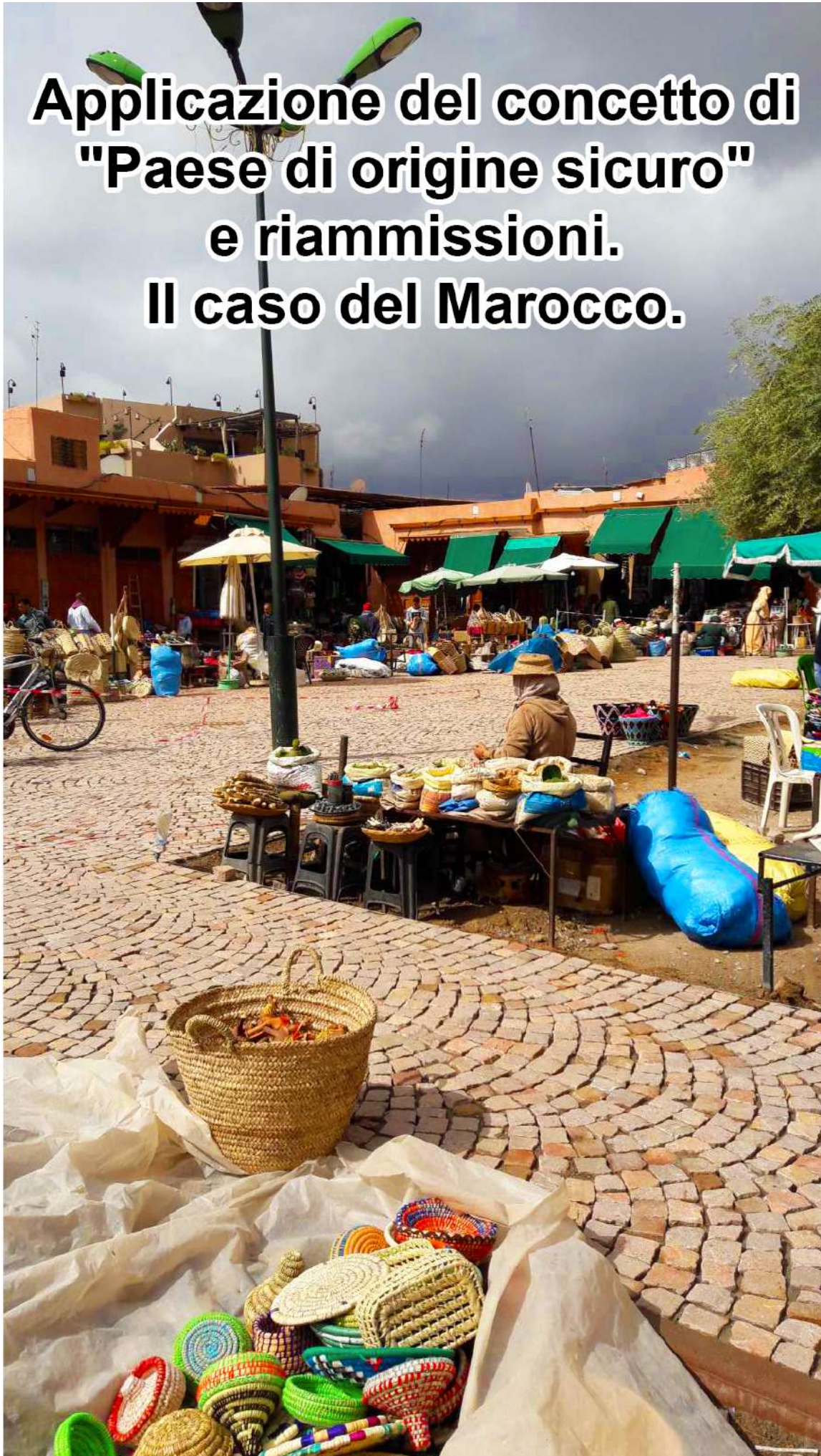


**Applicazione del concetto di
"Paese di origine sicuro"
e riammissioni.
Il caso del Marocco.**



* Hanno contribuito alla stesura del report: Giulia Crescini, Vittoria Garosci, Diletta Agresta, Adelaide Massimi, Vittoria Paterno, Kiri Santer.

Pubblicato il 21 dicembre 2020.

Indice

- Introduzione

 - **1. Il concetto di paese di origine sicuro e le sue applicazioni in Italia e in Europa**
 - 1.1 Contesto
 - 1.2 L'introduzione dell'istituto del paese di origine sicuro e della relativa lista in Italia
 - 1.3 La lista dei paesi di origine sicuri e il diritto di asilo
 - 1.4 Ostacoli al diritto di asilo e accordi di riammissione
 - FOCUS Una lista di paesi sicuri per ciascun paese o una lista di paesi sicuri europea?

 - **2. Il caso del Marocco e dei cittadini marocchini richiedenti asilo**
 - 2.1 L'accordo di riammissione tra Italia e Marocco
 - 2.2 La forma e il contenuto dell'accordo
 - FOCUS La cooperazione in tema di riammissione tra UE e Marocco: trattative, fondi e cooperazione

 - **3. Marocco paese di origine sicuro?**
 - 3.1 La condizione femminile nella società marocchina
 - 3.1.1 Accesso all'interruzione volontaria di gravidanza
 - 3.1.2 Violenza domestica
 - FOCUS Il diritto alla protezione internazionale per le vittime di violenza di genere
 - 3.2 Disuguaglianze nell'accesso alla salute e ai servizi sanitari nel paese
 - FOCUS La discriminazione nell'accesso all'assistenza sanitaria: il caso della tardiva diagnosi del linfoma in Marocco
 - FOCUS Disparità nell'accesso alle cure sanitarie di base: le popolazioni del sud-est marocchino tra leishmaniosi cutanea e stigma sociale
 - 3.2.1 Malati psichiatrici e limiti della tutela nel paese
 - FOCUS Schizofrenia in Marocco: tra stigma sociale e isolamento
-
- Conclusioni

Introduzione

La strategia di esternalizzazione e delega del controllo delle frontiere e del diritto di asilo si compone di strumenti politici e giuridici di diversa natura che sono attuati dai governi dell'Unione europea e dei paesi africani.

Accordi bilaterali di riammissione, rafforzamento dei controlli alle frontiere, procedure accelerate di valutazione della domanda di asilo e di rimpatrio sono interventi funzionalmente connessi tra loro e necessari al fine di bloccare il movimento dei cittadini stranieri ed impedire il loro arrivo sul territorio europeo. Inoltre, producono, per quanti raggiungono l'UE, uno strutturale svuotamento del diritto di asilo e delle garanzie relative all'accesso a tale diritto.

E' opportuno guardare in modo olistico e circolare il procedimento di esternalizzazione del controllo delle frontiere. Prima vi è il rafforzamento della delega al controllo delle frontiere e al respingimento che è funzionale al blocco di rifugiati e migranti in fuga dal nord africa. Successivamente, vi è la progressiva diminuzione dei diritti sostanziali e procedurali che dovrebbero essere garantiti al richiedente asilo giunto sul territorio europeo, ciò al fine di sottoporre la sua richiesta di protezione a procedure sempre più rapide e sommarie. Infine, vi è il rafforzamento della cooperazione con i paesi di origine e di transito volta a favorire procedure di identificazione e riammissione dei cittadini stranieri che al termine di questo procedimento risultano non autorizzati al soggiorno.

Se diviene così sempre più improbabile l'arrivo sul territorio europeo, coloro che riescono ad arrivare possono sempre più frequentemente essere sottoposti a procedure accelerate di valutazione della domanda di asilo che per la loro speditezza e la sommarietà conducono in un numero crescente di casi a decisioni di rigetto della richiesta di protezione, anche nel giro di pochi giorni. Tra queste, nel presente report si analizzerà brevemente la procedura di valutazione della domanda di asilo presentata dai cittadini stranieri che provengono da un paese considerato di origine sicuro.

Tuttavia, lo strumento legislativo in sé non avrebbe efficacia pratica laddove non fosse accompagnata dalla stretta cooperazione con i paesi di origine, i quali identificano e riammettono i propri cittadini che sono risultati irregolari.

Il presente lavoro vuole schematicamente mettere in collegamento due elementi strutturali delle politiche di esternalizzazione: da un lato la procedura di valutazione della richiesta di protezione avanzata da coloro che arrivano da alcuni paesi definiti sicuri, dall'altro la funzionalità degli accordi di riammissione che rappresentano lo strumento operativo per rapide riammissioni.

Verrà trattato il caso del Marocco, paese chiave nella strategia di esternalizzazione italiana ed europea e recentemente inserito nella lista dei paesi di origine sicura. Le domande di asilo presentate dai cittadini marocchini sono trattate con procedure veloci e sommarie, spesso in luoghi di frontiera e

comunque fisicamente distanti da organizzazioni di tutela, avvocati e operatori legali. Ci si interrogherà se il Marocco può legittimamente essere considerato un paese di origine sicuro.

Infine e consequenzialmente, si tratterà degli accordi bilaterali di riammissione tra Marocco, Italia e Unione Europea sui rimpatri, che rappresentano lo strumento imprescindibile e pertanto ci si interrogherà sulla legittimità degli accordi esistenti e sulle conseguenze che tale sistema interamente considerato ha sul rispetto del diritto di asilo dei cittadini marocchini.

1. Il concetto di paese di origine sicuro e le sue applicazioni in Italia ed Europa

1.1 Contesto

La direttiva procedure 2013/32/UE prevede che “un paese è considerato paese di origine sicuro se, sulla base dello status giuridico, dell’applicazione della legge all’interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni quali definite nell’articolo 9 della direttiva 2011/95/UE, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.”

Gli Stati membri sono autorizzati a creare¹ proprie liste nazionali di paesi di origine sicuri², ma non hanno alcun obbligo al riguardo; le liste devono essere regolarmente aggiornate e riviste alla luce della situazione dei paesi terzi designati come sicuri³. In base a quanto riportato dalla ricerca effettuata dallo European Migration Network della Commissione Europea a marzo 2018⁴, 14 Stati⁵ tra i 24 paesi membri dell’UE avevano introdotto una loro lista di paesi sicuri. Tuttavia, alcuni Stati, tra quelli che non si sono dotati di una lista di paesi sicuri, applicano il concetto di paese di origine sicuro durante la fase di decisione dei casi individuali; inoltre, la Norvegia applica la procedura accelerata per i cittadini stranieri che provengono da determinati paesi, senza aver tuttavia previsto una lista ad hoc.

¹ La lista deve essere predisposta sulla base di una serie di diverse fonti di informazioni che includono quelle provenienti dagli altri Paesi membri, dall’ European Asylum Support Office (EASO), dall’Alto commissario per i Rifugiati (UNHCR), dal Consiglio d’ Europa e dalle altre organizzazioni internazionali rilevanti

² Art. 37 c. 1. Gli Stati membri possono mantenere in vigore o introdurre una normativa che consenta, a norma dell’allegato I, di designare a livello nazionale paesi di origine sicuri ai fini dell’esame delle domande di protezione internazionale. Al contrario la proposta di regolamento procedure COM(2016) 467 final, prevede una lista di paesi di origine sicuri comune a tutti i paesi membri la cui applicazione sarà vincolante “**Articolo 48** Designazione dei paesi di origine sicuri a livello di Unione, La Commissione riesamina periodicamente (costantemente in seguito a approvazione emendamenti LIBE) la situazione nei paesi terzi annoverati nell’elenco comune dell’UE di paesi di origine sicuri **Articolo 49** Sospensione e revoca della designazione di paese terzo sicuro a livello di Unione o sospensione e depennamento dall’elenco comune dell’UE di paesi di origine sicuri. Non c’è disciplina in normativa italiana. **Articolo 50** Designazione dei paesi terzi sicuri e dei paesi di origine sicuri a livello nazionale Per un periodo di cinque anni a decorrere dall’entrata in vigore del presente regolamento gli Stati membri possono mantenere in vigore o introdurre una normativa che, ai fini dell’esame delle domande di protezione internazionale, consente di designare a livello nazionale paesi terzi sicuri o paesi di origine sicuri diversi da quelli designati a livello di Unione o compresi nell’elenco comune dell’UE riportato nell’allegato 1.”

³ Art. 37c. 2 Direttiva 2013/32/UE

⁴ European Migration Network (EMN) Status Report 2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_emn_status_report_2018.pdf

⁵ Rispetto a quando la ricerca è stata pubblicata si è aggiunta l’Italia che con il Decreto del 4 ottobre 2019 (https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2019/10/decreto_paesi_sicuri.pdf) ha introdotto una sua lista di paesi sicuri.

La forma dei provvedimenti che contengono la lista dei paesi di origine sicura

In Belgio, Repubblica Ceca, Ungheria, Paesi Bassi e Slovacchia la lista è contenuta in un **decreto reale, ministeriale o governativo**, in Croazia è approvata con **decisione ministeriale**, in Austria e in Lussemburgo con un **regolamento governativo o ducale**, in Irlanda con un **ordine legislativo**, ed infine in Slovenia con un'ordinanza **governativa**.

In Germania, la lista è approvata a seguito di **iter legislativo**, ha status di fonte primaria ed è allegata alla legge sull'asilo. Nel regno Unito, è **promulgata come una legge** e può essere aggiunta o tolta dal Segretario di Stato, con l'approvazione del Parlamento.

In Norvegia non c'è una lista dei paesi di origine sicura, ma c'è **una lista allegata alle linee guida ufficiali**. Le domande presentate da richiedenti asilo provenienti da uno degli Stati, sono **trattate in procedura accelerata** la quale prevede che nell'arco di 48 ore sia presa una decisione sulla richiesta di protezione internazionale.

L'aggiornamento della lista: Alcuni Paesi Membri non la aggiornano regolarmente, come l'Austria, la Repubblica Ceca e Slovacchia, o almeno una volta l'anno, come il Belgio.

I paesi di origine sicuri che sono inclusi nelle liste degli Stati membri variano molto da lista a lista

I 6 paesi di origine che più frequentemente sono indicati come sicuri appartengono ai **paesi balcanici**. I Paesi Bassi hanno la lista più lunga (32 paesi di origine sicuri), seguiti da Regno Unito (24) e Austria (20 paesi).

Alcuni Stati Membri hanno previsto che per gli appartenenti a **determinati gruppi sociali**, i paesi di origine non possono essere considerati sicuri. Ad esempio, per le donne non sono considerati paesi di origine sicura il Ghana (nelle liste di Lussemburgo e Regno Unito), il Benin (Lussemburgo), il Kenya, la Nigeria, il Gambia, la Liberia, il Malawi, il Mali e la Sierra Leone (Regno Unito).

In alcuni Stati si è discusso se ampliare la lista ad altri paesi di origine sicura. In Germania si è aperto l'iter legislativo per includere nella lista anche i **paesi del Maghreb** (Algeria, Marocco e Tunisia) ma il consiglio Federale si è opposto. Ugualmente, nei Paesi Bassi il ministro della Giustizia e della Sicurezza ha richiesto che venisse valutato di includere il Bangladesh, la Giordania, la Moldavia e il Nepal, ma la proposta è stata bocciata.

1.2 L'introduzione dell'istituto del paese di origine sicuro e della relativa lista in Italia

Il Decreto 113/2018, convertito in legge 132/2018, ha introdotto l'art. 2 bis del D.lgs. 25/08 prevedendo che uno Stato non appartenente all'UE possa essere designato quale Paese di origine sicuro dopo l'acquisizione e la valutazione di tutti gli elementi indicati nei commi 2, 3 e 4 del medesimo

articolo o che siano ricavabili da esso e dall'allegato I alla Direttiva 2013/32/UE. Prima di questa modifica normativa l'istituto non era previsto nell'ordinamento italiano e pertanto non era in vigore neanche la relativa lista.

Nel panorama normativo italiano, la lista dei paesi di origine sicura, è stata introdotta con il decreto del ministro degli affari esteri del 4 ottobre 2019 ed include Ghana, Tunisia, Algeria, Albania, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Kosovo, Macedonia del Nord, Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia, Ucraina e il Marocco, su cui si tornerà in seguito. Non è prevista alcuna limitazione geografica o per appartenenza a determinati gruppi sociali.

Alcune delle criticità contenute nel Decreto del 4 Ottobre 2019

Il decreto è stato ritenuto sotto vari profili contrario alle indicazioni della Direttiva e condivise dagli altri paesi membri dell'Unione Europea.

I criteri: Nel decreto manca qualsiasi indicazione dalla quale sia possibile ricavare la motivazione circa gli elementi di fatto e di diritto che hanno portato ad includere nell'elenco un certo Stato, siano essi i motivi generali ricavabili dalle norme nazionali, internazionali ed europee citate in precedenza, siano essi i motivi specifici. Il decreto si limita a indicare i 13 paesi, sulla base di una serie di informazioni (non pubbliche) del ministero degli affari esteri e della commissione nazionale.

Le fonti di informazione: il decreto appare assunto in violazione dell'obbligo di tenere conto delle varie fonti di informazione menzionate nell'art. 2-bis, comma 4 d. lgs. n. 286/1998. Dal testo del decreto si evince che l'elenco dei Paesi di origine sicuri sia stato redatto sulla base di un appunto elaborato "dai competenti uffici geografici del Ministero degli affari esteri". Pertanto, le informazioni sulle quali la designazione si è basata paiono esaurirsi in un'istruttoria svolta dai funzionari di un unico Ministero, in violazione della varietà delle fonti richiamate dalla norma legislativa (che comprendono la Commissione nazionale per il diritto di asilo, gli altri Stati membri dell'Unione europea, l'EASO, l'UNHCR, il Consiglio d'Europa e altre organizzazioni internazionali competenti).

L'Aggiornamento: Il decreto non prevede alcuna disciplina chiara né delle procedure, né dei casi e dei termini per l'aggiornamento dell'elenco dei Paesi di origine sicuri.

1.3 La lista dei paesi sicuri e il diritto di asilo

Come già indicato nella nota di commento ASGI⁶, la designazione di uno Stato nell'elenco dei Paesi di origine sicuri, ai sensi del d.lgs. 25/2008, produce precisi effetti giuridici, previsti dal medesimo decreto, sulla condizione giuridica individuale dei cittadini di quegli Stati e degli apolidi ivi residenti (dizione, tale ultima, che per evitare ripetizioni sarà omessa), che presentino in Italia domanda di protezione internazionale. L'inclusione di un Paese all'interno della lista comporta una presunzione relativa (superabile con specifica prova) di sicurezza per la generalità dei cittadini di tale Paese, con conseguente possibilità di godere di sufficiente protezione all'interno di tale Paese.

⁶ Nota di approfondimento ASGI sull'elenco dei paesi di origine sicura, novembre 2019, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/richiedenti-asilo-elenco-paesi-sicuri/>

Infatti, la domanda di protezione proveniente da un cittadino di uno dei paesi inseriti nella lista, potrà essere trattata con procedura accelerata, come indicato dall'art. 28 bis d.lgs. 25/08⁷, a seguito di audizione di fronte alla Commissione territoriale⁸. La Commissione territoriale avrà un termine di 7 giorni per convocare il richiedente asilo e un termine di 5 giorni per la adozione della decisione⁹. La domanda di protezione avanzata dal richiedente che proviene da un paese di origine sicuro sarà rigettata se lo stesso non ha “invocato gravi motivi per ritenere che quel Paese non è sicuro per la situazione particolare in cui lo stesso richiedente si trova”, previsione, quest'ultima che determina una radicale modifica del regime probatorio.

Nel caso di cittadino proveniente da un paese di origine sicuro, si presume infatti che lo stesso possa godere di protezione in caso di ritorno nel suo paese di cittadinanza, ed è pertanto in capo al richiedente asilo l'onere di invocare i motivi che rendono il suo paese insicuro e di dimostrarne la sussistenza¹⁰. In caso di rigetto della richiesta di protezione, il termine per la proposizione del ricorso è di 15 giorni laddove la domanda sia dichiarata anche manifestamente infondata (art. 28 ter D.lgs. 25/08), altrimenti il termine rimane quello ordinario di trenta giorni. Il ricorso non ha effetto sospensivo solo nei casi in cui il rigetto sia emesso per manifesta infondatezza oppure all'esito di una procedura accelerata per le domande presentate in frontiera da un cittadino proveniente da un paese di origine sicuro¹¹. Infine, a chiusura del sistema, si prevede che la Commissione territoriale nel provvedimento che rigetta la richiesta di protezione debba solo dare conto che il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese designato di origine sicuro in relazione alla situazione particolare del richiedente stesso, sollevando quindi la pubblica amministrazione dall'obbligo di motivare in fatto e in diritto il diniego della richiesta della protezione internazionale.

Questo nuovo sistema normativo intorno alla domanda di asilo presentata da cittadini di paesi considerati di origine sicura ha un impatto non indifferente rispetto al diritto di vedere compiutamente analizzata la propria domanda di asilo, soprattutto se si considerano i termini brevissimi in cui il richiedente asilo si ritrova davanti alla Commissione territoriale, verosimilmente senza aver incontrato operatori legali o avvocati che abbiano potuto assisterlo nella preparazione dell'audizione.

Questo ulteriore passaggio si pone in continuità con un procedimento di svilimento del diritto di asilo, sempre più contenitore vuoto di garanzie sostanziali e processuali. L'inserimento del meccanismo di paese di origine sicuro limita l'accesso alla piena e consapevole presentazione della domanda di asilo

⁷ “La questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che adotta la decisione entro cinque giorni”.

⁸ Saggio salvatore nonostante il tenore letterale sembrerebbe propendere per una decisione sulla richiesta di protezione anche in assenza di audizione, l'unica soluzione conforme alla direttiva 2013/32/UE richiede che la decisione sia possibile solo dopo un esame completo della domanda (l'unico caso in cui questo non è richiesto sono i casi di inammissibilità di cui all'art. 33 par. 2)

⁹ Si rinvia alla interpretazione proposta nel saggio che appare l'unica compatibile con una interpretazione sistematica

¹⁰ In base a quanto previsto dall'art. 9 c. 2 bis

¹¹ art. 35 bis c. 4 D.lgs. 25/08. Vedi anche *Questione Giustizia, Le nuove procedure accelerate e lo svilimento del diritto di asilo*, 3 novembre 2019, https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-procedure-accelerate-lo-svilimento-del-diritto-di-asilo_03-11-2019.php.

e si accompagna con il trattenimento dei richiedenti asilo, introdotto dalla legge 132/2018 come misura potenzialmente generalizzata¹². La procedura accelerata prevista per le richieste di asilo presentate dai cittadini provenienti dai paesi di origine dichiarati sicuri va letta anche alla luce delle politiche di riammissione, laddove più celeri pratiche di valutazione e decisione delle domande di asilo e maggiori difficoltà nella presentazione del ricorso avverso queste, si accompagnano alla richiesta di più celeri ed efficaci riammissioni nei paesi di origine.

In tale scenario il caso del Marocco e dei cittadini marocchini richiedenti asilo rappresenta un esempio attuale e particolarmente interessante, in quanto il Marocco da un lato è inserito nei paesi di origine sicura, dall'altro ha sottoscritto con l'Italia un accordo di riammissione.

1.4 La lista dei paesi di origine sicuri, gli ostacoli al diritto di asilo e gli accordi di riammissione

La procedura accelerata prevista per le richieste di asilo presentate dai cittadini provenienti dai paesi di origine dichiarati sicuri va letta anche alla luce delle politiche di riammissione, laddove più celeri pratiche di valutazione e decisione delle domande di asilo e maggiori difficoltà nella presentazione del ricorso avverso queste, si accompagnano alla richiesta di più celeri ed efficaci riammissioni nei paesi di origine. Tale relazione è verificata anche a livello europeo, laddove gli stati membri che hanno una lista di paesi di origine sicuri si sono dotati anche di specifiche misure nell'area dei rimpatri. Queste misure hanno lo scopo di facilitare la riammissione di persone che provengono dai paesi di origine sicuri.

Paesi di origine sicuri e procedure di rimpatrio

Molti paesi europei prevedono che in caso di espulsione a seguito di rigetto della domanda di asilo, i cittadini provenienti da un p. origine sicuro, **non hanno diritto o hanno diritto ad un periodo più breve per la partenza volontaria**

In Germania è previsto un termine più breve – **di soli 7 giorni** rispetto alla norma di 30

In Austria **non è previsto** il termine per la partenza volontaria

Per l'ordinamento italiano, il cittadino straniero, ai sensi dell'art. 32 c. 4 d.lgs. 25/08 ha diritto a rimanere sul territorio fino a che non sia terminato l'iter della valutazione della domanda di asilo¹³.

¹² ASGI In Limine, Ombre in Frontiera: politiche informali di detenzione e selezione dei cittadini stranieri, Marzo 2020, <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2020/04/Ombre-in-frontiera.-Politiche-informali-di-detenzione-e-selezione-dei-cittadini-stranieri.pdf>.

¹³ *La decisione di cui al comma 1, lettere b) e b-bis), ed il verificarsi delle ipotesi previste dagli articoli 23 e 29 comportano alla scadenza del termine per l'impugnazione l'obbligo per il richiedente di lasciare il territorio nazionale, salvo che gli sia stato rilasciato un permesso di soggiorno ad altro titolo.*"

Qualsiasi decreto di espulsione emesso in pendenza è illegittimo¹⁴, tuttavia i decreti di espulsione che sono stati emessi prima della presentazione della domanda di asilo sono semplicemente sospesi e riprendono vigore non appena il procedimento di asilo è terminato. Nell'ordinamento italiano non è prevista alcuna sanzione specifica per i cittadini provenienti da un paese di origine sicura in fase di espulsione, tuttavia è riscontrata una attenzione crescente in relazione al rafforzamento dei legami economici e diplomatici con questi paesi di origine al fine di facilitare le procedure di riammissione dei loro cittadini. Tale affermazione è ancor più vera laddove si consideri che il dl. 130/2020 ha previsto l'estensione del termine di trattenimento per i cittadini di quegli Stati con cui l'Italia ha firmato accordi di riammissione, passando da 90 giorni fino a 120 giorni.¹⁵

Per questo si analizzerà il caso del Marocco, che da un lato è inserito tra i paesi di origine sicura, dall'altro è interessato da ciclici negoziati per rendere operativo l'accordo di riammissione già siglato con l'Italia. In tale scenario il caso del Marocco e dei cittadini marocchini richiedenti asilo rappresentano infatti, un esempio attuale e particolarmente interessante.

¹⁴ Corte di Cassazione, Ordinanza del 27 luglio 2017, n. 18737.

¹⁵ Art. 3 Decreto Legge 130/2020.

FOCUS Una lista di paesi sicuri per ciascun paese o una lista di paesi sicuri unica?

Nel 2005 la Commissione Europea inserisce nella Direttiva sulle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale una lista di Paesi sicuri; questo inserimento è contestato dal Parlamento Europeo con una azione di annullamento alla Corte di Giustizia, la quale dichiara la direttiva in quella parte illegittima per mancanza di conformità con la procedura di approvazione legislativa¹⁶.

Nel 2015, la Commissione Europea propone di introdurre una lista europea di paesi di origine sicura già con l'Agenda Europea sulla Migrazione¹⁷ e successivamente tramite la presentazione al Parlamento europeo e al Consiglio della proposta di un nuovo Regolamento sulle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale¹⁸. La Commissione sostiene l'idea di una lista unica di paesi di origine sicura, al fine di rispondere efficacemente e velocemente alle numerose domande di protezione che provengono da cittadini di paesi che possono essere considerati sicuri, anche considerando che la maggior parte godono di esenzione da visto per l'ingresso nei paesi membri. Secondo il testo della proposta, quindi, gli Stati membri potranno mantenere le liste nazionali per un periodo massimo di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento (articolo 50, paragrafo 1), successivamente si applicherà solo la lista comune europea.

Relativamente ai paesi da inserire nella lista, si è raggiunto ampio consenso a considerare paesi di origine sicuri l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, il Kosovo, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, il Montenegro e la Serbia. Un paese può essere inserito nella lista laddove sia valutata e verificata l'assenza di persecuzioni, tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né minaccia derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale, sulla base della situazione giuridica, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale (art. 47 Proposta di Regolamento procedure)¹⁹. La lista, allegata alla proposta di regolamento, è **riesaminata periodicamente** sulla base delle informazioni aggiornate dell'Unione europea per l'asilo e sulle altre fonti di informazioni. Infine, la Commissione può adottare atti delegati per sospendere, alle condizioni previste all'articolo 49, un paese terzo dall'elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri.²⁰

¹⁶ <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-133/06>

¹⁷ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI - AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE, 15 maggio 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN>

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0466>

¹⁹ La lista europea, è redatta sulla base di una gamma di fonti di informazioni, comprese in particolare le relazioni del servizio europeo per l'azione esterna e le informazioni trasmesse dagli Stati membri, dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali pertinenti, un certo numero di paesi terzi soddisfano le condizioni per essere considerati paesi di origine sicuri. Inoltre, in continuità con i criteri già in vigore con la Direttiva procedura, la proposta di regolamento prevede che per effettuare detta valutazione è tenuto conto, tra l'altro, della misura in cui è offerta protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti mediante: (a) le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del paese e il modo in cui sono applicate; (b) il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici o nella convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, in particolare i diritti ai quali non si può derogare a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, di detta Convenzione europea; (c) l'assenza di espulsione, allontanamento o estradizione dei propri cittadini verso paesi terzi in cui, tra l'altro, sarebbero esposti al grave rischio di essere sottoposti

2. Il caso del Marocco e dei cittadini marocchini richiedenti asilo

2.1 L'accordo di riammissione

In base all'accordo di riammissione stipulato tra Italia e Marocco a Rabat il 27 luglio 1998, il Marocco si impegna a riammettere sul proprio territorio, previa identificazione da parte delle autorità marocchine, i propri cittadini che si trovano sul territorio italiano e che non soddisfano (o non soddisfano più) le condizioni di ingresso o di soggiorno applicabili sul territorio. In particolare, l'accordo si articola su tre punti principali: la procedura di identificazione da parte dell'ambasciata marocchina di migranti irregolari giunti in Italia; il sistema di ri-accompagnamento; le spese di rimpatrio a carico del paese di sbarco (l'Italia).²¹

Tuttavia, l'accordo di Rabat delinea esclusivamente i tratti essenziali della nuova cooperazione posta in essere tra i due Stati in tema di lotta all'immigrazione illegale, demandando ad un Protocollo Addizionale la disciplina delle procedure per la dettagliata attuazione dell'accordo. Conseguentemente, il 18 giugno 1999, al "termine di un faticante e complesso negoziato con le autorità marocchine"²² è stato firmato tra i due Paesi il Protocollo applicativo, necessario per dare attuazione all'Accordo stesso. Come enunciato nella Relazione del Ministero dell'Interno al Parlamento del 2000 sui risultati raggiunti in tema di contrasto all'immigrazione clandestina²³, al fine di pervenire alla conclusione dell'intesa, da parte italiana è stato assunto, tra le altre cose, l'impegno di fornire alle Autorità marocchine, che ne hanno fatto esplicita richiesta, mezzi, strumenti ed equipaggiamento che favoriscano le Forze di polizia nell'attività di contrasto all'immigrazione clandestina verso l'Italia per un valore complessivo di 10 miliardi nel biennio 1999-2000. In risposta all'impegno italiano, le autorità diplomatico-consolari marocchine hanno assicurato la propria disponibilità a collaborare nell'attività di identificazione -

alla pena di morte, alla tortura, alla persecuzione o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti, ovvero in cui la loro vita o libertà sarebbero minacciate a motivo della razza, della religione, della nazionalità, dell'orientamento sessuale, dell'appartenenza a un particolare gruppo sociale o delle opinioni politiche o ancora in cui sarebbero esposti al grave rischio di espulsione, allontanamento o estradizione verso un altro paese terzo; (d) un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà.

²⁰ Laddove la situazione del paese indicato come paese di origine sicuro, subisca un cambio repentino, in base a quanto previsto dall'art. 49, la Commissione esegue una valutazione circostanziata del rispetto da parte di quel paese delle condizioni e laddove ritiene che non vi siano più i requisiti richiesti dal Regolamento, adotta un atto delegato che, per un periodo di sei mesi, sospende la designazione del paese terzo come paese terzo sicuro a livello di Unione o sospende il paese terzo dall'elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri, successivamente presenta con procedura legislativa ordinaria, entro tre mesi dalla data di adozione di detto atto delegato, una proposta di modifica del presente regolamento volta a revocare al paese terzo la designazione di paese terzo sicuro a livello di Unione o a depennarlo dall'elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri, in caso contrario l'atto delegato cessa di produrre effetti se la Commissione non presenta detta proposta entro tre mesi dall'adozione dell'atto delegato.

²¹ Sul punto, l'allora Ministro degli Esteri Lamberto Dini sottolineò l'atteggiamento "costruttivo e cooperativo" del Marocco sulla questione immigrazione, contrapposto al comportamento "poco collaborativo della Tunisia". M. Ansaldo, *Dini a Rabat: non tutti collaborano con l'Italia*, La Repubblica, 27 luglio 1998

²² Relazione del Ministero dell'Interno al Parlamento del 2000 sui risultati raggiunti in tema di contrasto all'immigrazione clandestina, reperibile <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2000/luglio/relazione-parlamento.html>

²³ Ibid.

propedeutica al rilascio dei necessari documenti di viaggio - dei propri connazionali destinatari di misure di respingimento o di espulsione.

Tale impegno si è tradotto, durante la cd. emergenza sbarchi dell'estate 1998, nell'emissione, nel volgere di pochi giorni, di circa 450 "lasciapassare" che hanno consentito l'immediato rimpatrio di altrettanti cittadini marocchini giunti irregolarmente sulle coste siciliane. Inoltre, il Marocco ha potuto godere dal 1998 di quote preferenziali nell'ambito dei decreti flussi²⁴ nonché di accordi riguardanti la regolamentazione e la gestione dei flussi migratori in materia di lavoro particolarmente vantaggiosi per la parte marocchina²⁵.

Durante questi anni, dunque, le relazioni italo-marocchine appaiono solide e dinamiche. Il Marocco considera l'Italia "il solo paese della regione con il quale abbiamo sempre avuto rapporti sereni" mentre l'Italia ritiene Rabat un interlocutore essenziale sia per la propria politica regionale che per lo sviluppo del dialogo euro-mediterraneo.²⁶

Dopo l'11 settembre 2001 la portata del terrorismo internazionale ha contribuito a consolidare ancora di più il peso strategico del Marocco tanto che nel 2004, l'amministrazione Bush ha definito Rabat il "nostro maggiore alleato esterno alla NATO".²⁷ Italia e Marocco, dunque, si sono trovate pienamente allineate nella condanna al terrorismo ma divise in merito all'invasione dell'Iraq, alle strategie americane di "esportazione della democrazia" e alle prospettive della situazione israelo-palestinese. Se da un lato, infatti, l'esecutivo italiano ha seguito le linee di Washington, il governo marocchino ha assunto, invece, posizioni analoghe a quelle dei vicini maghrebini. Il paese ha reagito con "rabbia e costernazione" alla guerra in Iraq: il governo si è dichiarato "profondamente deluso per la scelta di usare la forza contro Bagdad" e "pienamente solidale" con il popolo iracheno.²⁸ Tali divergenze, tuttavia, non hanno messo in discussione la solidità dei legami tra Roma e Rabat che anzi è cresciuta e si è rafforzata durante gli anni.

Il comune interesse strategico per il rafforzamento della cooperazione euro-mediterranea e la lotta contro il terrorismo internazionale, unito alla presenza di una consistente comunità marocchina legalmente residente in Italia, hanno reso l'approfondimento della collaborazione bilaterale un tema centrale nell'agenda diplomatica dei due paesi²⁹. In particolare, nel settore migratorio la cooperazione

²⁴ Ad esempio, sono state fissate le quote pari a 1.500 unità nel 1998 e 1999, 3.000 nel 2000, 1.500 nel 2001, 2.000 nel 2002, 500 nel 2003, 2.500 nel 2004, 4.000 nel 2005 e nel 2006, 4.500 nel 2007. Negli anni successivi, la quota annuale di 4500 unità è rimasta invariata. I cittadini marocchini possono inoltre usufruire, dal 2006, a parità con gli altri Paesi beneficiari, della quota di ingressi per lavoro stagionale, complessivamente stabilita in 80.000 unità annue, disposizione da ultimo confermata nel Decreto Flussi stagionali 2010 <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/es0791.htm>

²⁵ https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/accordi-bilaterali/Documents/MA_AccordoBilateraleMarocco.pdf

²⁶ *Il ponte sul Mediterraneo. Le relazioni fra l'Italia e i paesi arabi rivieraschi (1989-2009)*, a cura di Matteo Pizzigallo, Editrice Apes, 2011

²⁷ Presidential Determination n. 2004-35 of June 3, 2004, *Designation of the Kingdom of Morocco as a Major non NATO Ally*. Cfr. I Dalle, *Morocco: a King for the Rich*, *Le Monde Diplomatique*, English Edition, October 2004

²⁸ *Il ponte sul Mediterraneo. Le relazioni fra l'Italia e i paesi arabi rivieraschi (1989-2009)*, a cura di Matteo Pizzigallo, Editrice Apes, 2011

²⁹ *Ibid.*

attiene a vari livelli³⁰: gestione congiunta dei flussi migratori, contrasto dell'immigrazione clandestina, elaborazione di progetti volti ad incentivare l'utilizzo per fini produttivi delle rimesse valutarie inviate verso il Marocco, attività volte a frenare la penetrazione di elementi collegati al fondamentalismo islamico nelle comunità marocchine residenti in Italia.

Ad oggi, l'accordo di riammissione del 1998 e il Protocollo addizionale del 1999 continuano ad avere importanti conseguenze nella pratica³¹. In particolare, uno studio condotto dal CeSPI nel 2005 riporta di come, sebbene l'accordo non sia stato ancora ratificato dal parlamento marocchino, esso sia di fatto operativo, quantomeno per quanto riguarda il rimpatrio di cittadini marocchini, “mentre maggiori resistenze si riscontrano nella riammissione di cittadini di paesi terzi transitati attraverso il Marocco”³².

Inoltre, il Direttore centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere del Ministero dell'interno Alessandro Pansa, il quale durante il Comitato Parlamentare Schengen, Europol e Immigrazione ha affermato che: “L'accordo di riammissione con il Marocco è del 1998; non è stato ancora ratificato dal Parlamento, ma è ugualmente utilizzato, anche se con limitazioni procedurali. In tali paesi vi è, infatti, una certa difficoltà all'assistenza a grandi rimpatri. Per cui, noi inviamo un numero limitato di extracomunitari alla volta”³³ sia nel Dossier della Camera dei Deputati – XVI Legislatura – Documentazione e ricerche, Servizio Studi – Dipartimento Affari Esteri, “Missione in Marocco /17-20 maggio 2011” del 16 maggio 2011 in cui si afferma che : “Un Accordo italo-marocchino di riammissione è stato firmato a Rabat il 27 luglio 1998: non ancora ratificato da parte marocchina, viene applicato di fatto, con una soddisfacente collaborazione bilaterale.”³⁴ Similmente, nella sezione archivio storico del Ministero dell'Interno è possibile reperire diversi comunicati stampa in cui si afferma che settimanalmente vengono rimpatriati, con diversi voli aerei “extracomunitari clandestini marocchini rintracciati sul territorio nazionale”³⁵.

Una evidente operatività *de facto* dell'accordo si evince dai dati forniti dal Ministero dell'Interno³⁶ il quale riporta che dal 1° gennaio 2018 al 6 dicembre 2019 sono sbarcati in Italia circa 635 cittadini

³⁰ R Balfour, B. Cugusi, *the Return of Italy in the Mediterranean*, in annuaire de la Méditerranée, p 154.

³¹ Sul punto: statewatch, “EU-Morocco. Political agreement on Mobility Partnership: Towards the first readmission agreement with an African country?” reperibile su <http://www.statewatch.org/news/2013/mar/05eu-morocco.htm>

³² CeSPI, “Rimpatrio forzato e poi? Analisi dell'impatto delle espulsioni di differenti categorie di migranti: un confronto tra Albania, Marocco e Nigeria”, di Lorenzo Coslovi e Flavia Piperno con il coordinamento di Ferruccio Pastore, p. 19 reperibile su <https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/wp13-it.pdf>; similmente <https://www.mei.edu/publications/readmission-relations-between-italy-and-north-african-mediterranean-countries>. Tuttavia, si evidenzia come, non essendo il testo dell'accordo pubblico non è possibile sapere se il medesimo oltre ad essere rivolto ai cittadini marocchini sia rivolto anche ad altri cittadini di paesi terzi

³³ Pansa A., comitato Parlamentare Schengen, Europol e Immigrazione, 3 dicembre 2003, p 4 reperibile <http://documenti.camera.it/dati/leg14/lavori/stenbic/30/2003/1203/s020.htm#Pansa%20Alessandro%203%202>

³⁴ Camera dei Deputati – XVI Legislatura – Documentazione e ricerche, Servizio Studi – dipartimento Affari Esteri, “Missione in Marocco /17-20 maggio 2011” del 16 maggio 2011, reperibile <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/es0791.htm>

³⁵ Si veda ad esempio:

https://www1.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/sala_stampa/comunicati/comunicati_2011/0726_2011_11_12_90rimpatri.html,
https://www1.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/sala_stampa/comunicati/comunicati_2010/0642_2010_11_13_rimpatri.html

³⁶ I dati sono ottenuti tramite richieste di accesso civico presentate dall'avv. Giulia Crescini nell'ambito del progetto Sciabaca di ASGI ai sensi dell'art. 5 bis co. 1 e 3 D.lgs 33/2013. In data 11 ottobre 2019 si è richiesto accesso al numero dei cittadini marocchini sbarcati in

marocchini (prevalentemente ad Agrigento) di cui 489 uomini, 89 donne, 18 minori e 39 minori non accompagnati mentre nelle zone di transito quali porti e aeroporti sono giunti circa 550 cittadini marocchini. In particolare, la maggior parte di questi è arrivata dal valico di frontiera di Roma Fiumicino e di Milano Malpensa. Inoltre, durante tale periodo i cittadini marocchini rintracciati in posizione irregolare sono stati 7113, i cittadini marocchini trattenuti sono stati 1367 e sono avvenuti 11 respingimenti differiti e 1538 espulsioni.

2.2 La forma e il contenuto dell'accordo

Sebbene l'accordo di riammissione Italia-Marocco sia un accordo internazionale di natura politica e in quanto tale stipulato in forma solenne³⁷ e già ratificato dal capo dello Stato ai sensi dell'art. 87 co. 8 Cost. previa autorizzazione alla ratifica da parte delle Camere secondo i dettami dell'art. 80 Cost., il medesimo non è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale, in aperta violazione del generale obbligo di pubblicazione previsto dall'art. 4 della l.n. 839/1984³⁸.

Conseguentemente, in data 23 settembre 2019 è stato presentato, nell'ambito del progetto ASGI Sciabaca&Oruka³⁹, un accesso civico semplice ai sensi ex art. 5 co. 1 D.lgs. 33/2013 sia al Ministero degli affari Esteri e della Cooperazione Internazionale sia al Ministero dell'Interno – dipartimento della P.S Direzione Centrale Immigrazione e Polizia delle Frontiere per chiedere la divulgazione dell'Accordo di riammissione Italia- Marocco del 1998 e del Protocollo addizionale del 1999. Il 23 ottobre 2019 il MAECI ha negato l'accesso a tale documento ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 1, lett. d), del decreto legislativo n. 33/2013, adducendo che la pubblicazione dell'accordo di riammissione in questione avrebbe arrecato un irrimediabile pregiudizio alle relazioni internazionali che intercorrono tra l'Italia e il Marocco⁴⁰. Similmente, il Ministero dell'Interno – Dipartimento della P.S adito ha negato

Italia nonché il luogo dove gli sbarchi sono stati registrati dal 01.01.2018 fino ad oggi; al numero dei cittadini marocchini arrivati in Italia tramite la frontiera aerea e marittima e in particolare al numero dei minori e dei minori non accompagnati; al numero dei cittadini marocchini rintracciati in posizione irregolare sul territorio; al numero dei fotosegnalamenti effettuati dei cittadini marocchini per ingresso illegale; al numero dei cittadini marocchini destinatari di una espulsione, di un respingimento differito o di un provvedimento di trattenimento

³⁷ Il nostro ordinamento costituzionale si limita a disciplinare espressamente la fattispecie dei Trattati stipulati in forma solenne stabilendo che il capo dello Stato ha la competenza a ratificare i Trattati internazionali (art. 87, comma 8, Cost.), previa, quando occorra, l'autorizzazione alla ratifica da parte delle Camere limitatamente alle categorie di Trattati contemplate all'art. 80 Cost. tra cui i trattati di natura politica. Per maggiori informazioni sul punto si vedano le *“Linee guida relative agli aspetti giuridici e negoziali in materia di accordi intergovernativi e intese tecniche non governative nel settore del procurement militare dell'Area Tecnico-Amministrativa”* a cura del Ministero della Difesa, reperibili https://www.difesa.it/Amministrazionetrasparente/segredifesa/Documents/Direttiva_SG_G015.pdf

³⁸ L'art. 4 della l.n. 839/1984 prevede che: “A cura del Servizio del contenzioso diplomatico, trattati e affari legislativi del Ministero degli affari esteri, sono trasmessi, per la pubblicazione trimestrale in apposito supplemento della Gazzetta Ufficiale, tutti gli atti internazionali ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni estere, trattati, convenzioni, scambi di note, accordi ed altri atti comunque denominati, che sono altresì comunicati alle Presidenze delle Assemblee parlamentari. La trasmissione avviene non oltre un mese dalla sottoscrizione dell'atto con cui la Repubblica si obbliga.”

³⁹ <https://sciabacaoruka.asgi.it/progetto/>

⁴⁰ In particolare, nella motivazione si legge che: “Il Marocco è un Paese fondamentale per l'Italia nella gestione degli equilibri euro-mediterranei, incluso nel settore dei flussi migratori all'interno del continente africano. A sua volta, la materia oggetto dell'intesa ha una particolare sensibilità di livello politico poiché attiene alla gestione delle riammissioni di cittadini irregolarmente presenti nell'uno o nell'altro Paese. Pertanto, l'estensione dell'accordo (di cui sono autori entrambi gli Stati), e ancor più senza il preventivo assenso delle Autorità di Rabat, comprometterebbe i rapporti diplomatici e la fiducia tra i due Paesi non solo nell'ambito della collaborazione bilaterale in materia migratoria ma anche, più in generale, con riguardo alle molteplici attività di rilievo europeo e internazionale. Il potenziale

L'accesso al Protocollo addizionale del 1999 sostenendo che la pubblicazione del medesimo avrebbe arrecato un pregiudizio alla sicurezza pubblica, all'ordine pubblico, alla sicurezza nazionale nonché alle relazioni internazionali tra i due Paesi. In considerazione della genericità delle motivazioni addotte, è stata presentata richiesta di riesame⁴¹ in data 20 novembre 2019 al Responsabile della prevenzione e della corruzione e della trasparenza presso i due Ministeri.

Nella medesima si è fatto presente come la risposta pervenuta dalla pubblica amministrazione adita fosse una risposta illogica dato che entrambi gli accordi, rientrando nella categoria dei trattati internazionali di natura politica, pongono in essere obblighi giuridici vincolanti per le parti e in quanto tali soggiacciono al generale obbligo di pubblicazione previsto dall'art. 4 della l. n. 839/1984. Tuttavia, con due distinti provvedimenti del 10.12.2019, sia il Responsabile della prevenzione e della corruzione e della trasparenza presso il Ministero dell'Interno che l'Autorità responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, hanno rigettato la richiesta di riesame.

Per quanto concerne il Protocollo addizionale del 1999, il Responsabile della prevenzione e della corruzione e della trasparenza presso il Ministero dell'Interno ha sostenuto che il Protocollo summenzionato rappresenta non tanto un accordo internazionale⁴², quanto più una intesa interministeriale, finalizzata esclusivamente a costituire impegni di collaborazione tecnico amministrativa tra le parti stipulanti.

Similmente, l'Autorità responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ha denegato la richiesta di pubblicazione dell'accordo di riammissione del 1998 sostenendo che la *disclosure* dello stesso avrebbe creato un pregiudizio alle relazioni internazionali tra i due Stati⁴³, in particolare in quanto “alla ratifica italiana non è seguita quella marocchina, in assenza della quale la Repubblica italiana non può considerarsi obbligata nei confronti del Regno del Marocco. Tale circostanza, non essendo l'accordo vigente, esclude gli obblighi di pubblicazione di cui alla L. n. 839/1984.” Ha sostenuto inoltre che, non essendo ancora formalmente entrato in vigore e quindi essendo l'accordo “*allo stato, privo di effetti*”, non sussisterebbe un interesse preminente alla divulgazione dello stesso.

2.3 La cooperazione in tema di riammissione tra UE e Marocco: stato delle trattative, dei fondi e della cooperazione

deterioramento dei rapporti bilaterali rischierebbe peraltro di riverberarsi anche sulla collaborazione economico-commerciale con l'Italia, nonché sulle relazioni tra le Autorità statali e le diaspore di cittadini di ciascun Paese residenti nell'altro Paese.”

⁴¹ Ai sensi dell'art. 5, co. 7, del Dlgs n. 33/2013.

⁴² Soggetto quindi ad obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 4 839/1984.

⁴³ Ai sensi dell'art. 5-bis, c. 1 lett. d) del D.lgs n. 33/2013.

Non solo sul lato italiano, ma anche su quello europeo il Marocco è un caso rilevante da considerare in quanto ha una importante storia di cooperazione con l'UE: destinatario di ingenti somme di finanziamento da parte di quest'ultima e costantemente attenzionato per la sua importanza strategica nell'ambito delle migrazioni.

Nel 2000 la Commissione europea ha ottenuto il mandato di negoziare un accordo di riammissione dell'UE con il Marocco⁴⁴. Nonostante i diversi tentativi, non è stato raggiunto alcun risultato a causa delle forte opposizione del Marocco. Il principale punto critico nei negoziati è stata la clausola relativa ai cittadini di paesi terzi (clausola TCN) transitati sul territorio marocchino⁴⁵. Le obiezioni del Marocco sono chiarissime e pongono ulteriori condizioni, fondamentalmente economiche, sul piano della trattativa: "Il Marocco non può permettersi di cooperare alla deportazione di cittadini dei paesi africani per conto dell'Europa"⁴⁶.

La trattativa ha provato a cambiare passo. Nel 2003 l'Unione Europea ha lanciato la Politica europea di vicinato (*PeV*), una nuova iniziativa di collaborazione con i paesi limitrofi, compresi quelli del Processo di Barcellona⁴⁷. Con la *PeV* l'approccio principalmente multilaterale del partenariato euro-mediterraneo è stato integrato da una visione differenziata che ha trovato espressione, nel dicembre 2004, nella conclusione di "piani di azione" a breve e medio termine (3-5 anni) con alcuni paesi dell'area mediterranea, come Israele, la Giordania, il Marocco e la Tunisia. Nel 2008, al Marocco è stato concesso lo "status avanzato" nel quadro della *PeV*. Nel 2012, 322.094 visti Schengen sono stati rilasciati dai consolati degli Stati Schengen in Marocco, rendendolo il settimo paese al mondo per numero di visti Schengen rilasciati.

Il "Partenariato per la mobilità", firmato nel 2013 tra Unione Europea e Marocco, stabilisce una serie di obiettivi politici e prevede un quadro giurisdizionale flessibile e giuridicamente non vincolante per incoraggiare e garantire la corretta gestione della circolazione delle persone tra l'UE e un paese terzo⁴⁸. Il partenariato prevede inoltre il finanziamento di un certo numero di progetti da parte dell'UE e degli Stati membri in favore del Marocco.

Infatti, il secondo portafoglio più grande in materia di cooperazione e migrazione dell'Unione è proprio con il Marocco, con un totale di 342 milioni di euro, di cui circa 234 milioni di euro provenienti dal Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa ed il resto da altri strumenti finanziari dell'UE. Tutti i progetti sono attuati da partner internazionali sul campo, come agenzie delle Nazioni Unite,

⁴⁴://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2010/425632/IPOL-LIBE_ET%282010%29425632_FR.pdf

⁴⁵I negoziati hanno toccato questo problema ripetutamente. "la richiesta di questa clausola TCN da parte di alcuni stati membri potrebbe indicare che considerano questo come il possibile valore aggiunto di un accordo di riammissione dell'UE; qualcosa che non sono riusciti a negoziare bilateralmente." (Carrera et al. 2016, 5)

⁴⁶ (Carrera et al. 2016, 6)

⁴⁷ La dichiarazione del 27 e 28 novembre 1995 è l'atto fondatore di un partenariato globale tra l'Unione europea (UE) e dodici paesi del Sud del Mediterraneo. Lo scopo del partenariato è di rendere il Mediterraneo uno spazio comune di pace, stabilità e prosperità, attraverso il rafforzamento del dialogo politico e sulla sicurezza, la cooperazione economica e finanziaria, sociale e culturale.

⁴⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_13_513

Stati membri dell'UE ed organizzazioni della società civile⁴⁹. Inoltre, è stato offerto al Marocco l'avvio di negoziati riguardanti l'accordo di facilitazione del rilascio dei visti, parallelo ai negoziati sull'accordo di riammissione dell'UE. Con la firma del partenariato per la mobilità UE-Marocco si sarebbe dovuti arrivare, attraverso negoziazioni parallele, ad un approccio più favorevole alla riammissione⁵⁰.

Tuttavia, i primi segnali dopo la ripresa dei negoziati suggeriscono che permangono differenze fondamentali di opinione. Infatti il Marocco, consapevole dei limiti delle relazioni esistenti all'interno dei partenariati dell'UE con i vicini meridionali, ha iniziato a concentrare un sempre maggiore impegno politico e diplomatico nel costruire relazioni in Africa⁵¹ e oltre, facendo leva sui temi come sicurezza e migrazione per richiedere una maggiore cooperazione economica e condivisione delle conoscenze, adottando un tono sempre più insofferente verso tutto ciò che reputa un'intromissione politica. I negoziati per un Accordo di libero scambio globale e approfondito (DCFTA), avviato nel 2013, sono attualmente bloccati.

Nel quadro dello strumento europeo di vicinato (ENI), sono stati impiegati in Marocco 200 milioni l'anno tra il 2014-2017⁵². Oltre alle sfide migratorie, finanziando programmi per l'integrazione socio-economica dei migranti e la gestione delle frontiere anche attraverso il sostegno alla "strategia nazionale del Marocco in materia di migrazione e asilo" (SNIA), la Commissione si è mobilitata anche nell'ambito bilaterale della cooperazione, sostenendo il Marocco su un accesso equo ai servizi sociali di base, per una *governance* democratica, per opportunità di lavoro più ampie e per una crescita sostenibile che vada a rafforzare le capacità della società civile.

In Agosto 2018 Bruxelles ha annunciato⁵³ l'approvazione di tre nuovi programmi - sotto il cappello del Fondo fiduciario d'emergenza per l'Africa (EUTF, 3.4 miliardi di euro di investimenti dal 2015) - diretti ai paesi del nord Africa per un totale di oltre 90 milioni di euro. Di questi, 55 milioni di euro sono destinati a Tunisia e Marocco per la "gestione dei confini marittimi della regione del Maghreb".

A più riprese si discute informalmente della ripresa dei negoziati per un nuovo accordo di riammissione euro-marocchino, e l'impegno economico e le politiche dell'Unione continuano ad indicare che il Marocco rimane un paese di estremo interesse per la politica estera comunitaria.

⁴⁹ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutfa/files/eutf_facsheet_morocco_dec_2019.pdf

⁵⁰ <https://www.medias24.com/aleca-l-europe-veut-relancer-les-discussions-avec-le-maroc-2386.html>

⁵¹ Dopo 33 anni di assenza dall'Unione Africana, il Marocco ha richiesto ed ottenuto la riammissione nell'Unione, accettata per consenso in occasione del 28mo vertice dell'UA tenutosi ad Addis Abeba il 30 e il 31 gennaio 2017- (<https://au.int/en/pressreleases/20170202/28th-african-union-summit-concludes-swearing-new-commission-and-readmission>). Sempre nel 2017 il Marocco ha avanzato il Marocco ha avanzato ufficialmente richiesta di entrare a far parte della Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (CEDEAO), entrata formalizzata il 16 dicembre 2017 a Lomé, Togo (<https://www.jeuneafrique.com/469615/politique/ladhesion-du-maroc-a-la-cedeao-confirmer-pour-decembre-2017/>).

⁵² https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/morocco_en

⁵³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4366

3. Marocco paese di origine sicuro?

L'Italia ha incluso il Marocco nella lista dei paesi di origine sicuri senza introdurre nessuna limitazione né geografica né in relazione a determinati gruppi sociali a rischio nel paese.

Oltre l'Italia, altri quattro paesi membri hanno incluso il Marocco nella lista dei Paesi di origine sicura: l'Austria, l'Ungheria, la Slovenia e i Paesi Bassi. Questi ultimi hanno introdotto una limitazione in relazione alle persone appartenenti alla comunità LGBTIQ+⁵⁴.

Criteria ai fini della designazione di uno Stato quale Paese di origine sicuro

Uno Stato non appartenente all'Unione europea può essere designato quale Paese di origine sicuro, purché ai sensi dei commi 2, 3 e 4 dell'articolo 2-bis citato risulti che il suo ordinamento giuridico si basa su un sistema democratico; che in via generale e costante, non sussistono atti di persecuzione come definiti dall'articolo 7 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale e che nel medesimo Stato è offerta in misura adeguata, attraverso pertinenti disposizioni legislative e regolamentari e conseguenti prassi degli organi statali, protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti che consentano il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella CEDU, nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 10 dicembre 1984 (in particolare dei diritti ai quali non si può derogare a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, della predetta Convenzione europea), e mediante il rispetto del principio di cui all'art. 33 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati.

Nonostante il governo italiano sostenga che il Marocco sia un Paese di origine sicuro, la Commissione Nazionale per il diritto di asilo, interpellata in sede di accesso civico in merito al numero delle protezioni internazionali e umanitarie riconosciute nel 2018 e nel 2019 ai cittadini marocchini, ha rilevato che nel 2018 sono stati riconosciuti 64 status di rifugiato, 2 protezioni sussidiarie e 273 protezioni umanitarie mentre nel 2019 gli *status* di rifugiato sono stati 153, le protezioni sussidiarie 22 e le protezioni umanitarie 31.

La stessa UNHCR, nel commento elaborato in riferimento al decreto di “Individuazione dei Paesi di origine sicuri”⁵⁵ emesso dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, riscontra come il MAECI abbia condotto una analisi incompleta relativamente ai rischi corsi da determinate

⁵⁴ European Migration Network, Safe Country of Origin, 2018. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_inform_safe_country_of_origin_final_en_1.pdf

⁵⁵ Ai sensi dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.

categorie di persone, ed esorta il Ministero ad effettuare una più puntuale verifica in riferimento a determinati gruppi sociali⁵⁶.

Effettivamente il Ministero, non ponendo nessuna limitazione in merito all'applicazione della categoria di Paese di origine sicuro nei confronti di determinati gruppi sociali a rischio di subire persecuzioni o danni gravi nel paese, non consente appieno a tali categorie di persone di esercitare i diritti fondamentali garantiti al livello costituzionale ed europeo.

Ciò è vero specialmente in relazione ad un paese come il Marocco dove – nonostante il sistema democratico e pluralista del paese sembri consolidato dopo le riforme costituzionali del 2011 – gli osservatori locali ed internazionali lamentano come la situazione dei diritti umani rimanga critica, e molte libertà individuali siano, nella pratica, limitate.

Le autorità marocchine continuano a prendere di mira, perseguire e incarcerare gli oppositori e i giornalisti, applicando leggi repressive, in particolare relative alle libertà individuali, incluse la libertà di espressione e di associazione⁵⁷.

Nel paese perdura la persecuzione legale delle persone LGBTIQ+. I rapporti sessuali tra persone dello stesso sesso – anche se tra adulti consenzienti – sono puniti con la reclusione fino a tre anni, come previsto dal Codice penale all'art 489. Specialmente a rischio sono gli uomini omosessuali – ad esempio quelli percepiti come “effemminati” – e i/le transgender. Le donne invece, se non sposate, rischiano il matrimonio forzato⁵⁸. Di seguito si analizzeranno alcuni casi emblematici che provano l'inadeguatezza della valutazione del Marocco quale paese di origine sicuro.

3.1 La condizione femminile nella società marocchina

Nonostante le conquiste degli ultimi decenni in relazione ai diritti delle donne – rese possibili anche grazie all'aumento dell'attivismo femminile⁵⁹ – perdurano nel paese politiche, leggi e norme sociali che sottomettono e opprimono le donne.

⁵⁶ Commenti elaborati da UNHCR con riferimento alla prima versione delle schede elaborate dal MAECI. https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/01/7-proposte-di-revisione-UNHCR_compressed-1.pdf

⁵⁷ Per approfondimenti, si vedano: Freedom House – “Freedom in the World 2019 – Morocco” <https://www.ecoi.net/en/document/2006451.html>; HRW – Human Rights Watch. World Report 2020 – Morocco/ Western Sahara <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/morocco-western-sahara>; USDOS – US Department of State “Country Report on Human Rights Practices 2018 – Morocco” <https://www.ecoi.net/en/document/2004244.html>; UN Security Council - Situation concerning Western Sahara. Report of the Secretary-General, 2 October 2019. <https://reliefweb.int/report/western-sahara/situation-concerning-western-sahara-report-secretary-general-s2019787-enar>; GADEM - Rapport sur les opérations des forces de l'ordre menées dans le nord du Maroc entre juillet et septembre 2018 https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2018/10/20180927_GADEM_Couts_et_blessures.pdf; Amnesty International – Human Rights in the Middle East and North Africa: Review of 2019. Morocco/ Western Sahara <https://www.ecoi.net/en/file/local/2003693/MDE2998912019ENGLISH.pdf>

⁵⁸ Ministero dell'Immigrazione e dell'Integrazione danese – “Marocco, situazione delle persone LGBT – 2019”. <https://www.ecoi.net/en/file/local/2016114/COInotatMOLGBT03092019.pdf>

⁵⁹ A. Y. Evrard, 2014, The Moroccan Women's Rights Movement, Syracuse University Press, Syracuse, NY.

L'adozione del nuovo codice della famiglia – il *Mudawana*⁶⁰ – nel 2004 ha effettivamente rappresentato una riforma fondamentale per il rafforzamento dello status delle donne⁶¹, le quali sono considerate – perlomeno da un punto di vista legale – in una condizione di parità con gli uomini⁶². Sfortunatamente, l'applicazione delle riforme approvate nel 2004 non si è nei fatti realizzata, e gli ostacoli procedurali del sistema giudiziario non permettono l'accesso a rimedi effettivi in un paese in cui le norme culturali e sociali configurano profonde discriminazioni di genere⁶³.

I limiti della riforma del 2004 sono molteplici: nonostante venga imposta l'età minima di 18 anni per contrarre matrimonio, viene inclusa la possibilità di richiedere eccezioni per permettere il matrimonio di ragazze minorenni (tra i 15 e i 18) se richiesto dalla famiglia al giudice. Nel 2018 i giudici marocchini hanno rilasciato circa 40.000 autorizzazioni di matrimonio per ragazze minorenni – il 20% dei matrimoni nell'anno⁶⁴.

Rimane estremamente controversa anche la questione della poligamia, che non viene abolita del tutto dal Codice riformato, ma viene introdotta la possibilità di includere una 'clausola di monogamia' nei contratti di matrimonio, se richiesto dalla donna, attraverso la quale la poligamia sarebbe legalmente vietata. Tale clausola non si configura però come irrevocabile, infatti il coniuge – nel caso in cui voglia contrarre altro matrimonio e prendere quindi una seconda moglie – può presentare un'istanza al giudice e ricevere l'autorizzazione, senza bisogno dell'autorizzazione della coniuge⁶⁵.

3.1.1 Accesso all'interruzione volontaria di gravidanza

L'aborto continua ad essere criminalizzato dal Codice penale marocchino⁶⁶, che prevede una pena detentiva da sei mesi a due anni. Nel caso in cui sia in pericolo la vita della madre è permessa

⁶⁰ Il *mudawana* è stato inizialmente sviluppato come un insieme di decreti regi (*zahir*) emessi tra il 1957 ed il 1958 dalla monarchia, senza alcun dibattito parlamentare. Il *mudawana* è divenuto simbolo dell'identità marocchina, islamica, e della monarchia. Mounira M. Charrad, 2012, FAMILY LAW REFORMS IN THE ARAB WORLD: TUNISIA and MOROCCO, United Nations Department of Economic and Social Affairs, disponibile su <https://www.un.org/esa/socdev/family/docs/egm12/PAPER-CHARRAD.pdf>; Vedi anche H. Zirari, 2010, Women's Rights in Morocco: Assessment and Perspectives, Culture and Society | Development and Cooperation, disponibile su https://www.academia.edu/6081093/Women_s_Rights_in_Morocco_Assessment_and_Perspectives?email_work_card=title

⁶¹ Principali modifiche apportate con l'adozione del nuovo codice della famiglia: Età minima del matrimonio elevata a 18 anni per le donne; Condivisione di proprietà tra coppie sposate, Poligamia rigorosamente controllata; Il ripudio e il divorzio possono essere avviati da donne e sono soggetti a controllo giudiziario; Possibilità per le donne di mantenere la custodia dei bambini; Miglioramento dei diritti ereditari per le donne; Riconoscimento di bambini nati fuori dal matrimonio e prova semplificata della procedura di paternità; Rimozione del linguaggio degradante nei confronti delle donne nel codice della famiglia; Disposizioni sui diritti dei minori in conformità con gli strumenti internazionali ratificati dal Marocco. EuromedRights, 2012, The Moroccan Family Code Mudawana, disponibile su <https://euromedrights.org/publication/the-moroccan-family-code-moudawana/>

⁶² K. Zoglin, 2009, Morocco's Family Code: Improving Equality for Women, Human Rights Quarterly, n. 31, pp. 964–84.

⁶³ A. Booley, 2016, The Rights and Freedoms of Moroccan Women has the 2004 reforms benefited Moroccan Women?, PER/PELJ, n. 19.

⁶⁴ HRW – Human Rights Watch “World Report 2020 – Morocco/ Western Sahara”.

⁶⁵ SIGI – Social Institutions & Gender Index, 2019, Report MOROCCO, disponibile su <https://www.genderindex.org/wp-content/uploads/files/datasheets/2019/MA.pdf>

⁶⁶ Artt. dal 449 al 456 del Codice Penale. Women on Waves, Abortion Law in Morocco, disponibile su <https://www.womenonwaves.org/en/page/5007/abortion-law-morocco>

l'interruzione della gravidanza purché la decisione sia approvata anche dal coniuge (art. 453). Tale pratica è estremamente discriminatoria e restringe l'autonomia delle donne in merito alle decisioni sulla loro salute⁶⁷ e discrimina fortemente le donne non sposate, le quali si trovano spesso nell'impossibilità di interrompere la gravidanza legalmente anche in casi di gravi problemi di salute in relazione alla gravidanza, e si trovano costrette a ricorrere ad aborti illegali e spesso non sicuri. Da notare inoltre che il Codice penale marocchino criminalizza – all'art 490 – la sessualità femminile al di fuori del matrimonio, discriminando ulteriormente le donne non sposate e limitando il loro accesso a effettivi dispositivi di tutela della loro salute.

Nonostante gli emendamenti al Codice penale del 2016 abbiano apparentemente “liberalizzato” la pratica dell'aborto⁶⁸, nella realtà le revisioni all'art. 453 hanno solo ampliato la casistica che permette l'accesso all'interruzione di gravidanza, che al momento include anche casi di stupro, incesto, disturbo mentale della madre e grave malformazione fetale.

L'interruzione di gravidanza non diventa quindi un diritto individuale, ma rimane un diritto concessorio, una pratica permessa al solo scopo di prevenire rischi sociali e sanitari.

Effettivamente la pratica dell'interruzione di gravidanza rimane fortemente limitata. Nei casi previsti dall'emendamento all'art 453, la donna è comunque tenuta a fornire alle cliniche autorizzate una serie di documenti che provino come la sua condizione personale rientri nei requisiti legislativi. Ad esempio, in caso di aborto a seguito di uno stupro, la donna deve fornire alla clinica autorizzata un documento autentificato che dimostri come la stessa abbia intrapreso una procedura giudiziaria. Inoltre, anche un ufficiale della provincia deve essere informato della volontà della donna, alla quale è comunque richiesto di intraprendere degli incontri con assistenti sociali e medici che la devono informare sui problemi medici associati all'aborto. La procedura è ammessa solo entro i 90 giorni di gestazione (120 nei casi di malformazione fetale)⁶⁹.

È facile intuire come tale regolamentazione si prefiguri come estremamente discriminatoria nei confronti sia delle madri non sposate – che potrebbero in ogni caso incorrere nelle sanzioni ai sensi dell'art. 490 del Codice penale – ma anche e soprattutto nei confronti di donne che vivono in aree rurali, dove è difficile l'accesso a servizi sanitari autorizzati per questo tipo di procedure, e dove soprattutto non è facilitato l'accesso alla documentazione necessaria per comprovare la sussistenza di requisiti entro il termine indicato.

Per tali motivi perdura nel paese la pratica dell'aborto clandestino – interventi effettuati in ambienti privi degli standard medico-sanitari minimi e da personale non qualificato – che può causare terribili

⁶⁷ Amnesty International – Human Rights in the Middle East and North Africa: Review of 2018. Morocco/ Western Sahara.

<https://www.amnesty.org/en/latest/research/2019/02/human-rights-in-the-middle-east-and-north-africa-2018/>

⁶⁸ Morocco World News, Morocco liberalizes abortion laws, Amends Penal Code, June 2016, disponibile su <https://www.morocroworldnews.com/2016/06/188740/morocco-liberalizes-abortion-laws-amends-penal-code/>

⁶⁹ I. Cappelli, 2019, Non-marital Pregnancies and Unmarried Women's Search for Illegal Abortion in Morocco, Health and Human Rights Journal.

lesioni e perfino la morte della madre. Medici Senza Frontiere ha riscontrato negli aborti non sicuri una delle prime cinque cause di mortalità materna nel mondo⁷⁰.

Nonostante non siano disponibili statistiche ufficiali sui numeri degli aborti illegali nel paese, l'Associazione marocchina per la lotta contro gli aborti clandestini ha riferito che 800 aborti illegali vengono eseguiti ogni giorno nel paese, e che circa 220.000 donne marocchine subiscono aborti illegali ogni anno⁷¹.

Specialmente a rischio sono le madri non sposate, le quali sono “incentivate” ad effettuare interruzioni clandestine di gravidanza, in quanto la gravidanza fuori dal matrimonio è criminalizzata (art. 490 Codice penale) e persiste una forte discriminazione sociale nei confronti delle madri single⁷².

Si consideri ad esempio che un bambino nato da una madre single è classificato come “*zina*” (atto proibito) e, seppur dal 1992 tale denominazione non è più indicata nell’atto di nascita, le donne vengono spesso umiliate quando cercano di registrare il proprio figlio nato fuori dal matrimonio e temono costantemente l’intervento della polizia⁷³. Le leggi e la pressione sociali esistenti pongono le donne single in una situazione precaria che può indurle a ricorrere a misure disperate come il suicidio, l’infanticidio o l’abbandono dei loro figli⁷⁴.

3.1.2 Violenza domestica

Nel febbraio 2018 il Marocco ha promulgato una seconda versione del progetto di legge 103-13 (presentato nel marzo 2016) sulla violenza contro le donne. La legge è stata approvata il 30 gennaio 2018, con una tendenziale assenza di emendamenti al progetto di legge del 2016 e con solo un terzo dei consiglieri presenti⁷⁵.

L’obiettivo della legge era quello di combattere la violenza di genere, attraverso l’introduzione di nuovi capi di accusa, l’inasprimento delle pene in caso di violenza domestica (sia da parte del coniuge che da parte della famiglia), l’introduzione di nuove misure di protezione nei confronti delle vittime di violenze durante e dopo i procedimenti giudiziari.

Purtroppo, tale dettato normativo non ha portato ad una puntuale definizione del reato di stupro secondo le normative internazionali, specialmente in relazione al riconoscimento dello stupro da parte

⁷⁰ MSF, Unsafe abortion: a forgotten emergency, 4 marzo 2019, disponibile su <https://www.msf.org/unsafe-abortion-forgotten-emergency-womens-health>

⁷¹ SIGI – Social Institutions & Gender Index, 2019, Report MOROCCO.

⁷² E. Schlumpf, 2016, The Legal Status of Children Born out of Wedlock in Morocco, Electronic Journal of Islamic and Middle East Law, vol. 4, pp. 1-26, disponibile su https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/120614/1/EVA_SCHLUMPF_Child_Born_out_of_Wedlock.pdf

⁷³ Ibidem, p. 15.

⁷⁴ National Council of Human Rights, 2015, Gender Equality and Parity in Morocco, disponibile su https://www.cndh.org.ma/sites/default/files/cndh_-_r.e_-_web_parite_egalite_uk_-_pdf

⁷⁵ MRA – Mobilizing for rights associates, Advocacy & Accountability Survey Results: Law 103-13 on combating violence against women in Morocco, 10 September 2018, disponibile su <http://mrawomen.ma/wp-content/uploads/doc/English%20Results%20Law%20103-13%20Advocacy%20Survey%20September%202018.pdf>

del coniuge⁷⁶. Inoltre, la legge non prevede che i tribunali debbano prendere in considerazione tutte le forme di prova nei casi di violenza domestica, tanto che la testimonianza di una vittima non è considerata prova sufficiente per giungere ad una condanna⁷⁷.

È prevista la possibilità da parte del Tribunale di emettere un ordine di protezione durante il procedimento penale o a seguito della condanna, per tutelare le vittime attraverso l'imposizione di limitazioni al maltrattante. Tali ordini però possono essere annullati in caso di riconciliazione, il che aumenta la pressione sulle donne affinché ritirino le accuse⁷⁸.

Un'altra criticità insita nel dettato normativo risiede nella mancata previsione di forme di assistenza finanziaria per le vittime di violenza domestica. Tale aspetto è particolarmente critico per le donne che, a causa dell'allontanamento del coniuge, non possono provvedere al loro sostentamento. Anche la dipendenza economica si profila quindi come un dispositivo di pressione nei confronti delle donne, che spesso ritirano le accuse o evitano di denunciare i loro maltrattatori⁷⁹. Questo in un paese dove è estremamente critico l'accesso delle donne al lavoro. La partecipazione delle donne al mercato del lavoro si configura infatti come una delle più basse al mondo; nelle aree urbane solo il 18% delle donne partecipa al mercato del lavoro⁸⁰.

Nel 2019, il Ministero della famiglia, solidarietà, equità e sviluppo sociale ha effettuato un sondaggio nazionale, con l'obiettivo di dare conto del tasso di violenza di genere. Dalla ricerca è emerso che la violenza domestica è estremamente diffusa nel paese, e che le donne più esposte al rischio di subire maltrattamenti sono quelle tra i 25 ed i 29 anni. I dati sul tasso di violenza domestica sono allarmanti: il 55.8% nelle aree urbane, ed il 51.6% nelle aree rurali⁸¹.

⁷⁶ Freedom House – “Freedom in the world 2019 – Morocco”.

⁷⁷ ESCWA - Economic and Social Commission for Western Asia, 2019, Beyond Boundaries Utilizing Protection Orders to Cultivate a Holistic Response to Domestic Violence in The Arab Region, disponibile su <https://undocs.org/pdf?symbol=en/E/ESCWA/ECW/2019/1>

⁷⁸ HRW – Human Rights Watch, Morocco New Violence Against Women Law, 26 febbraio 2018, disponibile su <https://www.hrw.org/news/2018/02/26/morocco-new-violence-against-women-law>

⁷⁹ Reuters, Many women in Morocco face abuse at home, some are now speaking out, 10 giugno 2019, disponibile su <https://www.reuters.com/article/us-morocco-women-violence/many-women-in-morocco-face-abuse-at-home-some-are-now-speaking-out-idUSKCN1TB1Y3>

⁸⁰ U. Dadush, H. Soudi, 2019, Inequality in Morocco: An International Perspective, Policy Centre for the New South, n. 13, disponibile su <https://www.policycenter.ma/publications/inequality-morocco-international-perspective>

⁸¹ Morocco world news, New Survey Shows High Rates of Violence Against Women in Morocco, 15 maggio 2019, disponibile su <https://www.morocroworldnews.com/2019/05/273120/survey-high-rates-violence-women-morocco/>

FOCUS Il diritto alla protezione internazionale per le vittime di violenza di genere

La Suprema Corte di Cassazione (sez. VI-I, ord. 8.12.2016 - 17.5.2017, n. 12333) ha esaminato il ricorso di una donna di origine marocchina, vittima da anni di violenze e di abusi da parte del marito, il quale è stato punito dalla giustizia marocchina con una reclusione di soli tre mesi. La Cassazione ha quindi affermato che tali fatti di violenze domestiche rientrano nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta ad Istanbul l'11 maggio 2011, ratificata e resa esecutiva in Italia con Legge 27 n. 77 del 2013.

Ha ribadito inoltre come tale forma di violenza si configura a tutti gli effetti come trattamento inumano e degradante e rientra quindi nell'ambito di applicazione dell'art. 14, lett. b), d.lgs. n. 251 del 2007.

La Cassazione conclude affermando la necessità di verificare se, in presenza di minaccia di danno grave ad opera di un «soggetto non statale», nel caso in esame l'ex marito della ricorrente, lo Stato marocchino sia in grado di offrire a quest'ultima adeguata protezione. La Cassazione aggiunge, inoltre, che la sola condanna penale ad una pena detentiva, peraltro sospesa, e l'ottenimento del divorzio, non costituiscono circostanze indicative di un'«adeguata protezione».

La portata della pronuncia è epocale, poiché la Cassazione ribadisce come sia necessario mantenere una prospettiva di genere nel guardare alla protezione internazionale.

3.2 Disuguaglianze nell'accesso alla salute e ai servizi sanitari nel paese

Nel sistema sanitario marocchino il settore pubblico è predominante, sebbene negli ultimi anni si sia sviluppato anche il settore privato (cliniche, ospedali, servizi)⁸².

Il sistema sanitario – seppure abbia visto un miglioramento negli ultimi anni – continua presentare forti carenze che spesso sfociano in un ineguale accesso alle cure per i cittadini. Già nel 2016 il Ministero della Salute riportava il preoccupante dato in merito alla suddivisione del personale medico nel paese, il 52% dei dottori erano infatti concentrati nelle regioni di Rabat e Casablanca⁸³. Secondo l'OMS, nel 2017 nel paese la densità di medici era di solo 0.68 per 1000 abitanti⁸⁴.

Le disparità nell'accesso ai servizi sanitari sono preoccupanti specialmente per le fasce più povere della popolazione e per i cittadini residenti nelle aree rurali che non hanno possibilità di raggiungere le principali città marocchine per accedere alle cure che non sono disponibili nelle zone più remote del paese.

Il settore pubblico di fatto – specialmente in relazione alla gestione dell'accesso alla salute per i cittadini con disagi economici e per quanti vivono in zone rurali e decentrate – soffre di diversi deficit, quali la mancanza di staff specializzato (specialmente nelle aree rurali), la mancanza di autonomia dei servizi locali rispetto alla gestione centralizzata, la mancanza di coordinamento tra gli ambulatori e gli

⁸² THE REPORT – Morocco 2015, Oxford Business Group, disponibile su www.oxfordbusinessgroup.com

⁸³ U. Dadush, H. Soudi, 2019, Inequality in Morocco: An International Perspective, Policy Centre for the New South, n. 13.

⁸⁴ WHO – Country cooperation strategy at a glance: Morocco, 2018, disponibile su https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/136949/ccsbrief_mar_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y

ospedali, l'alto livello di spese sostenute dai cittadini per le cure (più del 50%) ed infine la critica gestione della distribuzione dei medicinali sul territorio nazionale⁸⁵.

Nonostante la nuova Costituzione del 2011 abbia enfatizzato l'importanza dell'equo accesso alla salute ed ai relativi servizi per tutti i cittadini (art 31), il Marocco ancora oggi non riesce a garantire standard efficaci ed accessibili di tutela e ammissione generalizzata alle prestazioni sanitarie⁸⁶.

FOCUS La discriminazione nell'accesso all'assistenza sanitaria: il caso della tardiva diagnosi del linfoma in Marocco

Uno studio effettuato nel 2008 da specialisti di tre centri ematologici marocchini ha analizzato l'impatto dei fattori sociali e demografici alla base della tardiva diagnosi del linfoma nel paese. Una tardiva diagnosi di questa forma di tumore può infatti avere conseguenze disastrose sulla salute del paziente e sulla sua sopravvivenza.

Lo studio ha rivelato che il basso livello socioeconomico dei pazienti, la distanza dai servizi sanitari, insieme all'elevato costo sia delle diagnosi che dei trattamenti per il cancro, si configurano come le principali cause della tardiva diagnosi. Gli autori chiosano come il contesto marocchino si configuri come particolarmente insufficiente nella tutela dei pazienti oncologici che appartengono alle fasce più povere della popolazione i quali – senza un'assicurazione sanitaria tutelante – rischiano di ricevere meno cure rispetto alle classi più abbienti della popolazione.

M. Obtel, M. Bernaho, N. Abda, A. Quessar, A. Zidouh, R. Bekkali, C. Nejari, 2017, Factor Associated with Delayed Diagnosis of Lymphomas: Experience with Patients from Hematology Centers in Morocco, Asian Pacific Journal of Cancer Prevention, vol 18.

FOCUS Disparità nell'accesso alle cure sanitarie di base: le popolazioni del sud-est marocchino tra leishmaniosi cutanea e stigma sociale

Tra il marzo e l'aprile 2015, un gruppo di ricercatori marocchini ha effettuato un'investigazione sull'impatto sociale della leishmaniosi cutanea nelle comunità rurali del Marocco sudorientale. Le province oggetto della ricerca – Errachidia e Tinghir – hanno un tasso di povertà (18-24 %) e di disoccupazione (9-16 %) tra i più alti del paese.

La leishmaniosi è causata da protozoi parassiti. Le persone vengono infettate tramite il contatto con gli animali, di solito attraverso le punture di flebotomi. La leishmaniosi di tipo cutaneo – se non trattata adeguatamente – provoca ulcere su parti esposte del corpo (viso, braccia), e causa cicatrici permanenti e spesso deturpanti.

I risultati della ricerca mostrano come ci sia un forte stigma sociale e forme di discriminazione nei confronti delle persone malate di leishmaniosi. Specialmente a rischio sono le giovani donne – soprattutto quelle con cicatrici facciali – poiché la malattia, e i suoi segni, limitano fortemente le loro prospettive di matrimonio.

Particolarmente preoccupante risulta il mancato accesso immediato per i malati di leishmaniosi ai servizi sanitari di base, che potrebbero da una parte supportare i pazienti nella gestione della patologia e dall'altra evitare lo sviluppo deturpante della malattia. Inoltre, campagne di informazione potrebbero promuovere una diagnosi precoce del disturbo.

I. Bennis, L. Belaid, V. De Brouwere, H. Filali, H. Sahibi, M. Boelaert, 2017, "The mosquitoes that destroy your face". Social impact of Cutaneous Leishmaniasis in South-eastern Morocco, A qualitative study, PLoS One, vol. 12, n. 12, disponibile su <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5738074/>

⁸⁵ JASEHN – Joint Action to Support the eHealth Network, 2018, Report on main eHealth activities outside the EU, Annex 5 - Main Morocco eHealth policies and activities, disponibile su https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/ev_20180515_co20_en.pdf

⁸⁶ Morocco World News, Examples of Morocco's continually failing health care system, 6 marzo 2018, disponibile su <https://www.morocroworldnews.com/2018/03/241860/morocco-continually-failing-health-care-system/>

3.2.1 Malati psichiatrici e limiti della tutela nel paese

In Marocco la malattia mentale rimane una questione sociale irrisolta, sia per l'inadeguatezza dei servizi di sostegno, sia per la stigmatizzazione subita dalle persone con disagi psichici.

In un paese dove l'accesso alle cure è consentito ad una minoranza più abbiente della popolazione e dove il sistema sanitario nazionale non provvede adeguatamente ai servizi sanitari di base, poca attenzione è riservata alla tutela delle persone con disturbi psichici ed i dati che riguardano la salute mentale sono estremamente preoccupanti. Secondo un sondaggio epidemiologico nazionale⁸⁷, il 40% della popolazione marocchina (dai 15 anni in su) soffre o ha sofferto di un disturbo mentale: è stato riscontrato un disturbo d'ansia nel 37% del campione, il 26,5% soffre di disturbi depressivi mentre il 5,6% di disturbi psicotici. Secondo lo studio, le donne sono le più colpite (48,5% contro il 34,3% degli uomini), insieme a divorziati e disoccupati.

È preoccupante come nel paese il numero dei professionisti specializzati in salute mentale sia drammaticamente insufficiente per garantire una tutela generalizzata. Secondo l'OMS, per 100.000 abitanti la forza lavoro disponibile è la seguente: 0,84 psichiatri, 0,14 psichiatri infantili, 0,57 psicologi e 0,65 assistenti sociali⁸⁸.

Nel 2012 il Consiglio nazionale marocchino per i diritti umani ha condotto un sopralluogo in diversi centri di salute mentale con l'obiettivo di valutare e monitorare le condizioni dei servizi e dei trattamenti erogati⁸⁹. I risultati dell'investigazione hanno mostrato come da un lato le strutture ed i servizi offerti e dall'altro lato la legislazione vigente non riuscissero in alcun modo a supportare la richiesta di tutela dei malati psichiatrici nel paese. È stata riscontrata un'inadeguatezza delle strutture, una mancanza ed un cattivo stato di conservazione delle attrezzature, una carenza di personale specializzato (medici, psichiatri, infermieri), mancanza di servizi di assistenza e tutela per i gruppi vulnerabili, tutto ciò corollato da una normativa sulla salute mentale incoerente ed obsoleta⁹⁰.

Da allora ci sono stati diversi tentativi di armonizzazione della normativa sulla salute mentale – specialmente con il disegno di legge n. 71-13⁹¹ – relativo alla lotta contro i disturbi mentali e la protezione dei diritti delle persone con questi disturbi – adottato nel 2015 dal consiglio del governo⁹².

⁸⁷ N. Kadri et al., 2010, Moroccan national study on prevalence of mental disorders: a community-based epidemiological study, *Acta Psychiatrica Scandinavica*, n. 121, pp. 71-74, disponibile su <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1600-0447.2009.01431.x>

⁸⁸ WHO – Mental Health Atlas 2017, Country profile Morocco, disponibile su https://www.who.int/mental_health/evidence/atlas/profiles-2017/MAR.pdf

⁸⁹ (Moroccan) National Human Rights Council (CNDH), 2012, Mental Health and Human Rights: Urgent need for a new policy, disponibile su https://www.ccdh.org.ma/sites/default/files/documents/Re_sume_exe_cutif-def - VUK -.pdf

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Projet de loi 71-13 http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Projet_loi_71.13_Fr.pdf

⁹² Il disegno di legge è stato ritirato nel 2018. <https://leconomiste.com/article/1030997-sante-mentale-la-loi-ndeg71-13-retiree-du-circuit-legislatif?page=3>

I limiti del progetto sono innumerevoli, in quanto si occupa principalmente di ricovero ospedaliero coatto ed assistenza per i pazienti con disturbi mentali⁹³. Non vengono invece affrontate le criticità emerse dallo studio del Consiglio nazionale marocchino, né tanto meno la necessità di tutelare i diritti delle persone con disturbi mentali in quanto gruppo vulnerabile in relazione alla loro stigmatizzazione ed emarginazione sociale⁹⁴.

FOCUS Schizofrenia in Marocco: tra stigma sociale e isolamento

Una ricerca su un campione di 100 famiglie di pazienti con schizofrenia ha mostrato come nel paese sia i malati che le loro famiglie soffrono di stigma sociale. In un paese dove non esistono forme di protezione e supporto contro la discriminazione, e soprattutto dove non ci sono ulteriori forme di tutela oltre i controlli clinici e l'eventuale ospedalizzazione dei pazienti, la maggior parte dei pazienti di schizofrenia è solitamente segregata nelle proprie case, supportati solamente dalle proprie famiglie che si occupano di loro.

Le famiglie hanno riportato episodi di beffa da parte dei vicini, isolamento sociale, maltrattamenti. Tali episodi hanno conseguenza sia sulla salute psicologica dei familiari – che spesso vivono disagi psicologici a causa della discriminazione – ma rappresentano anche un forte limite al benessere, alla riabilitazione, ed all'eventuale reintegrazione sociale dei pazienti.

Tali fenomeni di stigmatizzazione e discriminazione rafforzano il circolo vizioso relativo al limitato accesso ad adeguati servizi sanitari per gli indigenti e per le famiglie con disagi economici, in quanto le scarse risorse finanziarie di questi ultimi non consentono la promozione della salute mentale.

N. Kadri, F. Manoudi, S. Berrada, D. Moussaoui, 2004, Stigma Impact on Moroccan Families of Patients With Schizophrenia, The Canadian Journal of Psychiatry, vol. 49, n. 9

⁹³ H. Landrault, M. Amine, et al, 2020, La santé mentale au Maroc : définition, évolution et enjeux actuels, disponible su <https://www.santementale.fr/inc/dldoc.php?file=medias/userfiles/files/Landrault-V2.pdf>

⁹⁴ Le Site Info, Projet de loi sur les troubles mentaux: des associations montent au créneau (Exclusif), 20 luglio 2017, condisponebile su <https://www.lesiteinfo.com/opinion-web/projet-de-loi-sur-les-troubles-mentaux-des-associations-montent-au-creneau-exclusif/>

Conclusioni

Il presente rapporto ha evidenziato la stretta correlazione tra gli interventi giuridici in materia di paese di origine sicuro con le scelte politiche di rafforzare la cooperazione con alcuni Paesi di provenienza dei cittadini di paesi terzi in materia di rimpatrio. Tuttavia, l'intero sistema, che da un lato ha reso le procedure di asilo per alcuni richiedenti asilo più rapide ed incomplete e dall'altro ha reso i rimpatri più veloci, determina il progressivo svuotamento di un pieno ed effettivo accesso al diritto alla protezione.

Le analisi condotte nel report possono essere una utile chiave di lettura per interpretare le politiche di gestione della migrazione che stanno prendendo piede in Italia e in Europa.

Il mosaico delle azioni che compongono la strategia di esternalizzazione del controllo delle frontiere non comprende solo operazioni al di fuori del territorio dell'Unione. Come nel caso di cui si è trattato, la cooperazione con i paesi africani volta al controllo e al respingimento si svolge anche sul territorio europeo attraverso strumenti giuridici volti allo svuotamento del diritto di richiedere ed ottenere protezione.

Infatti, troverà sempre più applicazione il binomio procedura accelerata per paese di origine sicuro e l'utilizzo degli accordi bilaterali di riammissione. L'operatività di questi ultimi sarà inoltre utilizzata in maniera strumentale ai fini dell'allungamento dei termini del trattenimento, strumento chiave per assicurare un maggior numero di rimpatri proprio di coloro la cui domanda di asilo sia rigettata.

