

La triplice sfida del Marocco

Francesco Biagi

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l'Università degli studi di Bologna e Project Coordinator presso il Center for Constitutional Studies and Democratic Development.

Nell'occuparsi delle Primavere arabe, i media internazionali hanno mostrato una scarsa attenzione nei confronti del Marocco. Questo perché nel regno di Mohammed VI le manifestazioni di protesta sono state più contenute numericamente e moderate politicamente, rispetto agli altri paesi della regione. Va però ricordato che queste proteste (che hanno avuto inizio il 20 febbraio 2011, data dalla quale prende il nome l'omonimo Movimento, il *Mouvement du 20 Février*) hanno avuto come effetto quello di determinare in tempi rapidi mutamenti costituzionali e politici apparentemente significativi. Lo scorso 9 marzo 2011, a neanche tre settimane dall'inizio delle proteste, Mohammed VI ha annunciato una "riforma costituzionale globale". Il 1° luglio del 2011, i marocchini hanno votato a favore della nuova Costituzione, prodotta dal re e non, come nei vicini Egitto e Tunisia, dal lavoro di una Assemblea costituente democraticamente eletta.

In seguito al referendum costituzionale, Mohammed VI ha annunciato che le elezioni legislative, previste originariamente per il 2012, sarebbero state anticipate al novembre 2011. Per la prima volta nella storia del Marocco, a vincere le elezioni è stato un partito islamico, il *Parti de la justice et du développement* (PJD), il quale, con poco più del 27% dei voti, ha ottenuto 107 seggi su 395 alla Camera dei Rappresentanti. Alla luce di quanto previsto dall'articolo 47 della nuova Carta costituzionale (che impone al sovrano di nominare il capo del governo tra i membri del partito risultato vincitore nelle elezioni, e non più in maniera discrezionale come avveniva in passato), il re ha nominato Abdeilah Benkirane, *leader* del PJD primo ministro. Dopo una serie di negoziati, nel gennaio 2012 si è formato il nuovo governo di coalizione, composto da membri del PJD, dell'*Istiqlal*, del *Mouvement populaire*, del *Parti du progrès et du socialisme* e alcuni indipendenti.

A distanza di oltre un anno da quel momento, però, va registrato come le riforme e le innovazioni abbiano notevolmente rallentato. Tra le diverse sfide che il Marocco è chiamato ad affrontare, sono tre quelle decisive al fine di garantire una transizione democratica.

La sfida costituzionale

La Costituzione ha limitato, seppur parzialmente, le prerogative del sovrano, ha ampliato i poteri del capo del governo e del parlamento, ha garantito una maggiore indipendenza del potere giudiziario, ha rafforzato la tutela dei diritti fondamentali, ha sancito il primato delle Convenzioni internazionali sul diritto interno, ha riconosciuto la lingua *amazigh* (parlata dai berberi) e ha previsto un maggiore decentramento territoriale.

La sfida successiva è quella dare un'effettiva attuazione alle disposizioni costituzionali, un processo che implica l'emanazione di leggi, ordinarie o organiche a seconda dei casi. E a distanza di più di un anno e mezzo dalla promulgazione della nuova Costituzione marocchina questo processo è ancora fermo. In particolare, ciò che desta maggiore preoccupazione è il fatto che non sia stata data ancora attuazione alle norme costituzionali più "delicate" che rappresentano la vera novità rispetto alla Costituzione del 1996: si pensi

alla disposizione che riconosce l'*amazigh*, alle norme in materia di indipendenza ed autonomia della magistratura, a diverse disposizioni relative al processo di "regionalizzazione avanzata", o ancora alle norme relative all'organizzazione e al funzionamento della Corte costituzionale. Il fatto che in Marocco sussista un problema di implementazione della Costituzione è stato evidenziato di recente anche dall'Human Rights Watch 2013 World Report, secondo il quale in diversi casi le disposizioni costituzionali relative ai diritti umani non hanno ricevuto effettiva attuazione¹. Il problema, insomma, è quello dello scarto esistente nel paese tra "*law in the books*" e "*law in action*".

Va precisato, inoltre, come l'attuazione della nuova Costituzione non dipenda solo dal re, dal governo e dal parlamento, ma anche dai giudici tradizionali e dalla Corte costituzionale. Resta da vedere, in particolare, quale sarà l'interpretazione che questi ultimi daranno a una serie di disposizioni che si prestano a letture opposte. Si pensi, ad esempio, all'articolo 19 della Costituzione, che subordina la parità dei diritti tra uomo e donna al "rispetto delle disposizioni della Costituzione, dei *valori immutabili* e delle leggi del regno". Che cosa faranno i giudici? Valorizzeranno il riferimento che la Costituzione fa ai diritti dell'uomo "universalmente riconosciuti" e ai valori dell'Islam aperto e moderato, oppure daranno maggiore risalto ai "*valori immutabili* e alle leggi del regno", anch'essi – come visto – sanciti espressamente in Costituzione?² Il rischio che non prevalgano letture "aperte" e "moderate" della Costituzione è concreto, soprattutto se si pensa al fatto che diverse disposizioni del Codice di Statuto personale del 2004 – che comportavano un reale miglioramento della condizione della donna – non sono state poi effettivamente applicate dai giudici di famiglia.

L'implementazione delle disposizioni costituzionali costituisce quindi "uno dei fattori decisivi per misurare la sincerità delle ambiziose innovazioni apportate dal testo costituzionale del 2011"³.

La sfida politica

L'articolo 1 della nuova Costituzione definisce la monarchia, oltre che "costituzionale", "democratica" e "sociale", anche "parlamentare". In realtà, sebbene siano attribuiti nuovi ed importanti poteri al capo del governo e vengano circoscritti in alcuni ambiti le prerogative del sovrano, la Carta del 2011 non introduce in alcun modo una monarchia parlamentare classica, in cui il re ricopre una funzione simbolica. Il sovrano marocchino non si limita a "regnare", ma continua a tutti gli effetti a "governare" il paese: continua ad essere la figura chiave nella determinazione dell'indirizzo politico e nell'adozione delle decisioni di maggiore importanza per il paese, senza contare il fatto che rimane "comandante dei credenti", presidente del Consiglio superiore del potere giudiziario, comandante delle Forze armate e presidente del Consiglio superiore di sicurezza.

Solo la prassi potrà mostrare il reale senso e la portata delle disposizioni della nuova Costituzione. Fino a questo momento, Abdeilah Benkirane e il suo governo hanno fatto

¹ Human Rights Watch 2013 World Report, pag. 588 ss.

² Sul punto si veda Nadia Bernoussi, "La Constitution de 2011 et le juge constitutionnel", in Centre d'Etudes Internationales (a cura di), *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires*, LGDJ, Paris, 2012, pag. 225.

³ Cesare Pinelli, "La démocratisation par voie législative après la transition à la démocratie", in Commission de Venise-Association internationale de droit constitutionnel, *Processus constitutionnels et processus démocratiques: les expériences et les perspectives*, Marrakech, 29-30 marzo 2012, pag. 5.

poco per fermare il declino economico e per dare attuazione alle nuove disposizioni costituzionali. Essi, inoltre, hanno incontrato serie difficoltà, specie nei primi mesi di governo, ad esercitare in piena autonomia e con efficacia anche quei poteri che la Costituzione espressamente attribuisce loro. Marina Ottaway ha osservato, ad esempio, che il PJD si consulta con il palazzo reale anche per quel che riguarda le nomine che spettano al capo del governo: ciò dipende non solo dal fatto che la sua rete di contatti non è tale da permettergli di effettuare scelte in completa autonomia, ma anche dalla volontà di non creare frizioni o tensioni con il sovrano⁴. Tale deferenza del PJD nei confronti della Monarchia si spiega, in parte, con un atteggiamento di tipo mentale (“per il Governo del PJD, così come per molti marocchini, il problema non è solo il re, ma il re-dentro-di-loro”⁵), in parte con il desiderio di essere accettato quale legittimo attore politico e di essere pienamente integrato nel sistema politico-istituzionale⁶.

I prossimi mesi saranno decisivi per vedere se Benkirane avrà il coraggio e la volontà politica di imporsi come serio “contropotere” a Mohammed VI, oppure se deciderà di svolgere un ruolo da attore non protagonista.

La sfida socio-economica

I principali problemi socio-economici del Marocco sono noti, e sono stati denunciati ripetutamente anche dal *Mouvement du 20 Février*: basso tasso di alfabetizzazione, costo elevato dei prodotti di base, forti diseguglianze, disoccupazione crescente (anche tra i giovani diplomati, i cosiddetti *diplômés chômeurs*), bassi livelli salariali e scarsa qualità del sistema educativo.

I principali partner economico-commerciali del Marocco sono gli Stati Uniti e l’Unione Europea. I primi sono legati al regno alawita da un Accordo di libero scambio, entrato in vigore nel 2006. Le relazioni economiche tra UE e Marocco si sono rafforzate dal 2008, con il riconoscimento dello *status* avanzato nel quadro della Politica europea di vicinato. Nel periodo 2011-2013, il Marocco continua ad essere il paese che ha ricevuto la maggiore quantità di aiuti nell’area mediterranea (580,5 milioni di euro), destinati allo sviluppo sociale ed economico, alla protezione dell’ambiente e al sostegno istituzionale (giustizia e diritti umani). A ciò si aggiungono ulteriori 80 milioni di euro, erogati sempre dall’UE attraverso il programma SPRING (*Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth*), per lo sviluppo dei diritti umani, l’educazione, la sanità e lo sviluppo rurale⁷. Nonostante tali sussidi, la situazione resta problematica: la recessione che ha colpito l’Europa, infatti, ha fatto sentire i suoi effetti anche in Marocco, mettendo in pericolo il settore turistico e le rimesse del 10% della popolazione che vive all’estero⁸. La situazione finanziaria era così grave che nell’agosto del 2012 il Fondo monetario internazionale ha concesso un finanziamento di 6,2 miliardi di dollari.

Infine, la corruzione resta un fenomeno presente e molto diffuso, che continua a indebolire la crescita economica. Secondo i dati diffusi da *Transparency International*, nel 2012 in

⁴ Si veda Marina Ottaway, “Morocco: Can the Third Way Succeed?”, in *Carnegie Endowment*, 31 luglio 2012.

⁵ James Traub, “The reform of the King”, in *Foreign Policy*, ottobre 2012.

⁶ Si veda Marina Ottaway, M. Muasher, “Arab Monarchies: Chance for Reform, Yet Unmet”, in *The Carnegie Papers*, dicembre 2011, pag. 7.

⁷ Si veda “EU’s response to the “Arab Spring”: The State-of-Play after Two Years”, disponibile *online* all’indirizzo www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/135292.pdf

⁸ Si veda James Traub, “The reform of the King”, in *Foreign Policy*, ottobre 2012.

Marocco il livello di corruzione percepita era di 37/100, dove zero indica il grado più elevato di corruzione e 100 il livello minimo. Per porre rimedio a tale piaga sociale, la nuova Costituzione ha previsto alcuni istituti di buon governo, fra cui in particolare l’Autorità nazionale per la probità e per la prevenzione e la lotta contro la corruzione. Anche il PJD si sta impegnando su questo fronte, e ne ha fatto uno dei cavalli di battaglia del proprio programma politico.

L’attuazione delle disposizioni della nuova Costituzione, la volontà di Benkirane di imporsi quale “contropotere” rispetto al re, e la lotta alla corruzione: vincere queste tre grandi e difficili sfide significherebbe per il Marocco fare un altro passo decisivo nel cammino verso un ordinamento pienamente democratico.