



ASSOCIAZIONE ITALIANA PER IL CONSIGLIO DEI COMUNI  
E DELLE REGIONI D'EUROPA

## UNIONE EUROPEA, COMUNI E COMUNITÀ DI FRONTE ALLA CRISI DEI PROFUGHI

## EUROPEAN UNION, MUNICIPALITIES AND COMMUNITY FACING THE REFUGEE CRISIS



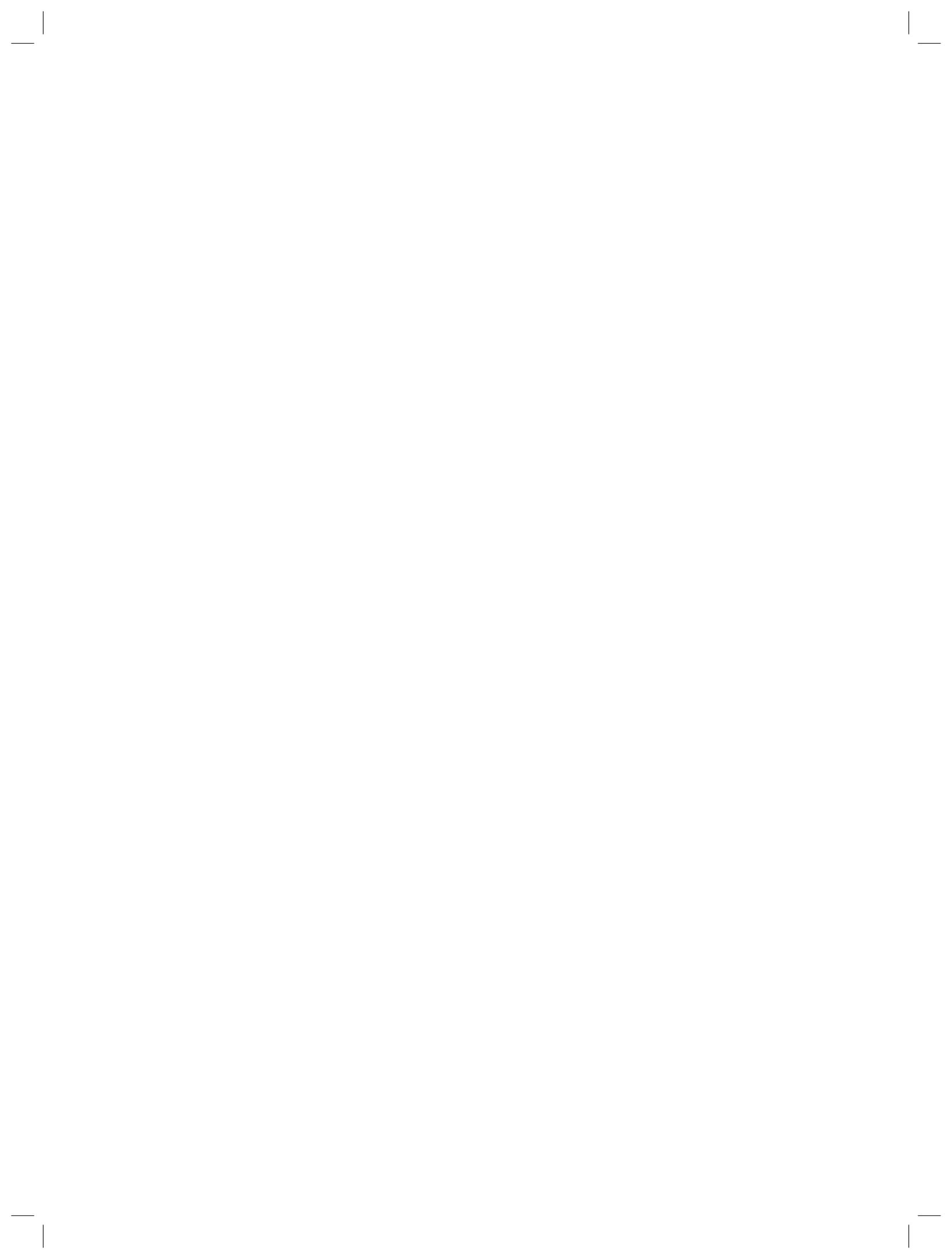


## INDICE/INDEX

<b><u>PRIMA PARTE</u></b>	<b>PAG. 3</b>
QUADRO STATISTICO COMPLESSIVO	PAG. 3
LE RISPOSTE DELL'UE ALLA GESTIONE DEI FLUSSI MIGRATORI: PROBLEMI E PROSPETTIVE OPERATIVE	PAG. 9
<b><u>SECONDA PARTE</u></b>	<b>PAG. 12</b>
COSA POSSONO FARE LE REGIONI PER FAVORIRE L'INCLUSIONE SOCIALE DEI MIGRANTI? IL METODO PARTECIPATO NELLA COSTRUZIONE LEGISLATIVA, OPERATIVA E PROGETTUALE	PAG. 13
UNA RISPOSTA OPERATIVA PER LA GESTIONE DELL'OSPITALITA' E DELL'INTEGRAZIONE DEI MIGRANTI: LA MEDIAZIONE CULTURALE NEL SISTEMA ITALIANO DI ACCOGLIENZA DEI PROFUGHI E NELLA COOPERAZIONE CON I PAESI D'ORIGINE DEI MIGRANTI	PAG. 17
COOPERAZIONE E IMMIGRAZIONE: AGIRE NEI PAESI DI PROVENIENZA DEI PROFUGHI PER PREVENIRE MIGRAZIONI INCONTROLLATE	PAG. 24
CONCLUSIONI	PAG. 28

---

<b><u>PART 1</u></b>	<b>P. 29</b>
OVERALL STATISTICAL FRAMEWORK	P. 29
HOW THE EU TACKLES MIGRATION FLOWS: PROBLEMS AND OPERATIONAL PROSPECTS	P. 35
<b><u>PART 2</u></b>	<b>P. 38</b>
WHAT CAN REGIONS DO TO HELP MIGRANTS ACHIEVE SOCIAL INCLUSION? THE PARTICIPATORY METHOD IN BUILDING LEGISLATION, OPERATIONAL PLANS AND PROJECTS	P. 39
AN OPERATIONAL RESPONSE FOR MIGRANT RECEPTION AND INTEGRATION: CULTURAL MEDIATION IN THE ITALIAN REFUGEE RECEPTION SYSTEM OF AND IN COOPERATION WITH MIGRANTS' COUNTRIES OF ORIGIN	P. 42
COOPERATION AND IMMIGRATION: TAKING ACTION IN THE REFUGEES' COUNTRIES OF ORIGIN TO PREVENT UNCONTROLLED MIGRATION	P. 49
CONCLUSION	P. 52



# UNIONE EUROPEA, COMUNI E COMUNITÀ DI FRONTE ALLA CRISI DEI PROFUGHI

## PARTE PRIMA

---

La **prima sezione** del *paper* intende tracciare un quadro generale delle dinamiche assunte dai fenomeni migratori verso i Paesi dell'Ue, con particolare riferimento agli ingressi di profughi negli ultimi due anni ed agli impatti che questi hanno avuto sui contesti ospitanti.

Il quadro si articola innanzitutto in una presentazione delle statistiche relative al fenomeno, volta a quantificare i flussi nel suo complesso ed a disegnare le sue principali linee di sviluppo, anche in rapporto ai contesti nazionali di accoglienza.

Segue una descrizione generale dei dispositivi messi in atto dall'Ue per gestire l'accoglienza e i percorsi di tutela umanitaria dei rifugiati, con particolare riferimento a quanto indicato dalla *European Agenda on Migration* e alle criticità seguite alla sua adozione da parte della Commissione europea.

## QUADRO STATISTICO COMPLESSIVO

Le migrazioni dei Paesi terzi verso l'Ue sono un fenomeno articolato che si presta a classificazioni e analisi diverse a seconda dei criteri assunti per realizzarle. Il principio più diffuso alla base dei quadri statistici è quello della *legalità* degli ingressi e delle permanenze dei migranti in territorio europeo. I flussi migratori sono considerati innanzitutto in rapporto alle norme dei singoli Stati e alla legislazione Ue (Codice frontiere Schenghen, Codice Visti, Regolamento di Dublino III) e solo in seconda battuta rispetto ad altri indicatori quali, ad esempio, i fattori di spinta o di attrazione, che meglio definirebbero la tipologia delle migrazioni.

I dati ufficiali Eurostat<sup>1</sup> sulle migrazioni nell'Ue si riferiscono al 2015. Per il 2016 sono disponibili solo dati relativi agli ingressi dei richiedenti asilo.

---

<sup>1</sup> Popolazione di origine straniera dal paese di nascita, 1 Gennaio 2015 (1) in [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Foreign-born\\_population\\_by\\_country\\_of\\_birth,\\_1\\_January\\_2015\\_\(%C2%B9\)\\_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Foreign-born_population_by_country_of_birth,_1_January_2015_(%C2%B9)_YB16.png)

Stando ai primi, al 1° gennaio 2015, i cittadini stimati di Paesi terzi dimoranti nell'UE-28 sono 19,8 milioni su una popolazione complessiva di 500 milioni abitanti (pari al 3,9%).

Nel corso del 2014, nell'UE-28 le persone immigrate da Paesi terzi stimate sono 1,9 milioni. Tra gli Stati d'accoglienza, la Germania è in testa con 403.100 persone ospitate; seguono il Regno Unito con 256.100, la Spagna con 93.500, la Francia con 87.200, l'Austria con 63.400, l'Italia con 62.600 (al 6° posto). Questi dati risultano elaborati su fonti amministrative (registri anagrafici, registri dei permessi di soggiorno o di lavoro, documenti sanitari o fiscali, domande di asilo, riconoscimenti dello status di rifugiato) e comprendono sia persone immigrate per motivi di legittimo interesse (lavoro, cure mediche, studio, ricongiungimento familiare, ecc.), sia richiedenti asilo e rifugiati.

Questo quadro statistico risulta ulteriormente complicato dalla cosiddetta *crisi europea dei profughi*, sviluppatasi nel 2015 e tutt'ora in corso, che ha visto un forte incremento degli arrivi di richiedenti asilo da Paesi terzi con conseguenti difficoltà degli Stati Ue ad accoglierli. Analizzando i dati specifici Eurostat<sup>2</sup>, il numero complessivo di richiedenti asilo è progressivamente salito da 431.000 nel 2013, a 627.000 nel 2014 e a 1,3 milioni nel 2015. I principali paesi di provenienza sono stati la Siria (360.000 nel 2015, pari al 29% del totale dei richiedenti), l'Afghanistan (14%) e l'Iraq (10%), seguiti dall'Albania, dal Kosovo (5%) e dal Pakistan (4%). Per quanto riguarda invece gli Stati Ue di accoglienza<sup>3</sup>, la Germania ha dovuto gestire nel 2015 il maggior numero di domande di asilo (476.510), seguita da Ungheria (177.135), Svezia (162.450), Austria (88.160) e Italia (83.540). Per quanto riguarda il 2016, Eurostat ha recentemente reso consultabili gli aggiornamenti disponibili che vedono un forte incremento delle domande di asilo in Germania (745.155) e in Italia (divenuto secondo Paese con 123.370 domande) e una sostanziale diminuzione in paesi come l'Austria (41.950), l'Ungheria (29.430) e la Svezia (28.865). È motivo di riflessione l'incidenza dei provvedimenti restrittivi adottati da alcuni Stati (tra questi, l'Ungheria e l'Austria) in materia di accoglienza<sup>4</sup> sulla diminuzione degli ingressi nei loro territori e la crescita in altri Paesi Ue.

---

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics)

<sup>3</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/statistics-illustrated>

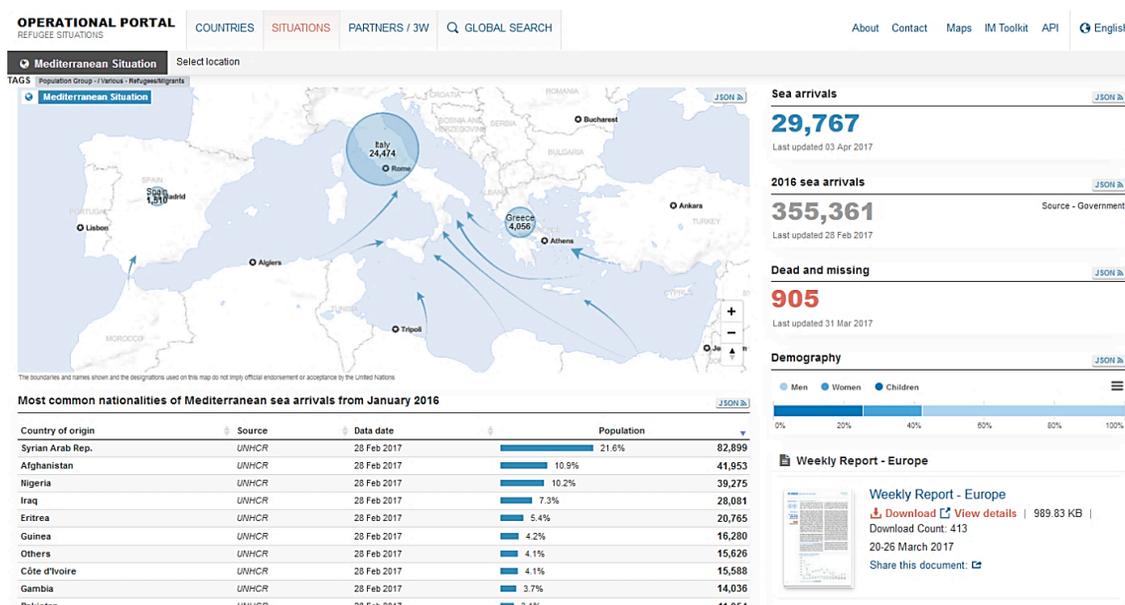
<sup>4</sup> Sospensione temporaneo dell'acquis di Schengen, ricevimento indietro dei richiedenti asilo, costruzione di barriere alle frontiere.

Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [migr_asyappctza]										
Last update	13.03.17									
Extracted on	05.04.17									
Source of data	Eurostat									
CITIZEN	Extra-EU-28									
SEX	Total									
AGE	Total									
ASYL_APP	Asylum applicant									
UNIT	Person									
GEO/TIME	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
European Union (28 countries)	225.150	263.835	259.400	309.040	335.290	431.090	626.960	1.322.825	1.258.865	
Belgium	15.165	21.615	26.080	31.910	28.075	21.030	22.710	44.660	18.280	
Bulgaria	745	855	1.025	890	1.385	7.145	11.080	20.365	19.420	
Czech Republic	1.645	1.235	775	750	740	695	1.145	1.515	1.475	
Denmark	2.350	3.720	5.065	3.945	6.045	7.170	14.680	20.935	6.180	
Germany (until 1990 former territory of the FRG)	26.845	32.910	48.475	53.235	77.485	126.705	202.645	476.510	745.155	
Estonia	15	40	35	65	75	95	155	230	175	
Ireland	3.855	2.680	1.935	1.290	955	945	1.450	3.275	2.245	
Greece	19.885	15.925	10.275	9.310	9.575	8.225	9.430	13.205	51.110	
Spain	4.515	3.005	2.740	3.420	2.565	4.485	5.615	14.780	15.755	
France	41.840	47.620	52.725	57.330	61.440	66.265	64.310	76.165	83.485	
Croatia	.	.	.	.	.	1.075	450	210	2.225	
Italy	30.140	17.640	10.000	40.315	17.335	26.620	64.625	83.540	122.960	
Cyprus	3.920	3.200	2.875	1.770	1.635	1.255	1.745	2.265	2.940	
Latvia	55	60	65	340	205	195	375	330	350	
Lithuania	520	450	495	525	645	400	440	315	425	
Luxembourg	455	480	780	2.150	2.050	1.070	1.150	2.505	2.160	
Hungary	3.175	4.665	2.095	1.690	2.155	18.895	42.775	177.135	29.430	
Malta	2.605	2.385	175	1.890	2.080	2.245	1.350	1.845	1.930	
Netherlands	15.250	16.135	15.100	14.590	13.095	13.080	24.495	44.970	20.945	
Austria	12.715	15.780	11.045	14.420	17.415	17.500	28.035	88.160	41.950	
Poland	8.515	10.590	6.540	6.885	10.750	15.240	8.020	12.190	12.305	
Portugal	160	140	155	275	295	500	440	895	1.460	
Romania	1.175	960	885	1.720	2.510	1.495	1.545	1.260	1.880	
Slovenia	255	190	240	355	295	385	275	1.310		
Slovakia	895	805	540	490	730	440	330	330	145	
Finland	3.670	4.910	3.085	2.915	3.095	3.210	3.620	32.345	5.605	
Sweden	24.785	24.175	31.850	29.650	43.855	54.270	81.180	162.450	28.790	
United Kingdom	.	31.665	24.335	26.915	28.800	30.585	32.785	40.160	38.785	
Iceland	70	35	40	75	115	125	170	345	1.125	
Liechtenstein	20	280	105	75	70	55	65	150	80	
Norway	14.395	17.125	10.015	8.990	9.675	11.930	11.415	31.110	3.485	
Switzerland	16.520	15.900	15.425	23.615	28.400	21.305	23.555	39.445	27.140	
Total	256.155	297.175	284.985	341.795	373.550	464.505	662.165	1.393.875	1.290.695	

CITIZEN	Extra-EU-28									
SEX	Total									
AGE	Total									
ASYL_APP	First time applicant									
UNIT	Person									
GEO/TIME	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
European Union (28 countries)	152.890	195.840	206.880	263.160	278.280	372.855	562.680	1.257.030	1.204.280	
Belgium	11.095	16.595	21.565	25.355	18.335	11.965	14.045	38.990	14.250	
Bulgaria	.	.	.	705	1.230	6.980	10.805	20.165	18.990	
Czech Republic	1.050	620	380	485	505	490	905	1.235	1.200	
Denmark	2.350	3.720	5.065	3.945	6.045	7.170	14.535	20.825	6.055	
Germany (until 1990 former territory of the FRG)	21.325	27.575	41.245	45.680	64.410	109.375	172.945	441.800	722.265	
Estonia	15	35	30	65	75	95	145	225	150	
Ireland	3.795	2.650	1.915	1.280	940	940	1.440	3.270	2.235	
Greece	.	.	.	9.310	9.575	7.860	7.585	11.370	49.875	
Spain	.	.	2.550	2.970	2.350	4.285	5.460	14.600	15.570	
France	.	42.070	48.030	52.140	54.265	60.475	58.845	70.570	75.990	
Croatia	.	.	.	.	.	1.045	380	140	2.150	
Italy	30.140	17.640	10.000	40.320	17.170	25.720	63.655	83.245	121.185	
Cyprus	3.920	3.200	2.835	1.745	1.590	1.150	1.480	2.105	2.840	
Latvia	50	50	60	335	190	185	365	330	345	
Lithuania	.	210	370	405	560	250	385	275	410	
Luxembourg	.	.	.	1.915	2.000	990	1.030	2.360	2.065	
Hungary	.	.	.	.	.	18.565	41.215	174.435	28.215	
Malta	2.605	2.385	145	1.865	2.060	2.205	1.275	1.695	1.735	
Netherlands	13.380	14.880	13.290	11.560	9.660	9.815	21.780	43.035	19.285	
Austria	.	.	.	.	.	.	25.675	85.505	39.860	
Poland	7.200	9.655	4.330	4.985	9.175	13.970	5.610	10.255	9.780	
Portugal	160	140	155	275	290	500	440	870	710	
Romania	.	.	.	1.695	2.420	1.405	1.500	1.225	1.855	
Slovenia	240	175	195	305	260	240	355	260	1.265	
Slovakia	.	.	315	320	550	290	230	270	100	
Finland	.	.	.	.	2.905	2.985	3.490	32.150	5.275	
Sweden	24.275	23.600	31.785	29.630	43.835	54.255	74.980	156.110	22.330	
United Kingdom	31.290	30.645	22.615	25.870	27.885	29.640	32.120	39.720	38.290	
Iceland	.	.	.	.	.	.	.	.	1.105	
Liechtenstein	.	.	.	.	.	.	.	.	75	
Norway	14.045	16.470	9.270	8.520	9.210	11.430	10.910	30.470	3.240	
Switzerland	15.105	14.415	13.420	19.230	25.775	19.315	21.940	38.060	25.820	
Total	182.040	226.725	229.575	290.905	313.265	403.600	595.530	1.325.565	1.234.525	

Eurostat, Asilo e richiedenti asilo per la prima volta dato complessivo annuale per età e sesso.  
Ultimo aggiornamento: 13-03-2017

Per una visione più completa sui flussi dei profughi, è utile considerare il monitoraggio dell'UNHCR<sup>5</sup> sui transiti lungo le vie del Mediterraneo. Si tratta di un monitoraggio costantemente aggiornato e presenta le stime sulla dispersione umana dei migranti in fuga. Stando a queste ricognizioni, nel 2016 i migranti arrivati via mare sono stati 358.923<sup>6</sup>, mentre quelli morti o dispersi lungo le rotte ammontano a 4.913. Nei primi due mesi del 2017, i migranti approdati risultano già 16.765, mentre i morti e i dispersi 487. La fotografia è chiaramente quella di una situazione emergenziale con numeri in crescita, in cui Italia, Grecia e, in misura minore, Spagna risultano essere i Paesi Ue più esposti agli arrivi. Inoltre, una grande quantità di migranti arrivati in Grecia dalla Turchia o attraversando l'Egeo si riversa lungo le vie di terra dei Balcani, cercando di raggiungere i Paesi del nord Europa: secondo l'agenzia Frontex, nel 2016, sono stati 102.430.<sup>7</sup> Il quadro si completa con i dati dei migranti



che penetrano nell'Ue via terra, oltrepassando i confini più orientali: sempre secondo Frontex nel 2016 sono stati 1.349.

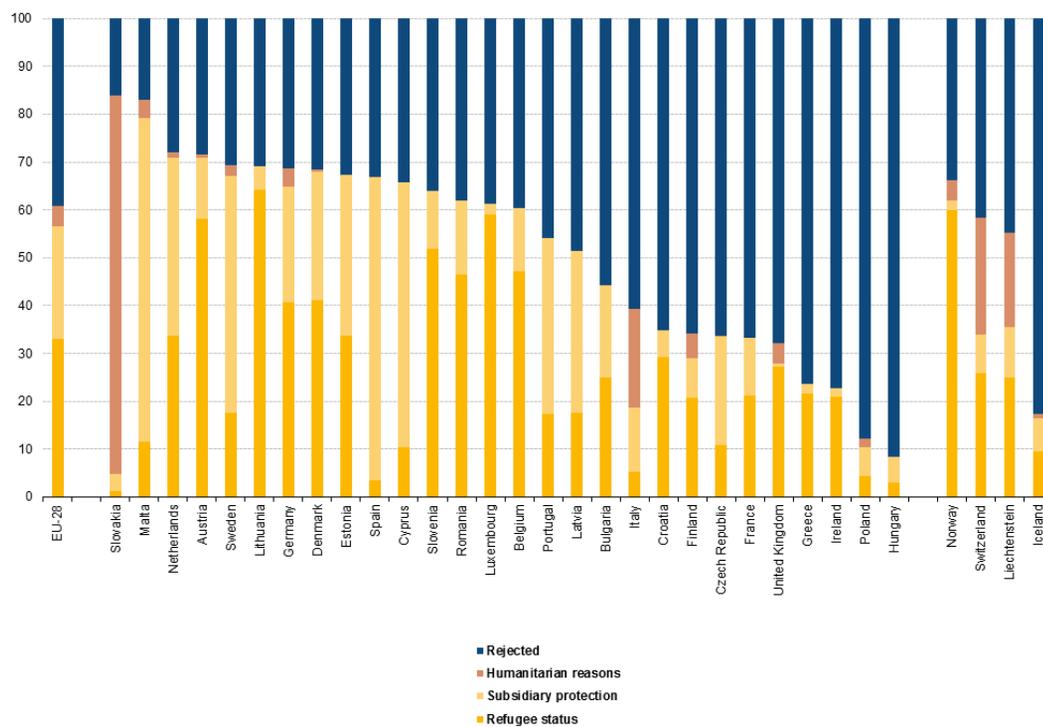
Fonte: UNHCR, Situazione Portale operativo rifugiati, <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (aggiornato al 3.04.2017)

<sup>5</sup> <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

<sup>6</sup> Dati aggiornati al 18 dicembre 2016: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/52620>

<sup>7</sup> <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>

Sebbene la *legalità* delle migrazioni costituisca il carattere primario dei dati forniti, complessivamente questo quadro non riesce a rendere adeguatamente conto della presenza *irregolare* all'interno della popolazione immigrata (per esempio: coloro che permangono nell'Ue non avendo valido permesso di soggiorno, o avendo ricevuto diniego alla loro richiesta di asilo), né della dispersione umana che caratterizza i recenti flussi di persone in fuga da zona di guerra (pensiamo al fenomeno dei rifugiati *denegati* o a quello dei minori non accompagnati, spesso sfuggenti agli strumenti amministrativi). La ragione principale sta nel fatto che solo una parte dei migranti *irregolari* risulta in qualche modo documentata: si tratta, perlopiù, di coloro che sono individuati a seguito di controlli, diventando spesso oggetto di provvedimenti di rimpatrio. Un largo margine di persone senza i requisiti legali per soggiornare nei Paesi Ue sfugge tuttavia alle identificazioni e di conseguenza al computo statistico.



Note: based on original (not rounded) figures.  
Source: Eurostat (online data code: migr\_asycdsta)

Eurostat, *Distribuzione di decisioni di primo grado su richiesta d'asilo (non -EU), 2016*  
[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Distribuzione\\_of\\_first\\_instance\\_decisions\\_on\\_\(non-EU\)\\_asylum\\_applications,\\_2016\\_\(%25\)\\_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Distribuzione_of_first_instance_decisions_on_(non-EU)_asylum_applications,_2016_(%25)_YB17.png)

Per una migliore gestione degli impatti dei flussi di profughi, si rendono quindi sempre più necessari quadri statistici che assumono i fattori di spinta dai Paesi terzi e quelli di attrazione verso i Paesi Ue quali criteri primari nelle rilevazioni e nei disegni delle tendenze. In questo senso, i dati supporterebbero meglio l'elaborazione di politiche e di prassi operative capaci di affrontare le migrazioni secondo la loro effettiva tipologia (volontarie, coatte, economiche, ecc.) e non soltanto sulla base della legalità degli ingressi: criterio, quest'ultimo, ancora troppo condizionato dalle legislazioni nazionali.

## **LE RISPOSTE DELL'UE ALLA GESTIONE DEI FLUSSI MIGRATORI: PROBLEMI E PROSPETTIVE OPERATIVE**

Per la prima volta dalla fine della Seconda guerra mondiale, gli Stati che compongono l'Unione europea si trovano a essere soprattutto contesti di approdo per un numero crescente di profughi dai Paesi terzi. Più specificamente, da un decennio a questa parte, la morfologia delle migrazioni verso l'Ue ha subito profonde trasformazioni, con una consistente variazione del rapporto tra migrazioni economiche (stabili o in leggera flessione) e forzate (in aumento). I Paesi dell'Ue, anche per la recessione economica in atto, hanno visto, al tempo stesso, diminuire la loro capacità attrattiva per fattori di positiva mobilità sociale e accrescere quella relativa alle garanzie di protezione e libertà offerte ai loro residenti. In altre parole: all'Europa guardano sempre di più persone e gruppi in fuga da persecuzioni e conflitti come a una meta in cui trovare ciò che propriamente si definisce asilo.

Questa trasformazione, purtroppo, ha causato in materia di accoglienza una condizione di forte squilibrio tra i Paesi Ue. Gli Stati naturalmente protesi verso il Mediterraneo (come l'Italia, la Grecia e la Spagna), più prossimi alle rotte dei migranti, sono quelli maggiormente coinvolti sia in azioni emergenziali di salvataggio e prima ospitalità sia in percorsi di tutela umanitaria per i rifugiati. Ciò ha comportato una notevole mobilitazione di risorse economiche, umane e mezzi operativi, oltre che un complesso lavoro di gestione degli impatti sui territori e sulle popolazioni ospitanti: sforzi che non sono stati sufficientemente condivisi a livello comunitario e che hanno mostrato l'inadeguatezza di molti strumenti legislativi vigenti, come il Regolamento di Dublino III (2013)<sup>8</sup>.

Il riconoscimento dello status di rifugiato e la conseguente protezione internazionale fanno, infatti, capo a questo Regolamento, che attribuisce allo Stato di primo approdo la presa in carico dell'esame della domanda d'asilo, dell'ospitalità e della successiva tutela umanitaria, rendendo nei fatti impossibile il suo trasferimento ad altro Paese Ue.

---

<sup>8</sup> Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604>). Il 4 maggio 2016, la Commissione europea ha presentato una Proposta di nuova riforma del Regolamento di Dublino, che però, al momento, non ha trovato attuazione.

Per riequilibrare gli oneri dell'accoglienza, la Commissione europea, con la *European Agenda on Migration* (maggio 2015), ha elaborato un piano di *relocation* dei profughi tra tutti gli Stati Ue. Questo piano, tuttavia, ha incontrato forti resistenze da parte di molti Paesi del nord e dell'est Europa, al punto da risultare tutt'ora largamente inattuato.

L'aggravarsi di situazioni belliche e di emergenze umanitarie in regioni prossime all'Europa (pensiamo alla Siria, all'Iraq, alla Libia, che si sono aggiunte alle instabilità del Corno d'Africa, dell'Africa occidentale, dell'Afghanistan) hanno incrementato, tra il 2014 e il 2016, le pressioni migratorie, diramandole verso traiettorie relativamente nuove (per esempio, la cosiddetta "rotta balcanica" che ha interessato i Paesi dell'est) e suscitando, da parte di molti Stati, provvedimenti di restrizione o chiusura. Dal giugno 2015 sino ad oggi, in rapida successione, Ungheria, Gran Bretagna, Estonia e Macedonia hanno proceduto al rafforzamento degli strumenti di controllo ai loro confini. Tra settembre 2015 e febbraio 2016, Austria, Ungheria, Slovenia, Danimarca, Svezia e Norvegia hanno più volte sospeso l'acquis di Schenghen, avvalendosi di quanto previsto in via eccezionale dall'art. 78 del TFUE. Nel giugno 2015, l'Ungheria ha unilateralmente scelto di sospendere il Regolamento di Dublino, respingendo i richiedenti asilo che premevano alla frontiera serbo-ungherese. In senso del tutto opposto, nell'agosto 2015, la Germania ha deciso una sospensione unilaterale degli Accordi di Dublino per esaminare autonomamente le domande dei profughi siriani.

Questa situazione, mediaticamente definita *crisi europea dei profughi*, ha rivelato la grande difficoltà degli Organi comunitari a imporre risposte unitarie ed efficaci al fenomeno delle migrazioni, sia operando sul fronte esterno (rapporti con i Paesi terzi e cooperazione internazionale), che su quello interno (potenziamento del CEAS, Common European Asylum System). La pericolosità delle vie di fuga del Mediterraneo e delle rotte di terra, con l'alto numero di morti e dispersi nei loro attraversamenti, impone infatti di agire contemporaneamente sui due versanti: gestire all'origine flussi altrimenti incontrollati e garantire nei Paesi Ue giuste tutele alle persone scampate a guerre e persecuzioni.

Su ambedue i fronti è necessario attuare politiche pubbliche e processi operativi capaci di coordinare tutti i livelli decisori (europei, nazionali, regionali e locali) secondo i principi di sussidiarietà e proporzionalità. I Comuni, in particolare, in quanto Enti di prossimità a diretto contatto con i bisogni delle comunità, non possono essere marginalizzati nei processi decisionali, né essere indeboliti nelle risorse economiche e operative.

Il loro ruolo deve risultare attivo tanto nella cooperazione con i soggetti omologhi dei cosiddetti Paesi fragili, favorendo lo sviluppo di strutture democratiche capaci di garantire condizioni di vita sostenibili dalle popolazioni locali, quanto nella capacità di gestire l'impatto dei flussi migratori in una prospettiva di reale integrazione sociale.

Tale prospettiva, se vuole avere successo, richiede necessariamente di essere compartecipata con la cittadinanza dei contesti ospitanti, per prevenire possibili conflittualità e attuare buone pratiche di mediazione sociale e interculturale che rendano forze sociali, associazioni, comunità straniere e singoli migranti attori, e non solo comparse, di un comune destino. Un destino autenticamente europeo.

## PARTE SECONDA

---

Questa seconda sezione presenta **tre esempi di buone pratiche** per rispondere agli impatti migratori sia nei contesti di accoglienza (metodo partecipato nella legislazione regionale in materia di inclusione sociale e antidiscriminazione; impiego della mediazione culturale nel sistema di accoglienza e nei percorsi di tutela umanitaria dei profughi), sia sul versante della cooperazione decentrata con i Paesi di provenienza dei profughi.

Tutti e tre gli esempi vedono come attori le Regioni e i Comuni: quelli dei Paesi Ue per quanto attiene l'accoglienza e l'integrazione dei profughi e quelli dei Paesi terzi riguardo la cooperazione decentralizzata.

I primi due esempi, in particolare, intendono mostrare in maniera proattiva alcuni strumenti/modalità di azione, replicabili in altri contesti europei, che, in forme differenti, mirano a creare condizioni di reale integrazione per i migranti e, più specificamente, per i profughi.

Il primo vede come attuttore un Potere regionale che ha scelto la strada della **compartecipazione** con i Comuni e i soggetti della cittadinanza territoriale diversamente attivi nell'accoglienza (dall'assistenza, alla sanità, alla scuola, alla formazione professionale) per procedere alla elaborazione di una legislazione specifica e articolata volta a favorire l'inserimento sociale dei migranti.

Il secondo esempio, sulla base della lunga esperienza maturata negli anni presso i servizi degli Enti locali italiana, illustra l'importanza della figura del mediatore culturale e **della mediazione culturale** nei sistemi di accoglienza dei richiedenti asilo attivati negli ultimi cinque anni in Italia, nonché in azioni particolari di cooperazione decentrata nei Paesi di provenienza dei profughi (nel caso specifico, in Marocco).

Il terzo esempio, complementare ai precedenti, sposta l'orizzonte d'azione sul versante esterno della cooperazione internazionale, descrivendo la situazione e i bisogni di un Comune del Senegal (Bona), appartenente a una regione (la Casamance) segnata da crescenti migrazioni verso i Paesi dell'Ue. La descrizione dei bisogni indica quali possono essere le linee d'intervento dei Comuni omologhi europei in un'ottica di **cooperazione decentrata** finalizzata a creare condizioni sostenibili per evitare spopolamenti e migrazioni incontrollate verso le rotte del Sahara o dell'Atlantico.

**COSA POSSONO FARE LE REGIONI PER FAVORIRE L'INCLUSIONE SOCIALE DEI MIGRANTI?  
IL METODO PARTECIPATO NELLA COSTRUZIONE LEGISLATIVA,  
OPERATIVA E PROGETTUALE.**

In quanto Enti di indirizzo, le Regioni europee hanno il compito di orientare gli altri poteri locali (Province, Città metropolitane e Comuni) su *come* affrontare temi di particolare urgenza, quali l'inclusione sociale dei migranti. Tale compito risulta tanto più efficace quanto più risulta applicato il metodo partecipato, ossia il coinvolgimento attivo dei Comuni, delle associazioni di Comuni, delle forze sociali, delle associazioni, delle comunità straniere e di tutti gli attori coinvolti, in azioni di confronto diretto e di consultazione per meglio procedere all'iniziativa legislativa e alla programmazione operativa.

In questo senso, il processo avviato dalla Regione Piemonte in materia di prevenzione delle discriminazioni e di inclusione dei migranti appare paradigmatico per possibili altre esperienze a livello europeo.

Al riguardo, l'Assessora regionale all'Immigrazione, Diritti civili e Cooperazione decentrata internazionale **Monica Cerutti** descrive così il significato e il percorso di questa azione.

A fine ottobre 2016 si è tenuta la prima riunione del "Forum regionale dei nuovi cittadini e delle nuove cittadine", durante la quale è stato avviato un confronto partecipato per la stesura di un nuovo disegno di legge regionale per la promozione della cittadinanza. Alla riunione hanno partecipato un centinaio di rappresentanti delle associazioni piemontesi di migranti o che offrono servizi alla popolazione straniera. Durante l'incontro è stata distribuita una prima bozza del testo del disegno di legge.

La nuova Legge regionale per la promozione della cittadinanza, che dovrà sostituire l'attuale legge sull'immigrazione che risale al 1989, si articola in quattro sezioni:

1. i principi fondanti della legge;
2. la protezione sociale;
3. le azioni da mettere in campo per promuovere l'uguaglianza negli ambiti di competenza regionale (sanità, formazione professionale, ecc.), e per potenziare e sistematizzare servizi fondamentali come quelli di mediazione culturale;

4. la programmazione e la partecipazione che prevede l'elaborazione di un piano triennale, di un "Forum regionale dei nuovi cittadini e delle nuove cittadine" e di una Consulta regionale.

In questi mesi la bozza del disegno di legge è stata arricchita e integrata con le indicazioni che sono arrivate dagli attori coinvolti. Ad inizio marzo ci sarà un primo passaggio formale in Giunta regionale per poi avviare una consultazione online di un mese, durante la quale verrà chiesto ad associazioni e singoli cittadini interessati di farci pervenire osservazioni, emendamenti e ulteriori integrazioni. Dopo la consultazione, il percorso del DDL proseguirà il suo iter in Consiglio regionale.

Il percorso partecipato che avviato per il DDL Promozione della cittadinanza è lo stesso già intrapreso per la elaborazione della Legge n. 5 del 23 marzo 2016 ("Norme di attuazione del divieto di ogni forma di discriminazione e della parità di trattamento nelle materie di competenza regionale").

Il lavoro per giungere all'approvazione di questa legge è stato lungo e partecipato perché frutto di confronto e concertazione sia in commissione, sia con associazioni e con cittadini/e che hanno risposto alla consultazione on line. Si tratta di una legge quadro che fornisce l'inquadramento normativo necessario a qualsiasi tipo di iniziativa che dovrà e potrà essere assunta. Un testo importante perché colma un vuoto, figlio dell'assenza di una normativa nazionale in materia.

La Legge prevede l'elaborazione di un Piano regionale che preveda azioni specifiche contro le discriminazioni secondo le materie di competenza regionale, che sono: salute, prestazioni sanitarie e politiche sociali; diritto alla casa; formazione professionale e istruzione; politiche del lavoro, promozione dell'imprenditorialità e responsabilità sociale delle imprese; attività culturali, turistiche, sportive, ricreative e commerciali; formazione e organizzazione del personale regionale; comunicazione; trasporto e mobilità.

Con l'approvazione della Legge 5/2016 è fornita una base giuridica certa per l'attivazione della Rete regionale contro le discriminazioni che servirà ad accogliere e orientare le vittime. La rete prevede un Nodo per ciascuna Provincia e le reti territoriali.

Si tratta di una legge che vuole essere di principio, ma che ha una forte base pratica perché permette di attivare interventi di autorità specifiche, come nel caso del Difensore Civico che vede estese le proprie competenze a tutela per esempio di cittadini/e diversamente abili che devono avere garantito l'accesso a farmacie pubbliche, studi medici o mezzi di trasporto; o come nel caso delle donne straniere che portano il velo e che possono essere discriminate al momento della registrazione di un documento come la Carta d'Identità oppure nel caso di bandi pubblici per soli/e cittadini/e italiani/e, in questo caso ad attivarsi è la Rete regionale contro le discriminazioni; o come nel caso di pubblicità lesive delle dignità dell'immagine della donna, in questo caso ad attivarsi sarà il Corecom.

Altre innovazioni introdotte dalla Legge 5/2016:

- 1) tutti i fornitori che con la Regione stipuleranno contratti sono tenuti al rispetto della parità di trattamento (art. 4 comma 4);
- 2) richiamato il principio di parità di trattamento nelle elezioni in attesa della nuova legge elettorale che stabilirà la forma di questa parità;
- 3) (art. 7) interventi di informazione, formazione e sensibilizzazione nei confronti di tutte le categorie di operatori pubblici, a partire dall'istruzione, formazione professionale, lavoro. In collaborazione con gli Enti preposti (innanzitutto MIUR). Formazione anche del personale regionale (art. 8);
- 4) Corecom può intervenire anche nei casi di discriminazione comunicativa, compresi i casi di utilizzo offensivo e/o discriminatorio dell'immagine della donna (art. 9);
- 5) estensione delle competenze del Difensore Civico anche ai casi di discriminazione vera e propria (art. 14);
- 6) estensione delle competenze del Garante dei Detenuti anche ai casi di ex detenuti in via di reinserimento (art. 15);
- 7) promuove iniziative di RSI (Responsabilità Sociale di Impresa) connesse all'attuazione del principio di non discriminazione (art. 11 comma 5);
- 8) consultazioni periodiche con associazionismo coinvolto e competente per materia (art. 4);

9) obbligo della Regione e degli enti strumentali di pubblicare ogni anno una relazione sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n. 68 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili.

## **UNA RISPOSTA OPERATIVA PER LA GESTIONE DELL'OSPITALITÀ E DELL'INTEGRAZIONE DEI MIGRANTI: LA MEDIAZIONE CULTURALE NEL SISTEMA ITALIANO DI ACCOGLIENZA DEI PROFUGHI E NELLA COOPERAZIONE CON I PAESI D'ORIGINE DEI MIGRANTI.**

Pur con livelli diversi tra le Regioni, l'Italia ha maturato una significativa esperienza di gestione della migrazione e di costruzione di sistemi di accoglienza dei profughi. Una tra le caratteristiche più importanti di questi sistemi è l'impiego, in molti casi quasi strutturale, dei mediatori e delle mediatrici culturali.

La mediazione culturale comincia a svilupparsi in Italia tra gli anni ottanta e novanta del secolo scorso in rapporto all'aumento significativo dell'utenza straniera presso i vari servizi pubblici (amministrazione, sicurezza, giustizia, sanità e sportelli di informazione, ecc.). Per dare una risposta concreta ai bisogni di questa specifica utenza, vengono formati mediatrici e mediatori culturali con il compito di svolgere una funzione finalizzata a risolvere problemi, proporre soluzioni, governare fenomeni, valorizzare risorse della società multiculturale. La definizione, il ruolo e l'utilità del mediatore sono tracciati in vari testi di legge che regolano la materia dell'immigrazione, in particolare nella sezione che tratta i processi di integrazione<sup>9</sup>. A livello regionale, in particolare, la figura del mediatore culturale è contemplata in quasi tutti i contesti che hanno normative relative alla gestione dei fenomeni migratori.

Esistono leggi regionali, delibere, protocolli di intesa, linee guida, determinazioni, disegni di legge, accordi di programma che a vario titolo trattano la materia dell'immigrazione e si riferiscono alla figura del mediatore. Solo alcune Regioni, tuttavia, definiscono con una apposita delibera la figura con riferimento a ruolo, formazione, professionalità, competenze, modalità e ambiti di intervento. Tra queste, Toscana, Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Piemonte, Provincia Autonoma di Bolzano e Valle d'Aosta.

Gli ambiti di intervento dei mediatori culturali sono molteplici: da quello sanitario a quello scolastico-educativo; da quello amministrativo a quello giudiziario, a quello dell'accoglienza di primo livello. I mediatori, inoltre, sono impiegati costantemente nelle Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato.

---

<sup>9</sup> La mediazione interculturale, intesa come strumento utile all'integrazione degli stranieri e alla valorizzazione delle diversità, è stata introdotta per la prima volta nella normativa nazionale dall'art. 36 e dall'art. 40 della L. 40 del 6 marzo 1998, "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", in seguito recepiti rispettivamente dall'art. 38 e dall'art. 42 del D. Lgs. 286 del 25 luglio del 1998, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione*.

Diversamente da altri Paesi, in Italia la figura del mediatore non è limitata a una funzione meramente “linguistico-culturale”, ma è quella di un autentico ponte che mette in contatto mondi culturali anche profondamente diversi, in un quadro di integrazione sociale.

### 1. **La mediazione culturale nel Sistema di accoglienza italiano dei richiedenti asilo e nei percorsi di tutela umanitaria dei rifugiati**

Questo patrimonio di competenze ed esperienze maturato in Italia nel corso di tre decenni pieni, ha trovato applicazione nel sistema di accoglienza dei profughi degli ultimi anni. In proposito, il sociologo e formatore **Lahcen Aalla** osserva:

Pur con livelli diversi tra le Regioni, l'Italia ha maturato una significativa esperienza di gestione della migrazione e di costruzione di sistemi di accoglienza dei profughi. Alcuni servizi pubblici e del privato sociale sono diventati dei veri dispositivi di mediazione interculturale operativi. Personale multietnico e multidisciplinare assiste direttamente i migranti e i rifugiati ed offre consulenza ad altri enti. L'esperienza di sostegno psicologico ai rifugiati vittime di tortura dimostra quanto essi portino con sé sofferenze maturate durante il primo impatto con l'Italia, a causa di problemi comunicativi, incomprensioni o conflitti legati all'impossibilità di relazionarsi adeguatamente.

Il sistema di accoglienza profughi in Italia si svolge in diverse fasi:

- 1) la fase degli *hotspot* nei CPSA (Centri di primo soccorso e accoglienza) per effettuare il foto-segnalamento e lo screening sanitario, quindi l'accoglienza di emergenza nei CDA (Centri di accoglienza) o CARA (Centri di accoglienza per richiedenti asilo), al fine di espletare la domanda di protezione internazionale;
- 2) la fase dei percorsi di tutela umanitaria per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), gestito attraverso gli enti locali con l'essenziale supporto del terzo settore, che offre soprattutto servizi per l'accoglienza e l'integrazione dei soggetti beneficiari.

Nella prima fase, l'opera di interpretariato è molto delicata e complessa, perché si attiva in un contesto di emergenza e di “controllo”. Dopo il breve passaggio al CPSA, il trasferimento a un CARA, a un CDA o a un CIE determina già per il richiedente asilo un destino di accoglienza o di rimpatrio. Alcuni profughi che hanno vissuto l'esperienza del rimpatrio attribuiscono spesso la causa

all'interprete che, secondo loro, non avrebbe tradotto bene o non avrebbe usato "il suo privilegio" di essere ascoltato dai commissari per favorire il richiedente asilo. La stessa origine etnica dell'interprete è vissuta spesso come fattore di beneficio o di sfavore. Il continuo cambiamento della provenienza dei rifugiati pone anche un problema di reperimento di personale qualificato in grado di comunicare nella lingua o nel dialetto degli utenti. Inoltre, il lavoro di interpretariato con operatori che hanno mansioni di controllo lascia poco spazio alla mediazione interculturale. Questo, però, non vuol dire che la mediazione sia inutile in questi contesti ma, al contrario, che occorre rafforzare la qualifica del mediatore, con particolare attenzione alle competenze relazionali e alla gestione dei rapporti interpersonali nei contesti di emergenza.

Nel *Sistema di protezione e integrazione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)*, sono già previsti mediatori interculturali. Il mediatore interculturale nel sistema di accoglienza è chiamato a facilitare la comunicazione, mediare i conflitti e informare sui contesti sociali e culturali del contesto di arrivo dell'utente e decodificare linguaggi, chiarificare contesti e situazioni a suo favore. Oltre a queste mansioni che si svolgono generalmente in situazioni di colloquio, il mediatore interculturale è chiamato a operare nella gestione della vita quotidiana del gruppo e degli individui. Questo gli impone di aggiungere alle sue competenze di comunicazione e di relazione anche competenze di lavoro in una équipe educativa.

La psicopsicologa francese Margalit Cohen-Emèrique ritiene che la mediazione interculturale permette di far comunicare una cultura minoritaria con una cultura dominante al fine di favorire un dialogo equo. Il mediatore culturale deve infatti possedere caratteristiche ascrivibili (l'appartenenza alla cultura originaria degli utenti), oltre che acquisite. La condivisione dello status di immigrato (anche se non più attuale nel caso dell'acquisizione della cittadinanza italiana) della stessa origine etnica è un fattore che permette all'utente di sentirsi rappresentato nel servizio e di potersi esprimere senza bisogno di mimetizzarsi o di non comunicare tutto di sé. La mediazione è una *negoiazione che si attiva attorno alla lingua e alla cultura ed alle questioni legate all'identità*. Il progetto di vita e di immigrazione nella sua coerenza o meno, esercita un'importante influenza sul percorso migratorio e anche sulla vita dei figli nati o cresciuti durante il soggiorno in un Paese terzo. Ma anche uno strumento normativo come il "Regolamento di Dublino" potrebbe determinare lo stato di blocco o di "essere da nessuna parte", essere

sospeso nel nulla. Spesso non è solamente il desiderio di migrare in un Paese dove si pensa di stare meglio che determina la difficoltà di obbedire alle regole della comunità europea e fermarsi nel Paese che si considera di transito: ci sono sempre anche legami familiari da connettere e altri fattori storici e sociali da prendere in considerazione. Certamente, la mediazione interculturale non è un advocacy e non può pretendere di abbattere completamente tutte le barriere.

## **2. La mediazione culturale nei Paesi di provenienza dei migranti per rendere coscienti i giovani sui rischi delle migrazioni incontrollate.**

Accanto al suo ricorso, quasi strutturale, nell'ambito dell'accoglienza, recentemente la figura del mediatore culturale ha trovato un suo impiego anche nell'ambito della cooperazione attivata da varie ONG in alcune regioni di provenienza dei migranti, al fine di prevenire le migrazioni incontrollate con azioni formative e pedagogiche rivolte soprattutto ai giovani.

**Lahcen Aalla**, riferendosi ai contesti urbani e rurali del **Marocco**, scrive:

La cooperazione allo sviluppo ha attivato vari progetti di prevenzione della migrazione illegale e della promozione di una migrazione consapevole e legale. Oltre a sostegni materiali per i territori di maggiore arrivo dei migranti o rifugiati, ci sono anche azioni pedagogiche che accompagnano gruppi di giovani in percorsi educativi. Per operare in un Paese straniero, portatore di una cultura diversa, alcuni progetti hanno cercato la consulenza di mediatori interculturali che intervengono nella fase di concepimento dei progetti pedagogici, nella fase della formazione degli operatori locali sull'utilizzo di questi strumenti con i giovani e anche nella fase di svolgimento dei laboratori. Il mediatore interculturale fornisce allora agli autori dei percorsi educativi informazioni sul contesto locale, sulla nozione di infanzia e adolescenza nella cultura locale e sugli aspetti familiari, culturali, religiosi e antropologici da prendere in considerazione nell'interazione con i beneficiari e con tutta la comunità locale. Egli facilita la comunicazione tra gli esperti italiani e le persone locali (operatori, referenti delle istituzioni partners e beneficiari diretti) nelle diverse fasi del progetto. Il mediatore interculturale, in questi casi, è stato scelto con criteri che prendono in considerazione la sua origine dallo stesso Paese dove svolge il progetto, la sua significativa esperienza di immigrazione in Italia e, infine, la sua esperienza di lavoro con operatori italiani nei contesti istituzionali di formazione, cura, ascolto e sostegno.

In Marocco, per esempio, la presenza su tutto il territorio del Regno di persone straniere è diventata molto visibile nelle strade, nel lavoro e nei quartieri abitativi. La maggioranza degli stranieri proviene dall’Africa subsahariana, gli altri provengono dal Medio Oriente, dalle Filippine e dalla Cina, oltre agli spagnoli nel nord del Paese. Alcune presenze sono storiche e riguardano persone e famiglie che avevano scelto di mantenere o prendere dimora nel Regno dopo l’indipendenza: si tratta particolarmente di francesi e spagnoli (ex colonizzatori del Paese) e di cittadini di alcuni Paesi che hanno stabilito con il Marocco degli accordi di libera circolazione, come il Senegal. Per la sua posizione geografica a 14 chilometri di mare dalle sponde europee, il Marocco è sempre stato un Paese di transito verso l’Europa. A causa della collaborazione tra le autorità marocchine e quelle europee e particolarmente spagnole, il numero dei passaggi attraverso il Marocco è diminuito tantissimo dal 2005. Dal 2010, il flusso migratorio verso il Marocco aumenta molto con una tendenza al ribasso dei passaggi clandestini verso l’Europa, trasformando il Paese in una terra di immigrazione. Quasi tutti i migranti, che si fermano o che hanno intenzione di continuare la strada verso l’Europa, provengono da zone di conflitti come la Nigeria, Ghana, Mali e Siria. Le autorità marocchine hanno avviato una campagna di regolarizzazione nel 2014, seguita da una seconda fase attiva da dicembre 2016 con scadenza prevista a dicembre 2017. É difficile ottenere statistiche certe sulla quantità di immigrati o di transitanti stranieri nel Paese, ma la loro presenza è molto visibile, come sono visibili le condizioni di degrado e di miseria in cui vivono; non è insolito incontrare mendicanti subsahariani e siriani davanti ai semafori o alle porte dei luoghi di culto delle città grandi e medie, o notare il degrado delle loro abitazioni nei quartieri poveri. Nei territori marocchini del nord, vicino alle enclave spagnole di Ceuta e Melilla, sono sorti insediamenti dentro le foreste (Parco naturale di Guru Guru) abitati da immigrati in attesa di entrare in Europa attraverso Ceuta e Melilla. Malgrado la costruzione ed il rialzamento dei muri per scoraggiare i migranti, queste due città vedono periodicamente tentativi collettivi da parte di migranti subsahariani di attraversare il muro; tentativi che sono affrontati spesso con violenza dalle forze dell’ordine dei due Paesi che collaborano insieme.

Come in Europa, la presenza di persone straniere nel territorio marocchino pone problemi legati all’accesso ai servizi, al godimento dei diritti, alla scolarizzazione,

alle cure sanitarie, all'assistenza materno-infantile, all'educazione ed alla comunicazione. Al momento, i migranti che possono beneficiare della regolarizzazione possono contare, per ottenere informazioni ed essere orientati ai servizi, sulla presenza di operatori e mediatori interculturali messi a disposizione dai sindacati o da alcune associazioni. Alcune ONG operanti nell'assistenza ai rifugiati e ai migranti stranieri in Marocco contano su mediatori interculturali scelti tra ex studenti subsahariani nelle scuole e università marocchine o tra gli stessi immigrati. Si tratta per ora solamente di operatori dell'informazione e traduttori. In Marocco manca ancora un profilo professionale e formativo del mediatore interculturale, così come manca una formazione di questa figura professionale. Ad oggi ci sono pochissime occasioni per promuovere la mediazione interculturale e diffondere l'esperienza italiana di questa figura nei servizi sociali, sanitari, educativi e giudiziari e nei processi di integrazione degli stranieri nel territorio.

Quando parte, un/a migrante, o un/a rifugiato/a, lascia dietro di sé e, al tempo stesso, porta con sé dei legami, degli alleati morali e emotivi che lo sostengono, lo aiutano, gli danno la forza per sopportare le difficoltà e acquisire la forza per continuare. Egli/essa deve imparare a gestire questi legami e a adattarli al mondo che cambia attorno a lui/lei, deve costruire degli equilibri per fare convivere il suo mondo interiore con il suo nuovo mondo. Questa sua fatica a costruire gli equilibri tra due mondi diversi determina il suo percorso di integrazione, nel quale interagiscono tutti quegli operatori che compongono il sistema di mediazione interculturale. Chi parte lascia anche persone con cui aveva dei legami: familiari che hanno avuto spesso un ruolo nella costruzione del progetto di migrazione o che lo hanno prescelto per partire e coadiuvato ad organizzare i mezzi per la partenza. Le attese di queste persone e le loro interazioni con il migrante influenzano molto il suo percorso, determinando anche il suo benessere o la sua sofferenza. Nei casi dei minori non accompagnati è ormai consuetudine dei servizi comunicare con i genitori tramite i mediatori interculturali, oppure effettuare delle missioni nel Paese di origine. Questa attenzione si estende anche ai parenti di coloro che hanno perso i loro cari nel tentativo di raggiungere la riva nord del Mediterraneo. Da una prima constatazione, si nota che l'annegamento nel mare dei primi non frena la partenza di altri, anzi spesso determina la partenza e la stessa sorte di gruppi successivi proveniente dalla stessa zona o parenti dei primi. Oltre

alle azioni di sostegno economico e sociale, si propongono anche azioni di sostegno di tipo psicosociale. Ma in un contesto rurale non occidentale, la nozione di benessere psicofisico ha connotati diversi da quello conosciuto in Italia, e la psicologia si manifesta con segnalazioni di patologie gestite dai servizi di igiene mentale e dai manicomi. In seguito ad un primo monitoraggio realizzato dal personale locale, gli esperti italiani hanno scelto un percorso di sostegno psicosociale insieme alle operatrici locali ed alle donne beneficiarie dell'iniziativa. L'introduzione del mediatore interculturale proveniente dall'Italia ha permesso di mediare le resistenze di una psicologia troppo attaccata agli insegnamenti della psicologia europea coloniale, ancora diffusa in Marocco, e ad ascoltare le donne parenti delle vittime, a valorizzarne i contenuti ed utilizzarli come leva terapeutica durante il percorso di sostegno. In tale modo, hanno trovato ottimizzazione ed utilità nel percorso valori culturali come i rituali tradizionali, i detti e proverbi locali, le espressioni artistiche manifestate attraverso il ricamo o la lavorazione dei tappeti. In conclusione, quando si parte ci si arricchisce con nuove esperienze. Nel caso della mediazione, la ricchezza è doppia, perché l'esperienza è un continuo approfondimento di esistenze, di identità culturali, di conoscenze e credenze e anche un continuo scambio sui significati e sul senso di parole, di atteggiamenti e di azioni. Tutta questa ricchezza è possibile con la presenza di un'altra persona curiosa e bisognosa di sapere: l'operatore italiano. Quando si ritorna a "casa" per lavorare nel campo sociale e culturale, si porta con sé una conoscenza maggiore: quella di chi si è allontanato dal quadro per osservarlo meglio...

## **COOPERAZIONE E IMMIGRAZIONE: AGIRE NEI PAESI DI PROVENIENZA DEI PROFUGHI PER PREVENIRE MIGRAZIONI INCONTROLLATE.**

Tra le tante Regioni africane di provenienza di migranti e profughi, quella della Casamance, a sud del Senegal, è una delle meno note e in cui meno si è operato nel quadro della cooperazione internazionale.

Insanguinata da una ventennale guerra indipendentista contro il governo centrale del Senegal, la Casamance attraversa, dal 2004, una fase di lenta ricomposizione sociale post-conflitto in cui gioca un ruolo fondamentale lo sviluppo amministrativo dei Comuni e il loro potere di risposta ai bisogni delle comunità locali.

Situata ai confini con il Gambia e con la Repubblica di Guinea, la Casamance è stata sempre territorio di immigrazione e di profughi provenienti da questi due Stati. La crisi interna esplosa a cavallo tra 2016 e il 2017 in Gambia ha causato l'ingresso nelle regioni di gruppi sempre più numerosi di persone in cerca di salvezza, con la conseguente proliferazione di IDP's camps (Internally Displaced Persons Camps) in tutta l'area. Molti di questi gruppi hanno scelto successivamente di migrare lungo la rotta Sahariana, procedendo fin verso il Maghreb e tentando di raggiungere l'Europa.

Queste recenti migrazioni si sono aggiunte, nel primo trimestre dell'anno, a quelle di coloro che, a flussi costanti, partono dai villaggi della Casamance in cerca di una migliore condizione di vita nel continente europeo. Anche se il fattore di spinta è prevalentemente economico, risulta difficile definirli migranti volontari, in quanto la loro scelta è profondamente condizionata dall'indigenza e dall'assenza di prospettive di sviluppo in loco. A questi elementi vanno aggiunti la scarsa conoscenza dei rischi dei viaggi migratori e la difficoltà dei Comuni di conoscere e orientare le comunità stesse, non avendo adeguatamente sviluppato gli strumenti dello stato civile.

**Sviluppo amministrativo** dei Comuni, **sviluppo economico del territorio** e **coesione sociale delle popolazioni locali** costituiscono tre elementi del tutto interdipendenti che possono definire buone prassi di cooperazione decentrata tra Comuni dei Paesi Ue e omologhi senegalesi della Casamance. Buone prassi che possono concretizzarsi soprattutto nel trasferimento di *know how* in materia di pubblica amministrazione, di formazione del personale locale, e possono avere ricadute sullo sviluppo di servizi essenziali (anagrafici, sanitari, scolastici, ecc..) e di attività produttive del territorio. Buone prassi, da ultimo, che

possono servire a contrastare la dispersione umana causata da migrazioni che privano drammaticamente molte popolazioni africane delle generazioni più giovani e più produttive.

**Famara Sané**, professore di Relazioni internazionali presso l'Université Cheikh Anta Diop di Dakar, Senatore della Repubblica del Senegal e Presidente della Commissione Affari esteri dal 2007 al 2012, è dal 2002 Sindaco (Maire) del Comune di Bona, un nucleo di circa 1.287 abitanti situato nella regione amministrativa di Sédhiou, distretto di Bounkiling.

Egli illustra i motivi e le ricadute che possono avere interventi di cooperazione internazionali in Casamance, secondo i seguenti punti:

1) **Le ragioni per cui le persone migrano da Casamance (Senegal) in Europa**

La migrazione da Casamance colpisce in gran parte i giovani in cerca di opportunità che non riescono a trovare nei loro territori d'origine. La Regione naturale della Casamance ha molte caratteristiche geografiche, sociologiche e culturali che la differenziano da altre entità del Paese. Oggi si trova ad affrontare un alto tasso di emigrazione dei giovani attraverso l'asse del Niger-Libia-Italia-Marocco/Europa.

In generale c'è una stretta connessione tra sviluppo ed immigrazione. Indubbiamente, l'arrivo di cittadini di Casamance in Europa sin dai primi anni di indipendenza dei Paesi africani era legato al bisogno di manodopera del governo francese nel settore automobilistico, tessile e delle costruzioni. Le basi di questo movimento derivano da una situazione di sottosviluppo e povertà estrema.

I primi movimenti di emigrazione sono orientati verso i maggiori centri urbani del nord del Senegal e del Gambia alla ricerca di un lavoro remunerativo, in relazione con il ciclo di siccità in Senegal, a partire dal 1970. Inizialmente, questo movimento è contrassegnato da un' "andata e ritorno". Nella stagione secca, i giovani viaggiano verso le grandi città in cerca di lavoro per soddisfare le esigenze della popolazione durante la stagione magra (agosto-ottobre). Dal mese di maggio, si torna ad impegnarsi in agricoltura.

Ma questo movimento si è interrotto con lo scoppio del conflitto armato che ha fatto dei giovani il primo obiettivo dei "combattenti per la libertà" per potenziare i propri ranghi. Inoltre, i giovani sono diventati il bersaglio delle autorità dei Paesi in cui si trasferiscono, che li considerano come sostenitori di gruppi armati. Il 26 dicembre 1982 è considerato l'inizio di

un conflitto che covava da tempo sotto la cenere: la lotta armata a Casamance. Da allora, vari cicli di violenza si sono succeduti nella Regione naturale della Casamance instaurando un clima di insicurezza permanente, e come conseguenza immediata, il declino dell'economia locale.

A causa della crisi economica del 1990, aggravata dalle politiche di aggiustamento strutturale, il futuro di Dakar appare senza speranza. L'Europa diventa l'Eldorado dei giovani casamancesi. Con la caduta di Gheddafi, le porte verso l'Europa mediterranea restano in gran parte aperte. Le risposte finora date dal governo e dai suoi partner allo sviluppo non si sono ancora tradotte in risultati efficaci per incrementare positivamente le attività economiche e sociali alle popolazioni della Casamance.

## **2. Le esigenze del Comune di Bona per il suo sviluppo amministrativo, economico e sociale**

Il Comune di Bona è situato nella Regione di Sédhiou, che si estende nella parte sudoccidentale del Senegal, nella media [Casamance](#), ad ovest del Dipartimento di Bounkiling, ha una superficie di 150 chilometri quadrati con una popolazione totale di 9433 abitanti, di cui 4832 donne. Il Comune di Bona si trova a 3 km dalla RN 4 del villaggio di Boughary, 19 km dalla capitale del Dipartimento di Bounkiling e 68 km da Sédhiou. È confinante a nord con la Repubblica del Gambia, al sud con il fiume Soungrougrou (affluente del fiume Casamance), a est con la città di Inor e ad ovest con il comune di Diacounda. Il suo clima è simile a quello della Guinea, umido e secco, e la pioggia varia dai 1000 a 1200 mm/anno.

Le valli ed il fiume sono i principali *asset* per lo sviluppo di attività socio-economiche come l'agricoltura, l'allevamento, la pesca, l'acquacoltura: espressioni del potenziale naturale esistente. Forte di tutte queste opportunità naturali, il comune di Bona ha un Consiglio comunale di 40 consiglieri, di cui 20 donne, eletti per 5 anni, con spazio anche alle esigenze prioritarie espresse dalle popolazioni delle aree periferiche:

1. miglioramento della produzione agricola, attraverso la facilitazione dell'accesso degli agricoltori alle sementi di qualità ed attrezzature agricole sostenibili per l'ambiente;
2. miglioramento della produzione ittica attraverso la realizzazione di progetti di pesca e dell'acquacoltura;
3. desalinizzazione e la lotta contro l'acidità e l'insabbiamento di alcune valli di riso;

4. Formazione professionale per i giovani nel settore artigianale (carpenteria, muratura, tessitura, parrucchieria, informatica, etc.);
5. La costruzione di infrastrutture sociali (aule, centri sanitari, pozzi moderni, sale con computer)
6. Equipaggiamento di attrezzature sanitarie, università e scuole superiori per migliorare le prestazioni ed i servizi;
7. L'accesso all'acqua potabile ed all'elettricità, con l'estensione delle reti idrauliche ed elettriche per tutti i villaggi e le famiglie;
8. L'informatizzazione dei servizi comuni (stato civile, amministrazione).
9. Miglioramento della copertura telefonica, che è molto bassa;
10. L'apertura di cooperative per il raggiungimento di cicli di produzione.

### **3. Linee di cooperazione decentrata in Senegal per evitare la migrazione pericolosa**

Nel suo Piano Senegal Emergent (PSE) e nel suo asse 3, relativo alla "Governance, le Istituzioni, pace e sicurezza", all'obiettivo strategico 1: promuovere la sostenibilità dei territori e centri di sviluppo, con lo sviluppo di centri economici integrati, la localizzazione delle politiche pubbliche, sviluppo del potenziale delle entità eco-geografica.

L'asse 1 relativo alla "crescita, la produttività e la creazione di ricchezza" prende in considerazione nel suo obiettivo 4, la questione delle migrazioni internazionali e al di fuori del Senegal sottolineando l'interesse: i) per stabilire un coinvolgimento politico dei senegalesi all'estero, in sforzi di sviluppo, promuovendo il trasferimento di conoscenze e competenze dei senegalesi all'estero (SE) e la creazione di un dispositivo strategico di informazioni senegalese all'estero per opportunità di investimenti produttivi.

Al fine di evitare migrazioni pericolose, in Europa in particolare, molti studi si concentrano sullo sviluppo, il cui scopo è quello di creare le condizioni necessarie per impedire l'emigrazione.

Alla luce delle difficili condizioni affrontate dai migranti durante il viaggio e le difficoltà che possono avere nei Paesi di accoglienza, gli investimenti a monte sembrano un modo adatto

per lo sviluppo delle regioni di emigrazione. Noi non siamo tra coloro che pensano che il controllo della migrazione attraverso l'investimento nelle aree di partenza possa indebolire le Regioni beneficiarie e la cooperazione tra l'Occidente e l'Africa sub-sahariana. La libertà di movimento è tutt'altro rispetto all'apertura automatica e immediata delle frontiere. Questa apertura deve prendere in considerazione gli scambi win-win nel quadro della cooperazione decentrata e di partenariato.

Affrontare le cause delle migrazioni è un investimento nelle aree di partenza.

***In conclusione, Famara Sané afferma:***

È certo che la maggior parte dei migranti preferisce rimanere nel loro Paese di origine, perché hanno la loro famiglia, la loro cultura, le loro radici. È urgente per aiutare i comuni di Casamance, sviluppare le loro attività socio-economiche: creare posti di lavoro nel Paese di origine, investendo nel settore industriale, tessile, agricolo, della pesca e dell'allevamento.

Ridurre la povertà in Casamance, è il modo più efficace per combattere l'immigrazione clandestina.

# THE EUROPEAN UNION, MUNICIPALITIES AND COMMUNITIES FACING THE REFUGEE CRISIS

## PART 1

---

The **first section** of this paper outlines a general framework of migration in relation to the EU countries, with particular reference to the flows of refugees registered over the past two years, and the impact they had on countries of destination.

Firstly, the phenomenon is presented on the basis of statistics aiming at quantify the flows as a whole, as well as identifying the main features of its development, also in relation to countries of destination.

Secondly, this paper offers a general description of the mechanisms set up by the EU to manage reception and humanitarian protection schemes for migrants, with particular reference to the *European Agenda on Migration* and the critical issues that followed its adoption by the European Commission.

### OVERALL STATISTICAL FRAMEWORK

Migration from third countries to the EU is a complex phenomenon that can be classified and analysed from many different angles, according to the selected criteria. Statistical frameworks are most commonly based on the principle of the *legality* of the entrance and permanence of migrants in Europe. Migration flows are first considered in relation to the regulations adopted by single States, as well as the EU legislation (Schengen Borders Code, Visa Code, Dublin III Regulation) and then they are matched with other indicators such as, for example, push or pull factors, which would better define the type of migration.

Official Eurostat<sup>1</sup> data on EU migration refer to 2015. As for the year 2016, available data exclusively focus on asylum seekers.

According to the first data as of 1 January 2015, third countries citizens living in the EU-28 are estimated at 19,8 million out of 500 million inhabitants (3,9%). Throughout 2014, people who migrated from third countries to the EU-28 are estimated at 1.9 million.

---

<sup>1</sup> Foreign-born population by country of birth, 1 January 2015 (1) in

[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Foreign-born\\_population\\_by\\_country\\_of\\_birth\\_1\\_January\\_2015\\_\(%C2%B9\)\\_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Foreign-born_population_by_country_of_birth_1_January_2015_(%C2%B9)_YB16.png)

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics)

[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Foreign-born\\_population\\_by\\_country\\_of\\_birth\\_1\\_January\\_2015\\_\(%C2%B9\)\\_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Foreign-born_population_by_country_of_birth_1_January_2015_(%C2%B9)_YB16.png)

Among host countries, Germany leads with 403.100 persons hosted; followed by the UK with 256.100, Spain with 93.500, France with 87.200, Austria with 63.400 and Italy with 62.600 (6<sup>th</sup> in the rank). These data are processed on the basis of administrative sources (population registry, residence registry or work permits, health care or tax documents, asylum application, refugee status recognition) and refer to immigrants for reasons of legitimate interest (work, medical care, study, family reunification, etc.), as well as asylum seekers and refugees.

This statistical framework was further complicated by the so-called *European refugee crisis* started in 2015 and still unsolved which led to a sharp increase in the asylum-seekers arrivals from third countries, making it difficult for the EU States to shelter them. The analysis of the specific Eurostat<sup>2</sup> data reveals that the total number of asylum seekers gradually rose from 431.000 in 2013 to 627.000 in 2014 and 1,3 million in 2015. The main countries of origin were Syria (360.000 in 2015, accounting for 29 % of total applicants), Afghanistan (14%) and Iraq (10%), followed by Albania, Kosovo (5%) and Pakistan (4%). As for the EU host countries<sup>3</sup>, in 2015 Germany had to cope with the largest number of asylum applications (476.510), followed by Hungary (177.135), Sweden (162.450), Austria (88.160) and Italy (83.540). As for 2016, Eurostat has recently released updated statistics showing a sharp increase in asylum applications in Germany (745.155) and in Italy (now the second country with 123.370 applications) and a substantial decrease in countries such as Austria (41.950), Hungary (29.430) and Sweden (28.865). It is worth reflecting on the repercussions resulting from restrictive measures aiming at reducing migration flows<sup>4</sup> adopted by some States (including Hungary and Austria) and the growth in other EU countries.

---

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics)

<sup>3</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/statistics-illustrated>

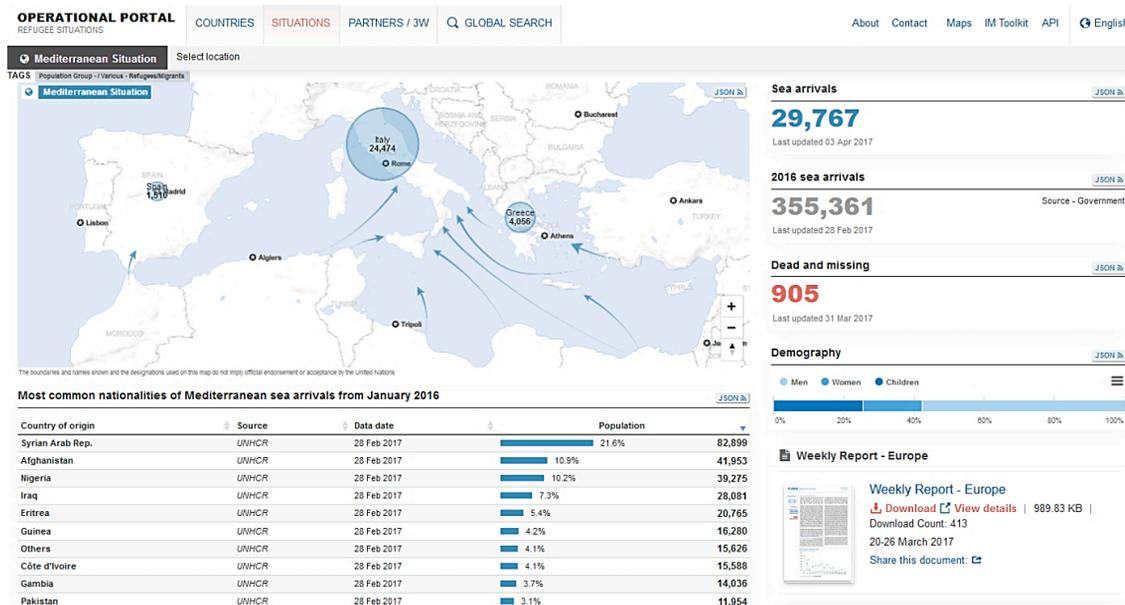
<sup>4</sup>Temporary suspension of the Schengen acquis, asylum seekers rejected, construction of barriers across national borders.

Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [migr_asyappctza]									
Last update	13.03.17								
Extracted on	05.04.17								
Source of data	Eurostat								
CITIZEN	Extra-EU-28								
SEX	Total								
AGE	Total								
ASYL_APP	Asylum applicant								
UNIT	Person								
GEO/TIME	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
European Union (28 countries)	225.150	263.835	259.400	309.040	335.290	431.090	626.960	1.322.825	1.258.865
Belgium	15.165	21.615	26.080	31.910	28.075	21.030	22.710	44.660	18.280
Bulgaria	745	855	1.025	890	1.385	7.145	11.080	20.365	19.420
Czech Republic	1.645	1.235	775	750	740	695	1.145	1.515	1.475
Denmark	2.350	3.720	5.065	3.945	6.045	7.170	14.680	20.935	6.180
Germany (until 1990 former territory of the FRG)	26.845	32.910	48.475	53.235	77.485	126.705	202.645	476.510	745.155
Estonia	15	40	35	65	75	95	165	230	175
Ireland	3.855	2.680	1.935	1.290	955	945	1.450	3.275	2.245
Greece	19.885	15.925	10.275	9.310	9.575	8.225	9.430	13.205	51.110
Spain	4.515	3.005	2.740	3.420	2.565	4.485	5.615	14.780	15.755
France	41.840	47.620	52.725	57.330	61.440	66.265	64.310	76.165	83.485
Croatia	:	:	:	:	:	1.075	450	210	2.225
Italy	30.140	17.640	10.000	40.315	17.335	26.620	64.625	83.540	122.960
Cyprus	3.920	3.200	2.875	1.770	1.635	1.255	1.745	2.265	2.940
Latvia	55	60	65	340	205	195	375	330	350
Lithuania	520	450	495	525	645	400	440	315	425
Luxembourg	455	480	780	2.150	2.050	1.070	1.150	2.505	2.160
Hungary	3.175	4.665	2.095	1.690	2.155	18.895	42.775	177.135	29.430
Malta	2.605	2.385	175	1.890	2.090	2.245	1.350	1.845	1.930
Netherlands	15.250	16.135	15.100	14.590	13.095	13.060	24.495	44.970	20.945
Austria	12.715	15.780	11.045	14.420	17.415	17.500	28.035	88.160	41.950
Poland	8.515	10.590	6.540	6.885	10.750	15.240	8.020	12.190	12.305
Portugal	160	140	155	275	295	500	440	895	1.460
Romania	1.175	960	885	1.720	2.510	1.495	1.545	1.260	1.880
Slovenia	255	190	240	355	295	270	385	275	1.310
Slovakia	895	805	540	490	730	440	330	330	145
Finland	3.670	4.910	3.085	2.915	3.095	3.210	3.620	32.345	5.605
Sweden	24.785	24.175	31.850	29.650	43.855	54.270	81.180	162.450	28.790
United Kingdom	:	31.665	24.335	26.915	28.800	30.585	32.785	40.160	38.785
Iceland	70	35	40	75	115	125	170	345	1.125
Liechtenstein	20	280	105	75	70	55	65	150	80
Norway	14.395	17.125	10.015	8.990	9.675	11.930	11.415	31.110	3.485
Switzerland	16.520	15.900	15.425	23.615	28.400	21.305	23.555	39.445	27.140
Total	256.155	297.175	284.985	341.795	373.550	464.505	662.165	1.393.875	1.290.695

CITIZEN	Extra-EU-28								
SEX	Total								
AGE	Total								
ASYL_APP	First time applicant								
UNIT	Person								
GEO/TIME	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
European Union (28 countries)	152.890	195.840	206.880	263.160	278.280	372.855	562.680	1.257.030	1.204.280
Belgium	11.095	16.595	21.565	25.355	18.335	11.965	14.045	38.990	14.250
Bulgaria	:	:	:	705	1.230	6.980	10.805	20.165	18.990
Czech Republic	1.050	620	380	485	505	490	905	1.235	1.200
Denmark	2.350	3.720	5.065	3.945	6.045	7.170	14.535	20.825	6.055
Germany (until 1990 former territory of the FRG)	21.325	27.575	41.245	45.680	64.410	109.375	172.945	441.800	722.265
Estonia	15	35	30	65	75	95	145	225	150
Ireland	3.795	2.650	1.915	1.280	940	940	1.440	3.270	2.235
Greece	:	:	:	9.310	9.575	7.860	7.585	11.370	49.875
Spain	:	:	2.550	2.970	2.350	4.285	5.460	14.600	15.570
France	:	42.070	48.030	52.140	54.265	60.475	58.845	70.570	75.990
Croatia	:	:	:	:	:	1.045	380	140	2.150
Italy	30.140	17.640	10.000	40.320	17.170	25.720	63.655	83.245	121.185
Cyprus	3.920	3.200	2.835	1.745	1.590	1.150	1.480	2.105	2.840
Latvia	50	50	60	335	190	185	365	330	345
Lithuania	:	210	370	405	560	250	385	275	410
Luxembourg	:	:	:	1.915	2.000	990	1.030	2.360	2.065
Hungary	:	:	:	:	:	18.565	41.215	174.435	28.215
Malta	2.605	2.385	145	1.865	2.060	2.205	1.275	1.695	1.735
Netherlands	13.380	14.880	13.290	11.560	9.660	9.815	21.780	43.035	19.285
Austria	:	:	:	:	:	25.675	85.505	39.860	
Poland	7.200	9.655	4.330	4.985	9.175	13.970	5.610	10.255	9.790
Portugal	160	140	155	275	290	500	440	870	710
Romania	:	:	:	1.695	2.420	1.405	1.500	1.225	1.855
Slovenia	240	175	195	305	260	240	355	260	1.265
Slovakia	:	:	315	320	550	290	230	270	100
Finland	:	:	:	:	2.905	2.985	3.490	32.150	5.275
Sweden	24.275	23.600	31.785	29.630	43.835	54.255	74.980	156.110	22.330
United Kingdom	31.290	30.645	22.615	25.870	27.885	29.640	32.120	39.720	38.290
Iceland	:	:	:	:	:	:	:	:	1.105
Liechtenstein	:	:	:	:	:	:	:	:	75
Norway	14.045	16.470	9.270	8.520	9.210	11.430	10.910	30.470	3.240
Switzerland	15.105	14.415	13.420	19.230	25.775	19.315	21.940	38.060	25.820
Total	182.040	226.725	229.575	290.905	313.265	403.600	595.530	1.325.565	1.234.525

Eurostat, Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data.  
Last update: 13-03-2017.

For a more comprehensive overview of the refugee flows, it is useful to refer to the UNHCR<sup>5</sup> monitoring tool on transit along the Mediterranean routes. These data are constantly updated and offer figures on escaping migrants. According to these findings, in 2016 358.923 migrants<sup>6</sup> arrived by sea, while those dead or missing along the routes amounted to 4.913. Over the first two months of 2017, arrivals already reached 16.765, while the estimate for dead and missing is 487. These data clearly depict an emergency situation with growing numbers for Italy, Greece and to a lesser extent Spain, being the most exposed EU countries. A significant number of migrants arriving in Greece from Turkey or through the Aegean sea are also travelling along the Balkans land routes, trying to reach Northern Europe: according to the FRONTEX agency, in 2016 these migrants amounted to 102.430<sup>7</sup>. The frame is completed with the data of migrants entering the EU by land, crossing the Eastern borders: according to FRONTEX, in 2016 they amounted to 1.349.



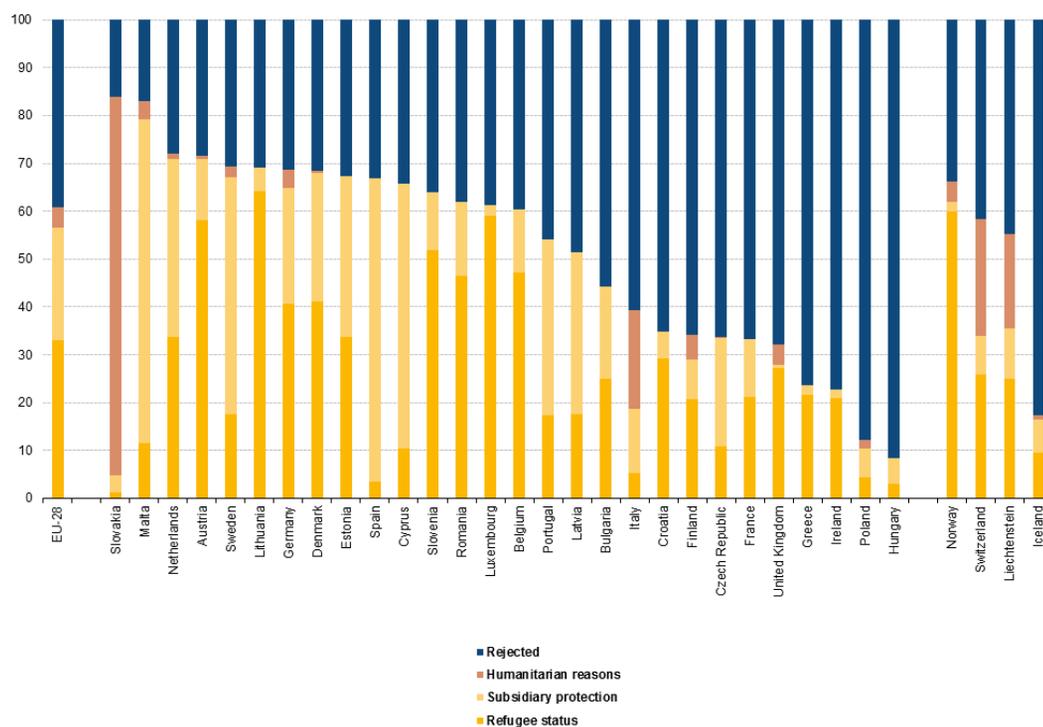
Source: UNHCR, Operational Portal Refugees Situation, <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (updated to 03.04.2017)

<sup>5</sup> <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

<sup>6</sup> Data updated to 18 December 2016: : <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/52620>

<sup>7</sup> <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>

Since these data mainly focus on *legal* migration, this framework fails to properly take into consideration *illegal* immigrants (eg. those who remain in the EU without a valid residence permit, or who had their asylum application rejected), or the recent flows of people escaping from war zones (such as of rejected refugees or unaccompanied minors, often invisible to administrative bodies). The main reason is that only a small fraction of *illegal* migrants is somehow registered: they are mostly people having been identified after a document check who are subject to repatriation measures. Still, a large proportion of people lacking the legal requirements to stay in EU countries avoids any identification and, consequently, they are not included in the statistical calculation.



Note: based on original (not rounded) figures.  
 Source: Eurostat (online data code: migr\_asycfststa)

Eurostat, *Distribution of first instance decisions on (non-EU) asylum applications, 2016*,  
[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Distribution\\_of\\_first\\_instance\\_decisions\\_on\\_\(non-EU\)\\_asylum\\_applications\\_2016\\_\(%25\)\\_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Distribution_of_first_instance_decisions_on_(non-EU)_asylum_applications_2016_(%25)_YB17.png)

In order to better manage the impact of refugee flows, statistical frameworks need to acknowledge push factors from third countries and pull factors to the EU countries as primary criteria in surveys and trend identification. As a result, such data would better support the elaboration of policies and operational practices to address the different types of migration (voluntary, forced, economy-driven, etc.) and not only on the basis of the legality of the entry, as this criterion is still too influenced by the different national legislation.

## HOW THE EU TACKLES MIGRATION FLOWS: PROBLEMS AND OPERATIONAL PROSPECTS

For the first time since the end of World War II, the EU member States are mainly seen as countries of destination for a growing number of refugees from third countries. Over the last decade migration trends to the EU have changed dramatically, especially in the proportion between economy-driven migration (stable or slightly declining) and forced migration (rising). Also due to the ongoing economic recession, the EU countries are less attractive in terms of positive social mobility factors while, on the other hand, are more attractive in terms of protection and freedom offered to their residents. In other words: people and groups escaping from persecution and conflicts are looking at Europe as a destination where they can obtain what we define as asylum all the more often.

Unfortunately, this shift produced a striking imbalance in terms of reception among EU countries. The States facing the Mediterranean sea (like Italy, Greece and Spain) and closer to the migratory routes are the ones most involved in both emergency rescue, initial reception and humanitarian protection of refugees. Such actions required a significant allocation of economic, human and operational resources, as well as a complex management of the impacts on the host areas and populations: these efforts were not sufficiently shared at EU level and demonstrated that part of the current legislation, such as Dublin III Regulation are far from being (2013)<sup>8</sup> up to the challenge.

---

<sup>8</sup> Regulation (EU) No. 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 setting the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604>). On 4 May 2016, the European Commission submitted a proposal for a new reform of the Dublin Regulation, which, however, has not yet been implemented.

This Regulation focuses on the granting of the refugee status and the resulting international protection, stipulating that the first EU country applicants set foot in shall be responsible for the examination of the asylum application, reception, and subsequent humanitarian protection. As a result, it is virtually impossible to transfer a refugee to another EU country.

In order to share the burden of reception, the European Commission developed a plan, the *European Agenda on Migration* (May 2015), aimed at relocating refugees across all EU Member states. This plan, however, encountered strong opposition from many countries in Northern and Eastern Europe, so much so that it has not been enforced yet.

The escalation of wars and humanitarian emergencies in regions close to Europe (such as Syria, Iraq, Libya, in addition to the instability in the Horn of Africa, West Africa, Afghanistan), increased the migratory waves between 2014 and 2016 leading to the opening of relatively new routes (eg. the so-called "Balkan route" in Eastern European countries) and, as a result, entailing restriction or closure measures in many States. Starting from June 2015 Hungary, Great Britain, Estonia and Macedonia stepped up control measures at their borders in a rapid succession. Between September 2015 and February 2016 Austria, Hungary, Slovenia, Denmark, Sweden and Norway repeatedly suspended the Schengen acquis, on the grounds of the measures exceptionally envisaged by Art. 78 of the TFEU. In June 2015, Hungary unilaterally opted to suspend the Dublin Regulation, rejecting asylum seekers pressing at the Serbian-Hungarian border. Conversely, in August 2015, Germany decided to unilaterally suspend the Dublin Agreements to independently process the application of Syrian refugees.

This situation, defined by the media as *European refugee crisis*, unveiled how difficult it is for EU institutions to offer shared and effective solutions to migration both working on the outside (relations with third countries and international cooperation) and inside (strengthening of CEAS, Common European Asylum System). The risks posed by the escape routes of the Mediterranean and of the land routes, causing a high number of deaths and missing in the crossing, urge simultaneous action on the two sides: flows at the source need to be managed and, on the other hand, EU countries shall ensure appropriate protection to people escaped from wars and persecutions.

On both fronts, public policies and operational processes need to be implemented to coordinate all decision-making levels (European, national, regional and local) in accordance with subsidiarity and proportionality principles. In particular, municipalities, as proximity bodies closest to community needs, cannot be marginalised in the decision-making processes, nor weakened in the economic and operational resources.

Municipalities shall be enabled to play a role both in cooperation with counterparts from “fragile” countries by encouraging the development of democratic structures capable of ensuring sustainable living conditions for local populations, and in the management of the impact of migratory flows to obtain real integration in the community.

To achieve this aim, citizens in countries of destination need to be involved to prevent possible conflicts and to implement good practices of social and intercultural mediation, so that social partners, organisations, foreign communities and individual migrants are not only background actors but can be part of a common destiny and. An authentic European destiny.

## PART 2

---

This section illustrates **three examples of good practices** to address migration impacts both in relation to reception (participatory method used in the regional legislation on social inclusion and anti-discrimination; involvement of cultural mediators in the reception system and in the refugee humanitarian protection pathways), and in connection with decentralised cooperation with refugees' countries of origin. In all three examples Regions and Municipalities represent key actors: both those in European countries involved in receiving and integrating refugees, and those in third countries with regard to decentralised cooperation.

The first two examples, in particular, are intended to proactively show some tools / activities that can be replicated in other European contexts, although in different forms, with the aim of creating conditions for the real integration of migrants, especially, refugees.

The first good practice shows how a regional government can **join efforts** with municipalities and other local players in charge of reception (such as welfare, health care, schools, vocational training institutions) in order to elaborate a specific and articulated legislation to promote social inclusion of migrants.

The second example, based on the long experience gained over the years by the Italian Local Authorities, illustrates the importance of cultural mediators and **cultural mediation** in the reception systems of asylum seekers introduced in Italy five years ago, as well as in special decentralised cooperation actions in countries refugees come from (in this case, Morocco).

The third example, that completes the previous ones, shifts the scope of action to the external side of international cooperation, describing the situation and needs of a municipality in Senegal (Bona) and its region (Casamance), marked by growing migration to the EU countries. The descriptions of needs indicate which action lines should be implemented with the counterpart European municipalities in the context of **decentralised cooperation** aimed at creating sustainable conditions to avoid uncontrolled depopulation and migration to the Sahara or the Atlantic routes.

## **WHAT CAN REGIONS DO TO HELP MIGRANTS ACHIEVE SOCIAL INCLUSION? THE PARTICIPATORY METHOD IN BUILDING LEGISLATION, OPERATIONAL PLANS AND PROJECTS**

As governing bodies, European regions are tasked with steering the other local authorities (provinces, metropolitan cities and municipalities) about *how* to address particularly urgent issues, such as social inclusion of migrants. To fulfil this task, the participatory method proves fundamental, namely through the active involvement of Municipalities, associations of Municipalities, social partners, foreign associations, communities and all involved parties. Such parties need to discuss and work together on legislation and operational planning.

In this respect, the process launched by the Piedmont Region on discrimination prevention and migrant inclusion could be looked as a model for future actions at European level.

**Monica Cerutti**, Piedmont Regional Councillor for Immigration, Civil Rights and International Decentralised Cooperation describes the meaning and the path of this action as follows:

The first meeting of the "Regional Forum of New Citizens and New Towns" was held at the end of October 2013. During the event, a discussion was launched to start drafting a new regional legislation on citizenship promotion. The meeting was attended by about a hundred representatives of Piedmontese migrant associations or service providers to the foreign population. Then, during the meeting, a draft of the regional legislation was distributed.

The new Regional Law on Citizenship Promotion will replace the current law on immigration, dating back to 1989, and is made of four sections:

1. Founding principles of the law
2. Social protection
3. Actions to be put in place to promote equality in the areas within regional competence (health, vocational training, etc.), and to enhance and better organise key services such as cultural mediation
4. Programming and participation, including the drafting of a three-year plan, a "Regional Forum for New Citizens and New Towns" and a Regional Advisory Committee.

Over the last months, the draft of the legislation was enriched and integrated with indications from the actors involved. At the beginning of March, the Regional Council will have the first formal discussion of the legislation and then an online consultation will be open for a month to collect opinions, amendments and suggestions from associations and individual citizens. After this consultation, the draft will continue its standard legislative procedure within the Regional Council.

The participatory approach used for the draft legislation on Citizenship Promotion was also adopted in the elaboration of Law no. 5 dated 23 March 2016 ("Implementing Provisions for the Prohibition of Any Form of Discrimination and Equal Treatment in Regional Matters").

The approval of this law required a long and shared work and results from discussion and consultation both in the drafting commission, and with associations and citizens who replied to the online consultation. This legislation provides a regulatory framework for any kind of initiative that will and shall be taken. It is an important provision as it fills a gap, since a national legislation on the matter is still lacking.

The Law establishes the drafting of a Regional Plan with specific actions against discrimination, based on the areas of regional competence such as health, health care and social policies, housing, vocational training and education, labour policies, entrepreneurship promotion and corporate social responsibility, cultural, tourist, sports, recreational and commercial activities, training and management of regional staff, communication, transport and mobility.

Law 5/2016 offers a stable legal basis for the activation of the Regional Network against discrimination to help and inform the victims. The network will include a centre for each Province and Territorial Networks.

This law establishes a principle, but it also has strong practical basis as it enables specific authorities to take action. This is the case for the national Ombudsman, whose powers are extended, for example to protect citizens with disabilities and ensure that they have access to public pharmacies, doctor's office or means of transport; or when foreign women wearing the veil are discriminated against when registering a document such as the Identity Card, or with public tender exclusively targeted at Italian citizens: in such instances the Regional Network against Discrimination will be activated. In case of advertising attacking the woman's dignity, the Corecom (Regional Committee for Communication) will be activated.

Other innovations introduced by Law 5/2016:

- 1) all suppliers signing contracts with the Region shall be compelled to respect equal treatment (art 4, paragraph 4);
- 2) the principle of equal treatment in elections was mentioned, although in the future a new legislation will be in charge of establishing specific provisions;
- 3) (Article 7) promotion of information, training and awareness-raising actions for all categories of public workers, especially education, vocational training, employment, in collaboration with involved partners (primarily Italian Ministry of Education, University and Research). Promotion of trainings for regional staff (Article 8);
- 4) Corecom may also take action against communicative discrimination, including in case of offensive and / or discriminatory use of the woman's image (Article 9);
- 5) the Ombudsman's competence was extended and now also includes cases of standard discrimination (Article 14);
- 6) the powers held by the Ombudsman for detainees were extended and now include former inmates on a reintegration scheme (Article 15);
- 7) the law promotes CSR (Corporate Social Responsibility) initiatives related to the implementation of the principle of non-discrimination (Article 11, paragraph 5);
- 8) regular consultations with relevant associations active in a specific field (Article 4);
- 9) the Region and the involved institutions are compelled to publish an annual report on the state of implementation of the Law no. 68 dated 12 March 1999 on "Regulations on the Right to Work for Persons with Disabilities".

## **AN OPERATIONAL RESPONSE FOR MIGRANT RECEPTION AND INTEGRATION: CULTURAL MEDIATION IN THE ITALIAN REFUGEE RECEPTION SYSTEM AND IN COOPERATION WITH MIGRANTS' COUNTRIES OF ORIGIN**

Despite existing differences among the Regions, overall Italy has gained a significant experience in migration management and in the construction of refugee reception systems. One of the most important features of such systems is the involvement of cultural mediators which in many cases occurs almost on a constant basis.

Cultural mediation started developing in Italy between the 1980s and 1990s as a result of a significant increase of foreign users in many public services (administration, security, justice, health and information offices, etc.). To address the needs of foreign users, cultural mediators are trained to help solve problems, offer solutions, handle specific issues, and enhance the resources offered by a multicultural society. The definition, role and tasks of mediators are outlined in various legal texts regulating immigration matters, especially in the section dealing with integration processes<sup>9</sup>. At regional level, cultural mediators are mentioned in almost all areas with regulations on migration management.

Mediators are included in different documents in connection with immigration such as: regional laws, resolutions, memorandum of understanding, guidelines, decisions, draft laws, programme agreements. However, only a few Regions passed a specific resolution defining the mediator's role, training, tasks, skills, modalities and areas of intervention. To mention a few: Tuscany, Abruzzo, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Piedmont, the Autonomous Province of Bolzano and Valle d'Aosta.

Cultural mediators work in a wide array of fields, such as health care, school, administration, justice and reception. In addition, they always sit in the local Commissions in charge of granting refugee status.

Unlike other countries, in Italy mediators are not limited to a mere "cultural and linguistic" function: they bridge a gap by connecting profoundly different cultural worlds in a social integrated framework.

---

<sup>9</sup> Intercultural mediation, meant as a useful tool for the integration of foreigners and the enhancement of diversity, was introduced for the first time in the national legislation by art. 36 and art. 40 of Law No. 40 dated 6 March 1998, "*Immigration and Regulations on the Status of Foreigners*", subsequently implemented by Art. 38 and art. 42 of Legislative Decree 286 dated 25 July 1998, *Consolidated Act on Immigration Provisions*.

## **1. Cultural mediation in the Italian reception system for asylum seekers and in the refugee's humanitarian protection pathways**

Such wealth of skills and experience gained in Italy over the past three decades has been beneficial for the refugee reception system set up in recent years. In this regard, sociologist and trainer **Lahcen Aalla** remarks:

Despite existing differences among the Regions, overall Italy has gained a significant experience in migration management and in the construction of refugee reception systems. Some public and private social bodies provide intercultural mediation services with multi-ethnic and multidisciplinary staff who directly assist migrants and refugees and offer advice to other organisations. The experience gained in psychological support for refugees who are victims of torture demonstrates that the first impact these people have when they arrive in Italy can be very painful due to communication problems, misunderstandings or conflicts resulting from the inability of having appropriate relationships.

The refugee reception system in Italy is made of different steps:

1) the first step occurs in hotspots: people are registered with a photo and undergo a health examination in the CPSA (first aid and reception centres). Then, they are sheltered in CDA (emergency reception centres) or in CARA (reception centre for asylum seekers), in order to complete the application for international protection;

2) the second step is regulated by the *Protection and Integration System for Asylum Seekers and Refugees* (SPRAR), managed through local authorities, with the key support of the third sector, which mainly provides services for the reception and integration of beneficiaries.

In the first phase, interpretation is very delicate and complex because it is performed in a context of emergency and "control". After the quick step at the CPSA, the transfer to a CARA, a CDA or a CIE (identification and repatriation centre) already determines if the asylum seeker will be granted the right to stay or if he/she will be expelled. When asylum seekers are expelled, they sometimes blame the interpreter who, in their opinion, did not properly translate or did not make the most of his/her "privilege" to be heard by the commissioners to support the asylum application. The interpreter's ethnicity is often perceived as a benefit or disadvantage factor. The constant change in

the origin of refugees also poses a problem of finding qualified personnel able to communicate in the user's language or dialect. In addition, the work of interpreting with personnel responsible of control tasks leaves little space for intercultural mediation. However, this does not mean that cultural mediation is useless in such situations. On the contrary, it is necessary to strengthen the qualification of this figure, with a particular focus on relational skills and to the management of interpersonal relationships in emergency conditions.

Intercultural mediators are already included in the SPRAR. Their role is to facilitate communication, mediate in conflicts, inform about social and cultural norms of the users' host countries, decode languages, explain events and situations to help asylum seekers. In addition to these tasks, generally performed during interview with authorities, intercultural mediators are also expected to support asylum seekers as individuals and within groups in their daily life. For this reason, in addition to communication and relationship skills, cultural mediators also need to be able to work in educational team.

French psycho-sociologist Margalit Cohen-Emèrique believes that intercultural mediation allows a minority culture to communicate with a dominant culture in order to foster a fair dialogue. This is the reason why cultural mediators need to be equipped with both ascribed characteristics (they need to share the users' culture of origin) and achieved characteristics. When the cultural mediator has a migration background (even if he/she has obtained the Italian citizenship), or if he/she belongs to the same ethnic group as the user, the user feels better represented by the mediator and he/she is more likely to freely express himself/herself without hiding anything. Mediation is a *negotiation activated around language, culture and identity issues*. Life and migration plans, whether they are coherent or not, play a major role in the migration path and on the lives of children born or raised in a third country. But even a legal provision such as the "Dublin Regulation" could result in a state of deadlock or a feeling of "being nowhere" or hanging in the air. In many cases the reason why migrants find it hard to abide by the EU legislation stipulating that they should remain in the first EU country they arrived (despite considering it just as a transit country) is not only that they want to migrate to a country they think could offer them a better life: other factors such as family ties and other historical and social issues should also be considered. Certainly, intercultural mediation is not an advocacy tool and cannot claim to completely break down all barriers.

## **2. Cultural mediation in migrants' countries of origin to raise awareness among young people on the risks posed by uncontrolled migration**

Cultural mediators do not only work in the field of reception (where they play a major role), but they recently started being employed in cooperation with several NGOs in some of the migrants' countries of origin in order to prevent uncontrolled migrations through trainings and pedagogical actions especially targeted at young people.

**Lahcen Aalla**, referring to urban and rural areas in **Morocco**, writes:

In the field of development cooperation, several projects were implemented to prevent illegal migration and promote informed and legal migration. In addition to financial support for the areas migrants or refugees mainly emigrate from, some pedagogical actions are also carried out to accompany groups of young people in educational paths. To be able to work in a foreign country with a different culture, for some pedagogical projects intercultural mediators are involved in the conception, in the training of local operators on how to use the tools created with young people and also during the workshops. Intercultural mediators then provide trainers with information about the local context, the notion of childhood and adolescence in local culture, as well as on family and cultural, religious and anthropological aspects that need to be considered when interacting with beneficiaries and the local community as a whole. Mediators facilitate communication between Italian professionals and local people (social workers, representatives of partner institutions and beneficiaries) at different stages of the project. In such projects, intercultural mediators are recruited on the basis of the following criteria: they need to come from the country where the project is carried out, they need to have a significant immigration experience in Italy, and finally they need to have a long experience working with Italian social workers in the fields of institutional training, care, listening and support.

In Morocco, for example, foreigners are scattered across the entire Kingdom and they can be easily seen walking in the streets, at work and in the neighbourhood. Most foreigners come from Sub-Saharan Africa, others from the Middle East, the Philippines and China, as well as the Spaniards mainly living in the Northern areas of the country. Some of these people or families have lived in Morocco for a long time and some of them never left the Kingdom after independence: this is the case for French and Spanish citizens (former colonisers of the country) and people from some of Morocco's partner countries on the basis of a free movement agreement, such as Senegal. Due to

its geographical proximity to Europe, just 14 kilometres of sea from the European shores, Morocco has always been a transit country. Because of the collaboration between the Moroccan and European authorities, especially Spain, the number of passages through Morocco has dropped dramatically since 2005. Since 2010, migration flows towards Morocco have considerably increased, but illegal crossing in Europe have dropped, transforming the country into a land of immigration. Almost all migrants, both those who want to stop in Morocco and those who want to continue their journey to Europe, come from conflict areas in Nigeria, Ghana, Mali and Syria. In 2014 the Moroccan authorities launched a regularisation campaign followed by a second phase started in December 2016 that should come to an end in December 2017. It is difficult to obtain reliable figures on migrants or people in transit in Morocco, but their presence is very visible and everybody is aware of the harsh and miserable conditions in which these people live. It is not unusual to come across beggars from Sub-Saharan Africa or Syria at the traffic lights or at the gates of places of worship in large and medium-sized towns and cities, or to spot their shanty homes in the poorest neighbourhoods. In the Moroccan areas on the Northern border with the Spanish enclave of Ceuta and Melilla, there are settlements in the forests (Natural Park of Guru Guru) inhabited by migrants waiting for the right moment to cross the border with Europe through Ceuta and Melilla. Despite building and reinforcing walls to deter migrants from crossing in these two cities, Sub-Saharan migrants regularly try to climb over the walls in group, which often triggers a violent repression by police of the two countries together.

As in Europe, foreigners living in Moroccan have problems in accessing services, enjoying their rights, schooling, health care, maternal and child care, education and communication. Currently, migrants included in the regularisation scheme can rely on intercultural social workers and mediators made available by trade unions or by some mixed associations to obtain information and access to services. Some NGOs who assist refugees and migrants in Morocco are supported by intercultural mediators recruited among former Sub-Saharan students in Moroccan schools or universities or among immigrants themselves. At the moment, they only work as information providers and translators. In Morocco intercultural mediators still do not have a professional and educational profile and there is no specific training for this professional. To date, there are very few opportunities to promote intercultural mediation and to disseminate the

Italian experience of this figure in social, health, educational and judicial services, as well as in the process of integration of foreigners in the country.

When leaving, a migrant or a refugee leaves behind and at the same time brings with him/her moral and emotional bonds who give him/her support, help and strength to endure difficulties and carry on. He/she must learn to handle these bonds, adapt them to the changing world around him/her and find a way to connect his inner world and the new world. The ability to connect these two worlds influences his/her integration path, that also involves all social workers providing intercultural mediation. When a migrant leaves his/her country, he/she also leaves back home people he/she loves, such as family members who encouraged or helped him/her to migrate. These relatives often have expectations or interact with the migrant in ways that very much condition his/her path, including his/her well-being or suffering. In cases of unaccompanied minors, communicating with parents through intercultural mediators or organising missions in the minor's home country are common practices.

This attention to those who remain is also extended to the families of those who lost their loved ones trying to reach the Northern shores of the Mediterranean. What emerges from a first analysis is that when a family member drowns in the sea, this does not deter other family members from leaving, quite the opposite. In addition to measures of social and economic support, psycho-social support shall also be offered. Nevertheless, in non-Western rural area, the notion of psycho-physical well-being is quite different if compared to the one people have in Italy. Likewise, psychology is often perceived as having to do with diseases managed by mental health institutions and hospitals. Following a first monitoring performed by local staff, Italian professionals implemented a programme of psycho-social support together with local social workers and users (all women). Thanks to an Italian intercultural mediator, it was possible to go over a model of psychology too close to colonial European psychology, still widespread in Morocco, and listen women from the victims' families, make the most of their knowledge in the support programme. In this way, it was possible to promote cultural values such as traditional rituals, local sayings and proverbs, as well as artistic expressions such as tapestry and embroidery.

In conclusion, any travel teaches us something new. With mediation, people learn even more so, as this activity constantly involves exploring existences, cultural identities, knowledge and beliefs, as well as a continuous exchange on meanings of words,

attitudes and actions. To implement this process it also takes another partner: Italian social workers, always curious and willing to know more. When workers go back home to resume their work in social and cultural sectors, they bring with them a greater knowledge: the kind of knowledge that can only be gained when moving away from the picture to see it more accurately...

## **COOPERATION AND IMMIGRATION: TAKING ACTION IN THE REFUGEES' COUNTRIES OF ORIGIN TO PREVENT UNCONTROLLED MIGRATION**

Among the many African regions where migrant and refugee come from, Casamance, in Southern Senegal, is one of the least known and most neglected in the framework of international cooperation.

Casamance has been ravaged by a 20-year war for independence against the Senegalese central government. In 2004 a slow post-conflict social re-socialisation process was launched. The administrative development of Municipalities and their ability to address the needs of local communities needs play a crucial role.

Located on the border with Gambia and the Republic of Guinea, Casamance has always been a destination for migrants and refugees from these two states. The internal crisis exploded in Gambia between 2016 and 2017 brought about a wave of people seeking shelter in the region, which led to the proliferation of Internally Displaced Persons Camps throughout the area. Many of these people then decided to continue their journey along the Saharan route, heading North to Maghreb with the aim of reaching Europe.

The recent migration wave registered in the first quarter of the year increased the constant and standard flows of people leaving villages in Casamance in search of a better life in Europe. Although the main push factor is poverty, it would be inaccurate to define such people as migrants who leave on a voluntary basis, as their choice is very much conditioned by poverty and by non existent development prospects on the ground. Other factors that play a role is the lacking knowledge of the risks connected to the journey and the difficulty experienced by Municipalities to get to know and guide their communities, due to not fully developed tools.

**Administrative development** of the Municipalities, **economic development and social cohesion of local populations** are three entirely interdependent elements defining good practices of decentralised cooperation between Municipalities in the EU countries and Senegalese counterparts in Casamance. Good practices, such as the transfer of know-how in public administration or training of local staff, may have a positive impact on the development of basic services (civil registry, health, education, etc.) and of the economy. Ultimately, good practices can even prevent migration that deprives many African populations of the younger and more productive generations.

**Famara Sané**, professor of International Relations at the Université Cheikh Anta Diop in Dakar, Senator of the Republic of Senegal and Chairman of the Foreign Affairs Commission from 2007 to 2012, since 2002 has been Mayor of the Municipality of Bona (1.287 inhabitants) located in the administrative region of Sédhiou, district of Bounkiling.

Below he explains the reasons and the implications of international cooperation programmes in Casamance:

### **1) Why people migrate from Casamance (Senegal) to Europe**

The migration from Casamance mainly involves young people looking for opportunities that they cannot find in their home countries. Casamance Region is very different from other parts of the country for many geographical, sociological and cultural characteristics. Today, Casamance is affected by a high rate of youth emigration along the route Niger-Libya-Italy-Morocco/Europe.

In general, there is a close correlation between development and immigration. Casamance citizens started migrating to Europe immediately after the independence of African countries. Such flows meant to satisfy the French government's demand for manpower in the automotive, textile and construction sectors. Migration was fuelled by underdevelopment and extreme poverty.

The first migration flows, dating back to the 1970s, were directed to the major urban centres in Northern Senegal and Gambia in search of a profitable job during the drought period. At the beginning, migrants would go away and then come back. In the months of drought, young people travelled to big cities to work and gain enough to feed the population during the lean season (August to October). In May, they used to go back to work in their farms.

This trend was then interrupted by the outbreak of the armed conflict that made young people the first target of “freedom fighters” willing to swell their ranks. In addition, youngsters started being seen by the authorities in their countries of destination as supporters of armed groups. 26 December 1982 is the official starting date of a conflict glowing under the ashes for a long time: the Casamance conflict. Since then, several waves of violence have occurred in the Casamance Region, creating a climate of permanent insecurity and, as a result, undermining the local economy.

Due to the economic crisis in 1990, exacerbated by austerity policies, the future for Dakar is hopeless. Europe has become the Eldorado of young casamans. With the fall of Gaddafi, the

doors of Mediterranean Europe appear to be widely open. The actions implemented so far by the government and its partners in charge of development have not proved effective and have failed to drive economic and social development in Casamance.

## **2. The Municipality of Bona: how to foster administrative, economic and social development**

The Municipality of Bona is located in the Bounkiling Department, in the Sédhiou Region (Medium Casamance), in South-West Senegal and covers an area of 150 km<sup>2</sup> with a total population of 9.433 inhabitants, including 4.832 women. The Municipality of Bona is 3 km from RN 4 of the village of Boughary, 19 km from the capital of the Bounkiling Department and 68 km from Sédhiou. It has a border with the Republic of Gambia in the North, with the Soungrougrou River (affluent of the Casamance River) in the South, with the town of Inor in the East and with Municipality of Diacounda in the West. The climate is similar to Guinea: wet and dry Guinea and the rain ranges from 1.000 to 1.200 mm/year.

The valleys and the river are the main assets for the development of socio-economic activities such as agriculture, breeding, fishing and aquaculture, based on the existing natural potential. The municipality of Bona is governed by 40 councillors, including 20 women, in office for 5 years, who try to address priority needs voiced by citizens from rural areas:

1. Improving agricultural production by helping farmers have access to high quality seeds and sustainable farm equipment
2. Improving fish production through the implementation projects concerning fisheries and aquaculture
3. Desalination and the preventing rice valleys from increasing acidity and silting up;
4. Providing professional training for young people in crafts (carpentry, masonry, sewing, hairdressers, computers, etc.);
5. Building social infrastructure (classrooms, health centres, modern wells, computer rooms, etc.)
6. Supplying equipment for healthcare, university and high school to improve performance and services
7. Giving access to drinking water and electricity, extending water and electrical grids to all villages and households

8. Introducing computers for public services (civil registry, administration)

9. Improving of phone coverage, currently very poor

10. Opening up cooperatives to increase production.

### **3) Guidelines for decentralised cooperation in Senegal to avoid dangerous migration**

In the Emerging Senegal Plan (PSE) and in the Pillar 3 on Governance, Institutions, Peace and Security, the Strategic Objective 1 says: encouraging sustainability in the areas and development centres, promoting integrated economic hubs, localising public policies, enhancing the potential of the eco-geographic bodies.

Pillar 1 on "growth, productivity and prosperity creation" in objective 4 focuses on the issue of international migration outside Senegal, underlining the importance of: (i) politically engaging Senegalese citizens living abroad to foster development by promoting the transfer of their knowledge and skills and create a strategic information system for Senegalese citizens for productive investment opportunities.

In order to avoid dangerous types of migration, particularly to Europe, many studies focus on development with the aim of creating the necessary conditions to prevent external migration.

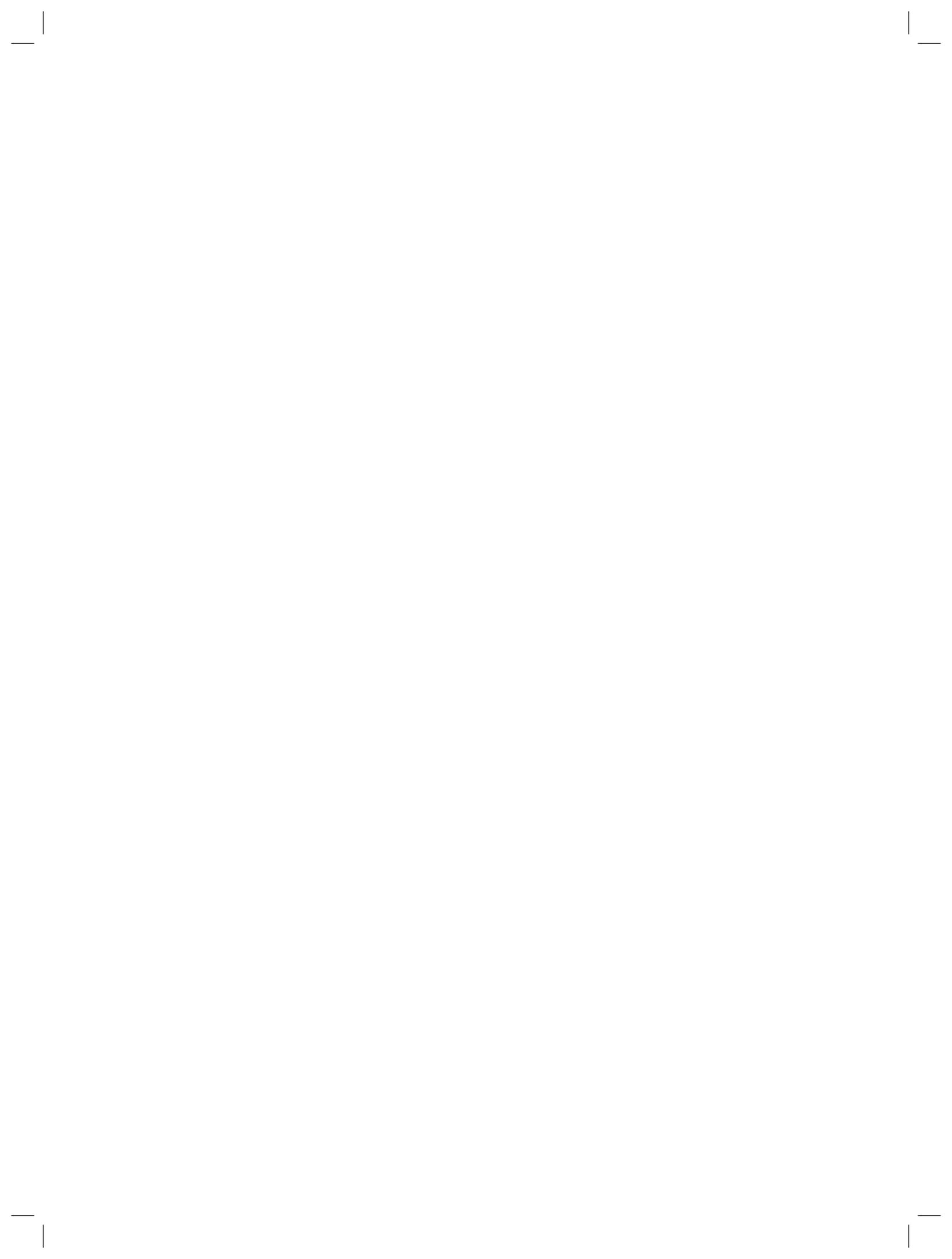
Having considered the difficulties experienced by migrants during their journeys and in the host countries, investments are necessary to support the development of migrants' regions of origin. We do not think that investing in migrants' countries of origin to prevent migration could badly impact beneficiary regions and the cooperation between the West and Sub-Saharan Africa. Freedom of movement is by no means an automatic and immediate opening of borders. This openness must take into account win-win exchanges in the framework of decentralised cooperation and partnership.

Addressing the causes of migration means investing in migrants' countries of origin.

#### ***In conclusion, Famara Sané says:***

Certainly most migrants would rather stay in their countries of origin because they have their families, culture and roots there. To help Municipalities in Casamance, the development of their socio-economic activities is a top priority: new jobs need to be created in the area by investing in manufacturing, textile, agricultural, fishing and farming sectors.

Reducing poverty in Casamance is the most effective strategy to fight illegal immigration.



**Si ringrazia per la collaborazione:**  
**Our thanks for the collaboration to:**

**MONICA CERUTTI,**

Assessora della Regione Piemonte alla Cooperazione decentrata internazionale, Pari opportunità, Diritti civili, Immigrazione.  
Piedmont Regional Councillor for International Decentralised Cooperation, Equal Opportunities, Civil Rights and Immigration.

**LAHCEN AALLA,**

Mediatore culturale e formatore, Presidente dell'associazione multi-etnica "Harambe".  
Cultural Mediator and Trainer, President of the Multiethnic Association "Harambe".

**FAMARA SANÉ,**

Docente di Relazioni internazionali presso l'Université Cheikh Anta Diop di Dakar, Senatore della Repubblica del Senegal e Presidente della Commissione Affari esteri.  
Professor of International Relations at the Université Cheikh Anta Diop in Dakar, Senator of the Republic of Senegal and Chairman of the Foreign Affairs Commission.

Roma, 25 gennaio 2017