Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
TAMARA ĆAPETA
presentate il 21 marzo 2024[1]

Cause riunite C-778/21 P e C-798/21 P

Commissione europea
contro
Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de Oro (Front Polisario), Consiglio dell'Unione Europea (C-778/21 P)
e
Consiglio dell'Unione europea
contro

Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de Oro (Front Polisario) (C-798/21 P)

«Impugnazione – Accordo di associazione UE-Marocco – Accordo di partenariato per una pesca sostenibile – Ambito di applicazione – Sentenza del 27 febbraio 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16 P, EU:C:2018:118) – "Consenso" del popolo del Sahara occidentale – Principio dell'effetto relativo dei trattati – Diritto all'autodeterminazione»

I. Introduzione

1. L'Unione europea può concludere con il Regno del Marocco un accordo di partenariato nel settore della pesca che includa anche le acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale? In caso affermativo, quali obblighi ha l'Unione europea nei confronti del popolo di tale territorio?

2. Le suddette questioni sorgono nel contesto delle impugnazioni contro la sentenza del 29 settembre 2021, Front Polisario/Consiglio (T-344/19 e T-356/19, EU:T:2021:640)[2], in cui il Tribunale ha dichiarato che l'Unione europea non ha rispettato le norme di diritto internazionale consuetudinario che la Corte di giustizia, nelle sentenze Consiglio/Front Polisario e Western Sahara Campaign UK, aveva interpretato come vincolanti per l'Unione europea[3]. Di

1 Lingua originale: l'inglese.

2 Sentenza del 29 settembre 2021, Front Polisario/Consiglio (T-344/19 e T-356/19, EU:T:2021:640) (in prosieguo: la «sentenza impugnata»).

3 Ossia, nelle sentenze del 21 dicembre 2016, Consiglio/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973; in prosieguo: la «sentenza Consiglio/Front Polisario»), e del 27 febbraio 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118; in prosieguo: la «sentenza Western Sahara Campaign UK»).

conseguenza, il Tribunale ha annullato [4] la decisione (UE) 2019/441 [5], che ha approvato la conclusione dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile [6], del relativo protocollo di attuazione [7] e dello scambio di lettere [8]. Il Consiglio e la Commissione impugnano ora tale sentenza dinanzi alla Corte di giustizia.

3. Le impugnazioni di cui trattasi devono essere lette alla luce di una serie di impugnazioni parallele che contestano la validità della decisione del Consiglio che approva le modifiche all'accordo di associazione [9] al fine di estendere le preferenze tariffarie alle merci originarie del territorio del Sahara occidentale, nonché alla luce di un rinvio pregiudiziale con cui si chiedono orientamenti sulla corretta indicazione del paese di origine sull'etichetta dei prodotti originari del territorio del Sahara occidentale. In data odierna presento le mie conclusioni in tutte le suddette cause [10].

4. Come spiego anche nelle conclusioni parallele da me oggi presentate nelle cause riunite Commissione e Consiglio/Front Polisario, la perdurante lotta per l'autodeterminazione del popolo del Sahara occidentale costituisce un chiaro fallimento del processo politico guidato dall'ONU per il quale sono drammaticamente necessarie soluzioni pratiche.

II. Fatti all'origine della controversia

A. Breve storia della questione del Sahara occidentale

5. Nei paragrafi da 8 a 28 delle conclusioni parallele da me presentate nelle cause riunite Commissione e Consiglio/Front Polisario chiaristopiù dettagliatamente il contesto storico della questione del Sahara occidentale e le difficoltà incontrate dal popolo di quel territorio nell'esercitare il proprio diritto all'autodeterminazione.

6. Ciò che va ripetuto o aggiunto ai fini del presente procedimento è quanto segue.

7. Il Sahara occidentale è stato colonizzato dal Regno di Spagna nel XIX secolo.

8. Nell'ambito del processo di decolonizzazione, nel 1963, tale territorio è stato inserito dall'ONU nell'elenco dei territori non autonomi [11].

4 V. sentenza impugnata punti 364 e 365.

5 Decisione (UE) 2019/441 del Consiglio, relativa alla conclusione dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra l'Unione europea e il Regno del Marocco, del relativo protocollo di attuazione e dello scambio di lettere che accompagna l'accordo (GU 2019, L 77, pag. 4) (in prosieguo: la «decisione controversa»).

6 Accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra l'Unione europea e il Regno del Marocco (GU 2019, L 77, pag. 8) (in prosieguo: l'«accordo di partenariato per una pesca sostenibile»).

7 Protocollo di attuazione dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra l'Unione europea e il Regno del Marocco (GU 2019, L 77, pag. 18) (in prosieguo: il «protocollo di attuazione»).

8 Scambio di lettere tra l'Unione europea e il Regno del Marocco che accompagna l'accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra l'Unione europea e il Regno del Marocco (GU 2019, L 77, pag. 53) (in prosieguo: lo «scambio di lettere»).

9 Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra (GU 2000, L 70, pag. 2).

10 V. conclusioni da me presentate il 21 marzo 2024 nelle cause riunite C-779/21 P e C-799/21 P Commissione e Consiglio/Front Polisario (in prosieguo: le «conclusioni nelle cause riunite Commissione e Consiglio/Front Polisario») e, nella stessa data, nella causa C-399/22 Confédération paysanne (Meloni e pomodori del Sahara occidentale).

11 ONU, Relazione del Comitato sulle informazioni provenienti dai territori non autonomi, supplemento n. 14 (A/5514) (1963), allegato III, «Elenco dei territori non autonomi ai sensi del capitolo XI della Carta al 31 dicembre 1962 classificati per regione geografica».

9. Nel 1966 l'Assemblea generale dell'ONU ha confermato il diritto del popolo del Sahara occidentale all'autodeterminazione e ha chiesto alla Spagna di garantire e definire le modalità per l'esercizio di tale diritto;[12] a ciò la Spagna ha dato seguito decidendo di organizzare un referendum. Tale referendum non si è mai tenuto.

10. Nel 1969 l'Assemblea generale dell'ONU ha adottato la risoluzione 2554 (XXIV)[13]. Tale risoluzione «riafferma il diritto inalienabile dei popoli dei territori dipendenti all'autodeterminazione e all'indipendenza e alle risorse naturali dei loro territori, nonché il loro diritto di disporre ai propri fini di tali risorse, alla luce dell'ottavo paragrafo preambolare della risoluzione 1514 (XV) dell'Assemblea generale» e «chiede alle potenze amministratrici e agli Stati interessati le cui società e i cui cittadini sono impegnati in tali attività di adottare misure immediate per porre fine a tutte le pratiche che sfruttano i territori e i popoli sotto il dominio coloniale».

11. Lo status del Sahara occidentale come territorio non autonomo e il diritto del suo popolo all'autodeterminazione sono stati confermati dalla Corte internazionale di giustizia (in prosieguo: la «CIG») nel suo parere consultivo sul Sahara occidentale[14].

12. Il Regno del Marocco considera il territorio del Sahara occidentale come parte del suo territorio sovrano, incluse le acque adiacenti.

13. Nel 1975, la Spagna, il Regno del Marocco e la Repubblica islamica di Mauritania hanno firmato la Dichiarazione di principi riguardo al Sahara occidentale (nota anche come l'«accordo di Madrid»)[15], con la quale il territorio del Sahara occidentale è stato ripartito tra questi ultimi due Stati[16]. Poco dopo, nel gennaio 1976, l'esercito marocchino è entrato nel territorio del Sahara occidentale.

14. Secondo un dispaccio diplomatico statunitense del 1975 del Segretario di Stato H. Kissinger, nell'ambito dei negoziati relativi all'accordo di Madrid, in cambio del suo ritiro da tale territorio alla Spagna dovevano essere garantiti «diritti di pesca (...) nelle acque sahariane e una partecipazione spagnola del 35% nelle miniere di fosfato»[17].

12 Risoluzione 2229 (XXI) dell'Assemblea Generale dell'ONU del 20 dicembre 1966, «Questione dell'Ifni e del Sahara spagnolo».

13 Risoluzione 2554 (XXIV) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, del 12 dicembre 1969, «Attività di interessi economici stranieri e di altro tipo che ostacolano l'attuazione della Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai Paesi e ai popoli coloniali nella Rhodesia meridionale e in Namibia e in altri territori sotto la dominazione portoghese e in tutti gli altri territori sotto la dominazione coloniale e gli sforzi per eliminare il colonialismo, l'apartheid e la discriminazione razziale nell'Africa australe».

14 Parere consultivo sul Sahara occidentale (CIJ Recueil 1975, pag. 12).

15 V. United Nations Treaty Series, vol. 988, pag. 259.

16 Il valore giuridico dell'accordo di Madrid è controverso; v., ad esempio, Simon, S. «Western Sahara», in Walter, C., von Ungern-Sternberg, A. e Abushov, K (a cura di), *Self-determination and secession in international law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pag. 260 (che mette in dubbio il fatto che, nonostante la sua registrazione come trattato presso il Segretariato delle Nazioni Unite, l'accordo di Madrid potesse trasferire esplicitamente la sovranità, «dal momento che la Spagna non aveva il diritto di disporre di un territorio che apparteneva al popolo di quel territorio» [traduzione libera; NdT]). V. altresì conclusioni presentate dall'avvocato generale Wathelet nella causa Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:1, paragrafi 161 e 162) (che chiariscono che dalla mancanza di consenso a livello di Assemblea generale delle Nazioni Unite sul modo in cui l'accordo di Madrid avrebbe dovuto essere inteso è discesa l'approvazione di due risoluzioni di contenuto diverso, una che non fa riferimento a tale accordo e che continua a trattare la Spagna come «potenza amministratrice», e un'altra che non fa riferimento a una potenza amministratrice, bensì all'«amministrazione *ad interim*»).

17 V. dispaccio 1975STATE276309 del 21 novembre 1975 del Segretario di Stato H. Kissinger alla Missione permanente degli Stati Uniti d'America presso l'ONU, citato nelle conclusioni presentate dall'avvocato generale Wathelet nella causa Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:1, nota 121). Nelle conclusioni, l'avvocato generale Wathelet chiarisce altresì che «le delegazioni spagnola, marocchina e mauritana hanno convenuto il riconoscimento di diritti di pesca nelle acque adiacenti al Sahara occidentale a favore di 800 pescherecci spagnoli per un periodo di 20 anni alle stesse condizioni esistenti il 14 novembre 1975». *Ibidem*, nota 118.

15. Il 26 febbraio 1976, la Spagna ha comunicato al Segretario generale delle Nazioni Unite di aver posto fine alla sua presenza nel Sahara occidentale e di aver rinunciato alla sua posizione di potenza amministratrice ai sensi dell'articolo 73 della Carta delle Nazioni Unite [18].

16. Nel 1985 la Comunità economica europea si è impegnata ad assumere la responsabilità degli accordi di pesca esistenti conclusi da Spagna e Portogallo con il Regno del Marocco, dopo la loro adesione alla (allora) Comunità [19].

17. Nel 1988, nel 1992 e nel 2006, la Comunità (economica) europea ha stipulato i propri accordi nel settore della pesca con il Regno del Marocco [20].

18. L'ambito di applicazione di tali accordi riguardava il «territorio del Marocco e [le] acque soggette alla giurisdizione marocchina» [21], senza che fossero precisamente indicati i limiti delle zone marittime interessate.

19. Una componente fondamentale di tutti questi accordi era il pagamento di contropartite finanziarie al Regno del Marocco, in parte in cambio del rilascio, da parte delle autorità marocchine, di licenze alle navi dell'Unione europea [22].

20. Protocolli separati, validi rispettivamente per un periodo di quattro anni e facenti parte integrante di tali accordi, stabilivano inoltre le possibilità di pesca concesse ai pescherecci dell'Unione, la loro durata e le loro condizioni di utilizzo [23].

21. L'ultimo protocollo che fissa le possibilità di pesca e la contropartita finanziaria (ossia il protocollo di attuazione del 2013) [24], che accompagnava l'accordo di pesca del 2006, è giunto a scadenza il 14 luglio 2018 [25].

18 Detta disposizione fa parte del capitolo XI della Carta delle Nazioni Unite, concernente i territori non autonomi. Il testo prevede che l'obbligo dei membri dell'ONU «i quali abbiano o assumano la responsabilità dell'amministrazione di territori la cui popolazione non abbia ancora raggiunto una piena autonomia», tra l'altro, «di sviluppare l'autogoverno delle popolazioni, di prendere in debita considerazione le aspirazioni politiche e di assisterle nel progressivo sviluppo delle loro libere istituzioni politiche».

19 Decisione 87/442/CEE del Consiglio, del 13 agosto 1987, relativa alla conclusione dell'accordo in forma di scambio di lettere sul regime di pesca tra la Comunità economica europea e il Regno del Marocco applicabile, in via preliminare, dal 1º agosto al 31 dicembre 1987 (GU 1987, L 232, pag. 18) e accordo in forma di scambio di lettere sul regime di pesca tra la Comunità economica europea e il Regno del Marocco applicabile, in via preliminare, dal 1º agosto al 31 dicembre 1987 (GU 1987, L 232, pag. 19) (in cui si afferma che, alla luce dell'adesione della Spagna e del Portogallo e in attesa della conclusione di un accordo di pesca Marocco/CEE, «il Marocco propone alla Comunità la proroga fino a tutto dicembre 1987 delle possibilità di pesca concesse a titolo dell'accordo di pesca ispano-marocchino del 1º agosto 1983»). V. altresì articoli 354 e 355 dell'atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese e agli adattamenti dei trattati (GU 1985, L 302, pag. 23).

20 V. Accordo sulle relazioni in materia di pesca marittima tra la Comunità economica europea e il Regno del Marocco (GU 1988, L 99, pag. 49) (in prosieguo: l'«accordo del 1988»); Accordo sulle relazioni in materia di pesca marittima tra la Comunità economica europea e il Regno del Marocco (GU 1992, L 407, pag. 3) (in prosieguo: l'«accordo del 1992»); e Accordo di partenariato nel settore della pesca tra la Comunità europea e il Regno del Marocco (GU 2006, L 141, pag. 4) (in prosieguo: l'«accordo di pesca del 2006»).

21 V. articolo 1 dell'accordo del 1988, articolo 1 dell'accordo del 1992 e articolo 11 dell'accordo di pesca del 2006.

22 V. articolo 2, paragrafo 2, e articolo 6 dell'accordo del 1988; articolo 2, paragrafo 2, e articolo 7 dell'accordo del 1992; articoli 6 e 7 dell'accordo di pesca del 2006.

23 Articoli 5 e 7 dell'accordo del 1988 e protocollo n. 1 che stabilisce le possibilità di pesca accordate dal Marocco e la compensazione accordata dalla Comunità per il periodo dal 1º marzo 1988 al 29 febbraio 1992 (GU L 1988, L 99, pag. 61); articoli 7 e 9 dell'accordo del 1992 e protocollo che stabilisce le possibilità di pesca e gli importi della contropartita finanziaria e dei sostegni finanziari accordati dalla Comunità (GU 1992, L 407, pag. 15); e articoli da 5 a 7 dell'accordo del 2006 e protocollo che fissa le possibilità di pesca e la contropartita finanziaria previste dall'accordo di partenariato nel settore della pesca tra la Comunità europea e il Regno del Marocco (GU 2006, L 141, pag. 9).

24 Protocollo tra l'Unione europea e il Regno del Marocco che fissa le possibilità di pesca e la contropartita finanziaria previste dall'accordo di partenariato nel settore della pesca tra l'Unione europea e il Regno del Marocco (GU 2013, L 328, pag. 2) (in prosieguo: il «protocollo di attuazione del 2013»).

25 Decisione controversa, considerando 2. V. altresì, in tal senso, sentenza impugnata, punto 29.

22. L'applicabilità alle acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale dell'accordo di pesca del 2006 e del protocollo di attuazione del 2013 è venuta meno con la sentenza della Corte nella causa Western Sahara Campaign UK.

B. Accordo di partenariato per una pesca sostenibile

1. Contesto procedurale

23. Nel 2018 la Corte ha dichiarato che l'accordo di pesca del 2006 non includeva il territorio del Sahara occidentale o le acque ad esso adiacenti, perché i termini «territorio del Regno del Marocco» e «acque soggette alla [sua] sovranità o alla giurisdizione» non potevano riferirsi al territorio non autonomo del Sahara occidentale [26]. Analogamente, per quanto riguarda il protocollo di attuazione del 2013, la Corte ha dichiarato che l'espressione «zona di pesca marocchina» non includeva le acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale [27].

24. In tal senso, la Corte ha allineato l'interpretazione di tali espressioni a quella di espressioni analoghe oggetto della sentenza Consiglio/Front Polisario. In tale sentenza, la Corte aveva dichiarato che la nozione di «territorio del Regno del Marocco» non poteva essere interpretata nel senso che essa si estendeva al territorio del Sahara occidentale [28].

25. Successivamente alla sentenza Western Sahara Campaign UK, con decisione del 16 aprile 2018 [29], «il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare negoziati con il Regno del Marocco al fine di modificare l'accordo e concordare un nuovo protocollo di attuazione» [30].

26. Il 14 gennaio 2019 l'Unione europea e il Regno del Marocco hanno firmato l'accordo di partenariato per una pesca sostenibile, il protocollo di attuazione e lo scambio di lettere, che fanno parte di tale accordo [31].

27. Nello scambio di lettere si legge, tra l'altro, che l'Unione europea e il Regno del Marocco «riaffermano il loro sostegno al processo delle Nazioni Unite e agli sforzi del segretario generale volti a pervenire a una soluzione politica definitiva, conformemente ai principi e agli obiettivi della Carta delle Nazioni Unite e sulla base delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza».

28. Lo scambio di lettere stabilisce inoltre che «[l]'accordo di pesca è concluso, fatte salve le rispettive posizioni», il che, per l'Unione europea, significa che «per quanto riguarda lo status del territorio non autonomo del Sahara occidentale, le cui acque adiacenti sono coperte dalla zona di pesca quale definita all'articolo 1, lettera h), dell'accordo di pesca, e il suo diritto all'autodeterminazione, il riferimento nell'accordo di pesca alle disposizioni legislative e regolamentari del Marocco non pregiudica la sua posizione» e, per il Regno del Marocco, implica che «la regione del Sahara è una parte integrante del territorio nazionale, sulla quale esso esercita pienamente i suoi attributi di sovranità come sul resto del territorio nazionale».

26 V., in tal senso, sentenza Western Sahara Campaign UK, punti da 62 a 64, 69 e 73.

27 V. sentenza Western Sahara Campaign UK, punto 79.

28 V. sentenza Western Sahara Campaign UK, punti 61 e 62.

29 V. documento del Consiglio 9716/17 – risultati della riunione del Consiglio [3544ª sessione del Consiglio, Competitività (mercato interno, industria, ricerca e spazio)], pag. 22.

30 Decisione controversa, considerando 6.

31 V. articolo 16 dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile.

29. Con la decisione controversa del 4 marzo 2019, il Consiglio ha approvato, a nome dell'Unione europea, l'accordo di partenariato per la pesca sostenibile, il protocollo di attuazione e lo scambio di lettere. I considerando 3, 5 e da 7 a 11 di tale decisione così recitano:

«(3) Nella sentenza della causa C-266/16 in risposta a una questione pregiudiziale sulla validità e sull'interpretazione dell'accordo e del relativo protocollo di attuazione, la Corte ha dichiarato che né l'accordo né il protocollo di attuazione si applicano alle acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale.

(...)

(5) Dovrebbe essere possibile per le flotte dell'Unione proseguire le attività di pesca esercitate dall'entrata in vigore dell'accordo e che l'ambito di applicazione dell'accordo sia definito in modo da includervi le acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale. Il proseguimento del partenariato in materia di pesca è peraltro essenziale affinché tale territorio possa continuare a beneficiare del sostegno settoriale fornito dall'accordo in conformità del diritto dell'Unione e del diritto internazionale, inclusi i diritti umani, e a beneficio del popolo interessato.

(...)

(7) L'obiettivo dell'accordo di pesca è consentire all'Unione e al Regno del Marocco di collaborare più strettamente per promuovere una politica della pesca sostenibile e lo sfruttamento responsabile delle risorse alieutiche nella zona di pesca definita nell'accordo di pesca e sostenere gli sforzi compiuti dal Regno del Marocco per lo sviluppo del settore alieutico e di un'economia blu. Esso contribuisce in tal modo al conseguimento degli obiettivi perseguiti dall'Unione nell'ambito dell'articolo 21 del trattato sull'Unione europea.

(8) La Commissione ha valutato le potenziali ripercussioni dell'accordo di pesca sullo sviluppo sostenibile, in particolare per quanto riguarda i vantaggi per il popolo interessato e lo sfruttamento delle risorse naturali dei territori interessati.

(9) In linea con tale valutazione, si giudica che il popolo interessato debba trarre grande beneficio dall'accordo di pesca a motivo della ricaduta socioeconomica positiva che esso comporta per tale popolo, specialmente in termini di occupazione e investimenti, e del suo impatto sullo sviluppo dei settori della pesca e della trasformazione dei prodotti della pesca.

(...)

(11) Viste le considerazioni formulate nella sentenza della Corte di giustizia, la Commissione, di concerto con il Servizio europeo per l'azione esterna [(SEAE)], ha adottato tutte le misure ragionevoli e possibili nel contesto attuale per garantire un adeguato coinvolgimento del popolo interessato al fine di accertarne il consenso. Sono state condotte ampie consultazioni nel Sahara occidentale e nel Regno del Marocco e gli attori socioeconomici e politici che vi hanno preso parte si sono espressi chiaramente a favore della conclusione dell'accordo di pesca. Il Fronte Polisario e altri attori non hanno tuttavia accettato di partecipare al processo di consultazione».

2. Ambito di applicazione

30. L'ambito di applicazione dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile è stabilito dall'articolo 14 dello stesso. Ai sensi di tale disposizione, «[i]l presente accordo si applica ai territori in cui si applicano, da una parte, il trattato sull'Unione europea e il trattato sul funzionamento dell'Unione europea e, dall'altra, le disposizioni legislative e regolamentari di cui all'articolo 6, paragrafo 1, del presente accordo».

31. L'articolo 6, paragrafo 1, del medesimo accordo chiarisce a sua volta che, «[a]l fine di garantire un quadro normativo per una pesca sostenibile, le navi dell'Unione operanti nella zona di pesca rispettano le disposizioni legislative e regolamentari del Marocco che disciplinano le attività di pesca nella zona, salvo altrimenti disposto dal presente accordo» [32].

32. La «zona di pesca» è definita all'articolo 1, lettera h), dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile come: «le acque dell'Atlantico centro-orientale situate tra i paralleli 35° 47' 18" nord e 20° 46' 13" nord, comprese le acque adiacenti del Sahara occidentale [33], che coprono l'insieme delle zone di gestione; questa definizione non pregiudica eventuali negoziati relativi alla delimitazione delle zone marine degli Stati costieri confinanti con la zona di pesca e, in generale, i diritti degli Stati terzi».

33. Secondo il Tribunale, la frontiera tra il Sahara occidentale e il Regno del Marocco è situata al parallelo 27°42'N (Pointe Stafford) [34].

34. Come conseguenza, «le coordinate geografiche (...) contemplate [tra l'altro all'articolo 1, lettera h), dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile] includono tanto le acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione del Regno del Marocco quanto le acque adiacenti al Sahara occidentale» [35].

3. Contropartita finanziaria

35. Nell'ambito dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile, l'Unione europea si impegna a versare al Regno del Marocco una contropartita finanziaria.

36. L'importo totale di tale contropartita risulta ammontare a EUR 208 700 000 per il periodo di validità del protocollo di attuazione [36], ossia dal 18 luglio 2019 al 17 luglio 2023 [37].

32 L'articolo 2 del protocollo di attuazione rinvia a tale ambito di applicazione affermando che «[l]'obiettivo del presente protocollo è attuare le disposizioni dell'accordo di pesca, stabilendo in particolare le condizioni per l'accesso delle navi dell'Unione alla zona di pesca quale definita all'articolo 1, lettera h), dell'accordo di pesca nonché le disposizioni di attuazione del[l'accordo di] partenariato per una pesca sostenibile».

33 La nota 1 così recita: «Regione del Sahara, secondo la posizione del Marocco».

34 Sentenza impugnata, punto 212.

35 Sentenza impugnata, punto 111.

36 V. articolo 4 del protocollo di attuazione.

37 V. articolo 16 del protocollo di attuazione, in combinato disposto con l'informazione riguardante l'entrata in vigore dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra l'Unione europea e il Regno del Marocco, del relativo protocollo di attuazione e dello scambio di lettere che accompagna l'accordo (GU 2019, L 195, pag. 1).

37. Detta contropartita si compone di: «a) una compensazione finanziaria concessa dall'Unione per l'accesso delle navi dell'Unione alla zona di pesca; b) i canoni pagati dagli armatori delle navi dell'Unione; c) un sostegno settoriale concesso dall'Unione per l'attuazione di una politica della pesca sostenibile e la governanza degli oceani, che forma oggetto di una programmazione annuale e pluriennale» [38].

38. Da parte sua, il Regno del Marocco subordina la contropartita finanziaria e i canoni pagati dagli armatori a «un'equa ripartizione geografica e sociale dei vantaggi socioeconomici (…) al fine di garantire che le popolazioni interessate ne beneficino» [39].

39. Il sostegno settoriale ricevuto dall'Unione non risulta soggetto a tale obbligo di distribuzione, ma «contribuisce allo sviluppo e all'attuazione della politica settoriale nel quadro della strategia nazionale di sviluppo del settore della pesca» [40].

40. A tal fine, il Regno del Marocco deve presentare alla commissione mista istituita dall'accordo di partenariato per una pesca sostenibile [41] e formata da rappresentanti del Regno del Marocco e dell'Unione europea [42], «il metodo applicato ai fini della ripartizione geografica e sociale [di tali fondi] (...), nonché il criterio di ripartizione degli importi stanziati» [43].

41. Le varie componenti della contropartita finanziaria da versare alle autorità marocchine sono stanziate sotto il controllo della commissione mista [44].

42. Infine, incombe al Regno del Marocco l'obbligo di presentare una relazione annuale e una relazione finale prima della scadenza del protocollo di attuazione [45].

4. Possibilità di pesca e relativa gestione

43. Le possibilità di pesca sono disciplinate dal protocollo di attuazione, che viene rinnovato ogni quattro anni.

44. Come ho spiegato, il protocollo firmato in occasione della conclusione dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile è giunto a scadenza il 17 luglio 2023 [46].

38 Articolo 12, paragrafo 2, lettera c), dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile.

39 V. articolo 12, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile e articolo 6, paragrafo 1, del protocollo di attuazione. V. altresì sentenza impugnata, punto 33.

40 V. articolo 7, paragrafo 1, del protocollo di attuazione. A ciò si contrappone il considerando 5 della decisione controversa, in cui si spiega che il «proseguimento del partenariato in materia di pesca è peraltro essenziale affinché [il territorio del Sahara occidentale] possa continuare a beneficiare del sostegno settoriale fornito dall'accordo (...) a beneficio del popolo interessato».

41 V. articolo 13 dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile. Come indicato al paragrafo 1 di detto articolo, tale commissione è formata da rappresentanti dell'Unione europea e del Regno del Marocco. V. altresì sentenza impugnata, punto 215.

42 V. articolo 13 dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile e sentenza impugnata, punto 314.

43 V. articolo 6, paragrafo 2, del protocollo di attuazione. Posso solo supporre che il «metodo applicato ai fini della ripartizione geografica e sociale» e lo stesso «criterio di ripartizione» siano stati presentati dal Regno del Marocco alla commissione mista, poiché nessuno di tali elementi fa parte del fascicolo di causa, né in primo grado né in sede di impugnazione.

44 V. articolo 4, paragrafo 2, e articoli da 6 a 8 del protocollo di attuazione. V. altresì sentenza impugnata, punto 314. Né il fascicolo nel giudizio di primo grado né quello nel giudizio di impugnazione contengono documenti relativi al controllo o al processo decisionale della commissione mista. Nella sentenza impugnata, il Tribunale ha considerato tale obbligo di ripartizione nel senso che «le parti si impegnano ad assicurare che le popolazioni interessate, incluse quelle del Sahara occidentale, beneficino di tali vantaggi proporzionalmente alle attività di pesca nella zona definita da tale accordo, le quali includono le acque adiacenti a tale territorio, senza prevedere eccezioni a detto principio» (sentenza impugnata, punto 213).

45 Articolo 6, paragrafi 4 e 5, del protocollo di attuazione.

46 V. articolo 16 del protocollo di attuazione.

45. Alla data di stesura delle presenti conclusioni, non è stato negoziato alcun nuovo protocollo tra l'Unione europea e il Regno del Marocco.

46. Per poter svolgere attività di pesca nella zona coperta dall'accordo di partenariato per una pesca sostenibile, le navi dell'Unione devono prima ottenere un'autorizzazione di pesca [47].

47. Tale autorizzazione è ottenuta dietro pagamento dei canoni annuali versati dagli armatori descritti al paragrafo 37 delle presenti conclusioni.

48. Dette autorizzazioni sono rilasciate dal dipartimento della Pesca marittima del ministero dell'Agricoltura, della pesca marittima, dello sviluppo rurale e delle risorse idriche e forestali del Regno del Marocco [48].

49. Ai sensi dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile, l'attività delle navi dell'Unione nella «zona di pesca» è «esclusivamente limitata al surplus di catture ammissibili di cui all'articolo 62, paragrafi 2 e 3, dell'Unclos, identificato (...) sulla base dei pareri scientifici disponibili pertinenti e delle informazioni pertinenti (...) con riguardo allo sforzo totale di pesca esercitato sugli stock considerati da tutte le flotte operanti nella zona» [49].

50. Nel corso dell'udienza, il Consiglio e la Commissione hanno spiegato che, in pratica, questo limite è determinato dal Regno del Marocco dopo aver valutato la capacità di pesca totale degli stock ittici locali, gli sforzi di pesca nazionali e la percentuale rimanente che può essere pescata in modo sostenibile [50].

51. La relazione annuale del 2021 della commissione mista [51] e la valutazione finale del 2023 [52] chiariscono che tutti gli stock della «zona di pesca», tranne due, sono stati completamente sfruttati o sovrasfruttati [53]. Solo gli stock di dentice occhione (*Dentex macrophtalmus*) e di sardine (*S. pilchardus*) erano considerati come «non completamente sfruttati» [54].

C. Sentenza impugnata

52. Il 10 e il 12 giugno 2019, il Front Polisario ha proposto ricorso volto, tra l'altro, all'annullamento della decisione controversa.

47 V. articolo 5, paragrafo 1, dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile e l'allegato al protocollo di attuazione. V., altresì, punto 209 della sentenza impugnata, in cui il Tribunale spiega che «il Regno del Marocco [ha] il compito di determinare le coordinate esatte di tali zone di gestione, nonché delle eventuali zone vietate alla pesca all'interno delle stesse, fermo restando che le summenzionate schede tecniche di pesca fissano unicamente i limiti massimi di dette zone di gestione».

48 V. articolo 1, lettera j), dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile, in combinato disposto con l'articolo 1, paragrafi 6 e 9, del protocollo di attuazione.

49 Articolo 3, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile.

50 Tali istituzioni hanno inoltre spiegato che circa il 20% di tale surplus sarebbe assegnato alle navi dell'Unione.

51 Rapport de la Réunion annuelle du Comité Scientifique Conjoint relatif à l'Accord de pêche signé entre le Royaume du Maroc et l'Union européenne 2021 (disponibile in francese all'indirizzo https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2022-03/report-jsc-morocco-2021_fr.pdf (in prosieguo: la «relazione annuale del 2021»).

52 Commissione europea, Direzione generale degli Affari marittimi e della pesca, Defaux, V., Caillart, B., Guélé, M., Évaluation rétrospective et prospective du Protocole à l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc – Rapport final (disponibile all'indirizzo https://data.europa.eu/doi/10.2771/785958 (in prosieguo: la «valutazione finale del 2023»).

53 V. relazione annuale del 2021, pagg. 15, 27, 28, 37, 67, da 91 a 93 e valutazione finale del 2023, pagg. da 26 a 28 e da 114 a 116.

54 V. relazione annuale del 2021, pagg. 37, 86 e 90 e valutazione finale del 2023, pagg. da 26 a 28, 115 e 116.

53. Il 29 settembre 2021, il Tribunale ha pronunciato la sentenza impugnata, con la quale ha annullato la decisione controversa [55].

54. Per quanto riguarda la ricevibilità del ricorso, il Tribunale ha respinto le due principali eccezioni di irricevibilità del Consiglio e della Commissione relative alla capacità del Front Polisario di stare in giudizio e alla sua legittimazione ad agire nei confronti della decisione controversa [56].

55. Per quanto riguarda il merito del ricorso, il Tribunale ha respinto il primo motivo di annullamento dedotto dal Front Polisario relativo all'asserita incompetenza del Consiglio ad adottare la decisione controversa [57].

56. Per contro, ha accolto il terzo motivo di annullamento dedotto dal Front Polisario vertente sull'obbligo del Consiglio di conformarsi ai requisiti desunti dalla giurisprudenza in merito al diritto all'autodeterminazione e al principio dell'effetto relativo dei trattati [58]. Il Tribunale non ha esaminato gli altri motivi dedotti dal Front Polisario.

D. Procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

57. Con impugnazioni depositate il 14 dicembre 2021 e il 16 dicembre 2021, la Commissione e il Consiglio chiedono rispettivamente alla Corte di annullare integralmente la sentenza impugnata, di pronunciarsi sulle questioni sollevate, di respingere il ricorso in primo grado e di condannare il Front Polisario alle spese. In subordine, tali istituzioni chiedono che la Corte mantenga gli effetti della decisione controversa per un periodo di dodici mesi a partire dalla data di pronuncia della sentenza.

58. Tale linea d'azione è sostenuta dalla Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée e altri, nonché dai governi belga, spagnolo, francese, ungherese, portoghese e slovacco.

59. Il 23 e 24 ottobre 2023 si è tenuta un'udienza nel corso della quale la Commissione, il Consiglio, il Front Polisario, la Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée e altri, nonché i governi belga, francese, spagnolo e ungherese hanno svolto le loro difese orali.

55 Tuttavia, tale giudice ha altresì deciso di mantenere gli effetti della decisione controversa per un periodo che non ecceda il termine previsto all'articolo 56, primo comma, dello Statuto della Corte, di giustizia o, se un'impugnazione era proposta entro tale termine, fino alla pronuncia della sentenza della Corte su tale impugnazione. Sentenza impugnata, punto 369.

56 Sentenza impugnata, punti da 132 a 159 e da 171 a 268.

57 Sentenza impugnata, punti da 270 a 274.

58 Sentenza impugnata, punti da 276 a 396.

III. Analisi

A. Sull'interpretazione del diritto internazionale

60. Le impugnazioni di cui trattasi contestano la validità della decisione dell'Unione europea di concludere un accordo internazionale alla luce delle norme di diritto internazionale che vincolano l'Unione europea, più precisamente alla luce di due principi di diritto internazionale consuetudinario – il diritto all'autodeterminazione e il principio dell'effetto relativo dei trattati [59].

61. Rispetto all'ordinamento giuridico dell'Unione o a quelli dei suoi Stati membri, il diritto internazionale è un sistema meno compatto e, per quanto riguarda l'accertamento dell'uniformità del significato delle sue norme, molto più decentrato.

62. Anche se il diritto internazionale ha un proprio sistema di fonti giuridiche [60] e alcune regole interpretative generalmente accettate [61], manca un interprete finale le cui interpretazioni vincolino tutti i partecipanti al sistema [62].

63. Al riguardo, nell'interpretazione del contenuto delle norme di diritto internazionale consuetudinario che fanno parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione, le istituzioni dell'Unione, compresi i giudici dell'Unione, non sono limitate dalle diverse interpretazioni della stessa norma da parte di altri soggetti di diritto internazionale [63].

64. Tuttavia, nell'interpretare il significato del diritto internazionale ai fini dell'ordinamento giuridico dell'Unione, la Corte dovrebbe stabilire se sia stato raggiunto un certo livello di consenso sul significato di una determinata norma a livello di diritto internazionale. Ciò deriva, a mio avviso, dall'impegno dell'Unione europea di contribuire alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, come previsto dall'articolo 3, paragrafo 5, TUE.

65. Così come le istituzioni dell'Unione non sono vincolate dalle interpretazioni del diritto internazionale da parte di altri soggetti di detto ordinamento giuridico, l'interpretazione che la Corte dà di una norma di diritto internazionale è vincolante solo all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Tuttavia, nell'attribuire il significato a una norma di diritto internazionale,

59 Nelle sentenze Consiglio/Front Polisario e Western Sahara Campaign UK, la Corte ha considerato il diritto all'autodeterminazione come un principio consuetudinario espresso nell'articolo 1 della Carta delle Nazioni Unite e il principio dell'effetto relativo dei trattati come un principio generale del diritto internazionale codificato nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, conclusa a Vienna il 23 maggio 1969 (*United Nations Treaty Series*, Vol. 1155, pag. 331) (in prosieguo: la «CVDT»), entrambe norme vincolanti per l'Unione europea. V., in tal senso, sentenze Consiglio/Front Polisario, punto 88, e Western Sahara Campaign UK, punto 63.

60 Secondo l'articolo 38, paragrafo 1, dello Statuto della CIG, le fonti del diritto internazionale sono i trattati e le convenzioni, la consuetudine, i principi generali del diritto, le decisioni giudiziarie e la dottrina. V. altresì, in generale, Shaw, M.N., *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pag. 69 e segg.

61 Gli articoli da 31 a 33 della CVDT stabiliscono le norme per l'interpretazione dei trattati internazionali. Alcune di queste norme possono essere intese come codifica del diritto internazionale consuetudinario. Il diritto internazionale consuetudinario, invece, impone all'interprete di stabilire innanzitutto se una certa norma rappresenti una consuetudine, e poi di interpretarne il significato in una situazione particolare. Ciò richiede di stabilire la prassi e l'*opinio juris* degli Stati. Attraverso questo esercizio, la consuetudine può ancora acquisire un significato diverso in un sistema privo di un interprete autorevole. Sulla differenza tra il giungere alla *decisione* che una certa norma costituisce una norma di diritto internazionale consuetudinario e la successiva *interpretazione* del contenuto di tale norma, v. Merkouris, P., «Interpretation of Customary International Law: Delineating the States in its Life Cycle», in Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein, G., Westerman, P. (a cura di), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, pag. 136.

62 Secondo l'articolo 38, paragrafo 1, lettera d), dello statuto della CIG, le decisioni giudiziarie, comprese quelle della stessa CIG, sono solo mezzi ausiliari per determinare le norme giuridiche.

63 Per esempi di modelli di differenza tra le interpretazioni del diritto internazionale, v. Roberts, A., «Patterns of difference and dominance», in Roberts, A., *Is international law international*?, Oxford University Press, Oxford, 2017, pag. 232 e segg.

è importante che la Corte resti consapevole del fatto che la sua interpretazione ha effetti sul piano del diritto internazionale e contribuisce alla creazione della consuetudine e alla costruzione del suo significato [64].

66. L'interpretazione del diritto internazionale all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione solleva anche la questione del rapporto tra i giudici dell'Unione e le istituzioni politiche dell'Unione nell'interpretare quali obblighi impone il diritto internazionale all'Unione europea.

67. Nella politica esterna dell'Unione europea, le istituzioni politiche dell'Unione godono di un ampio margine di discrezionalità [65]. La decisione di concludere un accordo internazionale con un altro Stato, compresa la decisione di estendere potenzialmente l'applicazione di tale accordo a un territorio terzo, rientra in tale potere discrezionale. La Corte non può mettere in discussione tale scelta.

68. Tuttavia, quando viene presa una decisione politica sull'impegno con uno Stato o territorio terzo, la Corte non solo dispone della competenza a controllare se l'impegno esterno dell'Unione europea sia conforme alle esigenze costituzionali imposte dai Trattati UE e FUE, ma è persino tenuta a farlo [66].

69. Conformemente a quanto chiarito dalla Corte nella sentenza Air Transport America «come risulta dall'art. 3, n. 5, TUE, l'Unione contribuisce alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale. Di conseguenza, quando adotta un atto, l'Unione è tenuta a rispettare il diritto internazionale nella sua globalità, ivi compreso il diritto internazionale consuetudinario al cui rispetto sono vincolate le istituzioni dell'Unione medesima» [67].

70. Nel suo compito costituzionale di garantire lo Stato di diritto nell'Unione europea, la Corte è quindi tenuta a valutare se, concludendo un accordo internazionale, le istituzioni dell'Unione abbiano violato i diritti che le norme di diritto internazionale consuetudinario conferiscono ai suoi soggetti.

71. Ciò richiede che la Corte interpreti il contenuto delle norme di diritto consuetudinario pertinenti. In una situazione in cui esiste un'*opinio juris* uniforme sull'esistenza di un obbligo giuridico (come l'obbligo di riconoscere il diritto all'autodeterminazione [del popolo] di un territorio non autonomo), ma non sul suo esatto contenuto, la discrezionalità delle istituzioni politiche dell'Unione nelle relazioni esterne richiede che la Corte si rimetta all'interpretazione scelta da tali istituzioni.

72. Le suddette caratteristiche del diritto internazionale guideranno la mia analisi nell'ambito delle impugnazioni di cui trattasi.

64 V., al riguardo, Malenovský, J., «Le juge et la coutume internationale: perspectives de l'Union européenne et de la Cour de justice», The Law and Practice of International Courts and Tribunals, vol. 12, 2013, pag. 218 e Odermatt, J., «The European Union's role in the making and confirmation of customary international law», in Lusa Bordin, F., Müller, A., e Pascual-Vives, F. (a cura di), *The European Union and Customary International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, pagg. 74 e 75.

65 V., al riguardo, sentenze del 21 dicembre 2016, Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, punto 24) e del 9 giugno 2022, Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, punto 99) (in cui la Corte ha ritenuto che, nella gestione delle relazioni esterne, le istituzioni dell'Unione dispongono di un ampio margine di scelta politica, il che implica necessariamente scelte di tale natura).

66 Ho quindi ritenuto che, anche nel settore della politica estera e di sicurezza comune, in cui la competenza giurisdizionale della Corte è limitata, non si possa escludere la sua competenza a controllare la conformità dell'azione dell'Unione ai diritti fondamentali. V., in tal senso, le conclusioni da me presentate nelle cause riunite KS e KD/Consiglio e a. e Commissione/KS e KD (C-29/22 P e C-44/22 P, EU:C:2023:901, paragrafi da 115 a 120). La causa è tuttora pendente dinanzi alla Corte.

67 V. sentenza del 21 dicembre 2011, Air Transport Association of America e a. (C-366/10, EU:C:2011:864, punto 101).

B. Ricevibilità

1. Interesse

73. Come chiarito ai paragrafi 36 e 44 delle presenti conclusioni, il protocollo di attuazione, che disciplina le condizioni di accesso alle zone di pesca adiacenti al territorio del Sahara occidentale, è giunto a scadenza il 17 luglio 2023 [68].

74. Senza un protocollo valido, l'accordo di partenariato per una pesca sostenibile non consente alle navi dell'Unione di accedere alla «zona di pesca».

75. Ciò è stato per altro confermato in udienza dalla Commissione.

76. Questo significa che il Front Polisario ha perso interesse a proseguire il procedimento [69]?

77. A mio avviso, no.

78. Il Front Polisario fa valere l'asserita condotta illegittima dell'Unione europea derivante dalla conclusione dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile con il Regno del Marocco.

79. A causa della contestazione della decisione controversa, l'eccezione di illegittimità da esso dedotta si estende all'intero «pacchetto» concordato con il Regno del Marocco – l'accordo di partenariato nel settore della pesca, il protocollo di attuazione e lo scambio di lettere – e non soltanto ai suoi effetti pratici.

80. Pertanto, dalle impugnazioni di cui trattasi potrebbe discendere l'obbligo, per l'Unione, di rinegoziare talune parti del «pacchetto», compresi i diritti di accesso alla pesca della flotta peschereccia dell'Unione per quanto riguarda le acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale, che il Front Polisario controlla in parte e rivendica di rappresentare.

81. La scadenza del protocollo di attuazione non pregiudica quindi la persistenza dell'interesse del Front Polisario nel caso di specie.

82. In ogni caso, è chiaro che, da un punto di vista costituzionale, i ricorsi diretti sottostanti possono potenzialmente condurre al riconoscimento dell'illegittimità di un'azione dell'Unione europea sulla scena internazionale [70] e ad impedirne il ripetersi in futuro [71].

68 Vale a dire quattro anni dopo la data di entrata in vigore del protocollo di attuazione, ossia il 18 luglio 2019; v. informazione riguardante l'entrata in vigore dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra l'Unione europea e il Regno del Marocco, del relativo protocollo di attuazione e dello scambio di lettere che accompagna l'accordo (GU 2019, L 195, pag. 1).

69 Secondo una giurisprudenza consolidata, l'oggetto di un ricorso deve perdurare fino alla pronuncia definitiva della Corte, pena il non luogo a statuire, il che presuppone che il ricorso di cui trattasi possa, con il suo esito, procurare un beneficio alla parte che l'ha proposto (v., in tal senso, sentenza del 28 maggio 2013, Abdulrahim/Consiglio e Commissione, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punto 15 e giurisprudenza ivi citata).

70 V., in tal senso, sentenza del 28 maggio 2013, Abdulrahim/Consiglio e Commissione (C-239/12 P, EU:C:2013:331, punti 78 e 79 e giurisprudenza ivi citata) (in cui la Corte ha ricordato che persiste un interesse ad agire anche quando un atto abbia cessato di esistere, qualora l'azione possa portare al riconoscimento di una presunta illegittimità da parte delle istituzioni dell'Unione).

71 V., ad esempio, sentenze del 6 marzo 1979, Simmenthal/Commissione (92/78, EU:C:1979:53, punto 32); del 24 giugno 1986, AKZO Chemie e AKZO Chemie UK/Commissione (53/85, EU:C:1986:256, punto 21); e del 7 giugno 2007, Wunenburger/Commissione (C-362/05 P, EU:C:2007:322, punto 50).

2. Legittimazione ad agire e possibilità di invocare il diritto internazionale consuetudinario dinanzi ai giudici dell'Unione

83. Come affermo nelle conclusioni parallele da me presentate nelle cause riunite Commissione e Consiglio/Front Polisario, concordo in generale con la conclusione del Tribunale secondo cui il Front Polisario ha capacità giuridica e legittimazione ad agire contro la decisione controversa [72].

84. Lo stesso ragionamento può essere applicato alle impugnazioni di cui trattasi. Rinvio pertanto agli argomenti da me esposti in tali conclusioni e propongo alla Corte di affrontare il merito delle impugnazioni di cui trattasi.

85. Inoltre, come nelle suddette conclusioni parallele, ritengo che il Front Polisario, in linea di principio, possa invocare le norme di diritto internazionale consuetudinario dinanzi ai giudici dell'Unione. Una volta soddisfatte le condizioni di legittimazione ad agire, i ricorrenti che propongono ricorsi di annullamento ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE possono invocare le norme di diritto internazionale sufficientemente chiare per consentire agli organi giurisdizionali dell'Unione di controllare la validità degli atti delle istituzioni dell'Unione. Pertanto, nel caso di specie, alla Corte non è precluso l'esercizio del potere di controllo giurisdizionale sulla compatibilità della decisione controversa con i principi di diritto internazionale consuetudinario invocati, nella misura in cui può interpretarne il contenuto con sufficiente chiarezza.

C. Sul merito

86. Come ho parimenti spiegato nelle conclusioni parallele nelle cause riunite Commissione e Consiglio/Front Polisario, anch'esse presentate oggi [73], è importante che la mia analisi dei presenti ricorsi diretti inizi sottolineando la portata limitata delle impugnazioni di cui trattasi.

87. Ciò perché, nella sentenza impugnata, il Tribunale ha esaminato soltanto i motivi di ricorso primo e terzo dedotti dal Front Polisario, respingendo il primo motivo e ritenendo fondato il terzo.

88. Pertanto, benché possano esserci altre questioni relative al diritto all'autodeterminazione potenzialmente pertinenti nella presente causa, la Corte è limitata nella sua competenza ad affrontare solo le questioni che sono state oggetto delle sentenze Consiglio/Front Polisario e Western Sahara Campaign UK [74].

89. Per tale ragione, devo in primo luogo determinare il contenuto che la Corte ha riconosciuto, in quelle sentenze, al diritto all'autodeterminazione e al principio dell'effetto relativo dei trattati (sezione C.1). In secondo luogo, sebbene il ragionamento della sentenza impugnata sia sostanzialmente identico a quello delle sentenze Commissione e Consiglio/Front Polisario (C-779/21 P e C-799/21 P), ritengo che le norme di diritto internazionale applicabili nell'ambito delle impugnazioni di cui trattasi differiscano da quelle oggetto della serie di impugnazioni

72 V. conclusioni nella causa Commissione e Consiglio/Front Polisario, paragrafi da 68 a 91.

73 V. conclusioni nelle cause riunite Commissione e Consiglio/Front Polisario, paragrafo 64.

74 In primo grado, il Front Polisario ha presentato un totale di 10 motivi a sostegno del suo ricorso, e solo i motivi primo e terzo hanno costituito la base della sentenza impugnata. Gli altri 8 motivi sollevano parimenti questioni di diritto internazionale, come il rispetto del diritto umanitario internazionale (secondo motivo); il diritto all'autodeterminazione (settimo motivo); l'effetto relativo dei trattati (ottavo motivo); le norme sulla responsabilità internazionale (decimo motivo), nonché questioni di diritto dell'Unione, come il legittimo affidamento e la proporzionalità (motivi quarto, quinto, sesto e settimo). V. sentenza impugnata, punto 269.

parallele, non da ultimo per quanto riguarda il modo in cui sono strutturati i rispettivi accordi in questione (sezione C.2). In terzo luogo, per tale ragione, concluderò che il Tribunale è incorso in errore annullando l'accordo di partenariato per una pesca sostenibile sulla base della stessa motivazione posta a fondamento delle impugnazioni nella causa Commissione e Consiglio/Front Polisario (C-779/21 P e C-799/21 P) (sezione C.3). In quarto luogo, e nonostante tale conclusione, proporrò alla Corte di confermare la sentenza impugnata, e quindi di annullare la decisione controversa, benché con una motivazione diversa (sezione C.4). Infine, spiegherò che, pur non rientrando nell'ambito delle impugnazioni di cui trattasi, la mancata considerazione del territorio del Sahara occidentale e delle acque ad esso adiacenti in modo separato e distinto da quello del territorio del Regno del Marocco ha anche conseguenze sul diritto del popolo del Sahara occidentale di beneficiare delle risorse naturali delle acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale (sezione C.5).

1. Interpretazione delle sentenze Consiglio/Front Polisario e Western Sahara Campaign UK

90. Nei paragrafi da 96 a 115 delle conclusioni parallele da me presentate nella causa Commissione e Consiglio/Front Polisario ho analizzato in dettaglio la sentenza della Corte nella causa Consiglio/Front Polisario.

91. Le mie principali constatazioni che derivano da tale valutazione sono le seguenti.

92. La sentenza Consiglio/Front Polisario traeva origine da un ricorso diretto contro la decisione del Consiglio che ha approvato la conclusione dell'accordo di liberalizzazione degli scambi del 2012[75], un accordo che concede un trattamento tariffario preferenziale alle merci provenienti dal «territorio del Marocco».

93. In tale sentenza, la Corte ha interpretato detto accordo nel senso che esso non si estende al territorio del Sahara occidentale, sulla base del rilievo che l'espressione «territorio del Marocco» non poteva essere interpretata come comprendente il territorio del Sahara occidentale.

94. La Corte è giunta a tale conclusione interpretando il diritto all'autodeterminazione e il principio dell'effetto relativo dei trattati, che ha ritenuto vincolanti per l'Unione europea nelle sue relazioni con il territorio del Sahara occidentale attraverso l'intermediazione del Regno del Marocco.

95. La Corte ha interpretato il diritto all'autodeterminazione nel senso che esso include l'obbligo per l'Unione europea di trattare il territorio del Sahara occidentale come «separato e distinto» dal territorio del Regno del Marocco. Tale requisito derivava dal fatto che, secondo il diritto internazionale, il Sahara occidentale è considerato come un territorio non autonomo.

[75] Accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il Regno del Marocco in merito a misure di liberalizzazione reciproche per i prodotti agricoli, i prodotti agricoli trasformati, il pesce e i prodotti della pesca, alla sostituzione dei protocolli nn. 1, 2 e 3 e dei relativi allegati e a modifiche dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra (GU 2012, L 241, pag. 4).

96. La Corte non doveva interpretare, e pertanto non lo ha fatto, altri eventuali obblighi dell'Unione europea derivanti dal diritto all'autodeterminazione del popolo del Sahara occidentale [76].

97. La Corte ha inoltre dichiarato che lo status separato e distinto del territorio del Sahara occidentale renderebbe applicabile il principio dell'effetto relativo dei trattati se l'Unione europea e il Regno del Marocco cercassero di applicare un accordo concluso tra dette parti al territorio del Sahara occidentale.

98. Secondo l'interpretazione data dalla Corte al principio dell'effetto relativo dei trattati, quando un soggetto terzo è interessato dall'applicazione di un accordo internazionale tra due parti, tale terzo deve acconsentire all'applicazione di tale accordo, indipendentemente dal fatto che l'attuazione risultante sia idonea a nuocergli o ad operare a suo vantaggio.

99. Deducendo che il principio dell'effetto relativo dei trattati sarebbe applicabile anche quando il terzo è un territorio non autonomo anziché uno Stato, la Corte ha dichiarato che il popolo del Sahara occidentale non ha acconsentito all'estensione dell'applicazione dell'accordo di liberalizzazione degli scambi del 2012 al proprio territorio.

100. Al paragrafo 114 delle conclusioni che ho presentato nella causa Commissione e Consiglio/Front Polisario, propongo che il requisito del consenso, come derivante dal punto 106 della sentenza Consiglio/Front Polisario, non debba essere inteso come indicazione sulla questione se o in che modo un accordo tra l'Unione europea e il Regno del Marocco possa includere il territorio del Sahara occidentale. Invece, tale affermazione deve essere intesa solo come *uno degli argomenti* in base ai quali l'ambito di applicazione dell'accordo in esame in quel caso non poteva essere interpretato nel senso che includeva il territorio del Sahara occidentale [77].

101. La sentenza nella causa Western Sahara Campaign UK è stata pronunciata oltre un anno dopo la sentenza nella causa Consiglio/Front Polisario. La Corte è stata adita di tale causa nella forma di un rinvio pregiudiziale sull'interpretazione e sulla validità dell'accordo di pesca del 2006 e del protocollo di attuazione del 2013.

[76] Di conseguenza, nelle sentenze Consiglio/Front Polisario e Western Sahara Campaign UK, la Corte non ha interpretato in modo esaustivo la portata del diritto all'autodeterminazione del popolo del Sahara occidentale. Pertanto, non si può escludere che tale diritto possa comportare anche obblighi ulteriori per il Consiglio per quanto riguarda, ad esempio, lo sfruttamento, da parte dei soggetti di diritto dell'Unione, delle risorse naturali di tale territorio. V., altresì, al riguardo, Molnar, T., «The Court of Justice of the EU and the Interpretation of Customary International Law: Close Encounters of a Third Kind?», in Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein, G., Westerman, P. (a cura di), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, pagg. 14 e 15 (il quale ritiene che «la Corte dell'Unione si è astenuta dall'interpretare realmente il diritto all'autodeterminazione» [traduzione libera; NdT]).

[77] Nel contesto delle conclusioni che ho presentato nelle cause riunite Commissione e Consiglio/Front Polisario, propongo che il consenso non possa essere espresso dal popolo del Sahara occidentale, dato che tale «popolo» non ha ancora esercitato il suo diritto all'autodeterminazione, il che significa anche che il popolo del Sahara occidentale non ha alcun rappresentante che possa acconsentire in suo nome. Pertanto, ritengo che, nel caso dei territori non autonomi, a prestare il consenso sia la potenza amministratrice del determinato territorio. Nel caso di specie, a mio avviso nel diritto internazionale non vi è alcun elemento tale da ostare all'interpretazione proposta dalle istituzioni dell'Unione, in base alla quale il Regno del Marocco dovrebbe essere considerato, ai sensi del diritto dell'Unione, come l'amministratore («*de facto*») del territorio del Sahara occidentale (v. paragrafo 137 e segg. delle conclusioni da me presentate nelle cause riunite Commissione e Consiglio/Front Polisario).

102. Nella sentenza, la Corte ha dichiarato che le espressioni «territorio del Marocco e (...) acque soggette alla giurisdizione marocchina», «zona di pesca marocchina» e «acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione del Regno del Marocco» [78] non potevano essere interpretate come comprendenti le acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale [79].

103. Per giungere a tale conclusione la Corte, nella sentenza Western Sahara Campaign UK, si è ispirata alla sua precedente sentenza Consiglio/Front Polisario.

104. In primo luogo, la Corte ha chiarito che l'accordo di pesca del 2006 rientrava nella politica dell'Unione europea volta a rafforzare le relazioni con il Regno del Marocco nell'ambito dell'accordo di associazione [80]. L'espressione «territorio del Regno del Marocco» nell'accordo di pesca del 2006 deve quindi essere intesa come corrispondente all'interpretazione datane nell'accordo di associazione di cui alla sentenza Consiglio/Front Polisario [81].

105. La Corte ha quindi richiamato la parte della sentenza Consiglio/Front Polisario in cui ha dichiarato che interpretare l'espressione «territorio del Regno del Marocco» nell'accordo di associazione come comprendente il territorio del Sahara occidentale violerebbe «il principio di autodeterminazione, ricordato all'articolo 1 della Carta delle Nazioni Unite, e il principio dell'effetto relativo dei trattati, del quale l'articolo 34 della [CVDT] costituisce una specifica espressione» [82].

106. Su tale base, la Corte ha dichiarato che l'accordo di pesca del 2006 e il protocollo di attuazione del 2013 non potevano essere interpretati come riguardanti il territorio del Sahara occidentale.

107. La Corte si è poi occupata di interpretare la nozione di «acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione del Regno del Marocco», contenuta sia nell'accordo di pesca del 2006 che nel protocollo di attuazione del 2013.

108. Ai fini di tale esercizio, la Corte ha richiamato l'UNCLOS, osservando che tale convenzione «vincola l'Unione e [a essa] fa espressamente riferimento l'[accordo di pesca del 2006]» [83].

109. Traendo dall'UNCLOS spunti per l'interpretazione dell'espressione «acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione del Regno del Marocco», la Corte ha dichiarato che tale espressione non poteva essere interpretata nel senso che essa includeva le acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale: il Regno del Marocco potrebbe avere sovranità o giurisdizione solo sulle acque adiacenti al suo territorio e il territorio del Sahara occidentale non rientra nella nozione di «territorio del Regno del Marocco» [84].

78 Tali sono le tre modalità in cui è stato definito l'ambito di applicazione territoriale dell'accordo di pesca del 2006. V. sentenza Western Sahara Campaign UK, punto 57.

79 La Corte ha iniziato la sua analisi spiegando che la questione della validità dell'accordo di pesca del 2006 e del protocollo di attuazione del 2013 non si porrebbe se l'accordo controverso in tale causa non si applicasse alle acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale (v. sentenza Western Sahara Campaign UK, punti 54 e 55). Pertanto, ha innanzitutto interpretato l'ambito di applicazione dell'accordo di pesca del 2006 e del protocollo di attuazione del 2013 e ha constatato che tali atti non si applicavano alle acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale. Per tale ragione, la Corte ha ritenuto che non vi fossero motivi per inficiare la validità della decisione del Consiglio che li approvava (v. sentenza Western Sahara Campaign UK, dispositivo).

80 V. sentenza Western Sahara Campaign UK, punto 59.

81 V. sentenza Western Sahara Campaign UK, punto 61.

82 V. sentenza Western Sahara Campaign UK, punto 63.

83 Sentenza Western Sahara Campaign UK, punto 58.

84 Sentenza Western Sahara Campaign UK, punti da 67 a 69.

110. La Corte ha poi esaminato se vi fosse spazio per affermare che l'Unione europea e il Regno del Marocco intendessero far rientrare le acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale nelle espressioni «acque soggette alla sovranità (...) del Regno del Marocco» e «acque soggette (...) alla giurisdizione del Regno del Marocco», come menzionate nell'accordo di pesca del 2006.

111. La Corte ha dichiarato che un tale intento non poteva essere desunto dall'eventuale trattamento del Regno del Marocco come «una "potenza amministratrice di fatto" o una potenza occupante del territorio del Sahara occidentale (...), giacché il Regno del Marocco ha categoricamente escluso di essere una potenza occupante o una potenza amministratrice del territorio del Sahara occidentale» [85]. Pertanto, la Corte non ha potuto constatare l'esistenza di un intento tacito delle parti in tal senso [86].

112. Infine, la Corte ha ritenuto che, nell'ipotesi che il Regno del Marocco fosse qualificato come potenza amministratrice o occupante, non sarebbe necessario esaminare la compatibilità con le norme di diritto internazionale vincolanti per l'Unione europea dell'inclusione delle acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale nell'ambito di applicazione dell'accordo di pesca del 2006 e del protocollo di attuazione del 2013, in quanto tale accordo e tale protocollo, in ogni caso, non potrebbero essere interpretati come applicabili alle acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale [87].

113. Nella sentenza Western Sahara Campaign UK, la Corte non ha esaminato ulteriormente né ha fatto riferimento alla necessità del «consenso» del popolo del Sahara occidentale in base al principio dell'effetto relativo dei trattati.

2. Differenze tra il quadro giuridico applicabile all'accordo sulle preferenze commerciali e all'accordo di partenariato per una pesca sostenibile

114. L'accordo di partenariato per una pesca sostenibile differisce sotto importanti profili dall'accordo oggetto delle impugnazioni parallele nelle cause Commissione e Consiglio/Front Polisario (C-779/21 P e C-799/21 P).

115. L'oggetto di tali impugnazioni è un accordo concluso tra l'Unione europea e il Regno del Marocco *per estendere* le preferenze commerciali accordate alle merci originarie del Regno del Marocco anche alle merci provenienti dal territorio del Sahara occidentale [88].

116. L'accordo sulle preferenze commerciali oggetto delle impugnazioni parallele estende quindi chiaramente l'applicazione di un accordo tra due parti a una terza parte: esso estende espressamente il trattamento accordato nell'ambito dell'accordo di liberalizzazione degli scambi del 2012 tra l'Unione europea e il Regno del Marocco – che, come dichiarato dalla Corte, non si applicava al territorio del Sahara occidentale – alle merci originarie del territorio del Sahara occidentale.

117. Nelle circostanze relative alle impugnazioni nelle cause Commissione e del Consiglio/Front Polisario (C-779/21 P e C-799/21 P), due questioni sono quindi chiare.

85 Sentenza Western Sahara Campaign UK, punto 72.

86 Sentenza Western Sahara Campaign UK, punti da 70 a 72.

87 Sentenza Western Sahara Campaign UK, punto 72.

88 V. accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il Regno del Marocco relativo alla modifica dei protocolli n. 1 e n. 4 dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra (GU 2019, L 34, pag. 4) (in prosieguo: l'«accordo sulle preferenze commerciali»).

118. In primo luogo, il quadro giuridico applicabile è quello che disciplina l'effetto relativo dei trattati.

119. In secondo luogo, secondo l'interpretazione della Corte, l'accordo sulle preferenze commerciali distingue in modo chiaro il territorio del Sahara occidentale dai territori del Regno del Marocco e dell'Unione europea.

120. Queste premesse non valgono, invece, per l'accordo di partenariato per una pesca sostenibile o per il protocollo di attuazione.

121. In primo luogo, l'accordo di partenariato per una pesca sostenibile non estende al territorio del Sahara occidentale un regime che si è deciso di applicare al territorio del Regno del Marocco.

122. Piuttosto, l'accordo di partenariato per la pesca sostenibile e il suo protocollo di attuazione costituiscono un nuovo quadro giuridico che sostituisce interamente l'accordo di pesca del 2006 e il protocollo di attuazione del 2013, allo scopo di disciplinare i diritti di pesca nella «zona di pesca» inclusa da tale accordo.

123. Da tale differenza consegue che il principio dell'effetto relativo dei trattati non è applicabile all'accordo di partenariato per una pesca sostenibile o al protocollo di attuazione.

124. In secondo luogo, l'accordo di partenariato per una pesca sostenibile e il protocollo di attuazione non distinguono in modo chiaro il territorio del Sahara occidentale da quello del Regno del Marocco.

125. Come spiego ai paragrafi da 31 a 33 delle presenti conclusioni, l'accordo di partenariato per una pesca sostenibile e il protocollo di attuazione si applicano alla «zona di pesca», un'area definita dalle sue coordinate geografiche e che include le acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale.

126. Da tale differenza consegue che le impugnazioni di cui trattasi nelle presenti cause impongono ai giudici dell'Unione di valutare se l'accordo di partenariato per una pesca sostenibile, il protocollo di attuazione e lo scambio di lettere rispettino l'obbligo, derivante dalle sentenze Consiglio/Front Polisario e Western Sahara Campaign UK, nonché dal diritto all'autodeterminazione, di trattare il territorio del Sahara occidentale come separato e distinto dal territorio del Regno del Marocco.

3. L'applicazione delle sentenze Consiglio/Front Polisario e Western Sahara Campaign UK da parte del Tribunale

127. Dalla sentenza impugnata risulta in modo evidente che il Tribunale ha annullato la decisione controversa richiamando il punto 106 della sentenza Consiglio/Front Polisario [89].

128. Interpretando tale punto nel senso che il Consiglio deve ottenere il «consenso» del popolo del Sahara occidentale, nella sentenza impugnata il Tribunale ha sostanzialmente dichiarato che le consultazioni svolte dal Consiglio e dal SEAE non potevano essere considerate come conformi a tale obbligo [90].

89 Sentenza impugnata, punti 150, 201, 202, 237, 304, 311, 319, 322, 328, 342, 353, 363 e 364.

90 Sentenza impugnata, punto 364.

129. Di conseguenza, e sulla base di un'argomentazione in sostanza identica a quella esposta nella sentenza impugnata nelle cause Commissione e Consiglio/Front Polisario (C-779/21 P e C-799/21 P), il Tribunale ha annullato la decisione controversa.

130. Ritengo che il Tribunale sia incorso in errore nel giungere a tale conclusione.

131. Il requisito del «consenso», che il Tribunale ha ritenuto mancante nel caso di specie, è stato estrapolato dalla Corte nella causa Consiglio/Front Polisario nel senso che esso deriva dal principio dell'effetto relativo dei trattati.

132. Tuttavia, come spiego al paragrafo 123 delle presenti conclusioni, un controllo di validità dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile rispetto alle sentenze Consiglio/Front Polisario e Western Sahara Campaign UK non richiede l'applicazione del principio dell'effetto relativo dei trattati [91].

133. Con tale accordo le parti non hanno cercato di estendere il regime concordato tra l'Unione europea e il Regno del Marocco al territorio di una terza parte.

134. Piuttosto, l'accordo di partenariato per una pesca sostenibile è stato concluso per determinare direttamente il regime di pesca in una determinata area geografica, la «zona di pesca», che si estende alle acque adiacenti al territorio di una terza parte, il Sahara occidentale.

135. Di conseguenza, il Consiglio non era tenuto a ottenere il consenso del popolo del Sahara occidentale [92].

136. Pertanto, propongo alla Corte di dichiarare che il Tribunale è incorso in errore nell'interpretare e nell'applicare il punto 106 della sentenza Consiglio/Front Polisario, atteso che l'esame dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile e del protocollo di attuazione non richiedeva l'applicazione del principio dell'effetto relativo dei trattati e del requisito del consenso, che deriva da tale principio.

[91] Come parimenti spiego al paragrafo 118 delle presenti conclusioni, il principio dell'effetto relativo dei trattati è applicabile all'accordo sulle preferenze commerciali in quanto tale accordo mira a estendere l'applicazione di un accordo esistente tra l'Unione europea e il Regno del Marocco al territorio del Sahara occidentale. Per questo motivo, nelle conclusioni da me presentate nelle cause riunite Commissione e Consiglio/Front Polisario analizzo il modo in cui il Tribunale ha applicato il requisito del «consenso» e concludo che esso è incorso in errore nel ritenere che il consenso possa essere espresso dal «popolo» del Sahara occidentale. Finché il «popolo» non esercita il diritto all'autodeterminazione, non ha un rappresentante legale che possa esprimere il consenso in suo nome. Fino all'esercizio di tale diritto, spetta quindi alla potenza amministratrice esprimere il consenso a nome del popolo di un territorio non autonomo (v., al riguardo, conclusioni da me presentate nelle cause riunite Commissione e Consiglio/Front Polisario, paragrafi da 133 a 134 e 169).

[92] Non escludo, tuttavia, che l'obbligo di una consultazione della popolazione locale possa discendere dal diritto all'autodeterminazione e dal correlativo diritto al godimento delle risorse naturali di un territorio non autonomo. V., ad esempio, Torres-Spelliscy, G., «National Resources in Non-Self-Governing Territories», in Boukhars, A. e Rousselier, J. (a cura di), *Perspective on Western Sahara: Myths, Nationalisms and Geopolitics*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2013, pag. 235. V., altresì, Wrange, P., «Self-Determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara», Israel Law Review, vol. 52(1), 2019 pagg. da 3 a 30. Secondo entrambi gli autori, l'applicazione delle norme relative ai territori non autonomi e delle norme che disciplinano i diritti e gli obblighi delle potenze occupanti riserva alla popolazione autoctona dell'area di cui trattasi il diritto di godere delle proprie risorse naturali.

4. Rispetto del diritto di trattare i due territori come distinti e separati

137. Nella decisione controversa [93], il Consiglio esprime la sua intenzione di trattare il Regno del Marocco non come sovrano del territorio del Sahara occidentale, ma come potenza amministratrice di tale territorio.

138. Lo stesso si evince dallo scambio di lettere [94], in cui l'Unione europea ribadisce la sua posizione in base alla quale il Sahara occidentale è un territorio non autonomo e il popolo di quel territorio gode del diritto all'autodeterminazione.

139. Come spiego nelle conclusioni da me presentate nelle cause Commissione e Consiglio/Front Polisario, la Corte non può esercitare il controllo giurisdizionale sulla decisione politica di stabilire relazioni con il territorio del Sahara occidentale attraverso il suo amministratore, il Regno del Marocco.

140. Tuttavia, qualora l'Unione europea scelga di stabilire relazioni con il territorio del Sahara occidentale in questo modo, l'obbligo costituzionale di sindacato della Corte impone di verificare che tali relazioni rispettino lo status di detto territorio e i diritti del suo popolo.

141. Ai fini della competenza giurisdizionale della Corte nell'ambito delle impugnazioni di cui trattasi, ciò significa che essa deve esaminare se il modo in cui l'Unione europea ha scelto di stabilire relazioni con il territorio del Sahara occidentale attraverso il Regno del Marocco rispetti il diritto all'autodeterminazione del popolo del Sahara occidentale, come interpretato dalla Corte nella causa Consiglio/Front Polisario e nella causa Western Sahara Campaign UK.

142. Come ho chiarito al paragrafo 95 delle presenti conclusioni, sulla base dell'interpretazione che la Corte ha dato in tali sentenze la portata di tale diritto include l'obbligo di trattare il territorio del Sahara occidentale come «separato e distinto» dal territorio del Regno del Marocco.

143. L'accordo di partenariato per una pesca sostenibile non soddisfa tale requisito.

144. Nel suo ambito di applicazione, l'accordo di partenariato per una pesca sostenibile non rispetta sufficientemente il carattere «separato e distinto» del territorio del Sahara occidentale e delle acque a esso adiacenti.

145. Come ho spiegato ai paragrafi da 31 a 33 delle presenti conclusioni, l'ambito di applicazione dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile è stabilito con riferimento a un'unica «zona di pesca», definita come comprendente, in sostanza, la totalità delle acque adiacenti al Regno del Marocco e quelle del territorio del Sahara occidentale.

93 V. considerando 4 della decisione controversa.

94 Il punto 2 della lettera dell'Unione europea inclusa nello scambio di lettere nell'ambito dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile contiene la seguente dichiarazione: «L'[accordo di partenariato per una pesca sostenibile] è concluso, fatte salve le rispettive posizioni: — per l'Unione europea, per quanto riguarda lo status del territorio non autonomo del Sahara occidentale, le cui acque adiacenti sono coperte dalla zona di pesca quale definita all'articolo 1, lettera h), dell'[accordo di partenariato per una pesca sostenibile], e il suo diritto all'autodeterminazione, il riferimento nell'[accordo di partenariato per una pesca sostenibile] alle disposizioni legislative e regolamentari del Marocco non pregiudica la sua posizione».

146. È chiaro, non solo dalla definizione di tale zona, ma anche dalla decisione controversa [95] e dallo scambio di lettere [96], che l'area ivi coperta include le acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale.

147. Tuttavia, la definizione di «zona di pesca» non distingue tra le acque adiacenti al territorio del Regno del Marocco e quelle adiacenti al territorio del Sahara occidentale.

148. Tale distinzione non deve necessariamente essere stabilita in due accordi separati. La si sarebbe potuta realizzare, ad esempio, attraverso la delimitazione dei confini territoriali di tali territori prendendo come riferimento le rispettive coordinate geografiche.

149. Tuttavia, dall'accordo concluso dall'Unione europea con il Regno del Marocco dovrebbe essere chiaro almeno quale parte dei diritti di pesca dell'Unione europea si riferisce alle acque adiacenti al Regno del Marocco e quale fa riferimento alle acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale.

150. Solo in una siffatta situazione si può accertare con chiarezza che l'Unione europea ha cercato di trattare il Regno del Marocco come sovrano in relazione al proprio territorio e come autorità amministratrice («*de facto*») per quanto riguarda il territorio del Sahara occidentale.

151. La conclusione di cui sopra non è inficiata dall'espressione della posizione politica dell'Unione europea, contenuta nello scambio di lettere, per quanto riguarda il trattamento del territorio del Sahara occidentale.

152. Non escludo che, in determinate circostanze, la presa in considerazione di tale tipo di dichiarazioni possa «orientare» la conclusione della Corte a favore della validità di un atto legato allo stabilimento, da parte dell'Unione europea, di relazioni con uno Stato o territorio terzo [97].

153. Tuttavia, di per sé, un'espressione della posizione politica dell'Unione europea non può «porre rimedio» al mancato trattamento del territorio del Sahara occidentale come separato e distinto dal territorio del Regno del Marocco nell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile e nel protocollo di attuazione.

154. Pertanto, approvando la conclusione dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile e del protocollo di attuazione con il Regno del Marocco, il Consiglio non ha rispettato una parte del diritto all'autodeterminazione del popolo del Sahara occidentale, come interpretato dalla Corte nelle sentenze Consiglio/Front Polisario e Western Sahara Campaign UK.

5. Rispetto del diritto al godimento delle risorse naturali

155. Il mancato trattamento separato e distinto delle acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale e di quelle adiacenti al territorio del Regno del Marocco nell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile e nel protocollo di attuazione ha conseguenze anche sul diritto del popolo del Sahara occidentale di beneficiare delle risorse naturali delle acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale.

95 V. considerando 5 della decisione controversa.

96 V. punto 2 della lettera dell'Unione Europea nello scambio di lettere.

97 V., per analogia, sentenza del 17 gennaio 2023, Spagna/Commissione (C-632/20 P, EU:C:2023:28, punto 52), in cui la Corte ha sostenuto il suo ragionamento facendo riferimento a una simile clausola «di non pregiudizio» per quanto riguarda la partecipazione dell'autorità nazionale di regolamentazione del Kosovo ai lavori dell'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche.

156. Il diritto all'autodeterminazione, che vincola l'Unione europea nelle sue relazioni con il Regno del Marocco per quanto riguarda il territorio del Sahara occidentale, implica il diritto del popolo del Sahara occidentale al godimento delle risorse naturali del territorio non autonomo del Sahara occidentale, incluse le acque adiacenti [98].

157. Tuttavia, nelle sentenze Consiglio/Front Polisario e Western Sahara Campaign UK, la Corte non ha discusso tale aspetto del diritto all'autodeterminazione. Esso è pertanto escluso dall'ambito di applicazione delle impugnazioni di cui trattasi.

158. Ciononostante, l'obbligo a carico dell'Unione europea di garantire che la popolazione del Sahara occidentale benefici di un accordo che consenta possibilità di pesca nelle acque adiacenti al territorio non autonomo del Sahara occidentale consegue indipendentemente dalla sua adesione all'UNCLOS [99].

159. Al riguardo, osservo che il punto 1, lettera a), della risoluzione III, contenuto nell'allegato all'Atto finale della terza conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare, che costituisce in tal senso parte integrante dell'UNCLOS, dichiara che «nel caso di un territorio il cui popolo non ha avuto accesso alla piena indipendenza o ad un altro regime di autonomia riconosciuto dalle Nazioni Unite o di un territorio sotto il dominio coloniale, le disposizioni relative a diritti o a interessi previsti dall'[UNCLOS] sono applicate a favore del popolo di tale territorio al fine di promuovere la sua prosperità e il suo sviluppo».

160. Di conseguenza, in virtù degli obblighi internazionali dell'Unione europea nei confronti di tale convenzione, l'accordo di partenariato per una pesca sostenibile e il protocollo di attuazione, nella misura in cui tali atti dell'Unione comportano l'accesso a dette acque, devono essere attuati a beneficio del popolo del Sahara occidentale, al fine di promuoverne il benessere e lo sviluppo [100].

161. Nel caso di specie, è vero che l'accordo di partenariato per una pesca sostenibile e il protocollo di attuazione stabiliscono il requisito di un'«equa distribuzione geografica e sociale» dei benefici socioeconomici derivanti dalla contropartita finanziaria versata dall'Unione europea al Regno del Marocco.

162. Tuttavia, come chiarisce in sostanza il Tribunale al punto 316 della sentenza impugnata, senza essere contestato nel merito di tale constatazione, dalle disposizioni dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile, del protocollo di attuazione o dello scambio di lettere non risulta il modo in cui «il principio dell'equa ripartizione geografica e sociale della contropartita finanziaria venga attuato in maniera differenziata nel territorio del Sahara occidentale e nel territorio del Marocco».

98 V. conclusioni da me presentate nelle cause riunite C-779/21 P e C-799/21 P Commissione e Consiglio/Front Polisario, paragrafi da 190 a 192. V. altresì, in generale, Wrange, P., «Self-Determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara», *Israel Law Review*, Vol. 52(1), 2019, pag. 3 e Kassoti, E., «The Empire Strikes Back: The Council Decision Amending Protocols 1 and 4 to the EU-Morocco Association Agreement», *European Papers*, vol. 4(1), 2019, pagg. da 313 a 316. Analogamente, New York City Bar Association, «Report on legal issues involved in the Western Sahara dispute: use of natural resources», Committee on United Nations, 2011, pagg. da 27 a 30.

99 L'Unione europea (allora Comunità europea) ha approvato la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare («UNCLOS») nel 1998. V. decisione 98/392/CE del Consiglio, del 23 marzo 1998 concernente la conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 e dell'accordo del 28 luglio 1994, relativo all'attuazione della parte XI della convenzione (GU 1998, L 179, pag. 1).

100 V. altresì, in tal senso, lettera del 29 gennaio 2002 del Sottosegretario generale per gli Affari giuridici, consigliere giuridico, indirizzata al Presidente del Consiglio di sicurezza (S/2002/161), punto 22. Analogamente, Kenny, J.K., «Resolution III of the 1982 Convention on the Law of the Sea and the Timor Gap Treaty», *Washington International Law Review*, vol. 2(1), 1993, pag. 147 (che indica che i documenti preparatori alla risoluzione III «chiariscono il principio di base della risoluzione: i popoli non autonomi dovrebbero beneficiare delle risorse del loro territorio»» [traduzione libera; NdT]).

163. A mio avviso, per garantire che il popolo del Sahara occidentale non sia privato dei diritti legittimi sulle proprie risorse naturali sarebbe necessario, tra l'altro, che solo la popolazione del territorio del Sahara occidentale traesse beneficio dai proventi derivanti dallo sfruttamento delle sue risorse naturali.

164. Non escludo che l'incertezza relativa al soddisfacimento di tale requisito da parte dell'Unione europea avrebbe potuto essere fugata attraverso la presentazione, da parte delle istituzioni dell'Unione, del «metodo» e/o del «criterio di ripartizione» che il Regno del Marocco avrebbe dovuto presentare alla commissione mista, come richiesto dal protocollo di attuazione (v. paragrafo 40 delle presenti conclusioni).

165. Tuttavia, nessuna informazione in tal senso è contenuta negli atti di causa [101].

166. In modo analogo, anche in assenza di un siffatto metodo e di un tale criterio di ripartizione, elementi di prova sufficienti del controllo rigoroso da parte del commissione mista (v. paragrafo 41 delle presenti conclusioni) in merito alla ripartizione della contropartita finanziaria versata dall'Unione europea a fronte dell'accesso e dello sfruttamento delle acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale potrebbero soddisfare gli obblighi dell'Unione europea di rispettare lo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali delle acque adiacenti al Sahara occidentale [102].

167. Tuttavia, anche in questo caso, non vi sono informazioni negli atti di causa che indichino se la suddetta commissione abbia svolto un qualche tipo di controllo e, in caso affermativo, in che modo abbia accertato la necessaria ripartizione della contropartita finanziaria.

168. Per le ragioni sopra esposte, ritengo che l'accordo di partenariato per una pesca sostenibile e il protocollo di attuazione non soddisfino il requisito di trattare il territorio del Sahara occidentale come «separato e distinto» da quello del Regno del Marocco.

169. Poiché tale obbligo risulta dalle sentenze Consiglio/Front Polisario e Western Sahara Campaign UK, il terzo motivo del Front Polisario, dedotto in primo grado, dovrebbe essere accolto e la decisione controversa annullata su tale base.

170. Propongo pertanto alla Corte di respingere le impugnazioni del Consiglio e della Commissione e di confermare la sentenza impugnata, sebbene sulla base di una motivazione diversa.

101 Né sono stata in grado di ottenere tali informazioni dal registro dei documenti del Consiglio. Le uniche informazioni disponibili al pubblico sono quelle contenute nella valutazione finale del 2023, una relazione commissionata dalla Commissione non facente parte del fascicolo di causa, che sembra spiegare che un criterio di ripartizione è stato presentato alla commissione mista e che la ripartizione risultante ha subordinato la contropartita finanziaria per l'accesso della flotta dell'Unione alla «distribuzione geografica delle catture» (v. valutazione finale del 2023, pag. 38). A sostegno di tale constatazione, la valutazione finale del 2023 indica che il 95% dei proventi dell'accesso e il 99% dei canoni di accesso sono stati distribuiti al territorio del Sahara occidentale (v. pag. 38), circostanza che «la commissione mista ritiene equa» (v. valutazione finale del 2023, pag. v, punto 33). Non escludo che una verifica di tali cifre da parte delle istituzioni dell'Unione possa fugare i miei dubbi sull'adeguatezza della contropartita derivante dallo sfruttamento delle risorse naturali del popolo del Sahara occidentale; tuttavia, in assenza di ulteriori informazioni e di una discussione dinanzi alla Corte su tale questione, non sono in grado di concludere se la conclusione della relazione sulla valutazione finale del 2023 sia giustificata.

102 Pertanto, in linea di principio, concordo con l'affermazione della Commissione secondo cui un linguaggio di compromesso che porti allo stesso risultato richiesto dalla risoluzione 2554 (XXIV) e dal punto 1, lettera a), della risoluzione III potrebbe essere accettabile dal punto di vista degli obblighi dell'Unione europea di rispettare i diritti legittimi della popolazione del Sahara occidentale sulle proprie risorse naturali.

IV. Conseguenze

171. Come previsto dall'articolo 264, secondo comma, TFUE, la Corte precisa, ove lo reputi necessario, gli effetti concreti dell'atto di cui trattasi che devono essere considerati definitivi.

172. Poiché il protocollo di attuazione è giunto a scadenza nel luglio 2023, attualmente le navi dell'Unione europea non possono svolgere attività di pesca nelle acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale. Ciò è stato confermato anche in udienza.

173. Ciò detto, come ha chiarito il Tribunale, «l'annullamento della decisione [controversa] con effetto immediato può comportare gravi conseguenze sull'azione esterna dell'Unione e rimettere in discussione la certezza del diritto degli impegni internazionali ai quali essa ha acconsentito e che vincolano le istituzioni e gli Stati membri» [103].

174. Inoltre, non escludo che l'annullamento immediato della decisione controversa possa avere gravi ripercussioni su un gran numero di rapporti giuridici conclusi in buona fede.

175. Se la Corte dovesse quindi scegliere di seguire le mie conclusioni, proporrei di mantenere l'effetto della decisione controversa, per un periodo ragionevole, che non superi i due anni dalla data di pronuncia della sentenza nella presente causa, al fine di concludere con il Regno del Marocco le modifiche necessarie all'accordo di partenariato per una pesca sostenibile.

V. Conclusione

176. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di respingere le impugnazioni del Consiglio e della Commissione.

[103] Sentenza impugnata, punto 368.