

**La Corte di giustizia annulla la sentenza T-512/12, *Fronte Polisario c. Consiglio*: l'accordo tra l'Unione e il Regno del Marocco relativo a misure di liberalizzazione in materia di agricoltura e di pesca non si applica al territorio del Sahara occidentale**

PAOLA MORI

1. Con la sentenza del 21 dicembre 2016, [C-104/16P](#), *Consiglio c. Fronte Polisario* la Grande Camera della Corte di giustizia ha annullato la sentenza del Tribunale del 10 dicembre 2015, [T-512/12](#), *Fronte Polisario c. Consiglio*, dichiarando irricevibile il ricorso del Fronte Polisario e condannandolo alle spese sostenute dal Consiglio.

Si ricorderà che con tale sentenza il Tribunale aveva annullato, su ricorso del Fronte Polisario, movimento di liberazione del popolo saharawi, la decisione [2012/497/UE](#) del Consiglio relativa alla conclusione dell'Accordo tra l'Unione europea e il Marocco in merito a misure di liberalizzazione reciproche per i prodotti agricoli, i prodotti agricoli trasformati, il pesce e i prodotti della pesca (di seguito l'Accordo di liberalizzazione). L'Accordo di liberalizza-

zione si inserisce nel più ampio contesto normativo dell'[Accordo euromediterraneo](#) che istituisce l'associazione tra le Comunità europee e i suoi Stati, da una parte, e il Marocco, dall'altra, (firmato il 26 febbraio 1996 ed entrato in vigore il 1° marzo 2000) del quale ha, in particolare, modificato l'art. 17, par. 1, e il Protocollo n. 1, determinando la sostanziale abolizione o riduzione dei dazi applicabili ai prodotti agricoli, ai prodotti agricoli trasformati, ai pesci e ai prodotti della pesca originari del Marocco.

Respinte le eccezioni di irricevibilità del Consiglio e della Commissione secondo i quali il Fronte Polisario non aveva dimostrato l'esistenza di personalità giuridica e la capacità di agire in giudizio, il Tribunale aveva riconosciuto la legittimazione ad agire del Fronte Polisario. Il giudice di primo grado aveva infatti affermato che, in assenza di una clausola espressa di esclusione, l'Accordo di liberalizzazione si applicava anche al territorio del Sahara occidentale o almeno alla maggior parte di esso, che è quella controllata dal Marocco. Da tale presupposto il Tribunale aveva poi tratto la conseguenza che il Fronte Polisario, riconosciuto dalle Nazioni Unite come rappresentante del popolo saharawi, era direttamente e individualmente interessato dalla decisione contestata. E quanto al merito aveva considerato che, poiché «la sovranità del Marocco sul Sahara occidentale non è riconosciuta né dall'Unione né dai suoi Stati membri e neppure, più in generale, dall'ONU, nonché alla luce dell'assenza di qualsivoglia mandato internazionale atto a giustificare la presenza marocchina sul detto territorio», il Consiglio «era tenuto ad accertarsi esso stesso che non vi fossero indizi di uno sfruttamento delle risorse naturali del territorio del Sahara occidentale sotto il controllo marocchino che potesse svolgersi a danno dei suoi abitanti e che potesse arrecare pregiudizio ai loro diritti fondamentali, non potendo limitarsi a ritenere che spetti al

Regno del Marocco garantire che non si verifichi uno sfruttamento siffatto» (punto 241).

La sentenza del Tribunale ha quindi toccato aspetti di un contenzioso internazionale, quello del Sahara occidentale, il quale figura nell'elenco dei territori non autonomi ai sensi dell'art. 73 della Carta delle Nazioni Unite, irrisolto da decenni e rispetto al quale si contrappongono le pretese territoriali del Marocco a quelle del Fronte Polisario all'indipendenza. Non meraviglia perciò che, anche in considerazione delle relazioni strategiche che intercorrono tra l'Unione europea e il Marocco nel quadro della Politica Europea di Vicinato, la conclusione cui è arrivato il Tribunale abbia suscitato la reazione del Governo marocchino, il quale ha infatti sospeso per protesta le relazioni diplomatiche con l'Unione europea (sulla sentenza del Tribunale v. A. ANNONI, *C'è un giudice per il Sahara occidentale?*, in *Riv. dir. int.*, 2016, p. 866 ss.; P. MORI, *La sentenza T-512/12, Fronte Polisario c. Consiglio: un'incerta qualificazione giuridica del rappresentante del popolo sahwawi*, in questo [Osservatorio](#), maggio 2016).

La delicatezza della situazione ha pertanto determinato il Consiglio ad accompagnare l'impugnazione della sentenza di primo grado con la richiesta di trattare la causa con procedura accelerata. Richiesta, questa, accolta dalla Corte in quanto «l'annulation d'un acte tel que la décision litigieuse, sans maintien dans le temps de ses effets, est susceptible d'avoir des conséquences négatives importantes sur les relations de l'Union avec l'État tiers concerné», [ord. 7 aprile 2016](#)).

2. Nella sua conseguente sentenza la Corte ha affrontato in primo luogo la questione su cui si è sviluppata l'argomentazione del Tribunale, ovvero quella dell'applicabilità o meno dell'Accordo di liberalizzazione al territorio del Sahara occidentale. È infatti evidente che nel caso in cui l'accordo non risultasse applicabile a tale territorio non vi sarebbe «alcuna incidenza sugli eventuali diritti e obblighi dell'altra parte dell'accordo, per quanto riguarda detto territorio» (punto 82) e non si porrebbe quindi neppure la questione della capacità a stare in giudizio del Fronte Polisario e della sua legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 263, quarto comma, TFUE.

In via preliminare e per inciso, occorre qui precisare che, essendo stato concluso tra le stesse parti dell'Accordo di associazione, l'Accordo di liberalizzazione, in quanto trattato posteriore vertente su taluni aspetti specifici e limitati di una materia già disciplinata dal primo, deve essere considerato come subordinato a quest'ultimo e interpretato coerentemente ad esso. Di conseguenza la questione della definizione dell'ambito territoriale di applicazione dell'Accordo di liberalizzazione, deve essere risolta facendo riferimento all'art. 94 dell'Accordo di associazione ai sensi del quale esso si applica ai territori in cui si applicano i Trattati dell'Unione, da una parte, e al «territorio del Regno del Marocco», dall'altra.

A questo proposito la Corte ha innanzitutto censurato il Tribunale là dove esso ha dichiarato che, tenuto conto della posizione del Marocco secondo il quale il Sahara occidentale era parte integrante del suo territorio e del fatto che il Consiglio e la Commissione erano a conoscenza di tale posizione al momento della conclusione dell'Accordo di associazione e, infine, dell'assenza di pattuizioni

che escludevano il Sahara occidentale dall'ambito di applicazione territoriale di tale accordo, si doveva ritenere che «le parti dell'accordo di associazione fossero tacitamente concordi nell'interpretare i termini "territorio del Regno del Marocco" di cui all'articolo 94 dello stesso nel senso che tale articolo includeva altresì detto territorio» (punto 85).

La Corte ha infatti ritenuto che per arrivare a tale conclusione il Tribunale non abbia correttamente ed esaustivamente fatto riferimento alle regole di diritto internazionale sull'interpretazione dei trattati, limitandosi a prendere in considerazione la regola d'interpretazione enunciata all'art. 31, par. 1, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, secondo cui un trattato deve essere interpretato in buona fede seguendo il senso ordinario da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo. E invece esso avrebbe dovuto considerare anche quanto previsto dal par. 3, lett. c), dello stesso articolo, ai sensi del quale l'interprete deve tener conto di qualsiasi regola pertinente di diritto internazionale applicabile nei rapporti fra le parti di un trattato.

Da questo punto di vista, secondo la Corte, le regole di diritto internazionale a cui sarebbe stato necessario far riferimento nel caso sono tre: il principio di autodeterminazione dei popoli, la regola codificata all'art. 29 della Convenzione di Vienna, ai sensi del quale «a meno che un'intenzione diversa non si ricavi dal trattato o non risulti per altra via, un trattato vincola ciascuna delle parti rispetto all'intero suo territorio» e il principio dell'effetto relativo dei trattati, codificato dall'art. 34 della stessa Convenzione.

3. Ricordando la natura consuetudinaria e il carattere di principio essenziale del diritto internazionale, opponibile *erga omnes*, del principio di autodeterminazione, applicabile a tutti i territori non autonomi e a tutti i popoli non ancora acceduti all'indipendenza, la Corte ha così precisato che il Sahara occidentale, in quanto territorio non autonomo, «ha, in virtù della [Carta delle Nazioni Unite] uno status separato e distinto ... rispetto a quello di qualsiasi Stato». Di conseguenza, come del resto sostenuto anche dalla Commissione e dal Consiglio e come rilevato dall'Avvocato generale Wathelet nelle sue [conclusioni](#), il riferimento al «territorio del Marocco» contenuto nell'art. 94 dell'Accordo di associazione non può essere inteso «in modo da includere il Sahara occidentale nell'ambito di applicazione territoriale di detto accordo» (punto 92).

4. Per quanto riguarda invece la norma consuetudinaria sull'ambito territoriale d'efficacia dei trattati, codificata nell'art. 29 della Convenzione di Vienna, la Corte chiarisce che i termini «suo territorio», interpretati letteralmente, indicano lo «spazio geografico sul quale tale Stato esercita la pienezza delle competenze riconosciute alle entità sovrane dal diritto internazionale, ad esclusione di ogni altro territorio», cioè «come un territorio che può trovarsi sotto la sola giurisdizione o sotto la sola responsabilità internazionale di detto Stato».

Inoltre, dalla prassi internazionale emerge che l'applicazione di un trattato oltre il territorio di uno Stato contraente necessita un'espressa previsione in tale senso. Pertanto, una deroga a quella regola generale, ovvero la possibilità che un trattato vincoli uno

Stato rispetto ad un altro territorio, potrebbe dunque ammettersi soltanto qualora tale intenzione si ricavi dal trattato o risulti per altra via.

Queste affermazioni trovano riscontro nell'ampia analisi della prassi internazionale in materia svolta dall'Avvocato generale, analisi che documenta la posizione degli Stati Uniti e degli Stati EFTA secondo i quali il Sahara occidentale non rientra nell'ambito di applicazione territoriale degli accordi di libero scambio conclusi con il Regno del Marocco e ciò nonostante che tali accordi, al pari dell'Accordo di associazione con l'UE, non escludano espressamente il Sahara occidentale dal loro ambito di applicazione territoriale (v. punto 77 ss. e note 40 e 41 delle conclusioni).

La Corte censura dunque il Tribunale il quale, dalla circostanza che il Consiglio e la Commissione erano a conoscenza della posizione del Marocco per il quale l'Accordo di associazione era applicabile anche al Sahara occidentale, ha dedotto che «tali istituzioni avessero tacitamente accettato detta posizione» (punto 99) e quindi fossero «tacitamente concordi con il Marocco nell'interpretare i termini “territorio del Marocco”» contenuti nell'art. 94 dell'Accordo di associazione come comprensivi del Sahara occidentale (punto 85).

5. Sul terzo punto, poi, la Corte rileva come, dovendo il Sahara occidentale e il suo popolo essere considerati come «terzo», il Tribunale avrebbe dovuto tener conto del principio *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, codificato nell'art. 34 della Convenzione di Vienna, e del fatto che, sempre in forza del principio dell'effetto

relativo dei trattati, l'applicazione di un accordo internazionale a un terzo deve avere il consenso di questo (in precedenza, in senso analogo, v. CGUE, 25 febbraio 2010, [C-386/08](#), *Brita*, punto 44).

Ebbene, proprio tale circostanza deve essere esclusa nel caso di specie, in quanto non risulta che il popolo sahwawi, il quale, secondo quanto riconosciuto dalla Corte internazionale di giustizia nel [parere](#) del 1974 e dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella risoluzione [34/37](#), gode del diritto di autodeterminazione, abbia espresso tale consenso (punti 104-106).

**6.** La sentenza si sofferma anche sulla questione della rilevanza dell'applicazione *de facto* dell'Accordo di associazione e di quello di liberalizzazione al territorio del Sahara occidentale, ai fini dell'interpretazione dell'art. 94 dell'Accordo di associazione. Dagli atti di causa è infatti emerso che il regime di preferenze tariffarie ivi previsto veniva in taluni casi applicato ai prodotti originari del Sahara occidentale.

Secondo il Tribunale, tale prassi, successiva alla conclusione dell'accordo, avrebbe provato la formazione di un accordo delle parti, Marocco e Unione europea, modificativo dell'art. 94 dell'Accordo di associazione e tale da estendere l'ambito di applicazione anche alla parte del territorio del Sahara occidentale controllata dal Marocco.

La Corte osserva, però, che ai sensi dell'art. 31, par. 3, lett. b) della Convenzione di Vienna una prassi successivamente seguita nell'applicazione del trattato assume rilievo solo nella misura in cui sia espressione della formazione di «un accordo delle parti in

materia di interpretazione del medesimo». Nel caso in esame, per ammissione tanto del Consiglio e della Commissione, quanto del Fronte Polisario, l'applicazione dei due accordi sul territorio del Sahara occidentale rivestiva carattere *de facto* e non è idonea a dimostrare l'esistenza di un accordo tra le parti diretto a considerare gli accordi come giuridicamente applicabili a quel territorio (punto 122 ss.). Una conclusione diversa avrebbe infatti implicato l'ammissione da parte dell'Unione dell'intenzione di eseguire tali accordi in violazione del diritto internazionale, in quanto contrastante con i principi di autodeterminazione e dell'effetto relativo dei trattati, risultando per ciò stesso incompatibile con il principio di buona fede.

Su questo punto, del resto, lo stesso l'Avvocato generale aveva chiarito che, sebbene una «prassi successivamente seguita» ai sensi dell'art. 31, par. 3, lett. b), della Convenzione di Vienna, possa essere tenuta in considerazione ai fini dell'interpretazione dell'accordo, qualora la stessa sia contraria al senso ordinario dei suoi termini, essa potrà prevalere su tali termini, soltanto nella misura in cui «costituisca una prassi, nota e accettata dalle parti, sufficientemente diffusa e dalla durata sufficientemente lunga da costituire di per sé un nuovo accordo» (punto 96); ciò perché è «necessario che sussista una *concordanza indubbia fra le posizioni delle parti* e che tali posizioni abbiano potuto determinare il senso di una disposizione del trattato». Secondo l'Avvocato generale, però, gli elementi addotti dal Fronte Polisario nel suo ricorso e analizzati dal Tribunale nella sentenza di primo grado non sono sufficienti a dimostrare l'esistenza di «una prassi successivamente seguita» in tal senso e anzi dimostrano come il Marocco abbia una concezione totalmente diversa dei fatti da quella dell'Unione (punto 100 delle conclusioni e punto 100 della sentenza del Tribunale).

Alla luce di questo complesso di valutazioni, la Corte è giunta alla conclusione che il Tribunale ha commesso un errore di diritto ritenendo che l'Accordo di liberalizzazione fosse applicabile al territorio del Sahara occidentale, e più specificamente alla parte di tale territorio controllato dal Regno del Marocco, in quanto «una siffatta interpretazione non può essere giustificata né dal testo dell'accordo di associazione, né da quello dell'accordo di liberalizzazione, né, infine, dalle circostanze che hanno caratterizzato la conclusione di tali due accordi». La sentenza di primo grado è stata pertanto annullata e la Corte ha statuito definitivamente sul ricorso del Fronte Polisario.

7. In considerazione del fatto che l'accordo di liberalizzazione non si applica al territorio del Sahara occidentale, la Corte ha ritenuto di non affrontare la questione della legittimazione ad agire del Fronte Polisario in quanto questo «non può in ogni caso essere considerato ... come avente la legittimazione ad agire per l'annullamento della decisione impugnata» (punto 133).

Su questo punto vale la pena di osservare che l'Avvocato generale, il quale ha affrontato in subordine la questione della capacità d'agire del Fronte Polisario, contestata dal Consiglio e dalla Commissione, aveva invece concluso in senso positivo. Ricordando come la giurisprudenza della Corte abbia tradizionalmente escluso al riguardo un approccio troppo formalistico o rigido, egli aveva infatti sostenuto che il Fronte Polisario, in quanto rappresentante del popolo saharawi, ha la capacità a stare in giudizio per tutelarne il diritto all'autodeterminazione e alla sovranità permanente sulle risorse naturali (punto 116 ss.).

Per contro l'Avvocato generale aveva considerato irricevibile il ricorso in quanto privo di incidenza diretta e individuale, secondo quanto richiesto dall'art. 236, quarto comma, TFUE. A suo avviso, infatti, il Fronte Polisario «è riconosciuto dall'ONU soltanto come il rappresentante del popolo del Sahara occidentale nel *processo politico* destinato a risolvere la questione dell'autodeterminazione del popolo di tale territorio», mentre «la missione del Front Polisario non riguarda affatto questioni di ordine economico e sociale» (punto 185 s.). In altri termini, il Fronte Polisario godrebbe di una personalità e quindi di una capacità limitata perchè strettamente e unicamente funzionale al processo di autodeterminazione del popolo saharawi.

**8.** Con l'annullamento della sentenza di primo grado e la condanna al pagamento delle spese sostenute dal Consiglio, il Fronte Polisario subisce una pesante sconfitta giudiziaria.

E tuttavia la motivazione della sentenza, con i suoi ampi e argomentati richiami al diritto internazionale, e in particolare al principio di autodeterminazione, si risolve in un suo indubbio successo politico, visto che, richiamando la risoluzione 34/37 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e il parere della Corte internazionale di giustizia del 1974, la Corte finisce per riconoscere al Fronte Polisario lo status di «rappresentante del popolo del Sahara occidentale» al fine di negoziare una soluzione pacifica della questione di quel territorio. Ma ancor più viene da essa evidenziato come, in forza del principio di autodeterminazione, il territorio del Sahara occidentale abbia uno status separato e distinto da quello di qualsiasi altro Stato, compreso quello del Marocco.

Affermazione, quest'ultima, che comporta, in maniera neppure tanto implicita, il non riconoscimento delle pretese territoriali del Regno alawida.

Va infine sottolineato come la Corte abbia rilevato che l'assenza di una manifestazione di consenso del popolo saharawi, in quanto «terzo» ai sensi del principio dell'effetto relativo dei trattati, all'applicazione dell'Accordo di associazione e di quello di liberalizzazione, ne comporta l'inapplicabilità al territorio del Sahara occidentale.

Alla luce di queste statuizioni quell'applicazione *de facto* dei due accordi al territorio del Sahara occidentale emersa nel corso delle due cause dovrà inevitabilmente essere riconsiderata dalle istituzioni politiche dell'Unione, le quali dovranno allineare la loro azione negoziale ed esecutiva alla valutazione giuridica della Corte di giustizia (per considerazioni analoghe v. [M. W. GHERING, \*EU/Morocco relations and the Western Sahara: the ECJ and international law\*](#), in *EU Law Analysis*, 23 dicembre 2016).