amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 2/2023

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudio, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani, Stefania Terracciano.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Cooperazione in materia migratoria tra Unione Europea e Paesi Africani: una leadership per il Marocco?

di Gian Maria Piccinelli

(Professore ordinario di Diritto privato comparato presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università della Campania *Luigi Vanvitelli*)

Sommario

1. Libera circolazione e cooperazione allo sviluppo nelle relazioni euro-africane in materia di migrazioni – 2. Le fasi delle politiche migratorie euro-mediterranee ed euro-africane – 3. Le riforme giuridiche collegate alla gestione delle migrazioni – 4. Il ruolo del Marocco tra vecchie e nuove criticità.

Abstract

On 10 December 2018, the Global Compact for Migrations was signed in Marrakech, the "Global Pact for Safe, Orderly and Regular Migration". The document, which is not binding on the 160 signatory States, represented a moment of fundamental convergence of international cooperation on migration matters with a view to a more concrete and current regulation of the general principle of free movement of persons sanctioned, seventy years earlier, by the art. 13 of the Universal Declaration of Human Rights.

Based on the New York Declaration on refugees and migrants adopted by the UN General Assembly in September 2016 and accompanied, in parallel, by the approval process of the Global Compact on Refugees (the so-called Global Compact for Refugees), the Global Compact for Migrations responds to the priority of developing national and international cooperation mechanisms that take into account human mobility for which, to date, a binding multilateral regulation continues to be lacking.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*

ISSN 2036-7821

Il 10 dicembre 2018 è stato firmato a Marrakech il *Global Compact for Migrations*, il "Patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare". Il documento, non vincolante per i 160 Stati firmatari, ha rappresentato un momento di fondamentale convergenza della cooperazione internazionale in materia migratoria nella prospettiva di una più concreta e attuale regolazione del principio generale di libera circolazione delle persone sancito, settant'anni prima, dall'art. 13 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.[1]

Fondato sulla Dichiarazione di New York sui rifugiati e i migranti adottata dall'Assemblea generale dell'ONU a settembre 2016 e accompagnato, parallelamente, dall'iter di approvazione del Patto globale sui rifugiati (il cd. *Global Compact for Refugees*), il *Global Compact for Migrations* risponde alla priorità di sviluppare meccanismi di cooperazione nazionali e internazionali che tengano conto della mobilità umana per la quale continua, ad oggi, a fare difetto una regolazione multilaterale di carattere vincolante.

Per tale firma, il Marocco ha intrapreso un lungo e complesso lavoro preparatorio a livello internazionale, facendone contemporaneamente un obiettivo primario della propria politica di cooperazione nel contesto euro-africano. In particolare, ha svolto un'ampia attività diplomatica per ridurre la distanza, evidenziata nell'ambito del Doha Round del WTO, tra le posizioni dei paesi in via di sviluppo, che ritengono prioritaria la liberalizzazione della circolazione delle persone fisiche (capitale umano), e quelle dei paesi industrializzati, che sostengono la liberalizzazione della circolazione di servizi, merci e capitali unitamente a stringenti esigenze securitarie[2].

La complessità di questo dibattito ha anche avuto effetto nella produzione di adeguate regole giuridiche all'interno del Marocco che per la sua posizione geografica si presenta come *hub* migratorio con un ruolo primario nella gestione sia dei flussi in uscita di cittadini e di stranieri in transito, sia dei flussi in ingresso[3]. Una situazione condivisa, in generale, con tutti i territori nordafricani che fungono da

[1] "Ognuno è libero di lasciare qualsiasi paese, compreso il proprio": si tratta di un principio che, nel corso degli anni, è stato ribadito in modo più o meno fedele da atti di livello sia internazionale (come l'art. 12.2 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, l'art. 10.2 della Convenzione sui diritti dei bambini del 1989, l'art. 8 della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti del 1990), sia regionale (l'art. 2.2 del Quarto protocollo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1963, l'art. 22.2 della Convenzione americana sui diritti dell'uomo del 1969, l'art. 12.2 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981) fino all'Agenda ONU per lo sviluppo sostenibile del 2015. Per un'analisi comparativa dello statuto dei migranti, cfr. O. SPATARO, *Fenomeno migratorio e categorie della statualità. Lo status giuridico del migrante*, Torino, 2020.

[2] Cfr. il recente volume V. FARGION – M. GAZIBO (editors), *Revisiting EU-Africa Relations in a Changing World*, Cheltenham-Northampton, 2021, che analizza l'evoluzione delle politiche migratorie euro-africano alla luce dello stato attuale della cooperazione allo sviluppo e dell'evoluzione dei processi di democratizzazione.

[3] Si v. L. GAZZOTTI, *Immigration Nation: Aid, Control, and Border Politics in Morocco*, Cambridge, 2021. Per un approccio geopolitico che pone al centro la discussione delle narrative sulle migrazioni euro-mediterranee e adotta il Marocco come *case study* soprattutto con riferimento alle migrazioni per ragioni climatiche, si v. M. PARADISO (editor), *Mediterranean Mobilities. Europe's Changing Relationships*, Cham, 2019.

ISSN 2036-7821

terminali di percorsi infra-continentali aventi origine in aree interne caratterizzate da instabilità politica, scarso sviluppo economico ed elevata insicurezza[4].
Dal punto di vista dello status giuridico dei migranti in quest'area, assistiamo a flussi misti: accanto a una ridotta percentuale di migranti autorizzati per motivi di lavoro o tutelati per ragioni politiche in base alle convenzioni internazionali, riscontriamo una più ampia percentuale di migranti irregolari a cui è necessario aggiungere gli sfollati interni. Anche costoro sono spinti ad abbandonare i territori di origine da ragioni diversificate: non solo politico-economiche, ma sempre più climatiche, familiari o personali e, spesso, anche politico-religiose per la diffusione di movimenti radicali e jihadisti.
Obiettivo del presente lavoro è di analizzare l'impatto della cooperazione euro-africana ed euro-mediterranea sulle trasformazioni giuridiche interne dell'ordinamento marocchino e di come queste possano contribuire a trovare soluzioni sostenibili e condivise alle esigenze di gestione migratoria da parte dei molteplici attori coinvolti.

1. Libera circolazione e cooperazione allo sviluppo nelle relazioni euro-africane in materia di migrazioni

Il Marocco ha contribuito in modo significativo a preparare l'Agenda dell'Unione Africana sulle migrazioni in vista dell'adozione del *Global compact* a Marrakech. Già da diversi incontri preliminari in vista della Conferenza, emerge la presa d'atto di un sostanziale mutamento di prospettiva nelle dinamiche migratorie intra-africane a fronte di una permanenza della chiusura dei confini europei e degli altri paesi industrializzati:
"[…] le phénomène migratoire renvoie aux déplacements des migrants à la recherche de meilleurs opportunités de vie. Cependant, cet espace de liberté de circulation des personnes et des biens offre des opportunités et peut représenter des avantages pour le développement économique des pays d'accueil.
Il faut concevoir la migration comme un échange, comme une circulation au sein d'un même espace. Les chiffres récents de la migration au sein des pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) démontrent qu'il y avait 1,3 millions de burkinabés en Côte d'Ivoire et 540 000 Ivoiriens au Burkina.
La migration africaine de demain sera de plus en plus une migration intra-africaine, conséquence à la fois des restrictions à l'émigration vers l'Europe, mais surtout conséquence du décollage africain, des nouvelles opportunités économiques, mais aussi de l'intégration des valeurs de la mondialisation sur le continent africain. Les

[4] Cfr. K.P. NORMAN, *Migrant and refugee mobilisation in North African host states: Egypt and Morocco in comparison*, in *The Journal of North African Studies*, 2020, pp. 679-708.

ISSN 2036-7821

sociétés africaines sont de plus en plus des sociétés mondialisées. Selon l'Organisation internationale pour les migrations, plus de 50% des 32 millions de migrants africains sont aujourd'hui des migrants intra-africains. 60% selon la Banque mondiale et certains chercheurs parlent même de 70% à 80%. Les chiffres varient mais la tendance reste la même"[5].

Per i migranti africani, l'opzione tra prosecuzione del viaggio e stabilimento su un territorio di transito, talora decisa sulla base di situazioni contingenti e non programmate, risente anche delle opportunità di più o meno libera circolazione tra gli stati dell'area sahelo-sahariana. Si tratta di una regione nella quale la Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (CEDEAO), istituita con il Trattato di Lagos del 1975[6], ha creato una vasta area di libera circolazione e libero stabilimento[7] al fine di:

"créer une région sans frontière, paisible, prospère et cohérente, bâtie sur la bonne gouvernance et où les populations ont la capacité d'accéder et d'exploiter ses énormes ressources par la création d'opportunités de développement durable et de préservation de l'environnement"[8].

La questione della libera circolazione delle persone in un'area estremamente vasta sulla quale insistono i territori dei 15 paesi membri della CEDEAO rappresenta allo stesso tempo una sfida e un'attrattiva per il Marocco. Anche se questi non è ancora membro di detta organizzazione (la domanda di ammissione, presentata nel 2017 insieme a quella di Tunisia e Mauritania, è ancora nella fase di esame preliminare)[9], gli effetti di tale principio hanno comunque su di esso ripercussioni rilevanti in considerazione di diversi fattori. La sfida è rappresentata dalla necessità di una *governance* attenta ed equilibrata di flussi che, almeno in teoria, si presentano come

[5] M. Nadir EL HABIB, *La politique marocaine de la migration, à l'aune de l'adhésion du Royaume du Maroc à la CEDEAO*, in IRES, *La question migratoire en Afrique: enjeux, defis et strategies de reponse*, Rabat, 2018, p. 20.

[6] Attualmente conta 15 stati membri: Benin, Burkina Faso, Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone e Togo. "La CEDEAO a pour objectif de promouvoir la coopération économique et politique entre les États. Elle est à cet égard en phase avec l'Histoire dans la mesure où les Ouest-Africains, bien avant la colonisation, ont été parmi les populations les plus mobiles au monde même si l'essentiel de cette mobilité s'est effectuée au sein de la région" (https://www.ecowas.int/a-propos-de-la-cedeao/historique/?lang=fr).

[7] Le fonti giuridiche di riferimento sono: l'art. 59 del Trattato istitutivo della CEDEAO; il Protocollo di Dakar A/SP.1/5/79 del 25 maggio 1979 sulla libera circolazione delle persone, il diritto di residenza e di stabilimento; il Protocollo di Cotonou A/P/3/5/82 del 29 maggio 1982 che adotta il Codice della cittadinanza della Comunità; il Protocollo di Abuja A/SP.1/7/86 del 1 luglio 1986 sul diritto di residenza; il Protocollo di Banjul A/SP.2/5/90 del 29 maggio 1990 sul diritto di stabilimento. Inoltre, la 46ma Conferenza dei Capi di Stato e di Governo della Comunità, tenutasi ad Accra nel luglio 2014, ha regolamentato il rilascio della carta di identità biometrica della CEDEAO entrata in circolazione dal 2016.

[8] CEDEAO, *Vers une Communauté Démocratique et Prospère*, 2010, p. 28. Online: https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/03/Vision_2020_fr.pdf.

[9] Sul processo di ammissione del Marocco alla CEDEAO, si vd. lo studio dell'Institut Royale des Etudes Strategiques - IRES, *La migration africaine*, Dèc. 2018, in part. pp. 153 ss. Online: https://www.ires.ma/fr/publications/rapports-th%C3%A9matiques/781-la-migration-africaine.html.

ISSN 2036-7821

circolari, ma che in potenza potrebbero essere principalmente destinati ad accrescere il numero di quanti intendono, nonostante la chiusura delle frontiere, attraversare lo Stretto di Gibilterra o raggiungere le Isole Canarie o, quanto meno, superare le barriere di una delle due enclavi spagnole di Ceuta e Melilla. È da considerare che le morfologie geografiche dell'area saheliano-sahariana rendono estremamente permeabili i confini, facilitando gli spostamenti di masse significative di persone quale conseguenza dei fattori socio-economici e ambientali che condizionano negativamente la vita nei paesi africani e inducono a cercare altrove stabilità e sicurezza[10]. Non è questa la sede per approfondire il ruolo delle organizzazioni criminali che gestiscono i traffici di droga, di persone, di armi lungo le storiche rotte dei commerci trans-sahariani, ma il loro ruolo va tenuto comunque in considerazione per comprendere meglio la complessità e le difficoltà di *governance* delle migrazioni a livello intra-africano e trans-mediterraneo[11].

Sull'altro piatto della bilancia, in ogni caso, è da porre l'attrattiva dell'afflusso di capitale umano, di mano d'opera e di competenze specialistiche selezionate, quale contributo ai processi di sviluppo economico degli stati africani[12]. Almeno per il mercato del lavoro, la libera circolazione sta realizzando processi di migrazione circolare favoriti dalla possibilità di sfruttare con facilità (dal punto di vista delle autorizzazioni per il superamento delle frontiere) le opportunità di occupazione, anche stagionali.

Resta la preoccupazione europea per la pressione migratoria potenzialmente connessa con la libera circolazione nell'Africa occidentale. La prospettiva di mantenere aperto il dialogo politico, economico e sociale con i paesi dell'area costituisce una priorità anche per il Marocco che si è assunto e continua a svolgere un ruolo centrale e attivo di mediazione e stimolo.

2. *Le fasi delle politiche migratorie euro-mediterranee ed euro-africane*

L'inizio di una nuova visione europea verso la sponda sud del Mediterraneo, e di qui verso l'Africa, coincide con la realizzazione del *Partneriato Euro-mediterraneo*, conosciuto anche come Processo di Barcellona, avviato con gli Accordi del 1995 per creare una zona di pace, stabilità, sicurezza e prosperità economica condivisa – nel pieno rispetto dei principi democratici, dei diritti umani e delle libertà fondamentali – e promuovere la comprensione tra culture e civiltà nella regione euro-

[10] Si v. il recente contributo di S. SADDIKI, *The Maghreb and intra-African Migration. One challenge and different strategies*, in I. MOYO, J.P. LAINE, C. CHANGWE NSHIMBI (editors) *Intra-Africa Migrations. Reimaging Borders and Migration Management*, London, 2021, chapt. 8 (ebook).

[11] Interessante, a questo proposito, lo studio di C. D'ORSI, *Migrant Smuggling in Africa: Challenges Yet to Be Overcome*, in *African Journal of Legal Studies*, 2021, p. 471-500.

[12] R. IDRISSA, *Europe-Africa unequal pacts: the case of West African migration*, in *Revisiting EU-Africa Relations*, cit., p. 104-115.

ISSN 2036-7821

mediterranea. In realtà, le politiche poste al centro di questo Processo sono state, sin dall'inizio, indebolite dall'acuirsi dell'instabilità politica nel contesto del conflitto arabo-israeliano a seguito dell'uccisione del Premier Ytzhak Rabin il 4 novembre 1995. Tuttavia, l'approccio multilaterale adottato in quella fase ha consentito di giungere a firmare Accordi di associazione tra l'UE e i paesi dell'area mediterranea, accordi che sono divenuti le fondamenta dei programmi e delle azioni successivi.
Nello stesso periodo, a fronte dell'incremento dei flussi migratori, le politiche dell'UE di esternalizzazione delle frontiere hanno progressivamente mostrato crescenti lacune e difficoltà di attuazione.
Consideriamo ad esempio il principio, inserito nella Convenzione del 1990 di applicazione dell'accordo di Schengen, dell'obbligo del vettore di sostenere gli oneri per il rimpatrio dello straniero che sia respinto all'ingresso in quanto sprovvisto dei documenti e dei presupposti per l'ingresso. Non possiamo ignorare come esso abbia avuto effetto, tra l'atro, sull'ammissione degli asilanti che difficilmente possono progettare un viaggio che consenta di uscire provvisti di regolari visti dal loro paese e altrettanto regolarmente accedere a quello di destinazione.
Lo sviluppo dei meccanismi di esternalizzazione, con l'onere del controllo delle frontiere sullo Stato firmatario sul cui territorio i migranti stiano transitando, è accompagnato dagli accordi di riammissione delle persone in situazione di soggiorno irregolare. La difficoltà di piena attuazione di questo sistema si è particolarmente manifestato con la crisi migratoria del 2015. Da qui la necessità di rivedere con urgenza norme interne e accordi esterni, tenendo anche conto dell'esperienza dei paesi terzi e delle loro effettive potenzialità di controllo. Infatti, se i flussi mediterranei provenienti da Turchia e Libia, hanno sostanzialmente determinato la creazione di un "vuoto di tutela giuridica" intorno ai migranti ed ai richiedenti asilo (anche potenziali)[13], altri stati della sponda nordafricana, in particolare Marocco e Tunisia, hanno mantenuto un dialogo costante e aperto con l'UE – anche se non sempre pienamente costruttivo – che ha consentito di monitorare in modo più attento le condizioni di trattenimento degli stranieri migranti sul loro territorio.
Il crescente potenziamento, dopo il 2001, del cd. Dialogo 5+5 (che dal 1990 riunisce i paesi dell'area euro-mediterranea occidentale: Portogallo, Spagna, Francia, Italia, Malta per l'Europa e Marocco, Mauritania, Algeria, Tunisia, Libia per il Maghreb) ha permesso di disporre di un ulteriore strumento di cooperazione in materia migratoria. La *Dichiarazione di Tunisi sulle migrazioni*, adottata nel 2002 nell'ambito del Dialogo 5+5 e rafforzata dalle Conclusioni della Seconda Conferenza sulla Migrazione nel Mediterraneo Occidentale tenutasi a Rabat il 22-23 ottobre 2003, ha

[13] Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione - ASGI, *L'esternalizzazione delle frontiere e della gestione dei migranti: politiche migratorie dell'Unione europea ed effetti giuridici*, Torino, 2019, p. 18. Online: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/01/2020_1_Documento-Asgi-esternalizzazione.pdf

ISSN 2036-7821

affermato la volontà dei partner di prendere in considerazione approcci multilaterali su questioni migratorie comuni, mediante scambio di informazioni e analisi condivise delle tendenze migratorie, collaborazioni finalizzate a prevenire l'immigrazione clandestina e la tratta di persone, nonché la gestione dei flussi migratori legali con particolare riferimento ai lavoratori migranti. Dopo Tunisi 2002 e Rabat 2003, il quadro della cooperazione in materia di migrazione tra i 5+5 si è ampliata attraverso gli sviluppi politici nelle successive conferenze: Algeri 2004, Parigi 2005, Algeciras 2006, Évora 2008 e Tripoli 2010, Malta 2012[14].

Una seconda fase (che potremmo temporalmente delimitare nel periodo 2005-2016) vede lo sviluppo della *Politica Europea di Vicinato* (PEV) avviata a partire dal 2003. Rimanendo ancorata agli obiettivi del Processo di Barcellona, la PEV ha progressivamente messo in atto e rafforzato alcuni strumenti di dialogo in ambito regionale, sia di carattere politico generale, sia mirati a coordinare gli sforzi dei diversi paesi per controllare e gestire i flussi migratori. Allargata anche agli stati limitrofi rispetto a quelli già inseriti nel Processo di Barcellona, la PEV si è caratterizzata per il passaggio da un approccio multilaterale a una visione più condivisa e concertata per offrire relazioni e soluzioni differenziate verso i singoli paesi terzi. Ciò ha consentito di considerare sia le particolari esigenze nazionali, sia gli sforzi di collaborazione nella gestione delle migrazioni da parte di ciascun paese terzo, al fine di orientare e definire l'aiuto finanziario e tecnico, insieme alla concessione di vantaggi commerciali. Tuttavia, l'impegno per giungere a negoziare accordi di riammissione con tutti i paesi aderenti alla PEV non ha avuto il successo atteso. Un Dossier del Senato italiano, di settembre2005[15], evidenziava come il Marocco (insieme a Tunisia, Algeria ed Egitto) si sia impegnato "ad adottare provvedimenti drastici relativi al controllo delle migrazioni e del transito attraverso i loro rispettivi territori" usufruendo "dell'assistenza tecnica nell'ambito dei programmi di cooperazione giudiziaria e tra polizie promossi dall'Ue e dai singoli Stati membri". Nonostante ciò, l'UE non ha ancora concluso un accordo di riammissione con il Marocco. La questione, vibratamente sollevata soprattutto dai paesi maghrebini, è che la "riammissione non può essere separata da un approccio più globale al fenomeno delle migrazioni, che includa la lotta contro la povertà e lo sviluppo economico nelle zone a forte pressione migratoria. Ciò deriva dalla convinzione, diffusa presso i governi dei paesi mediterranei, che il fenomeno legato all'immigrazione clandestina nell'area euro-mediterranea costituisca una responsabilità comune dei paesi del Nord e del Sud, e che esso vada contrastato non solo con accordi di riammissione, ma anche con programmi di cooperazione allo

[14] T. GIL RICOL, *The Barcelona Process, 25 years later: an overview of regional migration initiatives in the Mediterranean*, in *Repères et Perspectives Economiques*, 2020, pp. 103-119.

[15] J.-P. CASSARINO - ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI – IAI (a cura di), *I negoziati relativi alla riammissione nell'ambito del processo di Barcellona*, Roma, 2005.

ISSN 2036-7821

sviluppo a lungo termine, volti ad attenuare l'asimmetria nei rapporti tra le due sponde del Mediterraneo"[16].

In questo quadro, gli sforzi dell'UE si sono concentrati nel rafforzamento del dialogo politico, economico e sociale attraverso iniziative quali l'*Unione per il Mediterraneo* (UpM), varata nel Vertice di Parigi del 2008, quale cornice istituzionale per il partenariato intergovernativo di cooperazione multilaterale tra l'UE e i paesi del Mediterraneo meridionale e orientale.

L'inizio della terza e attuale fase si può far coincidere con la riammissione, nel 2017, del Marocco nell'Organizzazione dell'Unione Africana dalla quale di era ritirato nel 1984 a seguito delle ampie divergenze relative alla questione del Sahara occidentale. In realtà, sin dall'inizio del suo regno nel 1999, Mohammed VI ha dato un deciso indirizzo africano alla politica estera marocchina, proponendo il proprio paese come un indispensabile ponte di dialogo equilibrato e aperto verso l'Africa. Contemporaneamente, sempre nel 2017, la domanda di ammissione alla CEDEAO e, nel 2018, l'organizzazione della conferenza delle Nazioni Unite per l'adozione del *Patto globale sulle migrazioni* hanno ulteriormente confermato la volontà del Governo di Rabat di rappresentare un partner affidabile, sia verso l'Africa che verso l'Europa, nella gestione dei flussi migratori.

Questa posizione mediana – potremmo dire 'medi-terranea' – soffre comunque sotto la forte pressione africana dovuta all'instabilità politica ed economica aggravata dai disastri climatici. La preparazione della *COP22 sui cambiamenti climatici* (tenutasi dal 7 al 18 novembre 2016 in Marrakech) è stata per il Marocco l'occasione di riportare al centro del dibattito internazionale l'esigenza di una soluzione concertata per offrire tutela giuridica anche ai migranti climatici. In tale prospettiva possiamo considerare i risultati della riunione di Casablanca[17] dell'Executive Committee del Meccanismo Internazionale per le perdite e i danni ambientali fissato dalla COP19 di Varsavia (*Warsaw International Mechanism for Loss and Damage*) che hanno consentito di far approvare, in sede di COP22, un piano di azione quinquennale che impegna gli stati ad affrontare e trovare soluzioni concrete per le conseguenze dei cambiamenti climatici relative agli eventi a lenta insorgenza, alle perdite non economiche (ad esempio, la cultura e l'identità) e alle migrazioni[18].

In questa fase, ai fini della nostra analisi, di particolare interesse è l'evoluzione del Dialogo euro-africano sulla migrazione e lo sviluppo (noto come *Processo di Rabat*). Dal 2006, esso riunisce i paesi di origine, transito e destinazione delle rotte migratorie che collegano l'Africa centrale, occidentale e settentrionale con l'Europa e consente una consultazione diretta tra i governi aderenti. Sono coinvolti 57 partner statali e

[16] *Ibid.*, p. 11.

[17] *Technical Meeting on Migration, Displacement and Human Mobility* tenutosi dal 27 al 29 luglio 2016.

[18] Cfr. *Report of the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts*, 14-10-2016, p. 12. Online: http://unfccc.int/resource/docs/2016/sb/eng/03.pdf.

ISSN 2036-7821

organizzazioni sovranazionali, tra cui l'UE e la CEDEAO. Il piano di azione di questo processo è stato progressivamente definito e rafforzato nell'ambito delle Conferenze Ministeriali Euro-Africano sulla migrazione e lo sviluppo che si sono tenute, abbastanza regolarmente, con cadenza triennale (Parigi 2008, Dakar 2011, Roma 2014, Marrakech 2018). Fondamentale la cd. Strategia di Dakar[19] del 2011 contenuta nella omologa Dichiarazione fondata su tre pilastri principali: 1. organizzazione di migrazioni legali; 2. lotta contro le migrazioni illegali; e 3. rafforzamento delle sinergie tra migrazioni e sviluppo. Da questi discendono principi, obiettivi e azioni da realizzare per gestire le migrazioni e, in parallelo, sostenere i processi di sviluppo.
La relazione migrazioni-sviluppo è stata ribadita e migliorata, poi, dal Programma contenuto nella Dichiarazione di Roma del 2014[20] all'interno della quale un'enfasi particolare è stata aggiunta in merito al ruolo della criminalità nell'organizzazione dei flussi migratori irregolari, oltre ai reati che a questi sono spesso correlati. Nella stessa sede, sotto l'egida italiana, è stato avviato il cd. Processo di Khartoum, un'iniziativa analoga al Processo di Rabat ma finalizzata a promuovere il dialogo nel settore della migrazione lungo la rotta dal Corno d'Africa all'Europa.
Alla vigilia dell'adozione del Global Compact, il Marocco ha ospitato nel maggio 2018 la Quinta Conferenza Ministeriale del Processo di Rabat che ha visto l'approvazione della Dichiarazione e del Piano di azione di Marrakech[21]. I pilastri fissati a Dakar sono stati confermati ed estesi alla protezione internazionale e all'asilo, nonché alle questioni del rientro, della riammissione e della reintegrazione dei migranti. La Dichiarazione di Marrakech, inoltre, ha introdotto un meccanismo di impegno unilaterale su base volontaria di un qualsiasi paese partner per l'attivazione e realizzazione di una o più azioni tra quelle definite nell'accordo.

L'esperienza delle relazioni euro-mediterraneo-africane sin qui riportate ha contribuito alla preparazione del nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo che la Commissione UE ha presentato nel settembre 2020 come nuova visione strategica in materia di migrazione[22]. Si intende, infatti, abbandonare la politica degli interventi *ad hoc*, finalizzati a porre rimedio a situazioni specifiche allorché queste – nella maggior parte dei casi – già manifestano conseguenze non facilmente reversibili su uno o più membri dell'Unione. L'obiettivo è di creare un sistema unitario e coordinato – anche con i paesi terzi – di prevenzione, fondato sulla reciproca fiducia,

[19] Online: https://www.rabat-process.org/images/RabatProcess/Documents/strategy-dakar-ministerial-conference-dakar-2011-rabat-process.pdf.
[20] Online: https://www.rabat-process.org/images/RabatProcess/Documents/declaration-programme-rome-ministerial-conference-rome-2014-rabat-process.pdf.
[21] Online: https://www.rabat-process.org/images/documents/EN_Marrakesh-Declaration-and-Action-Plan-Rabat-Process.pdf
[22] In generale, per un'analisi del Patto, si veda il numero monografico *Verso un quadro comune europeo ed una nuova governance della migrazione e dell'asilo* della rivista *Freeedom, Security, Justice. European Legal Studies*, n. 2, 2021.

ISSN 2036-7821

su procedure migliori e più rapide, nonché su un'equa ripartizione di responsabilità e solidarietà[23]. Si tratta di uno strumento che potrà portare una profonda innovazione nelle politiche esterne dell'UE in materia migratoria[24], anche se, al momento, è prematuro immaginare come potrà essere superato lo stallo politico nel quale attualmente il Patto si trova.

3. *Le riforme giuridiche in Marocco collegate alla gestione delle migrazioni*

Il processo migratorio, vissuto sia come emigrazione che come immigrazione, ma anche come transito, ha notevolmente influenzato le politiche interne ed estere del Marocco con una progressiva trasformazione del suo ordinamento giuridico[25].

Il Regno di Mohammed VI ha segnato un cambiamento nella politica estera di Rabat, sia verso l'Africa che verso l'Europa. Una nuova strategia nazionale di contrasto alla migrazione illegale è stata avviata con la creazione della Direzione per la migrazione e la sorveglianza delle frontiere nel 2003 e con la contemporanea emanazione della legge 02-03 dell'11 novembre 2003 che disciplina l'ingresso e il soggiorno degli stranieri in Marocco e l'emigrazione e l'immigrazione irregolare[26]. Si tratta di un dispositivo normativo che, per la prima volta, introduce il reato di immigrazione clandestina[27] e norme molto severe per il contrasto alla tratta di esseri umani da parte delle organizzazioni criminali. Inoltre, ha introdotto (artt. 42-56) sanzioni pecuniarie fino a 500.000 *Dirham*[28] e detentive fino a sei mesi nei confronti di chiunque transiti illegalmente attraverso le frontiere terrestri, marittime o aeree marocchine. Rispetto

[23] Per una valutazione dell'attuazione del principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità introdotto dall'art. 67,2 del Trattato di Lisbona e dall'art. 80 del Trattato sul funzionamento dell'UE, si v. M. MESSINA, *Il fallimento della solidarietà nella gestione dei flussi migratori: la responsabilità degli Stati membri con la complicità delle istituzioni dell'Unione?*, in A. DI STASI e L.S. ROSSI (a cura di), *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, pp. 475-490.

[24] Cfr. M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2021, n. 1, p. 1-ss. Per l'impatto di questo strumento sulla cooperazione esterna dell'UE con gli stati mediterranei, si v. D. MUSMECI, *Sul partenariato UE-Stati terzi in ambito migratorio: le proposte del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo in tema di rafforzamento delle capacità di border management*, in *Freeedom, Security, Justice. European Legal Studies*, n. 2, 2021, p. 194-214 e il contributo di A. MAROTTA, *Migrazioni e lavoro: il caso della Tunisia da paese di partenza a paese di destinazione*, in questo stesso volume.

[25] A. PERICOLI, *Migration Changes and Integration Challenges in the Moroccan Case*, in A. PROFANTER and E. MAESTRI (editors) *Migration and Integration Challenges of Muslim Immigrants in Europe. Debating Policies and Cultural Approaches*, Cham, 2021, pp. 91-128. Si v. anche M. LAHLOU, *Morocco's Experience of Migration as a Sending, Transit and Receiving Country*, in *IAI Working Papers*, 15-30, Sept. 2015.

[26] Cfr. K. ELMADMAD, *La nouvelle loi marocaine du 11 novembre 2003 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Maroc, et à l'émigration et l'immigration irrégulières*, CARIM AS 2004-01, RSCAS, Firenze, 2004. Online: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/11690/CARIM_ASN_2004_01.pdf.

[27] Questo reato è stato introdotto anche nei paesi dell'Africa mediterranea sotto l'influsso dei paesi europei, tra cui l'Italia che lo ha disciplinato con la Legge Bossi-Fini del 2002: Marocco (2003), Tunisia (2004 e 2016), Algeria (2008, 2009), Egitto (2005, 2010 e 2016) e Libia (2004, 2010). E nell'Africa saheliana con particolare attenzione alla lotta contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti: Mauritania (2003, 2010), Senegal (2005), Algeria (2009), Niger (2010, 2015), Mali (2012).

[28] Oggi pari a circa 50.000 euro.

ISSN 2036-7821

all'approccio sostanzialmente emergenziale della legge sono state avanzate numerose critiche da parte di esperti e della società civile. Al di là del rispetto degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali che vi sono genericamente richiamati – ad es. con il divieto di allontanamento dello straniero che dimostri che la sua vita e la libertà possano essere minacciate o essere sottoposto a trattamenti inumani, crudeli o degradanti nel paese verso il quale è espulso (art. 29) –, la legge non prevede strumenti concreti di tutela nei confronti dello straniero irregolare. Anche se ispirata al modello francese[29] in materia, è stata omessa dal legislatore marocchino la predisposizione di adeguate garanzie (ricorso non sospensivo, diritto dei migranti di essere visitati e assistiti dalle associazioni per i diritti umani, ecc.)[30]. Lacune importanti, inoltre, concernono la tutela dei diritti derivati dall'applicazione della Convenzione internazionale sulla protezione dei lavoratori migranti del 1990, la quale garantisce protezione a tutti i lavoratori migranti e ai membri delle loro famiglie, compresi i clandestini, in ogni paese che abbia ratificato la Convenzione (tra cui il Marocco). Anche l'ambito di applicazione dell'istituto del ricongiungimento familiare, disciplinato da una norma del 1934, non è stato adeguato a una realtà sociale estremamente più diversificata rispetto al passato.

Questo accenno alla questione familiare consente di soffermarci su un altro passaggio fondamentale, anche se non direttamente connesso con la gestione dei flussi migratori, nel processo di riforma dell'ordinamento marocchino. Il Codice della famiglia (*Mudawwanat al-usra*), adottato nel 2004, costituisce un aggiornamento fondamentale nella disciplina dello statuto personale musulmano al quale si riferisce la stragrande maggioranza dei migranti africani in Marocco, sia per ragioni religiose, sia per appartenenza tradizionale alla medesima dottrina giuridica. Sostituendo il precedente Codice di statuto personale del 1957 – tra i più tradizionalisti nel panorama arabo attorno al Mediterraneo – la riforma del 2004 innova profondamente la disciplina giuridica della famiglia, toccando proprio alcuni tra i più caratteristici istituti del diritto islamico[31]: la scelta libera del *wali* o curatore matrimoniale da parte della donna (art. 24), la poligamia, il ripudio, la responsabilità maschile esclusiva sulla famiglia, l'esercizio della potestà sui figli anche da parte della madre, lo scioglimento del matrimonio su richiesta della donna (art. 89). La vita matrimoniale, sin dai primi articoli del nuovo Codice, non è posta più sotto la sola direzione del marito, ma è affidata alla comune responsabilità dei coniugi e finalizzata alla

[29] In particolare la *Loi n. 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, voluta dall'allora Ministro degli Interni Nicolas Sarkozy.

[30] Cfr. M.G. JIMÉNEZ-ALVAREZ - K. ESPIÑEIRA – L. GAZZOTTI, *Migration policy and international human rights frameworks in Morocco: tensions and contradictions*, in *The Journal of North African Studies*, 2021, pp. 893-911.

[31] Cfr. R. ALUFFI BECK-PECCOZ (a cura di), *Persone famiglia diritti: riforme legislative nell'Africa Mediterranea*, Torino, 2006; M. MONJID, *L'Islam et la modernité dans le droit de la famille au Maghreb. Etude comparative: Maroc, Algérie, Tunisie*, Paris, 2013.

ISSN 2036-7821

realizzazione di una comunione stabile tra di loro (art. 5). La poligamia deve essere autorizzata dalla prima moglie e dal giudice (art. 41) e la clausola cosiddetta di monogamia si ritiene automaticamente apposta al contratto di matrimonio, salvo esplicita rinuncia della donna. Si tratta, come si vede, di interventi legislativi mirati a modificare radicalmente la posizione della donna all'interno della famiglia e nella società (anche per il venir meno dell'obbligo di autorizzazione maritale a svolgere un lavoro al di fuori delle mura domestiche)[32].

Legislazione e giurisprudenza in materia migratoria hanno ricevuto un nuovo impulso riformatore a seguito della novella costituzionale introdotta nel 2011[33], in parte anche sull'onda della cd. Primavera araba e il nuovo – sia pur temporaneo – protagonismo delle società civili arabe[34]. La solidarietà costituisce uno dei principi centrali contenuti nel Preambolo del nuovo testo ed è intesa come una conseguenza naturale dell'adesione nazionale alla religione musulmana[35]. Questa identità non può essere disgiunta da "l'attachement du peuple marocain aux valeurs d'ouverture, de modération, de tolérance et de dialogue pour la compréhension mutuelle entre toutes les cultures et les civilisations du monde"[36]. L'azione internazionale del Marocco, a livello costituzionale, riceve un espresso indirizzo alla cooperazione verso il grande Maghreb ("œuvrer à la construction de l'Union du Maghreb, comme option stratégique"), verso i paesi arabo-islamici ("approfondir le sens d'appartenance à la

[32] Si tratta di un percorso di riforma importante che riguarda la circolazione di modelli giuridici familiari nel contesto internazionale a seguito della mobilità delle persone al di fuori dei contesti culturali e religiosi originari. Considerata la forte dipendenza del diritto di famiglia dalle numerose regole espressamente dettate dal Corano, in Marocco non sarebbe stato possibile avanzare nel processo di riforma senza una nuova interpretazione del testo sacro in una prospettiva che tenesse conto dell'effettivo ruolo della donna nella societ. Il che dimostra come sia possibile un'ermeneutica che parta dal dato religioso, come intrinsecamente connaturato con la vita delle società musulmane, e giunga a valorizzare le istanze di rinnovamento in esse presenti senza rinnegare l'identità religiosa e culturale insieme, laica ma non secolarizzata, che è percepita come 'islamica"' dalla grande maggioranza delle musulmane e dei musulmani di oggi. Cfr. G.M. PICCINELLI, *Diritti, soggettività e appartenenze dinamiche nell'islàm e nel mondo islamico*, in *Interazioni*, 1-2020, pp. 15-32.

[33] Cfr. O. BENDOUROU, *La nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011: le changement entre mythe et réalité*, in *Revue du Droit Public*, 3, 2012, pp. 511-535; N.J. BROWN, *Islam and Constitutionalism in the Arab World*, in BÂLI A.Ü. (editor), *Constitution Writing and Religion in Contemporary Middle East*, Cambridge, 2017, pp. 289-316.

[34] Di grande interesse i due volumi della rivista *Studi maghrebini*, 2016-2017, dedicati a *Emerging Actors in Post-Revolutionary North Africa. Gender Mobility and Social Activism* e in part. i contributi di G. CATALDI, *Quelques observations sur les migrations dans la Méditerranée dans la perspective de l'Union Européenne*, vol. I, pp. 31-48 e di E. FRANCESCA, *Economic Opportunities and Social Challenges in the North African Transition*, vol. I, pp. 49-82.

[35] La soluzione delineata nella Costituzione marocchina del 2011 si inserisce in una linea originale e molto interessante. Il mantenimento di una posizione moderna di rinvio, per quanto riguarda il rapporto tra Islam e Stato, è confermato dall'arte. 3 della stessa Costituzione. In esso, l'Islam non è solo definito come «religione di Stato» (*al-Islām Dīn al-Dawla*, espressione modernizzante che trascende i limiti storici della formula *al-Islām Dīn wa Dawla*) ma è contestualmente coniugato con i diritti umani e le libertà fondamentali, con la libertà dei culti e con la prospettiva moderata, attraverso la quale si può realizzare il legame tra l'azione politica dello Stato, compresa la produzione di regole legislative e la tradizione religiosa e giuridica musulmana.

[36] *Préambule de la Constitution di Royaume du Maroc*, in *Dahir n. 1-11-91 du 27 chhabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution*.

ISSN 2036-7821

Oumma arabo-islamique, et renforcer les liens de fraternité et de solidarité avec ses peuples frères "), verso l'Africa ("consolider les relations de coopération et de solidarité avec les peuples et les pays d'Afrique, notamment les pays du Sahel et du Sahara") e verso l'area euro-mediteranea ("intensifier les relations de coopération rapprochée et de partenariat avec les pays de voisinage euro-méditerranéen")[37].

L'attuazione di queste politiche ha consentito di registrare progressi significativi volti a garantire i diritti dei migranti e dei rifugiati, consentendo una loro migliore integrazione nella società marocchina[38]. Le due campagne di regolarizzazione, del 2014 e del 2016-2017, hanno avuto per obiettivo l'estensione a tutti gli stranieri regolarizzati dell'accesso a tutti i servizi amministrativi e di previdenza alle stesse condizioni dei marocchini. Di queste aperture hanno beneficiato complessivamente circa 70.000 stranieri già presenti sul territorio.

Nel 2015, inoltre, il Governo ha elaborato un piano d'azione strategica per promuovere la crescita dell'occupazione entro il 2025, attraverso la creazione di posti di lavoro produttivi e dignitosi, per migliorare la partecipazione dei giovani e delle donne, rinforzare la parità di accesso al mercato del lavoro e ridurre le disuguaglianze territoriali in materia di impiego[39].

L'accesso al mercato del lavoro per gli stranieri è regolamentato dal Codice del lavoro 2004. A seguito dei percorsi di regolarizzazione si è reso necessario intervenire rapidamente per accrescere l'efficienza delle procedure amministrative di autorizzazione e controllo finalizzate a garantire un più ampio accesso degli stranieri al mercato del lavoro. Questi, ai fini dell'assunzione, devono richiedere un'autorizzazione all'Agenzia Nazionale di Promozione dell'Occupazione e delle Competenze (ANAPEC) istituita presso il Ministero del Lavoro e dell'Inserimento Professionale. Fanno eccezione: i migranti regolarizzati che devono presentare solo il permesso di soggiorno per motivi di lavoro rilasciato dalla Direzione Generale della Sicurezza Nazionale; i rifugiati e gli apolidi che devono essere in possesso del documento di identità con l'indicazione del relativo status; i congiunti stranieri di cittadini marocchini che possono presentare solo un valido certificato matrimoniale unitamente al documento del coniuge[40].

I risultati di questi percorsi di integrazione socio-economica si scontrano, in realtà, con un contesto culturale che tradizionalmente distingue l'Africa 'nera' dall'Africa 'bianca' (cioè araba) creando barriere e chiusure nei confronti degli stranieri di colore

---

[37] *Ibidem*.

[38] Cfr. M. ALIOUA - J.N. FERRIÉ (dir.), *La nouvelle politique migratoire marocaine*, Rabat, 2017; S. BENJELLOUN, *Morocco's new migration policy: between geostrategic interests and incomplete implementation*, in *The Journal of North African Studies*, 5, 2021, pp. 875-892.

[39] Cfr. R. FILALI MEKNASSI, *Le droit marocain dans la tourmente du nouvel ordre migratoire international,* in *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 3, 2019, pp. 40-71.

[40] Per queste procedure si v. il sito del Ministero del Lavoro e dell'Inserimento Professionale, http://www.travail.gov.ma/ e http://www.taechir.travail.gov.ma/.

ISSN 2036-7821

provenienti da paesi più meridionali[41]. Le aziende, infatti, tendono a riferirsi alla prassi della preferenza nazionale, sia pure superata dall'art. 9 del Codice del lavoro, in base alla quale i datori di lavoro procedono all'assunzione di uno straniero solo a seguito della mancata presentazione di cittadini marocchini per quella data mansione o attività. In base alle statistiche dell'ANAPEC, si registra la tendenza a preferire, tra gli stranieri, lavoratori provenienti da paesi arabi e ad impiegare i migranti subsahariani regolarizzati come mano d'opera non contrattualizzata e sottopagata.
Insieme alle politiche di regolarizzazione, nel 2015 il Governo marocchino ha adottato anche una Strategia nazionale per i marocchini residenti all'estero. In linea con quanto disposto dagli artt. 16-18 della vigente Costituzione, sono stati fissati i seguenti obiettivi: preservare l'identità nazionale dei marocchini che vivono all'estero; tutelare i loro diritti e interessi, compreso il diritto di voto in Marocco; e incoraggiare il loro contributo allo sviluppo del paese. Per il raggiungimento di questi obiettivi è stato dato maggiore impulso alle competenze del Consiglio della Comunità Marocchina all'Estero (CCME, *Majlis al-jaliya al-maghribiya bi-l-kharij*)[42].
Una delle principali spinte all'emigrazione è rappresentata dalle condizioni economiche di diverse regioni del paese che si stanno modificando rapidamente in conseguenza dei cambiamenti climatici. In base al Rapporto *Groudswell* della Banca Mondiale, il Marocco vedrà circa 2 milioni di sfollati interni entro il 2050[43]. Come conseguenza più evidente della chiusura della frontiera europea, la crescita della mobilità dalle aree rurali e urbane più interne verso le principali città ha provocato l'estensione delle periferie, anche grazie a progetti pubblici mirati alla costruzione di

[41] I. STOCK, *The impact of migration policies on civil society actors' efforts to improve migrants' access to social and economic rights in Morocco*, in *The Journal of North African Studies*, 2020. Online: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/ 13629387.2020.1814751.

[42] Costituito con Legge 1-07-208 del 21 dicembre 2007, il CCME ha sostenuto la pubblicazione di una raccolta fondamentale di studi e documenti sulla condizione giuridica degli emigrati marocchini: M.M. BENYAHYA (dir.), *La condition juridique des Marocains résidant à l'étranger*, 5 tomes, Rabat, Remald, 2017. Online: https://www.ccme.org.ma/fr/publications/53600. I volumi sono rispettivamente dedicati a:

Droit interne et Droit international (600 pages) ;

Conventions et accords bilatéraux en matière d'encouragement et de protection mutuels des investissements (496 pages) ;

Conventions et accords bilatéraux tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôt sur le revenu (en deux volumes, 516 et 532 pages);

Conventions et accords bilatéraux en matière de coopération judiciaire (640 pages);

Conventions et accords bilatéraux en matière d'emploi, de sécurité sociale et dans divers domaines (462 pages).

[43] Si veda il Rapporto online : openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/ 29461/GroundswellOVfr.pdf. Sui *trends* migratori in Nord Africa (Egitto, Marocco e Tunisia), cfr. Ö. BILGILI – K. MARCHAND, *Migration, development and climate change in North Africa*, 2016. Online: www.weadapt.org/system/files_force/2017/ november/mgsog_tip_final_weadapt_1.pdf.

ISSN 2036-7821

alloggi e di nuovi quartieri che hanno accolto il notevole numero di sfollati interni economici e climatici.

La preparazione della COP22 tenutasi nel 2016[44] a Marrakech è stata l'occasione per consolidare una serie di riforme giuridiche che trovano il loro fondamento negli impegni internazionali assunti con la ratifica nel 1995 della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici adottata l'anno precedente in sede ONU[45]. La visione del Marocco in materia di cambiamento climatico è contenuta nella Legge quadro 99-12 recante Carta Nazionale dell'Ambiente e dello Sviluppo Sostenibile (CNEDD), pubblicata a marzo 2014, che precisa "les droits et devoirs inhérents à l'environnement et au développement durable reconnus aux personnes physiques et morales" e afferma "les principes qui devront être respectés par l'État, les collectivités territoriales et les établissements et entreprises publics"

Adottata nel 2017, la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (SNDD-2030)[46] costituisce la base del Piano nazionale per il clima (PCN-2030)[47] contenente gli obiettivi da raggiungere e le azioni da realizzare entro il 2030. Principio generale è che la transizione progressiva verso l'economia verde non può prescindere dalla promozione dello sviluppo umano e della coesione sociale e da una competitività economica sostenibile. Introduce, inoltre, specifici Piani climatici regionali e Piani climatici urbani. Questo approccio di adattamento al cambiamento climatico rivolge attenzione anche agli ecosistemi (socioeconomici e naturali) più vulnerabili, come il litorale marino, le montagne e le oasi, i gruppi di popolazione e le comunità urbane e rurali. Questi sistemi si trovano ad affrontare problemi critici che richiedono una risposta coerente ed estensiva sotto forma di interventi di adattamento trasformativi volti a minimizzare i rischi e le vulnerabilità climatiche. Per tale ragione è indicata la priorità degli obiettivi di questa Strategia su tutte le altre strategie nazionali che dovranno pertanto adeguarsi[48].

4. Il ruolo del Marocco tra vecchie e nuove criticità

L'intera Africa rappresenta una immensa sfida per la gestione dei flussi migratori interni e transfrontalieri. Una sfida di fronte alla quale, con grande difficoltà, i governi e le organizzazioni internazionali e regionali cercano di trovare soluzioni adeguate e sostenibili. Queste devono fare i conti con una realtà estremamente

[44] Online: https://www.cop22.org/agenda/

[45] Online: https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/what-is-the-united-nations-framework-convention-on-climate-change

[46] Online: https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Morocco%20First/Moroccan%20updated%20NDC%202021%20_Fr.pdf.

[47] Online: http://www.umi.ac.ma/wp-content/uploads/2020/11/ODD-13-A8-Plan-climat-national-horizon-2030.pdf

[48] Cfr. P. SOW - E. MARMER – J. SCHEFFRAN, *Between the heat and the hardships. Climate change and mixed migration flows in Morocco*, in *Migration and Development*, 2, 2016, pp. 293-313.

ISSN 2036-7821

complessa e in continuo mutamento. Certamente, il continente avrebbe le risorse naturali sufficienti per affrontare percorsi di sviluppo autonomi. Di fatto, le strategie di intervento nei diversi contesti locali sono rese impraticabili o inefficaci dall'instabilità politica ed economica, dalla scarsa sicurezza di molti territori dovuta ai conflitti armati e alla presenza di gruppi terroristici, dal rapido degradamento ambientale con le sue disastrose conseguenze, dagli interessi legati allo sfruttamento illegale di risorse naturali e dal traffico di esseri umani.

Il Marocco, in questo quadro, rappresenta un punto di attrazione per le popolazioni saheliane e sahariane nel tentativo di transitare verso l'Europa, con la possibilità alternativa di stabilirsi in un contesto che in ogni caso costituisce un miglioramento esistenziale rispetto alle condizioni di partenza.

La crescita economica e la stabilizzazione socio-politica hanno trasformato il Marocco, come si è visto, da paese di emigrazione a territorio di immigrazione e transito. Un processo che non va letto disgiunto dalle politiche di esternalizzazione dei confini europei che hanno portato le rotte delle migrazioni intra-africane a modificarsi. I limiti all'attraversamento legale dei confini hanno reso difficile e sempre più rischioso il superamento di quel limite naturale che è il Mediterraneo, concentrando spesso i migranti in aree sempre più interne dove le organizzazioni criminali e terroristiche operano in maniera indisturbata o con la complicità di istituzioni locali corrotte.

Intervenire all'interno degli stati africani sulle cause alla base degli esodi è un punto irrinunciabile delle politiche di vicinato. L'insufficienza di risultati rende necessario un più ampio coordinamento degli interventi tra le diverse organizzazioni internazionali e regionali presenti con molteplici azioni sui territori degli stati africani (riconciliazione, prevenzione e risoluzione dei conflitti, progetti di sviluppo e piani di cooperazione economica e finanziaria, *institutional builging* e riforme della *governance*, la lotta agli effetti dei cambiamenti climatici, ...). Le strategie politiche devono andare di pari passo con il rafforzamento della solidarietà e della cooperazione internazionali.

La nuova politica marocchina in materia di immigrazione e asilo, avviata nel 2013-2014, rappresenta una sostanziale novità tra i paesi nordafricani. L'equilibrio tra principio di solidarietà ed esigenze di crescita e sviluppo economico, nel rispetto degli impegni internazionali assunti in materia di diritti umani, ha sin qui consentito di realizzare una serie di riforme legislative e di percorre sentieri giurisprudenziali innovativi rispetto al passato. Centrale, in questo processo, è stata l'impronta politica lasciata dall'organizzazione della Conferenza di Marrakech che ha permesso l'adozione del *Global Compact for Migrations* nel 2018.

Da allora, l'obiettivo del sovrano e del governo, nella prospettiva di medio periodo, è rendere il Marocco un fulcro per il coordinamento tra le politiche migratorie dell'UE,

ISSN 2036-7821

da un lato, e dell'Unione Africana (in cui lo stato nordafricano è stato riammesso nel 2017) e della CEDEAO (dove la domanda di ammissione è pendente dal 2017), dall'altro. Data la posta in gioco, si è resa necessaria la centralizzazione delle fasi di decisione e di controllo delle politiche migratorie allo scopo di valutare costantemente l'equilibrio possibile tra le differenti esigenze dei due continenti: sicurezza ed integrazione socio-economica dettate dai partners europei, a fronte delle esigenze di libera circolazione sostenute dai partners africani (anche se queste non risultano sempre attuate con coerenza e continuità in considerazioni di infinite variabili politiche e geopolitiche locali).

La presentazione, nel 2020, del Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo da parte della Commissione UE, nella sua prospettiva esterna, deve giungere a concreta attuazione considerata l'urgenza di avviare percorsi di sviluppo efficaci e sostenibili nei contesti di provenienza dei migranti e di concordare politiche solidali di risoluzione dei conflitti e di prevenzione dei disastri sociali ed ambientali.

Già oggi, nell'ambito della Conferenza euro-africana sulla migrazione e lo sviluppo, avviata dal Processo di Rabat, sono previsti meccanismi per la gestione dei flussi migratori e dei loro aspetti più critici (tratta di esseri umani e altre attività illecite connesse). Questi meccanismi comprendono gli accordi di riammissione e le misure di incentivazione al rimpatrio volontario.

Da un lato, la mancata finalizzazione dell'accordo di riammissione tra UE e Marocco è da attribuire al tentativo di quest'ultimo di trovare un punto di equilibrio (e di forza) tra le diverse esigenze di gestione migratoria a livello europeo e africano, ma anche di armonizzazione con gli altri stati mediterranei. D'altra parte, la proposta di aprire a forme di migrazione circolare, accompagnate da un adeguato livello di selezione dei migranti sulla base di competenze culturali e professionali, sembra ancora molto lontana dal trovare accoglimento tra i variegati – con riferimento alle politiche migratorie – membri dell'UE. Né è immaginabile, nella situazione internazionale attuale, che si avanzi con successo sulla linea delle riforme politiche, sociali ed economiche degli stati africani o di contenimento dell'enorme pressione demografica.

L'esistenza di un'area di libera circolazione tra gli Stati dell'Africa occidentale – che potrebbe essere estesa in un futuro molto prossimo anche alla Mauritania, al Marocco e alla Tunisia, creando di fatto corridoi aperti fino alle sponde mediterranee – può essere letta come un rischio per la sicurezza europea ovvero come uno spazio di acquisizione di manodopera qualificata, di studenti e di competenze specializzate che contribuiscano alla crescita dell'economia del vecchio continente e, in prospettiva circolare, costituiscano un investimento di ritorno verso i paesi di origine.

La logica della circolarità potrà divenire una soluzione efficace nella misura in cui si riesca ad equilibrare migrazioni (risorse umane), processi di sviluppo (risorse

ISSN 2036-7821

economiche) e crescita sociale (risorse culturali) nel contesto euro-mediterraneo. L'equilibrio è possibile, ma deve essere sostenuto dall'attuazione dei principi di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità nella gestione delle migrazioni. Questi principi, posti a fondamento del Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, dovranno caratterizzare non solo il dialogo politico intraeuropeo, ma anche il confronto aperto nelle sedi istituzionali di partenariato euro-africano. Solo un'innovativa visione d'insieme delle numerose questioni che le migrazioni presentano potrà offrire soluzioni politiche e giuridiche condivise e sostenibili.

ISSN 2036-7821