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. 2/2024

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 Cudia, 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. Sánchez-Mesa Martínez, 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, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

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"

Misurare le riforme per governare le migrazioni: clausole di condizionalità e diritto all'integrazione. Il caso del Marocco

di Gian Maria Piccinelli

(Professore ordinario di Diritto privato comparato, Dip. Scienze Politiche, Università della Campania "Luigi Vanvitelli")

Sommario

1. Il contesto – 2. Misurazione del diritto e comparazione – 3. Gli indicatori di integrazione dei migranti – 4. Indicatori e condizionalità – 5. Le riforme e la strategia di governance migratoria in Marocco – 6. Conclusioni in prospettiva

Abstract

The increasing trust in the use of quantitative indicators in legal sciences promotes comparative analysis of legal systems, thanks to the contribution of vast amounts of available data, and can contribute to fostering interventions of reform in strategic and complex sectors, such as migration. The *Settling in indicators* developed in 2023 within the OECD-EU framework measure the levels of improvement in migrant socio-economic integration from a comparative perspective. In the Mediterranean context, the reform model implemented by Morocco represents an example of great interest, particularly for the EU's external relations.

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

1. Il contesto.

Le mobilità transnazionali riconfigurano continuamente forme, tempi e territori della migrazione, mentre richiedono strumenti giuridici adeguati e coerenti con l'evoluzione dei singoli contesti.

Le rotte mediterranee dei migranti hanno da sempre incrociato le vie degli scambi commerciali e culturali, mettendo in contatto mondi diversi e lontani. Nel corso del XX secolo, esse hanno intersecato anche i corridoi di trasporto terrestri e marittimi, gli assi di circolazione del petrolio, del gas e dell'energia, fino a quelli su cui corrono i dati delle più moderne tecnologie digitali. Nell'era post-coloniale, le politiche estere degli stati europei ed occidentali hanno dovuto fare i conti con la crescente autonomia degli stati del Medio Oriente del Nord Africa divenuti spazi strategici in grado di dialogare con interlocutori differenti a livello globale e, sotto il profilo giuridico, capaci di scegliere tra modelli differenti per rispondere alle esigenze interne di crescita sociale e sviluppo economico. Oggi, ci troviamo dinanzi a ordinamenti che potremmo dire ibridi, in cui i modelli coloniali originali hanno fatto spazio al recupero di regole e categorie della tradizione giuridica dell'islam, ma anche a elementi recepiti dal diritto dell'Unione Europea e dai processi di uniformazione giuridica connessi con la globalizzazione. Tendenze identitarie e uniformanti che muovono i diritti arabo-islamici verso l'acquisizione di peculiarità specifiche che richiedono una comprensione e classificazione dinamica e operazionale dei processi in atto, singolarmente considerati, e degli ordinamenti giuridici, nel loro insieme.

Sotto questo aspetto, la *governance* dei processi migratori crea una reale interdipendenza tra paesi di origine, di transito e di destinazione. Questa connessione richiede l'adozione di strumenti e processi che favoriscano percorsi di integrazione e offrano soluzioni alle sfide sociali e securitarie in linea con i principi e i valori che ispirano, almeno a livello declamatorio, tutte le carte costituzionali dell'area mediterranea oggi sottoposte a un veritabile *stress test* a causa dei conflitti bellici, dell'instabilità politica e delle crisi economiche che si sono succeduti a ritmo crescente negli ultimi vent'anni. Ma anche a causa della pressione migratoria che di queste situazioni è diretta conseguenza.

Al fine di comprendere e far comprendere verso quale direzione la politica legislativa possa dirigersi, diviene frequente il ricorso a indicatori capaci di misurare, almeno dal punto di vista quantitativo, i fenomeni che necessitano interventi più o meno urgenti di regolazione o di riforma[1]. Tale metodo, attraverso l'identificazione di obiettivi specifici e il monitoraggio delle singole azioni poste in essere per il loro

[1] A. GAMBARO, Misurare il diritto, in Annuario di diritto comparato e di studi legislativi (ADCSL), 2012, pp. 17-47.

ISSN 2036-7821

raggiungimento, è funzionale al rafforzamento delle soluzioni normative adottate (in quanto sostenute dai dati statistici). La rappresentazione della realtà attraverso dati numerici, sia pure non sempre facilmente applicabile ai contesti socio-culturali, contiene un sé un potenziale spinta al cambiamento. Si tratta dell'adozione di indicatori volontari[2] che hanno in sé la capacità di sostenere il discorso dei media, di accrescere il coinvolgimento della società civile, di sostenere critiche e denunce, sollecitazioni e proposte nei confronti delle politiche degli Stati e delle organizzazioni sovranazionali. "*By defining notions such as development, poverty, health, hunger, human rights, human trafficking, good governance, rule of law, states and fragility, indicators normalize particular interpretations of these notions in the public discourse, and at the same time strengthen their own authority to provide such interpretations.*" [3].

Altra essenziale funzione assolta dall'applicazione di indicatori (in questo caso per lo più obbligatori) è di fornire informazioni a istituzioni internazionali e altri soggetti pubblici e privati per valutare le richieste di finanziamento di un determinato stato, valutarne l'attrattività ai fini di investimenti per lo sviluppo sostenibile[4] e compiere le verifiche necessarie circa l'adempimento delle condizionalità fissate in accordi di finanziamento. Basti ricordare gli accordi finanziari che accompagnano le politiche di esternalizzazione delle frontiere dell'UE e la necessità di stabilire criteri adeguati al fine di monitorare l'efficacia delle azioni degli stati terzi e la loro congruenza con la *rule of law*, i principi europei e i diritti dell'uomo[5].

Tra i paesi della sponda sud del Mediterraneo, il Marocco è allo stesso tempo uno spazio di partenza, di circolazione, di ritorno, di passaggio e di stabilimento definitivo dei migranti. Un *carrefour migratoire* che, a partire dagli anni '90, ha visto un significativo impegno legislativo sia sul piano preventivo e repressivo dei flussi, sia al fine di adeguare le norme interne a una sfida sempre più globale che impatta fortemente sulla società, l'economia e l'identità stessa del Paese[6]. Le riforme realizzate in Marocco, nei diversi settori del diritto, sono indotte contemporaneamente da cause esterne ed interne. Nelle relazioni esterne, il governo marocchino negozia gli strumenti volti a garantire migrazioni regolari e sicure con diversi tipi di interlocutori diversi: con i paesi subsahariani per una lotta comune alla

[2] Sugli indicatori volontari e obbligatori, S. CASSESE, L. CASINI, La disciplina degli indicatori globali, in ADCSL, 2012, pp. 97-116, in part. pp. 104-106.

[3] M. INFANTINO, Global Indicators, in S. CASSESE (a cura di), Research Handbook in Global Administrative Law, Elgar, 2016, p. 347 ss.

[4] M. BUSSANI, The Law of Sustenaibility, in S. FANTONI, N. CASAGLI, C. SOLIDORO, M. COBAL (ed.s), Quantitative Sustenaibility. Interdisciplinary Research for Sustainable Development Goals, Cham, 2024, pp. 167-178.

[5] M. VERSTEEG, T. GINSBURG, Measuring the Rule of Law: A Comparison of Indicators, in Law & Social Inquiry, 2017, pp. 100-137.

[6] M. ALIOUA, Le Maroc, un carrefour migratoire pour les circulations euro-africaines ?, in Hommes & Migrations, 2013, pp. 139-145.

ISSN 2036-7821

migrazione irregolare (in cambio di investimenti, progetti di formazione, regolarizzazione di specifiche categorie di migranti); con gli Stati europei che sono maggiormente colpiti da flussi migratori irregolari provenienti dai territori marocchini (Germania, Spagna, Italia, Francia e Portogallo per gli accordi di riammissione); con organizzazioni sovranazionali (come UE ed ECOWAS) al fine di individuare percorsi condivisi per la mobilità dei migranti; con la comunità internazionale (il Global Compact on Migration firmato a Marrakech nel 2018) che consente al Paese di mantenere l'immagine di leader regionale nella *governance* delle migrazioni umane. L'impatto di queste sul contesto nazionale ha richiesto una serie di riforme che hanno consentito di inaugurare, a partire dal 2013, la "*nouvelle politique migratoire*". Con essa, il Marocco ha inteso presentarsi come un modello nell'attuazione degli impegni assunti a livello internazionale. Un modello che può essere di riferimento all'interno delle sue politiche africane e delle relazioni euro-africane nelle quali svolge un ruolo di leadership (specialmente nei confronti dei paesi dell'Africa occidentale). Vi sono, da un lato, le misure amministrative e penali connesse con l'esternalizzazione delle frontiere dell'UE, ma sono soprattutto le riforme del lavoro, dei servizi sociali, educativi e sanitari che, dall'altro lato, aprono ai migranti le porte dell'integrazione sul territorio del Regno e che possono rappresentare un freno al passaggio verso l'Europa. Per la realizzazione degli obiettivi del Global Compact, poi, il legislatore è progressivamente intervenuto con norme volte a ridurre la vulnerabilità dei migranti, con particolare attenzione all'accesso alla giustizia, offrendo migliori opportunità di tutela dei diritti, sia in relazione alla sfera personale (matrimonio, famiglia, filiazione, ecc.), sia alla sfera economico-patrimoniale (contratti, credito, lavoro, ecc.).
Si tratta di uno sforzo legislativo a tutto campo che è necessario esaminare al fine di cogliere l'effettività delle riforme adottate e valutare se il modello posto in essere dal Marocco possa essere trapiantato in altri contesti per una più efficace gestione, a livello locale, dei processi migratori. L'esistenza di indicatori di *settling in*, come quelli elaborati in sede UE e OCSE, permettono di tentare una *misurazione delle riforme* realizzate e del loro impatto sull'attrattività dell'ordinamento considerato con riguardo sia all'ingresso di persone fisiche, sia ai capitali e agli investimenti indispensabili ai processi di sviluppo e di integrazione.

2. *Misurazione del diritto e comparazione*

La misurazione del diritto sulla base di indici numerici rappresenta un approccio metodologico volto a quantificare e valutare vari aspetti di un determinato sistema giuridico e analizzare, in termini di efficienza, la qualità delle istituzioni giuridiche e delle normative vigenti sulla scorta tacitamente invocata della *Law & Economics*[7]. Il

[7] A. GAMBARO, Misurare il diritto (ADCSL), cit., p. 21.

ISSN 2036-7821

crescente impiego di indicatori nel panorama giuridico è intimamente connesso alla riformulazione delle relazioni di potere laddove emergono attori inediti, spesso caratterizzati da una natura ibrida, intersecante il settore pubblico e privato, i quali agiscono mediante strumenti il più asettici possibile per gestire ogni genere di criticità regolamentare.

"Some of these indicators are meant to help international and national policy-makers evaluate priorities for their policy agendas. Other indicators provide investors with information for framing their economic strategies, or donors with an instrument to decide funding allocations and conditions. Yet other global indicators serve purely information purposes and seek to document circumstances that would otherwise remain underappreciated, and to shed light on these circumstances' causes, effects and possible remedies" [8].

Riferirsi a tali strumenti di misurazione – pur considerando l'eterogeneità della loro formulazione e del loro impiego[9] – risponde, pertanto, alla necessità di semplificare l'analisi di fenomeni complessi, sia a fini conoscitivi che valutativi, attraverso la raccolta di dati ordinati o classificati che riflettono il funzionamento di un sistema mediante una sistematizzazione[10].

Il concetto di "indicatore", secondo l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), con una sensibilità prossima alle *hard sciences* e alla metodologia empirica, designa una misura, sia essa quantitativa o qualitativa, che trae origine da fatti osservati[11] Tali misure non solo possono evidenziare le performance di un Paese in relazione a determinati ambiti o settori, ma possono anche segnalare eventuali cambiamenti in corso o l'aderenza a specifici standard[12].

Applicati all'ambito giuridico, gli indicatori – abbiano essi come riferimento dati su base nazionale, internazionale o globale – possono fungere da stimolo per avviare riforme, ovvero verificare l'impatto delle norme, ad esempio, nel settore economico o ambientale, ma anche monitorare i processi democratici e il rispetto dei diritti umani.

Alla base degli indicatori soggiace una ragione di fondo, più o meno definita, che ne giustifica l'utilizzo: la pratica di quantificare le informazioni tramite numeri è spesso descritta come "seducente", in quanto i numeri possono suggerire un'oggettività e

[8] M. INFANTINO, Global Indicators, cit.

[9] M. SIEMS, Comparative Law, 2nd ed., Cambridge - New York, 2018, p. 323.

[10] L. ANTONIOLLI, The magic of numbers. Elucubrazioni sparse in tema di misurazione del diritto, in U. MATTEI, A. CANDIAN, B. POZZO, A. MONTI, C. MARCHETTI, Studi in onore di Antonio Gambaro: un giurista di successo, Milano, 2017, p. 39, nota 5.

[11] OECD, Handbook on Constructing Composite Indicators, Parigi, 2008, p. 13.

[12] M. INFANTINO, Global Indicators, cit., pp. 347-349. Fondamentalmente, gli indicatori costituiscono insiemi di dati utilizzati per valutare le prestazioni di unità di analisi soggette a studio, consentendo comparazioni sia nel contesto sincronico che diacronico.

ISSN 2036-7821

un'autorità scientifica che supera le interpretazioni soggettive, apportando quell'idea di certezza tanto cara al diritto[13].

Gli indicatori, spesso espressi in forma numerica, possono essere compositi o aggregati, risultando dalla combinazione di diversi parametri di base e dal loro equilibrio ponderale. Tuttavia, l'affidabilità delle ipotesi iniziali può essere messa in discussione dall'utilizzo di strumenti statistici, come le regressioni, che analizzano un vasto insieme di dati al fine di evidenziare correlazioni esistenti tra fenomeni differenti, esprimendole mediante valori numerici. È essenziale notare che la correlazione non implica necessariamente causalità: mentre questo nesso, infatti, indica soltanto l'esistenza di un legame tra fenomeni distinti, l'eziologia sottintende un rapporto causa effetto direttamente indotto, distinguendosi così una stima da una norma[14].

Sebbene tale percorso rischi di essere tacciato come riduzionista e semplificativo dai più accesi detrattori, colpevole di tralasciare la complessità insita nei sistemi giuridici, può tuttavia fornire utili argomenti per la ricerca accademica, la formulazione delle politiche e la promozione dello sviluppo giuridico e sociale. La comparazione giuridica non è rimasta indifferente al fascino esercitato da un sistema di valutazione tanto circolabile[15].

Certo è che la distinzione tra concetti classificatori, comparativi e quantitativi, formulata da Hempel[16] all'interno del Circolo di Vienna, subito sottolineava l'evidente predominio dei concetti di natura quantitativa. Intuitivamente, le informazioni numeriche vantano un chiaro primato rispetto ai dati qualitativi, in quanto più specifiche e apparentemente immuni dalle valutazioni soggettive[17]. Tuttavia, nel contesto giuridico, la comparazione assume un ruolo imprescindibile, poiché le valutazioni spesso si muovono confrontando ipotesi di lavoro radicate in differenti contesti. Ribadisce Gambaro: "In riferimento alla scansione tra concetti classificatori, comparativi e quantitativi tracciata da Hempel si deve ricordare come

[13] M. INFANTINO, Numera et impera. Gli indicatori giuridici globali e il diritto comparato, Milano, 2019, p. 193. Tuttavia, considerare i numeri come portatori di verità assolute non può essere considerato un assunto universale, poiché il controllo di una teoria dipende da premesse di base che possono essere influenzate da decisioni soggettive. Il concetto di "seduzione della quantificazione" è stato introdotto da S. ENGLE MERRY, The Seductions of Quantification: Measuring Human Rights, Gender Violence, Chicago-London, 2016, p. 2 ss.

[14] G. RESTA, La comparazione tra diritto e storia economica: rileggendo Karl Polanyi, in M. BRUTTI & A. SOMMA (a cura di), Diritto: storia e comparazione Nuovi propositi per un binomio antico, Francoforte, pp. 459-460.

[15] U. MATTEI, Sul crinale dell'egemonia. Antonio Gambaro e la ricezione critica del modello statunitense: 1972-2012, in U. MATTEI, A. CANDIAN, B. POZZO, A. MONTI, C. MARCHETTI, Studi in onore di Antonio Gambaro: un giurista di successo, cit., p. 20 ss.

[16] C.G. HEMPEL, La formazione dei concetti nelle scienze empiriche, Milano, 1979.

[17] L. ANTONIOLLI, The magic of numbers, cit., p. 40. La teoria viene illustrata da Gambaro (Misurare il diritto, in Multiverso web, 11, online https://multiversoweb.it/riviste/misura/misurare-il-diritto/) mediante un esempio del tipo: scrivere che il Nilo e il Volga sono grandi fiumi (informazione classificatoria) fornisce un'informazione meno pregnante rispetto a scrivere che il Nilo è più lungo del Volga (informazione comparativa), e a sua volta meno pregnante dell'affermazione che il Nilo è lungo 6671 km e il Volga 3.688km (informazione quantitativa).

ISSN 2036-7821

sino a qui nella comparazione giuridica si è fatto ricorso a concetti classificatori per organizzare il tema delle famiglie giuridiche e si è fatto ricorso a concetti comparativi in tutti gli altri settori di indagine. Giova anche precisare che la comparazione giuridica è stata sino a qui una comparazione tra strutture giuridiche […]"[18].

Nondimeno, è cruciale osservare che l'utilità dei dati numerici è indissociabile dalla dimensione comparativa, poiché senza un contesto di confronto, i dati quantitativi relativi a qualsiasi aspetto della realtà sociale, ma orientati a guidare scelte giuridiche, perdono di rilevanza[19].

Nella sfera della comunicazione dei dati sociali, è il confronto che riveste un ruolo predominate rispetto alla mera espressione numerica, perché è in grado di mettere in luce l'interazione sinergica tra i due tipi di informazione[20].

Nell'ambito della comparazione giuridica moderna, poi, come noto, si è principalmente praticata una forma di comparazione strutturale, finalizzata a evidenziare le interconnessioni e gli elementi impliciti all'interno dei sistemi giuridici. Questo approccio, sebbene prezioso, ha di frequente trascurato l'impiego dei dati quantitativi, indispensabili per comprendere gli effetti delle normative e orientare le decisioni di regolamentazione[21].

Considerate le premesse, emergono interrogativi di fondamentale importanza, soprattutto in merito ai procedimenti di acquisizione dei dati destinati a diventare indicatori[22] poiché si può ricorrere a diverse metodologie o sequenze di rilevamento. Si veda, semplicemente, come possa raccogliersi direttamente il numero di citazioni di diritto straniero nelle pronunce di una corte durante un determinato arco

[18] A. GAMBARO, Misurare il diritto (ADCSL), cit., p. 39.

[19] Per un'acuta analisi dell'impatto dei dati quantitativi nella cultura moderna si veda T.M. PORTER, Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life, Princeton University Press, 1995.

[20] L. ANTONIOLLI, The magic of numbers, cit., p. 40. Il successo dei ranking nazionali e internazionali è essenzialmente attribuibile alla loro capacità di fornire confronti basilari dei sistemi esaminati, piuttosto che alla completezza e precisione dei dati numerici su cui si fondano le classifiche.

[21] A. GAMBARO, Misurare il diritto (ADCSL), cit. Tuttavia, altre discipline hanno abbracciato approcci quantitativi. Sebbene possano sorgere delle limitazioni, l'uso di dati numerici contestualizzati in maniera comparativa offre un potenziale significativo per l'analisi giuridica.

[22] Si vedano, ex multis, per analisi di questo tipo, D. ZARING, The Use of Foreign Decisions by Federal Courts: An Empirical Analysis, in Journal of Empirical Legal Studies, 2016, pp. 1327-1362; E. ÖRÜCÜ, (chapters:) Developing Comparative Law; A General View of "Legal Families" and of "Mixing Systems"; Comparative Law in Practice; The Courts and the Legislator; A Project: Comparative Law in Action, in E. ÖRÜCÜ & D. NELKEN (a cura di), Comparative Law: A Handbook, Oxford-Portland, 2007; M. SIEMS, Citation Patterns of the German Federal Supreme Court and of the Court of Appeal of England and Wales, in King's Law Journal, 2010, pp. 152-171; G.F. FERRARI & A. GAMBARO, The Italian Constitutional Court and Comparative Law, in Comparative Law Review, 2010, pp. 1-22; S. BAGNI, M. NICOLINI, E. PALICI DI SUNI, L. PEGORARO, A. PROCIDA MIRABELLI DI LAURO, M. SERIO (a cura di), Giureconsulti e giudici. L'influsso dei professori sulle sentenze. Le prassi delle Corti e le teorie degli studiosi, Torino, 2016; P. PASSAGLIA, Il diritto comparato nella giurisprudenza della Corte costituzionale: un'indagine relativa al periodo gennaio 2005-giugno 2015, in Consulta Online, II, 2015, pp. 589-611.

ISSN 2036-7821

temporale[23]. Tuttavia, non tutti i dati raccolti possono essere trasformati in indicatori, poiché l'essenza stessa degli indicatori implica l'utilizzo dei numeri per stabilire standard normativi di carattere generale[24]. L'analisi sistematica richiede una continuità nel tempo e una struttura organizzativa ben definita, altrimenti la trasformazione dei dati in indicatori ne risulterebbe problematica, se non addirittura inficiata[25].

Negli ultimi decenni, l'avvento di imponenti basi di dati ha reso possibili analisi quantitative precedentemente inimmaginabili, come dimostrato da alcuni studi sulle citazioni incrociate dei giudici in Europa. In alcuni casi, gli studi quantitativi possono essere trasformati in indicatori e inseriti in rapporti globali, influenzando così le decisioni degli Stati e le dinamiche del diritto[26].

Sulla falsariga di queste premesse, si muove ancora il "*coding law*", un approccio che trasforma gli aspetti formali e sostanziali delle norme giuridiche in dati numerici[27]. Queste metodologie, definite "lessimetriche", derivano dal termine "*leximetric*" e sono impiegate per valutare la solidità e la debolezza delle norme, assegnando un valore numerico a ciascuna tipologia normativa in specifici contesti[28].

Il concetto ha guadagnato notorietà in seguito a un'indagine comparativa condotta da Robert Cooter e Tom Ginsburg, evidenziando la sistematicità delle differenze nelle scelte normative tra vari Paesi, in relazione alle rispettive tradizioni giuridiche[29]. Sebbene le tecniche lessimetriche siano utili per misurare le fluttuazioni delle norme giuridiche su scala internazionale e nel tempo, nonché per analizzare gli impatti sociali ed economici dei sistemi giuridici, rimane come anticipato nelle premesse essenziale garantire una completa trasparenza nei processi di selezione degli indicatori, definizione degli algoritmi di codifica e utilizzo delle fonti primarie[30] perché la scelta degli indicatori e le relative modalità di raccolta rischiano di far svanire o quantomeno annacquare l'asserita oggettività di tali metodi scientifici.

[23] M. GELTER, M. SIEMS, Citations to Foreign Courts: Illegitimate and Superflous or Unavoidable? Evidence from Europe, in American Journal of Comparative Law, 2014, pp. 35-85.

[24] M. INFANTINO, Numera et impera, cit., pp. 66-73.

[25] R. SCARCIGLIA, Il "cigno nero" e il comparatista. Riflessioni su indicatori, variabili e comparazione giuridica, in Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, 2021, pp. 75-76.

[26] Ibid.

[27] M. SIEMS, Comparative Law, cit., p. 181.

[28] R. SCARCIGLIA, Il "cigno nero", cit., p. 78. Ciò consente un confronto tra i diversi ordinamenti giuridici, correlando i valori numerici con obiettivi concreti, come la crescita economica o l'occupazione.

[29] R. COOTER, T. GINSBURG, Leximetrics: Why the Same Laws are Longer in Some Countries than Others, in American Law and Economics Association Annual Meeting, Paper 64, 2004, pp. 1-25.

[30] R. SCARCIGLIA, Il "cigno nero", cit., p. 78.

ISSN 2036-7821

Più sottile risulta poi il percorso che trasforma in numeri i dati/informazioni acquisiti nell'alveo delle scienze sociali, come nel caso delle ricerche interdisciplinari sui diritti umani e altri ambiti che coinvolgono varie discipline[31].
Anche qui, però, le modalità di costruzione degli indicatori non sempre chiariscono in maniera definitiva le origini o il ruolo dei soggetti che li hanno creati, né spiegano il motivo del successo o del declino degli stessi, come dimostrato dal caso del *Ci-Ri Human Rights Data-set*, che non è più stato aggiornato dal 2014[32].
Considerato quanto finora osservato, integrare l'approccio critico della comparazione con l'uso dei dati quantitativi richiede una revisione metodologica e una collaborazione tra diverse sensibilità scientifico disciplinare per non trasformare un dato sociale in un'arida equazione numerica, in quanto non tutto è riducibile a una funzione numerica asettica.

3. Gli indicatori di integrazione dei migranti

Gli indicatori di *Settling In* elaborati in ambito OCSE e UE sono finalizzati a misurare i livelli di miglioramento dei processi di inserimento dei migranti in prospettiva comparata. La comparazione tiene conto dei dati relativi a diversi Paesi sulla base dei modelli impiegati e delle elaborazioni compiute da istituzioni sovranazionali e dal mondo accademico (come, ad esempio, il sistema MIPEX - *Migration Policy Index*; i così detti Indicatori di Saragozza; il progetto DEMIG POLICY - *Determinants of International Migration* o, ancora, il database IMPALA - *International Migration Policy And Law Analysis*)[33].
Il percorso di elaborazione di questi indicatori ha visto diverse tappe. Già nel 2010 la Conferenza Ministeriale Europea sull'Integrazione, tenutasi a Saragozza, si era conclusa con l'adozione di una dichiarazione volta a attuare politiche di integrazione dei migranti, stabilendo una serie di criteri, noti come "Indicatori di Saragozza", che consentono di monitorare i diversi Paesi e i risultati delle politiche nazionali di integrazione nei seguenti settori:

1) *Lavoro e istruzione*. Una delle dimensioni considerate è l'occupazione, che va oltre il semplice tasso di occupazione dei migranti e include aspetti quali la qualità dei lavori ottenuti, l'accesso alla formazione professionale e

[31] Sul tema dell'interdisciplinarietà la letteratura è particolarmente ricca. Si veda, esemplificativamente, con riferimento all'antropologia, R. SACCO, Antropologia giuridica. Contributo a una macrostoria del diritto, Bologna, 2007; L. NADER, The Life of the Law: Anthropological Projects, Berkeley, 2002; J. VANDERLINDEN, Anthropologie Juridique, Parigi, 1996. Sul movimento di Law and Development, si veda, ex multis, F.H. STEPHEN, Law and Development: An Institutional Critique, Cheltenham-Northampton, 2018.

[32] Si vedano, sul punto, D. L. CINGRANELLI, D. L. RICHARDS, The Cingranelli and Richards (CIRI) Human Rights Data Project, in Human Rights Quarterly, 2010, pp. 401-424; M. INFANTINO, Numera et impera, cit., p. 64, che mette in evidenza come, rispetto a queste domande, manchino risposte soddisfacenti.

[33] IOM (International Organization for Migration), Migration Governance Indicators: A Global Perspective, Geneva, 2019.

ISSN 2036-7821

l'inclusione nel mercato del lavoro. Questo approccio consente di valutare non solo la presenza nel mercato del lavoro, ma anche la qualità e la sostenibilità delle posizioni occupate dai migranti, nonché la loro capacità di acquisire competenze professionali e di integrarsi efficacemente nel contesto lavorativo locale. Un adeguato livello di istruzione può fornire ai migranti le competenze necessarie per partecipare attivamente alla vita economica e sociale del paese ospitante, contribuendo così alla loro integrazione a lungo termine.

2) *Salute*. L'attenzione è sui dati relativi alla salute fisica e al benessere psichico degli immigrati, inclusi l'accesso ai servizi sanitari e le eventuali diseguaglianze.
3) *Alloggio*. Monitoraggio dell'accesso a una sistemazione adeguata e sicura per gli immigrati.
4) *Partecipazione sociale*. Valuta il coinvolgimento degli immigrati nella vita sociale e culturale del Paese ospitante. Questa dimensione include la partecipazione ad associazioni di volontariato, la partecipazione alle elezioni e la rappresentanza politica dei migranti. Misurare la partecipazione dei migranti alla vita sociale e politica aiuta a valutare il loro coinvolgimento nella comunità e a promuovere la diversità e l'inclusione nella società.
5) *Accesso alla cittadinanza*. I dati rilevati riguardano le procedure per l'ottenimento della cittadinanza da parte degli immigrati, come i tempi di attesa e i tassi di successo nei processi di naturalizzazione.

Come si può notare, si tratta di indicatori volti a fornire una panoramica ampia della condizione degli immigrati nei Paesi dell'Unione Europea ed utilizzati per valutare i progressi nell'ambito delle politiche di integrazione. Ad essi si aggiungono anche indicatori di misurazione basati sull'analisi dell'impatto economico della presenza di migranti sul territorio dei paesi monitorati.

Nel 2013, l'UE ha redatto il Rapporto sull'impiego de summenzionati indicatori ("*Using EU Indicators of Immigrant Integration*") come base metodologica per la raccolta dei relativi dati complessi[34]. La recente edizione di "*Settling In – Indicators of Immigrant Integration 2023*" è il risultato della convergenza dei sistemi adottati e messi a punto negli anni dalla Commissione Europea e dell'OCSE. I dati sono riferiti a tutti i Paesi membri delle due organizzazioni, oltre ad alcuni Paesi del G20 non-OCSE selezionati. Gli indicatori sono stati integrati (complessivamente 83) e suddivisi in 4 macroaree principali:

1) La *composizione delle popolazioni e dei nuclei familiari immigrati*: L'insieme degli indicatori di questa macroarea fornisce una base essenziale per comprendere la variegata composizione demografica degli immigrati e delle loro famiglie,

[34] EUROPEAN COMMISSION, Using EU Indicators of Immigrant Integration. Final Report for Directorate-General for Home Affairs, Luxembourg, European Commission, 2013.

ISSN 2036-7821

comprendendo informazioni sulla distribuzione per età, genere, paese di origine e altre caratteristiche demografiche, fondamentali per sviluppare politiche mirate.

2) L'*integrazione nel mercato del lavoro*: i relativi indicatori offrono un'analisi approfondita delle sfide e delle opportunità occupazionali ed economiche degli immigrati.
3) Le *condizioni di vita*: includendo le condizioni abitative, il livello di reddito, l'accesso ai servizi pubblici e vari aspetti della qualità della vita, è essenziale per valutare l'impatto delle politiche di integrazione e identificare obiettivi di miglioramento dei risultati di volta in volta ottenuti.
4) L'*engagement civico e l'integrazione sociale*: questi indici esaminano il coinvolgimento nella vita politica, sociale e comunitaria, nonché il senso di appartenenza e di inclusione nella società ospitante.

Anche se non sono destinati a rilevare in modo diretto l'impatto delle politiche di inclusione, questi indicatori offrono, comunque, un quadro completo e dettagliato del livello di integrazione dei soggetti migranti e dei loro familiari nelle società ospitanti. Il che è essenziale per programmare le politiche di integrazione, identificare le sfide e valutare i progressi nello sforzo di migliorare la vita degli immigrati e promuovere la coesione sociale nelle società multiculturali[35].

Inoltre, la costruzione di un *ranking* dei paesi rilevati (e, quindi, di una analisi comparativa dei risultati di *governance* conseguiti) riveste un carattere essenziale per l'attrazione dei capitali per lo sviluppo e la valutazione del rispetto delle condizionalità collegate ai finanziamenti e agli investimenti esteri, siano essi privati o di stati o istituzioni internazionali.

4. Indicatori e condizionalità

Nelle relazioni Nord-Sud, la condizionalità è divenuta uno strumento accessorio alla *governance* delle migrazioni. Al fine di limitare il numero di migranti nell'area Schengen, l'UE e gli Stati membri applicano clausole di condizionalità nei programmi di cooperazione allo sviluppo, negli accordi economici e commerciali, nelle politiche in materia di investimenti, riammissione e visti, nonché nei partenariati e, in generale, nelle relazioni esterne per garantire il raggiungimento degli obiettivi europei[36]. Ne troviamo esempi nell'*Emergency Trust Fund for Africa* (EUTF), creato nel

[35] P. LAURANO, G. GIANTURCO, Immigrant integration: Sociological Theory and Core Indicators, in C. Ruggiero, H. Arslan (a cura di), Contemporary Approaches in Social Science Researches, Byalistok, 2019, pp. 241-251; F. PASETTI, E. LEBON-MCGREGOR, Measuring Good Migration Governance with an Indicator Approach, Barcelona-Maastricht, 2023.

[36] S. ANGIOI, Il principio di condizionalità e la politica mediterranea dell'Unione europea, ESI, Napoli, 2006; A. CIRCOLO, La condizionalità politica nella dimensione esterna e interna dell'azione dell'Unione europea, in Il diritto dell'Unione Europea, 2022, pp. 225-276.

ISSN 2036-7821

2015 a seguito del Summit de La Valletta sulle migrazioni (attualmente finanziato con 5 miliardi di Euro), negli Accordi del programma *Neighbourhood, Development Cooperation and International Cooperation-Europe in the World Instrument (NDCI – Global Europe)* quale strumento di finanziamento per sostenere i paesi più bisognosi per superare le sfide di sviluppo a lungo termine e contribuire al raggiungimento degli impegni concordati con l'Unione. Il riferimento in questi accordi di un gruppo di indicatori specifici, meno soggetti a valutazioni variabili di tipo politico, renderebbe più trasparente il sistema di finanziamento dei Pesi terzi e più credibile il raggiungimento degli obiettivi stabiliti[37].

Secondo il Fondo Monetario Internazionale (FMI) gli indicatori di misurazione possono comprendere la crescita economica delle regioni con flussi migratori significativi, in stretta correlazione con gli investimenti esteri per lo sviluppo, nonché l'incidenza dell'occupazione e dei salari tra gli immigrati nei settori in cui gli investitori stranieri sono particolarmente presenti. Questa valutazione deve essere integrata con i dati sociali e culturali relativi all'effettivo inserimento degli immigrati nelle reti professionali e sociali. Si tratta di un metodo che cerca di superare le difficoltà di applicare indicatori puramente economici a questioni sociali nelle quali il livello di approssimazione dei dati deve tener conto di una maggiore complessità delle variabili in atto.[38].

Una proposta, avanzata in ambito FMI, è la creazione di un Fondo Internazionale per le Migrazioni[39]. I Paesi che detengono il maggior numero di quote del FMI (USA, Gran Bretagna, Francia, Germania, Giappone) agiscono di fatto sui meccanismi di approvazione e distribuzione dei fondi, nonché sulla condizionalità ad essi collegata, agendo di fatto per ridurre i costi di adeguamento a breve termine di un paese debitore di cui ospitano un numero significativo di cittadini emigrati[40]. L'obiettivo è di contenere il flusso migratorio come conseguenza degli effetti economici del servizio del debito[41]. Secondo questa logica, la proposta di un Fondo Internazionale per le Migrazioni intende creare un meccanismo di sostegno finanziario e tecnico per i Paesi affetti dagli esodi più severi. Tale Fondo potrebbe essere alimentato attraverso

[37] F. MILIN, I. VALDE, How debt, cit.

[38] T. COTTIER, A. SIGHAL, Migration, International Trade and Foreign Direct Investment in the Twenty-First Century. Towards a New Common Concern of Humankind, International Organization for Migration (IOM), Geneva, 2021. Si vedano anche M.S. COPELOVITCH, The International Monetary Fund in the Global Economy: Banks, Bonds, and Bailouts, New York, 2010; M.S. COPELOVITCH, Master or Servant? Common Agency and the Political Economy of IMF Lending, in International Studies Quarterly 2010, pp. 49–77.

[39] M. ANGIN, A. SHEHAJ, A.J. SHIN, IMF: International Migration Fund, in International Interactions, Washington, 2023, pp. 86-113.

[40] R.W. STONE, Controlling Institutions: International Organizations and the Global Economy, New York, 2011, p. 30.

[41] F. MILIN, I. VALDE, How debt may help explain the political economy of European migration policies, in CADTM (Comitato per l'abolizione dei debiti illegittimi), 2023, online : https://www.cadtm.org/How-debt-may-help-explain-the-political-economy-of-European-migration-policies#nb2-26.

ISSN 2036-7821

contributi volontari dei Paesi membri del FMI, in aggiunta ai finanziamenti provenienti da organizzazioni internazionali, dal settore privato e da donatori esterni, accompagnato da condizioni e regole per garantire un uso efficace e trasparente dei fondi. Dovrebbe prevedere anche l'offerta di assistenza tecnica e consulenza per sviluppare politiche e programmi mirati alla gestione della migrazione e al sostegno dei migranti, sia nei paesi di origine che di destinazione, anche attraverso iniziative di formazione professionale, assistenza nella creazione di infrastrutture sociali e la promozione di partenariati tra settori pubblico e privato per favorire l'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro[42]. Per l'accesso al Fondo è essenziale una raccolta dati, sulla base di indicatori chiari e trasparenti, che permetta di valutare i progressi o i regressi di un paese nella gestione dei flussi migratori e nel raggiungimento di adeguati livelli di integrazione.

Altre forme di condizionalità possono essere rinvenute nei *Country Strategy Papers* e negli *Action Plans* che, pur avendo natura politica e di *soft law* (nonostante l'art. 8 TUE abbia formalizzato la politica di vicinato con l'intenzione che essa sia regolata da accordi giuridicamente vincolanti)[43], hanno una funzione essenziale nel monitoraggio degli obiettivi concordati con i Paesi terzi a cui sono rivolti gli aiuti dell'UE. L'individuazione degli obiettivi e delle priorità è principalmente svolta dalla Commissione europea, che dunque gode di un ampio potere di incidenza sulle politiche economiche dei Paesi partners. Nel *Country Strategy Pape*r del Marocco per il periodo 2007.13 si prevede che "*Morocco is engaged in a market-opening process […] implementation of the free-trade agreements […] improvement in the investment and business/innovation climate […] for promoting the start-up and development of new companies in growth sectors*"[44]. E, ancora, la *Country Strategy 2024-2029* approvata per il Marocco dalla Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS) si focalizza su tre obiettivi specifici: "*support the shift to a more private-sector-led economy by enhancing competitiveness and promoting Morocco's governance reform agenda; strengthen social cohesion and reduce regional disparities for more inclusive growth; accelerate Morocco's green economy transition through more sustainable energy, water and infrastructure*"[45]. La BERS ha sviluppato appositi indicatori di monitoraggio dei processi di transizione economica basati su sei qualità di sostenibilità dei mercati: competitivi, ben governati, *green*, inclusivi, resilienti e integrati[46]. La capacità di inclusione dei mercati riguarda, in particolare, l'attuazione di riforme in grado di garantire una più ampia partecipazione delle fasce sociali più vulnerabili, tra cui i

[42] M. ANGIN, A. SHEHAJ, A.J. SHIN, IMF, cit.

[43] G. D'AGNONE, La condizionalità economica nell'azione esterna dell'Unione europea, in Il Diritto dell'Unione Europea, 2016, pp. 653-682, pag. 671.

[44] https://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/country/enpi_csp_morocco_en.pdf.

[45] https://www.ebrd.com/news/2024/ebrd-approves-new-country-strategy-for-morocco.html

[46] https://www.ebrd.com/economic-research-and-data/transition-qualities-asses.html;

ISSN 2036-7821

migranti a cui è dedicato il *Transition Report* 2021-2022 *War, Conflict and Migration*[47]. Il *Report* 2023-2024 applica quegli indicatori a cinque campi specifici di valutazione qualitativa: 1) Felicità, salute e buoni posti di lavoro; 2) Catene di approvvigionamento globali e transizione verde; 3) Mercati del lavoro nella *green economy*; 4) Case, abitazioni e riscaldamento; 5) Riforme strutturali.[48]

5. Le riforme e la strategia di governance migratoria in Marocco

L'evoluzione, in Marocco, delle strategie politiche di *governance* della migrazione, in ingresso e in uscita, consente di segnalare l'esperienza fatta come caso di studio per comprendere l'impatto (quantitativo e qualitativo) dei processi migratori sulle riforme legislative indispensabili a costruire efficaci percorsi di accesso, transito o integrazione.

L'adozione della Strategia Nazionale per l'Immigrazione e l'Asilo (SNIA)[49], annunciata dal Sovrano Mohammed VI il 6 novembre 2013 in occasione del 38mo anniversario della Marcia Verde e definitivamente approvata dal Consiglio dei Ministri a dicembre 2014, ha richiesto un notevole impegno a livello internazionale con l'adozione di misure specifiche tra cui l'adesione all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e il Patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare adottato a Marrakech, in sede di conferenza intergovernativa, l'11 dicembre 2018. Lo Stato marocchino si presenta come uno dei paesi più attivi nell'attuazione dei 23 obiettivi del Global Compact, in particolare nella promozione e condivisione di buone pratiche nel quadro della cooperazione sud-sud, nella promozione di canali migratori regolari, nel rafforzamento della cooperazione internazionale e dei partenariati globali per una migrazione sicura, ordinata e regolare. Questo impegno è finalizzato a presentare il Regno come "campione" nell'attuazione del Patto[50] e di altri obiettivi, soprattutto nel campo dei diritti umani. Discendono da questa sua postura politica a livello internazionale la conferma della partecipazione nel Comitato ONU per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti per il periodo 2024-2027 e l'elezione, per la prima volta, alla presidenza del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite per l'anno 2024.

---

[47] https://2022.tr-ebrd.com/war-conflict-and-migration/vd. anche EBRD Transition Report 2021-2022, online: https://2021.tr-ebrd.com/structural-reform/

[48] EBRD Transition Report 2023-2024, online: https://www.ebrd.com/news/publications/transition-report/transition-report-202324.html.

[49] M. ALIOUA - J.N. FERRIÉ (dir.), La nouvelle politique migratoire marocaine, Rabat, Konrad-Adenauer-Stiftung, 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

[50] Y. ARBAUOI, Le Maroc: 'champion' de la mise en œuvre du Pacte de Marrakech ?, in Revue Hijra, n. 1, 2021, pp. 2-4. Più in generale sulla presentazione, anche critica, del Patto nella prospettiva del regno del Marocco, si veda l'intero numero di questa Rivista. Inoltre, anche Y. ARBAOUI, The Impact of the Marrakech Compact for Migration in Morocco: The Role of the Government and of Civil Society, in Verfassung und Recht in Übersee, 2022, pp. 19-43.

ISSN 2036-7821

Le riforme interne, dall'altro lato, oltre alla SNIA, sono state segnate dall'adozione di politiche *ad hoc*, come la Strategia Nazionale per i Marocchini che vivono all'estero (approvata anch'essa tra il 2013 e il 2014) e il Nuovo Modello di Sviluppo nazionale (adottato nel 2021 con obiettivi per il periodo 2022-2035). Per offrire efficacia alla SNIA, nel 2014 e nel 2017, il Marocco ha organizzato due campagne di regolarizzazione a beneficio di circa 50.000 migranti provenienti principalmente dalla Repubblica araba siriana, dal Senegal, dalla Repubblica democratica del Congo e dalla Costa d'Avorio.

Per consolidare questi risultati, sono necessari ulteriori interventi normativi. Di fronte alle sfide urgenti delle crisi economiche globali e dei cambiamenti climatici che muovono imponenti masse di persone dal sud al nord dell'Africa, verso il Mediterraneo e l'Europa, il piano di riforme che ruotano attorno alla SNIA richiede il rinnovo di tre testi legislativi. Innanzitutto, è ormai da tempo in discussione la revisione della Legge 02.03[51] sull'ingresso e il soggiorno degli stranieri in Marocco, fortemente legata a una logica securitaria in parte contraddittoria con le strategie politiche adottate nel 2013. Diversi disegni di legge sono fermi in Parlamento e, dal 2018, il Governo non ha più avanzato alcuna proposta in questa direzione.

Il secondo progetto legislativo connesso con l'attuazione della SNIA è l'adozione di un quadro giuridico sull'asilo in Marocco. Anche in questo caso, due disegni di legge sono stati elaborati dal Ministero della Giustizia ma non sono mai stati approvati. L'ultima versione del testo è il progetto n°17-66 del 2018[52].

Diversa, invece, è stata la sorte della legge 27.14 sulla lotta contro la tratta di esseri umani, approvata nel 2016 ed entrata immediatamente in vigore. La nuova disciplina prevede specifiche misure di sicurezza e tutela per le vittime della tratta, siano esse marocchine o straniere, e incentiva le forme di monitoraggio di tutte le possibili forme di sfruttamento dei migranti attraverso la Piattaforma nazionale per la protezione dei migranti (PNPM).

Un'altra importante sfida a cui la SNIA è chiamata a rispondere, sempre con maggiore urgenza, è quella delle migrazioni climatiche. 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 et proclame les principes*

[51] N. EBA NGUEMA, Loi sur l'entrée et le séjour des étrangers au Maroc: les conditions pour résider régulièrement au Maroc, in N. KHROUZ, N. LANZA (a cura di), Migrants au Maroc, édité par, Paris, 2015 (ebook : https://books.openedition.org/cjb/891).

[52] D. PERRIN, La fabrique d'un droit d'asile au Maroc. Circulation des normes, tâtonnements juridiques, et atermoiements politiques, in La Revue de Droits de l'Homme, 2023. Online : https://journals.openedition.org/revdh/pdf/17310. Si veda anche ROYAUME DU MAROC. Ministère des Affaires Étrangères, Rapport 2020. Politique Nationale d'Immigration et d'Asile, online: https://marocainsdumonde.gov.ma/wp-content/uploads/2021/10/Rapport-2020-5-10-VF.pdf.

ISSN 2036-7821

qui devront être respectés par l'État, les collectivités territoriales et les établissements et entreprises publics". La Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (2017) e il Piano nazionale per il clima (2019) contengono le misure attuative della legge 99.12, insieme agli obiettivi da raggiungere entro il 2030[53]. 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 presta 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. Si tratta di criticità che richiedono una risposta coerente ed efficace sotto forma di interventi di adattamento trasformativi volti a minimizzare i rischi e le vulnerabilità climatiche. Per tale ragione è fissata la priorità degli obiettivi di questa Strategia su tutte le altre strategie nazionali che dovranno pertanto adeguarsi[54].

La sfida migratoria è al cuore delle motivazioni per le quali, con l'ascesa al trono di Mohammed VI, il Marocco ha radicalmente cambiato la sua politica estera sia verso l'Africa che verso l'Europa. Di fronte alle difficoltà di sviluppo del Processo Euro-Mediterraneo avviato a Barcellona nel 1995 e alla chiusura crescente dei flussi da parte dell'Europa, il Marocco è venuto assumendo una crescente centralità nel contesto nord-africano che ha aperto uno spazio importante di cooperazione multilaterale e bilaterale Sud-Sud che rappresenta, per il governo di Rabat, un'efficace dinamica di implicazione politica, di apertura socio-culturale e di investimento economico-finanziario[55]. Il discorso presentato dal Re il 6 dicembre 2013, in occasione del Summit di Parigi sulla pace e la sicurezza in Africa, definisce chiaramente l'orientamento verso questa cooperazione, ponendo l'Africa al cuore della politica estera del Regno e definendo la solidarietà marocchino-africana come la base per la realizzazione di importanti progetti economici e politici con i paesi dell'area sub-sahariana e, in particolare, dell'Africa Occidentale[56].

I programmi in materia di immigrazione e asilo e quelli per i marocchini all'estero sono il corollario di questo ampio partenariato verso l'Africa e della cooperazione con l'Europa sulla quale si inseriscono gli accordi volti a tutelare le frontiere esterne dell'Unione. È un quadro che si è disegnato a partire dal 2013, anche a seguito della

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

[54] 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.

[55] A. BOULAKSILI, Y. EL HAJEL, A. EL MARZOUKI, M. HAMICHE, La coopération Sud-Sud du Maroc : Caractéristiques, tendances et défis de la réduction de la vulnérabilité, in Journal d'Économie, de Management, d'Environnement et de Droit (JEMED), n. 3, 2020, pp. 34-48; Y. ABOURABI, La politique africaine du Maroc. Identité de rôle et projection de puissance, Leiden, 2021.

[56] G.M. PICCINELLI, Cooperazione in materia migratoria tra Unione Europea e Paesi Africani: una leadership per il Marocco?, in Amministrativ@mente, n. 2, 2023, pp. 437-454.

ISSN 2036-7821

novella costituzionale introdotta nel 2011[57], dando un significativo impulso riformatore a legislazione e giurisprudenza marocchine in materia migratoria. Nel 2014 e nel 2016-2017, poi, le due principali campagne di regolarizzazione dei migranti hanno permesso di porre le basi per estendere a tutti gli stranieri regolarizzati l'accesso ai servizi amministrativi e di previdenza a parità di condizioni dei cittadini. I percorsi di regolarizzazione hanno richiesto interventi per accrescere l'efficienza delle procedure amministrative di autorizzazione e controllo attraverso l'Agenzia Nazionale di Promozione dell'Occupazione e delle Competenze (ANAPEC) istituita presso il Ministero del Lavoro e dell'Inserimento Professionale[58] alla quale sono attribuite anche funzioni di rilevamento statistico.
Contemporaneamente, 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[59], ferme restando le norme del Codice del lavoro del 2004, il Governo ha varato un piano d'azione volto a promuovere, entro il 2025, la crescita dell'occupazione con posti di lavoro "produttivi e dignitosi". Nessuna riforma è esente da criticità. Un elemnto, a tal proposito, può essere utile per comprendere l'effettività delle azioni adottate: dalle indagini statistiche risulta l'ampio ricorso delle aziende alla cd. Clausola di "preferenza nazionale", prevista dall'art. 9 del Codice del lavoro, in base alla quale i datori di lavoro possono procedere all'assunzione di uno straniero solo a seguito della mancata presentazione di cittadini marocchini per quella data mansione o attività. Anche se sono indicate procedure diverse per favorire l'accesso occupazionale senza discriminazioni, è da registrarsi la tendenza prevalente 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. Conseguenza, questa, della difficoltà a superare radicati pregiudizi culturali che ostacolano soprattutto i soggetti provenienti da paesi africani[60].
Proprio sul versante africano, il Marocco deve confrontarsi con l'ampia area di libera circolazione creata nell'ambito della Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (CEDEAO/ECOWAS). Pur non essendo ancora membro di tale

[57] 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 A.Ü. BÂLI (a cura di), Constitution Writing and Religion in Contemporary Middle East, Cambridge, 2017, pp. 289-316.
[58] 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/.
[59] 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.
[60] 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.

Organizzazione, quest'area che si estende fino ai confini del Regno e rappresenta comunque una duplice sfida che accresce la necessità di una *governance* attenta ed equilibrata dei flussi. La libera circolazione, infatti, apre processi di migrazione (teoricamente) circolare favoriti dalla possibilità di sfruttare con facilità (dal punto di vista delle autorizzazioni per il superamento delle frontiere) le opportunità occupazionali interne dell'uno o dell'altro paese. La prima sfida è, pertanto, di comprendere se questi flussi in potenza non siano circolari e possano portare ad accrescere ulteriormente il numero di coloro che si muovono per raggiungere l'Europa, fermandosi irregolarmente sul territorio marocchino a causa della chiusura delle frontiere settentrionali. Si tratta, a questo proposito, di considerare le stesse morfologie geografiche dell'area saheliano-sahariana che non rendono agevole il monitoraggio degli spostamenti di persone come effetto dei fattori socio-economici e ambientali, nonché dell'attività di organizzazioni criminali[61]. La seconda sfida, in senso opposto, è dettata dal rischio di disperdere il potenziale flusso di capitale umano, di mano d'opera e di competenze specialistiche selezionate, sia dei marocchini verso l'Africa, sia degli africani in Marocco, che riveste un interesse significativo per lo sviluppo economico nazionale.

Va collegato a questo quadro il Piano del *Nuovo modello di sviluppo (2022-2035)* inaugurato dal Marocco nell'aprile 2021[62] con l'obiettivo principale di alleviare nella società le fragilità delle persone, ivi compresi i migranti, attraverso processi di sviluppo sostenibile. Una delle azioni che maggiormente ci interessano ai fini del discorso sugli indicatori e sulla misurazione delle riforme, è la garanzia di un più ampio accesso ai dati al fine di disporre delle informazioni sufficienti per monitorare le politiche pubbliche nei diversi settori di intervento del Piano[63]. "*Ce renforcement de l'évaluation comme outil de reddition des comptes et levier d'efficacité de la conception et du pilotage de l'action publique exige un accès à l'information ouvert, fiable et régulier, dans le respect de la protection des données personnelles*"[64]. Molti settori sono caratterizzati da una mancata condivisione delle informazioni con il pubblico, o quantomeno da una mancanza di informazioni sufficientemente aggiornate e con un livello di diffusione sufficiente per consentire analisi valutative pertinenti. Migliorare l'accesso alle

[61] 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).

[62] COMMISSION SPECIALE SUR LE MODELE DE DEVELOPPEMENT, Le Nouveau Modèle de Développement. Libérer les énergies et restaurer la confiance pour accélérer la marche vers le progrès et la prospérité pour tous, Rabat, Avril 2021, online: https://csmd.ma/documents/Synthese.pdf.

[63] Y. ARBAUOI, La protection de la vie privée des migrants en Afrique: que peut faire l'Observatoire Africain des Migrations?, in E. ATOUF (a cura di), Le Maroc et l'Afrique subsaharienne à travers les rapports migratoires, Marrakech, 2023, pp. 125-145.

[64] COMMISSION SPECIALE SUR LE MODELE DE DEVELOPPEMENT, Le Nouveau Modèle de Développement, cit., p. 20.

ISSN 2036-7821

informazioni comporterà il rafforzamento e l'ammodernamento degli strumenti statistici adottati a livello nazionale, nonché la revisione della legge relativa all'accesso alle informazioni con la piena adozione degli standard di *Open Government* a cui il Marocco ha aderito nel 2018[65].

Interessante, nel Piano, la presa d'atto dell'esistenza di un settore socio-economico informale – generalmente molto diffuso nei paesi in fase di industrializzazione e che riguarda diversi milioni di marocchini (piccoli commercianti, artigiani, ecc.) – e della conseguente necessità di una transizione che porti progressivamente all'applicazioni di regolamentazioni formali: "*Intégrer l'informel par une logique incitative, progressive et adaptée à la nature des acteurs. […] l'application effective de la loi doit être assurée en ménageant, lorsque nécessaire, une période de transition, en fonction des spécificités sectorielles, pour une mise en conformité graduelle avec la réglementation, à travers notamment des contrats de formalisation entre les entreprises concernées et l'Etat*". Per l'integrazione del settore economico informale si raccomanda di istituire, tra l'altro, un sistema di carte professionali che garantisca specifici diritti e l'accesso ai servizi quali la formazione professionale, le agevolazioni amministrative e fiscali, la copertura sanitaria e gli assegni familiari[66].

Ancora in questa prospettiva, una particolare attenzione è rivolta alle misure di *empowerment* femminile nel contesto sociale, politico ed economico, che devono essere accompagnate da adeguate riforme che offrano una più ampia e sostanziale partecipazione delle donne in ambito economico, politico e sociale[67]. Superare, o almeno attenuare, i vincoli e i pregiudizi (particolarmente pressanti nelle società musulmane) nei confronti della partecipazione attiva delle donne alla vita sociale richiede di intervenire con norme specifiche che rafforzino:

1) la protezione sociale per le lavoratrici durante i periodi di gravidanza e i primi mesi di maternità (congedo retribuito);
2) i servizi economici e le infrastrutture che possono agevolare la partecipazione (fornitura pubblica di asili nido e scuole materne, strutture per l'infanzia per le grandi aziende, orari di lavoro flessibili, istruzione a tempo pieno per i bambini, trasporti pubblici sicuri, deducibilità fiscale delle spese legate al lavoro di governante, ecc.);
3) la parità retributiva e l'equità nell'accesso alle opportunità di lavoro (obiettivi di parità nel settore pubblico, quote nei consigli di amministrazione delle aziende e nelle organizzazioni sindacali, incentivi fiscali a favore dei datori di lavoro che rispettano la parità).

[65] OECD Public Governance Reviews, Open Government in Morocco, Paris, 2015. Online: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-in-morocco_9789264226685-en

[66] COMMISSION SPECIALE SUR LE MODELE DE DEVELOPPEMENT, Le Nouveau Modèle de Développement, cit., p. 92.

[67] Ibid., p. 119.

ISSN 2036-7821

Si rende, inoltre, necessario rafforzare i sistemi di istruzione, formazione, integrazione, sostegno e finanziamento per le donne al fine di:

1. combattere l'analfabetismo e la dispersione scolastica delle ragazze dall'istruzione universitaria e secondaria, in particolare nelle aree rurali e nei piccoli centri, e rafforzare i canali di formazione, orientamento e integrazione lungo tutto l'arco della vita (programmi di certificazione delle competenze, piattaforme educative online, alfabetizzazione digitale, ecc.);
2. tutelare i diritti proprietari e patrimoniali attraverso il perseguimento di iniziative di "*melkisation*" (trasferimento in proprietà) della terra collettiva a favore delle donne rurali in applicazione della Legge 62.17 sulla tutela amministrativa delle comunità *soulaliyates*[68] (cioè che vivono sulla terra che porta il nome della loro etnia) e la gestione dei loro beni, anche in combinata applicazione della Legge 63.17 sulla delimitazione amministrativa delle terre di dette comunità e della Legge 64.17 sulle terre collettive situate nei perimetri di irrigazione (che concerne l'uso delle acque anche sulle terre collettive);
3. promuovere l'imprenditorialità femminile attraverso un migliore accesso ai finanziamenti, agli aiuti pubblici destinati alle imprese e alle cooperative gestite da donne e una migliore protezione sociale per le lavoratrici autonome.

Per promuovere e sviluppare la comprensione dei valori di uguaglianza e parità, è dichiarata l'urgenza di adeguare la normativa vigente per garantire la prevenzione e la repressione di tutte le forme di violenza e discriminazione contro le donne, attraverso:

1) azioni di sensibilizzazione fin dalla più tenera età (libri di testo scolastici, media, modelli di ruolo, ecc.) per modificare le rappresentazioni riguardanti il ruolo delle donne nella società, la loro capacità di partecipare alla vita sociale, economica e politica e l'importanza dei valori di uguaglianza e parità;
2) una riforma del codice penale e la modifica della legge 103.13, entrata in vigore a settembre 2018, sulla tutela delle donne nei confronti di tutte le fattispecie di violenza e molestie.

6. Conclusioni in prospettiva

[68] Sebbene in Marocco l'espropriazione delle terre indigene risalga al periodo coloniale, a partire dall'indipendenza ha continuato a manifestarsi in varie forme. In un contesto globale di politiche neoliberiste, la privatizzazione della terra ha avuto ripercussioni drammatiche sui piccoli agricoltori e sui lavoratori agricoli, in particolare sulle donne che, oltre ad essere espropriate delle terre collettive, sono state emarginate. Nei primi anni 2000, si è costituito il movimento delle Femmes Soulaliyates, divenuto poi un movimento di protesta nazionale contro la privatizzazione delle terre, chiedendo pari diritti e maggiore trasparenza e partecipazione di fronte alla parcellizzazione delle aree rurali collettive. Cfr. Y. BERRIANE, « La part des femmes ». La judiciarisation de l'accès des femmes aux terres collectives au Maroc, in Cahiers d'Études Africaines, 2021, pp. 417-438.

ISSN 2036-7821

Il quadro generale che sin qui abbiamo tracciato disegna un profilo per lo più teorico e metodologico che richiederebbe una verifica operazionale attraverso i risultati dell'applicazione degli indicatori che sono stati evidenziati. Verifica che, d'altro canto, incontra significative difficoltà per i limiti esistenti nell'accesso a congrui dati statistici che tengano conto del contesto complesso locale in cui è da annoverare un dato quantitativamente non rilevabile e/o non comunicabile (per volontà politica e/o per considerazioni fattuali) relativo alla presenza di immigrati clandestini e irregolari sul territorio.

Tuttavia, le riforme realizzate dal Regno del Marocco a partire dal 2013 dimostrano la ferma volontà del Governo marocchino di creare un modello di *governance* migratoria che possa divenire strumento politico nelle relazioni internazionali, tanto verso l'Africa, quanto verso l'Europa. Un riconoscimento e un coronamento di questo percorso è stata la Conferenza Intergovernativa per l'adozione del Patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare, tenutasi a Marrakech a dicembre 2018.

L'esigenza di arginare la marea umana che tenta di varcare i precari confini africani per dirigersi verso il Mediterraneo porta l'Europa a chiedere che sia il Marocco a vigilare, per l'area geografica di sua competenza, sui confini esterni dell'Unione bloccando i tentativi di ingresso attraverso il territorio spagnolo (tramite lo Stretto di Gibilterra o le Isole Canarie o le due enclavi – poste dietro barriere militarizzate – di Ceuta e Melilla). A questo proposito, il tema della condizionalità inserita negli Accordi dell'UE richiede una particolare attenzione agli strumenti di valutazione e monitoraggio che possono essere impiegati per verificare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi fissati (soprattutto per il rispetto dei diritti fondamentali e dei principi europei). Si tratta, come si è visto, di strumenti che non presentano alcuno stretto vincolo di natura giuridica, ma hanno piuttosto un valore politico e sono per questo sottoposti ad un'interpretazione politica che risente, di volta in volta, di maggioranze differenti e di interessi variabili. Certo è che gli indicatori, come le regole del gioco, esigono trasparenza e continuità. Gli stessi Accordi dovrebbero stabilire modalità, tempi e strumenti di rilevamento degli effetti delle azioni intraprese dallo Stato terzo in attuazione delle condizionalità fissate. Nello stesso tempo, il ricorso a indicatori qualitativi (rari) e quantitativi (prevalenti) per misurare le riforme attuate da un ordinamento giuridico per il raggiungimento di quegli obiettivi resta strumento utile alla comparazione nell'esame della circolazione dei possibili modelli di *governance* a livello nazionale e sovranazionale. La trasparenza del sistema di *rating* e la certezza dei dati rilevati sono un criterio essenziale che condiziona anche le scelte economiche e finanziarie operate da imprese e istituzioni, pubbliche e private, a livello sovranazionale e internazionale. E, parimenti, ha effetto sulle scelte di politica legislativa volte ad attrarre finanziamenti e investimenti da cui dipende lo sviluppo locale.

ISSN 2036-7821

Con riferimento ai processi migratori, un importante avanzamento si è avuto con la redazione degli indicatori di *Settling In* congiunti tra UE e OCSE nel 2023. Il fenomeno complesso e dinamico dell'integrazione dei migranti, considerando le diversità dei contesti di riferimento in cui essi aspirano ad inserirsi, richiede un continuo aggiornamento dei criteri di valutazione, necessariamente comparativa. Da qui, l'importanza di arrivare a disporre di un *ranking* dei diversi ordinamenti che permetta di premiare coloro che hanno dati migliori e sostenere quanti incontrano difficoltà maggiori. Gli indicatori UE-OCSE, nello stesso tempo, consentono di formulare un modello, o meglio uno standard, di riferimento per i *policy makers* e per i legislatori, fornendo anche indicazioni su soluzioni normative di maggiore o minore efficacia, anche al di fuori del contesto di riferimento delle due organizzazioni.
Se volessimo applicare gli Indicatori UE-OCSE al caso del Marocco, al di là dei dati che possiamo di volta in volta rilevare sulla presenza e consistenza della popolazione migrante – regolare e irregolare – sul suo territorio, non possiamo non prendere atto degli sforzi compiuti nell'ultimo decennio per favorire le opportunità occupazionali ed economiche degli immigrati (macroarea 2), per migliorare la loro qualità della vita eliminando le barriere all'accesso ai servizi amministrativi (macroarea 3), all'alloggio e alle cure sanitarie, per accrescere l'*engagement* civico e l'integrazione sociale e politica (macroarea 4). I soggetti che hanno potuto beneficiare della regolarizzazione tra il 2014 e il 2017 sono circa 50.000, un numero importante ma incapace di restituire una valutazione attenta della condizione generale dei migranti a fronte delle diverse centinaia di migliaia di clandestini che le statistiche non riescono (o non vogliono) in alcun modo censire con esattezza.
Nei rapporti esterni dell'UE con i paesi dell'area mediterranea, la valutazione del rispetto delle clausole di condizionalità che incidono sulle condizioni dei migranti risente delle difficoltà ad abbandonare, o almeno allentare, l'approccio principalmente securitario che, oggi, sostiene molte opzioni politiche e legislative e che costituisce un ostacolo primario per il raggiungimento degli obiettivi di integrazione socio-economica. L'attenzione rimane focalizzata maggiormente sulle misure di respingimento e rimpatrio, rendendo difficile anche il dialogo con partner terzi, come il Marocco, che dal canto suo non sembra disponibile a piegarsi al ruolo di gendarme esterno che l'UE vorrebbe unilateralmente affidargli. Un ruolo che, peraltro, non sarebbe compatibile con la politica di dialogo inter-africano nella quale il Regno di Mohammed VI sta presentando il suo modello di *governance* delle migrazioni come efficace e, pertanto, esportabile. Né è compatibile con la strategia di sostegno all'emigrazione dei marocchini verso l'Europa da dove provengono non solo importanti flussi di rimesse, ma anche una classe di professionisti e lavoratori specializzati che divengono sempre più indispensabili nella società marocchina, anch'essa partecipe della rivoluzione tecnologica e digitale contemporanea.

ISSN 2036-7821

Il piano delle riforme marocchine, l'effettività operazionale delle quali deve essere di volta in volta verificata, lascia intravedere la volontà istituzionale di trovare un equilibrio autonomo tra le istanze di sicurezza e di integrazione, per avere a disposizione uno spazio di dialogo con i partner sia europei, sia africani, sia internazionali. Un dialogo che, nel contesto generale del Mediterraneo, oggi prevalentemente conflittuale, appare come l'unica via percorribile per offrire prospettive di sviluppo, benessere e convivenza alle popolazioni che da ogni lato vi si affacciano.

ISSN 2036-7821