di oltre 9000 unità rispetto all'anno precedente. Dai dati



emergono anche le caratteristiche delle organizzazioni di cooperazione e aiuto umanitario all'interno del più ampio mondo del Terzo Settore in evoluzione a seguito della riforma. Quelle che siamo abituati a chiamare Onlus sono oggi in realtà Enti del Terzo Settore (ETS), nello specifico la forma giuridica più diffusa è quella di Associazione (67%), seguono le Organizzazioni di Volontariato - OdV (12%) e le Fondazioni (10%). In crescita l'adesione delle organizzazioni alle reti di rappresentanza del settore, il 34% delle ONG fa parte di una rete e/o federazione, al primo posto in termini di adesioni c'è AOI, L'Associazione delle organizzazioni italiane di cooperazione e solidarietà internazionale, recentemente diventata Rete Associativa nazionale previsto come proprio dal testo della riforma. "Il mondo non profit della solidarietà e cooperazione internazionale è composto da una pluralità di Organizzazioni della Società Civile, oggi infatti più che ONG veniamo denominate OSC in linea con quanto avviene a livello internazionale dove si usa sempre più l'acronimo CSO (Civil Society Organisation) - spiega Silvia Stilli, portavoce della AOI. Parliamo di organizzazioni nate nelle parrocchie o nel mondo solidale associativo e cooperativo, nell'ambiente universitario o sindacale, legate alle comunità territoriali e con una capacità di coinvolgimento nelle proprie attività di giovani volontarie e volontari, gruppi di famiglie, anche adottive, cittadine e cittadini, insegnanti, medici, attiviste e attivisti sul tema della pace, dei diritti globali e dell'ambiente. Per questo le

ONG/OSC fanno parte della famiglia del Terzo Settore italiano, dove si trovano da tempo a proprio agio e contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 in Italia così come nei paesi del sud del mondo". Le ONG si confermano **pioniere in materia di accountability e trasparenza**, otto anni dopo l'avvio dell'esperienza di Open Cooperazione, infatti, continua ad aumentare la propensione delle organizzazioni alla cosiddetta *disclosure* dei dati anche grazie alle recenti Linee guida per la **redazione del bilancio sociale** degli enti del Terzo settore adottate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali alle quali Open cooperazione si



è recentemente allineato. Negli ultimi cinque anni è cresciuto di un ulteriore 8% il numero di organizzazioni che sottopongono il loro bilancio economico ad una certificazione esterna operata da auditor di revisione indipendente. Oggi il 92% delle ONG con entrate superiori a 1 milione di euro ha un bilancio certificato.

[Scopri i dati aggregati 2021](#)

[Scopri i trends 2019-2021](#)

[Scopri le Top 10 delle organizzazioni.](#)