

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

10 dicembre 2015\*

«Relazioni esterne — Accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione e il Marocco — Liberalizzazione reciproca per i prodotti agricoli, i prodotti agricoli trasformati, il pesce e i prodotti della pesca — Applicazione dell'accordo al Sahara occidentale — Fronte Polisario — Ricorso di annullamento — Capacità di agire — Incidenza diretta e individuale — Ricevibilità — Conformità al diritto internazionale — Obbligo di motivazione — Diritti della difesa»

Nella causa T-512/12,

**Fronte di liberazione popolare di saguia-el-hamra e del rio de oro (Fronte Polisario)**,  
rappresentato inizialmente da C.-E. Hafiz e G. Devers, successivamente da G. Devers, avvocati,

ricorrente,

contro

**Consiglio dell'Unione europea**, rappresentato da S. Kyriakopoulou, Á. de Elera-San Miguel Hurtado,  
A. Westerhof Löfflerová e N. Rouam, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da

**Commissione europea**, rappresentata inizialmente da F. Castillo de la Torre, E. Paasivirta e  
D. Stefanov, successivamente da F. Castillo de la Torre e E. Paasivirta, in qualità di agenti,

interveniente,

avente ad oggetto la domanda d'annullamento della decisione 2012/497/UE del Consiglio, dell'8 marzo 2012, relativa alla conclusione dell'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 L 241, pag. 2),

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione),

composto da D. Gratsias (relatore), presidente, M. Kancheva e C. Wetter, giudici,

cancelliere: S. Bukšek Tomac, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 16 giugno 2015,

ha pronunciato la seguente

\* Lingua processuale: il francese.

## Sentenza

### Fatti

#### *Sullo status internazionale del Sahara occidentale*

- 1 Il Sahara occidentale è un territorio dell’Africa nord-occidentale, delimitato a nord dal Marocco, a nord-est dall’Algeria, a est e a sud dalla Mauritania, mentre la sua costa occidentale dà sull’Atlantico. È stato colonizzato dal Regno di Spagna a seguito della conferenza di Berlino (Germania) del 1884 e, a partire dalla seconda guerra mondiale, è stato una provincia spagnola. A seguito della sua indipendenza, nel 1956, il Regno del Marocco ha rivendicato la «liberazione» del Sahara occidentale, ritenendo che detto territorio gli appartenesse.
- 2 Il 14 dicembre 1960 l’Assemblea generale dell’Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) ha adottato la risoluzione 1514 (XV) sulla concessione dell’indipendenza ai paesi e ai popoli coloniali.
- 3 Nel 1963, a seguito di una comunicazione di informazioni da parte del Regno di Spagna in applicazione dell’articolo 73, lettera e), della Carta delle Nazioni Unite, l’ONU ha inserito il Sahara occidentale nel suo elenco dei territori non autonomi, ove compare a tutt’oggi.
- 4 Il 20 dicembre 1966 l’Assemblea generale dell’ONU ha adottato la risoluzione 2229 (XXI) sulla questione dell’Ifni e del Sahara spagnolo, ribadendo il «diritto inalienabile de[l] popol[o] (...) del Sahara spagnolo all’autodeterminazione». Essa ha chiesto al Regno di Spagna, nella sua veste di potenza amministratrice, di «definire quanto prima, conformemente alle aspirazioni della popolazione autoctona del Sahara spagnolo e in consultazione con i governi marocchino e mauritano nonché con ogni altra parte interessata, le modalità dell’organizzazione di un referendum da svolgersi sotto l’egida dell’[ONU] per consentire alla popolazione autoctona del territorio di esercitare liberamente il proprio diritto all’autodeterminazione».
- 5 Il ricorrente, il Fronte di liberazione popolare di saguia-el-hamra e del rio de oro (Fronte Polisario), è stato costituito il 10 maggio 1973. Ai sensi dell’articolo 1 del suo statuto, redatto in occasione del suo tredicesimo congresso tenutosi nel dicembre 2011, esso rappresenta «un movimento di liberazione nazionale, frutto della lunga resistenza saharawi contro le varie forme di occupazione straniera».
- 6 Il 20 agosto 1974 il Regno di Spagna ha informato l’ONU che si proponeva di organizzare, sotto l’egida di quest’ultima, un referendum nel Sahara occidentale.
- 7 Con la sua risoluzione 3292 (XXIX) sulla questione del Sahara spagnolo, adottata il 13 dicembre 1974, l’Assemblea generale dell’ONU ha deciso di chiedere alla Corte internazionale di giustizia un parere consultivo vertente sulla questione se il Sahara occidentale (Rio de Oro e Sakiet el Hamra) fosse, al momento della sua colonizzazione da parte del Regno di Spagna, un territorio di nessuno (terra nullius). In caso di risposta negativa a questa prima domanda, alla Corte internazionale di giustizia è stato altresì chiesto di pronunciarsi sulla questione dei vincoli giuridici del Sahara occidentale con il Regno del Marocco e l’insieme mauritano. L’Assemblea generale dell’ONU ha inoltre invitato il Regno di Spagna, da essa qualificato come potenza amministratrice, a sospendere il referendum che intendeva organizzare nel Sahara occidentale, fintanto che non si fosse pronunciata sulla politica da perseguire per accelerare il processo di decolonizzazione del territorio. Essa ha inoltre pregato il comitato speciale incaricato di studiare la situazione con riferimento all’applicazione della sua risoluzione citata al precedente punto 2 «di seguire la situazione sul territorio, anche con l’invio di una missione di visita sul territorio».

- 8 Il 16 ottobre 1975 la Corte internazionale di giustizia ha rilasciato il parere consultivo richiesto (Sahara occidentale, parere consultivo, CIJ Recueil 1975, pag. 12). Secondo detto parere, il Sahara occidentale (Rio de Oro e Sakiet el Hamra) non era un territorio di nessuno (*terra nullius*) al momento della colonizzazione da parte del Regno di Spagna. La Corte internazionale di giustizia ha inoltre rilevato nel suo parere che il Sahara occidentale aveva, con il Regno del Marocco e con l'insieme mauritano, taluni vincoli giuridici, ma che gli elementi e le informazioni a sua conoscenza non dimostravano l'esistenza di alcun vincolo di sovranità tra il Sahara occidentale, per un verso, e il Regno del Marocco o l'insieme mauritano, dall'altro. Al punto 162 del suo parere essa ha pertanto affermato di non aver rilevato l'esistenza di vincoli giuridici tali da modificare l'applicazione della risoluzione 1514 (XV) dell'Assemblea generale dell'ONU, del 14 dicembre 1960, sulla concessione dell'indipendenza ai paesi e ai popoli coloniali (v. punto 2 supra) con riferimento alla decolonizzazione del Sahara occidentale e, in particolare, all'applicazione del principio di autodeterminazione mediante la libera e autentica espressione della volontà delle popolazioni del territorio.
- 9 Nell'autunno del 1975 la situazione nel Sahara occidentale si è deteriorata. In un discorso pronunciato il giorno stesso della pubblicazione del citato parere della Corte internazionale di giustizia, il re del Marocco, ritenendo che «tutti» avessero riconosciuto che il Sahara occidentale apparteneva al Marocco e che ai marocchini non restava altro che «occupare il [loro] territorio», ha fatto appello all'organizzazione di una «marcia pacifica» verso il Sahara occidentale, con la partecipazione di 350 000 persone.
- 10 Il Consiglio di sicurezza dell'ONU (in prosieguo: il «Consiglio di sicurezza») ha esortato le parti coinvolte e interessate a dar prova di cautela e moderazione e ha espresso la propria preoccupazione con riferimento alla grave situazione nella regione mediante tre risoluzioni sul Sahara occidentale, vale a dire le risoluzioni 377 (1975), del 22 ottobre 1975, 379 (1975), del 2 novembre 1975, e 380 (1975), del 6 novembre 1975. Nell'ultima di queste esso ha deplorato lo svolgimento della marcia annunciata dal re del Marocco e ha chiesto al Regno del Marocco l'immediato ritiro dal territorio del Sahara occidentale di tutti i partecipanti alla marcia stessa.
- 11 Il 14 novembre 1975 il Regno di Spagna, il Regno del Marocco e la Repubblica islamica di Mauritania hanno sottoscritto a Madrid (Spagna) una dichiarazione di principio sul Sahara occidentale (accordi di Madrid). In tale dichiarazione il Regno di Spagna ha ribadito la propria determinazione a decolonizzare il Sahara occidentale. È stato inoltre convenuto che i poteri e le responsabilità del Regno di Spagna, in veste di potenza amministratrice del Sahara occidentale, sarebbero stati trasferiti a un'amministrazione tripartita temporanea.
- 12 Il 26 febbraio 1976 il Regno di Spagna ha informato il Segretario generale dell'ONU che, a partire da tale data, esso poneva fine alla propria presenza sul territorio del Sahara occidentale e che si riteneva ormai svincolato da qualsiasi responsabilità di carattere internazionale relativa alla sua amministrazione. Nel frattempo, nel Sahara occidentale era esploso un conflitto armato tra il Regno del Marocco, la Repubblica islamica di Mauritania e il Fronte Polisario.
- 13 Il 14 aprile 1976 il Regno del Marocco e la Repubblica islamica di Mauritania hanno stipulato una convenzione sul tracciato della loro frontiera, in base alla quale essi si spartivano il territorio del Sahara occidentale. Tuttavia, in applicazione di un accordo di pace concluso nell'agosto 1979 tra essa e il Fronte Polisario, la Repubblica islamica di Mauritania si è ritirata dal territorio del Sahara occidentale. A seguito di tale ritiro il Marocco ha esteso la propria occupazione al territorio abbandonato dalla Mauritania.
- 14 Nella sua risoluzione 34/37 del 21 novembre 1979, sulla questione del Sahara occidentale, l'Assemblea generale dell'ONU ha riaffermato «il diritto inalienabile del popolo del Sahara occidentale all'autodeterminazione e all'indipendenza» e si è felicita per l'accordo di pace raggiunto tra la Repubblica islamica di Mauritania e il Fronte Polisario (punto 13 supra). Essa ha inoltre vivamente deplorato «l'aggravarsi della situazione derivante dalla persistenza dell'occupazione del Sahara

occidentale da parte del Marocco e dall'estensione dell'occupazione stessa al territorio recentemente evacuato dalla Mauritania». Essa ha chiesto al Regno del Marocco di impegnarsi a sua volta nel processo di pace ed ha raccomandato a tal fine che il Fronte Polisario, «rappresentante del popolo del Sahara occidentale, partecipi pienamente ad ogni ricerca di una soluzione politica equa, duratura e definitiva della questione del Sahara occidentale».

- 15 Il conflitto armato è proseguito tra il Fronte Polisario e il Regno del Marocco. Tuttavia, il 30 agosto 1988 entrambe le parti hanno in via di principio accettato talune proposte di accordo formulate, segnatamente, dal Segretario generale dell'ONU. Il piano si basava su un cessate il fuoco tra le parti in conflitto e prevedeva un periodo transitorio che doveva consentire l'organizzazione di un referendum di autodeterminazione sotto il controllo dell'ONU. Con la sua risoluzione 690 (1991) del 29 aprile 1991, sulla situazione riguardante il Sahara occidentale, il Consiglio di sicurezza ha posto in essere, sotto la propria autorità, una missione delle Nazioni Unite per l'organizzazione di un referendum nel Sahara occidentale (MINURSO). A seguito dell'attuazione della MINURSO, il cessate il fuoco concordato tra il Regno del Marocco e il Fronte Polisario è stato nel complesso rispettato, tuttavia il referendum non è stato ancora organizzato, benché gli sforzi in tal senso e le trattative tra le due parti interessate persistano.
- 16 A tutt'oggi, la maggior parte del territorio del Sahara occidentale è controllata dal Regno del Marocco, mentre il Fronte Polisario controlla una parte di minore estensione e assai poco abitata, nella parte orientale del territorio. Il territorio controllato dal Fronte Polisario è separato dal territorio controllato dal Regno del Marocco da un muro di sabbia costruito da quest'ultimo e sorvegliato dall'esercito marocchino. Un rilevante numero di rifugiati originari del Sahara occidentale vive in campi amministrati dal Fronte Polisario, situati in territorio algerino, nei pressi del Sahara occidentale.

*Sulla decisione impugnata e sui suoi antefatti*

- 17 L'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, in prosieguo: l'«accordo di associazione con il Marocco») è stato stipulato a Bruxelles il 26 febbraio 1996.
- 18 Ai sensi del suo articolo 1, esso istituisce un'associazione tra la Comunità europea e la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (denominate congiuntamente nell'accordo di associazione con il Marocco come la «Comunità») nonché i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra. L'accordo di associazione con il Marocco è suddiviso in otto titoli, relativi, rispettivamente, alla libera circolazione delle merci, al diritto di stabilimento e ai servizi, ai «[p]agamenti, [ai] capitali, [alla] concorrenza e [alle] altre disposizioni economiche», alla cooperazione economica, alla cooperazione sociale e culturale, alla cooperazione finanziaria e infine alle disposizioni istituzionali generali e finali. L'accordo di associazione con il Marocco contiene inoltre sette allegati, di cui i primi sei elencano i prodotti su cui vertono talune disposizioni dei suoi articoli 10, 11 e 12 (tutti contenuti nel titolo relativo alla libera circolazione delle merci), mentre il settimo è relativo alla proprietà intellettuale, industriale e commerciale. Sono inoltre allegati all'accordo di associazione con il Marocco cinque protocolli, vertenti, rispettivamente, sul regime applicabile all'importazione nella Comunità di prodotti agricoli originari del Marocco, sul regime applicabile all'importazione nella Comunità dei prodotti della pesca originari del Marocco, sul regime applicabile all'importazione in Marocco di prodotti agricoli originari della Comunità, sulla definizione della nozione di «prodotti originari» e sui metodi di cooperazione amministrativa e, infine, sull'assistenza reciproca tra le autorità amministrative in materia doganale. I protocolli nn. 1, 4 e 5 contengono a loro volta alcuni allegati che, nel caso del protocollo n. 4 relativo alla definizione della nozione di «prodotti originari», risultano assai voluminosi.

- 19 L'accordo di associazione con il Marocco, i protocolli che ad esso sono allegati nonché le dichiarazioni e gli scambi di lettere allegati all'atto finale sono stati approvati a nome della Comunità europea e della Comunità europea del carbone e dell'acciaio con decisione 2000/204/CE, CECA del Consiglio e della Commissione, del 24 gennaio 2000, relativa alla conclusione dell'accordo di associazione con il Marocco (GU L 70, pag. 1).
- 20 In forza della decisione 2012/497/UE del Consiglio, dell'8 marzo 2012, relativa alla conclusione dell'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 di associazione con il Marocco (GU L 241, pag. 2, in prosieguo: la «decisione impugnata»), il Consiglio dell'Unione europea ha approvato, a nome dell'Unione europea, l'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione e il Regno del Marocco in merito alle misure di liberalizzazione reciproche, alla sostituzione dei protocolli nn. 1, 2 e 3 e dei relativi allegati e alle modifiche dell'accordo di associazione con il Marocco.
- 21 Il testo dell'accordo approvato mediante la decisione impugnata, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, sopprime l'articolo 10 dell'accordo di associazione con il Marocco, facente parte del suo titolo II, relativo alla libera circolazione delle merci, e apporta talune modifiche agli articoli 7, 15, 17 e 18 del medesimo titolo, nonché all'intestazione del capitolo II, anch'esso contenuto in detto titolo. Inoltre, l'accordo approvato dalla decisione impugnata sostituisce il testo dei protocolli nn. 1, 2 e 3 dell'accordo di associazione con il Marocco.

### **Procedimento e conclusioni delle parti**

- 22 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 19 novembre 2012 il ricorrente ha proposto il presente ricorso. In risposta a una domanda di regolarizzazione il ricorrente ha segnatamente depositato, il 2 e il 31 gennaio 2013, la prova che il mandato conferito al proprio avvocato era stato rilasciato da una persona legittimata ad agire in nome del Fronte Polisario, nonché lo statuto di quest'ultimo.
- 23 A seguito del deposito del controricorso del Consiglio, in data 16 aprile 2013, il Tribunale ha chiesto al ricorrente, nell'ambito di una misura di organizzazione del procedimento, di rispondere a taluni quesiti. In tale contesto lo ha invitato in particolare a chiarire, fornendo elementi di prova, se esso fosse costituito in forma di persona giuridica in base al diritto di uno Stato internazionalmente riconosciuto. Gli è stato inoltre chiesto di formulare le proprie osservazioni sull'argomento dedotto dal Consiglio nel suo controricorso, secondo cui il ricorso doveva essere dichiarato irricevibile.
- 24 Il ricorrente ha risposto ai quesiti del Tribunale con memoria depositata presso la cancelleria del Tribunale il 26 settembre 2013.
- 25 Con ordinanza del presidente dell'Ottava Sezione del Tribunale del 6 novembre 2013 la Commissione europea è stata autorizzata a intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio. Essa ha depositato la propria memoria di intervento in data 17 dicembre 2013. Il Consiglio e il ricorrente hanno depositato le loro osservazioni sulla memoria stessa rispettivamente in data 24 gennaio e 20 febbraio 2014.
- 26 Su proposta del giudice relatore, il Tribunale (Ottava Sezione) ha deciso di avviare la fase orale del procedimento. Nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, esso ha invitato il Consiglio e la Commissione a rispondere a un quesito. Questi ultimi vi hanno risposto entro il termine impartito.



- 27 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 2 giugno 2015, il ricorrente ha chiesto di poter produrre agli atti tre documenti non prodotti in precedenza, che riteneva essere rilevanti ai fini della soluzione della controversia. Con decisione datata 12 giugno 2015 il presidente dell'Ottava Sezione del Tribunale ha deciso di produrre agli atti la domanda stessa, nonché i documenti ad essa allegati.
- 28 Le parti convenuta e interveniente hanno formulato le loro osservazioni relative ai documenti di cui trattasi in sede di udienza. In tale contesto, il Consiglio ha sostenuto che essi erano stati prodotti tardivamente e che, in ogni caso, non apportavano alcun nuovo elemento al dibattito. Da parte sua, la Commissione ha espresso le proprie riserve quanto alla loro rilevanza ai fini della soluzione della controversia.
- 29 Il ricorrente chiede l'annullamento della decisione impugnata «e[,] di conseguenza, di tutti gli atti applicativi».
- 30 Tuttavia, in sede di udienza il rappresentante del ricorrente ha precisato che il riferimento a «tutti gli atti applicativi» era il risultato di un errore materiale e che le conclusioni del ricorrente dovevano essere intese nel senso che egli chiedeva unicamente l'annullamento della decisione impugnata. Di tale dichiarazione si è preso atto nel verbale d'udienza.
- 31 Peraltro, nelle sue osservazioni relative alla memoria di intervento della Commissione, il ricorrente ha chiesto, in particolare, la condanna del Consiglio e della Commissione alle spese.
- 32 Il Consiglio chiede che il Tribunale voglia:
- dichiarare irricevibile il ricorso;
  - qualora il Tribunale dovesse dichiarare il ricorso ricevibile, respingerlo in quanto infondato;
  - condannare il ricorrente alle spese.
- 33 La Commissione sostiene le conclusioni del Consiglio volte ad ottenere la dichiarazione di irricevibilità del ricorso ovvero, in mancanza, il rigetto dello stesso in quanto infondato e chiede inoltre la condanna del ricorrente alle spese.

### **Sulla ricevibilità**

#### *Sulla capacità processuale del Fronte Polisario*

- 34 Ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione.
- 35 L'articolo 44, paragrafo 5, del regolamento di procedura del Tribunale del 2 maggio 1991, applicabile al momento del deposito del ricorso, così recitava:
- «Se il ricorrente è una persona giuridica di diritto privato, deve allegare al ricorso:
- a) il proprio statuto o un estratto recente del registro delle imprese o un estratto recente del registro delle associazioni o qualsiasi altra prova della sua esistenza giuridica;

- b) la prova che il mandato all'avvocato è stato regolarmente conferito da un rappresentante a ciò legittimato».
- 36 Inoltre, ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 6, del regolamento di procedura del 2 maggio 1991, se il ricorso non è conforme agli obblighi prescritti ai paragrafi da 3 a 5 dello stesso articolo, il cancelliere impartisce al ricorrente un adeguato termine per regolarizzare il ricorso o produrre i documenti di cui ai detti paragrafi.
- 37 Nel ricorso, il ricorrente afferma di essere «un soggetto di diritto internazionale che dispone della personalità giuridica internazionale riconosciuta ai movimenti nazionali di liberazione nel diritto internazionale». Esso sostiene inoltre, invocando vari testi da esso allegati al ricorso, di essere stato «riconosciuto come rappresentante del popolo saharawi (...) dagli organismi dell'ONU, dell'Unione europea e dal [Regno del] Marocco, ai fini dei negoziati». Esso aggiunge che sia il Consiglio di sicurezza che l'Assemblea generale dell'ONU hanno riconosciuto la validità dell'accordo di pace da esso stipulato con la Mauritania nell'agosto 1979 (v. precedente punto 13). Infine, esso invoca la circostanza che in due risoluzioni il Parlamento europeo ha chiesto a lui e al Regno del Marocco di cooperare pienamente con il Comitato internazionale della Croce Rossa nonché con l'ONU.
- 38 Il ricorrente non aveva allegato al proprio ricorso documenti quali quelli previsti dall'articolo 44, paragrafo 5, del regolamento di procedura del 2 maggio 1991. Dopo che il cancelliere gli ha impartito un termine per la regolarizzazione del ricorso, esso ha prodotto taluni estratti del proprio statuto, un mandato al proprio avvocato conferito da un rappresentante a ciò legittimato dallo statuto stesso, vale a dire dal suo segretario generale, nonché la prova dell'elezione di quest'ultimo. Egli non ha invece prodotto alcun documento aggiuntivo per dimostrare che disponeva della personalità giuridica.
- 39 Nelle descritte circostanze il Tribunale ha adottato la misura di organizzazione del procedimento citata al precedente punto 23.
- 40 In risposta ai quesiti del Tribunale, il ricorrente ha dichiarato quanto segue:
- «Il Fronte Polisario non è costituito in forma di persona giuridica secondo il diritto di alcuno Stato, internazionalmente riconosciuto o meno. Al pari di uno Stato estero o della stessa Unione europea, il Fronte Polisario non può trarre la propria esistenza giuridica dal diritto interno di uno Stato».
- 41 Esso ha inoltre affermato di essere «un soggetto del diritto internazionale pubblico», aggiungendo quanto segue:
- «[I]l Fronte Polisario non è in alcun modo tenuto a fornire la prova della propria costituzione ai sensi del diritto interno di uno Stato internazionalmente riconosciuto. Quale incarnazione della sovranità del popolo saharawi, esso non può far dipendere la propria esistenza dall'ordinamento giuridico dell'antica potenza coloniale, il Regno di Spagna, che da quarant'anni viene meno a tutti i propri doveri internazionali, né tanto meno [del]la potenza occupante, il Marocco, che impone il proprio ordinamento giuridico mediante un illegittimo impiego della forza militare (...)».
- 42 Il Consiglio afferma che il ricorrente «non ha provato l'esistenza della propria capacità giuridica a proporre il presente ricorso». A suo avviso il ricorrente sembra assimilare la propria qualità di rappresentante del popolo del Sahara occidentale all'esistenza della piena personalità giuridica nell'ambito del diritto internazionale, che è propria degli Stati sovrani. Il Consiglio contesta che tali due concetti siano equiparabili e che il ricorrente possa essere assimilato ad uno Stato.
- 43 Il Consiglio aggiunge che, anche a voler supporre che il ricorrente sia stato riconosciuto quale movimento di liberazione nazionale e che disponga quindi della personalità giuridica, ciò non implica automaticamente una capacità processuale ad agire dinanzi ai giudici dell'Unione. Ad avviso del Consiglio, il riconoscimento del ricorrente da parte dell'ONU quale rappresentante del popolo del

Sahara occidentale gli conferisce tutt'al più la capacità di partecipare ai negoziati riguardanti lo status del Sahara occidentale, condotti dall'ONU e di essere suo interlocutore a tal fine, unitamente al Regno del Marocco. Per contro, detto riconoscimento non gli conferirebbe alcun locus standi dinanzi alle corti e ai tribunali che si trovino al di fuori del contesto dell'ONU e ai quali non compete la risoluzione della controversia internazionale che lo oppone al Regno del Marocco.

44 La Commissione dichiara di non contestare «la qualità di rappresentante del popolo saharawi di cui beneficia il Fronte Polisario e che gli è stata riconosciuta dall'Assemblea generale dell'ONU».

45 Essa tuttavia soggiunge:

«[L]a personalità giuridica del Fronte Polisario è dubbia. Quale rappresentante del popolo saharawi, può presumersi che esso disponga al massimo di una personalità giuridica funzionale e transitoria».

46 Alla luce degli argomenti delle parti va anzitutto precisato che, nella specie, non si tratta di stabilire né se il Fronte Polisario possa essere qualificato come «movimento di liberazione nazionale» e neppure se una siffatta qualifica, a volerla ritenere corretta, sia sufficiente a conferirgli la personalità giuridica. La questione che il Tribunale è chiamato a risolvere è se il Fronte Polisario possa agire in giudizio dinanzi al Tribunale stesso per chiedere, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, l'annullamento della decisione impugnata.

47 Occorre poi rilevare che dal tenore letterale dell'articolo 263, quarto comma, TFUE emerge che solo le persone fisiche e le entità dotate della personalità giuridica possono proporre un ricorso d'annullamento ai sensi di tale disposizione. Così, nella sua sentenza del 27 novembre 1984, *Bensider e a./Commissione* (50/84, Racc., EU:C:1984:365, punto 9), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha dichiarato irricevibile un ricorso in quanto proposto da una società commerciale che, al momento del deposito del ricorso stesso, non aveva ancora acquisito la personalità giuridica.

48 Tuttavia, nella sua sentenza del 28 ottobre 1982, *Groupement des Agences de voyages/Commissione* (135/81, Racc., EU:C:1982:371, punto 10), la Corte di giustizia ha osservato che la nozione di «persona giuridica» di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE, non coincideva necessariamente con quelle proprie dei vari ordinamenti giuridici degli Stati membri. Così, nella causa che ha dato origine a tale sentenza, la Corte di giustizia ha ammesso la ricevibilità di un ricorso proposto da un'«associazione occasionale di dieci agenzie di viaggio riunitesi per rispondere insieme ad un bando di gara» contro una decisione della Commissione di escludere tale associazione da un bando di gara. La Corte di giustizia ha rilevato in proposito che la Commissione aveva essa stessa ammesso la ricevibilità dell'offerta formulata dall'associazione di cui trattasi e l'aveva respinta a seguito di un esame comparativo dell'insieme delle ditte offerenti. Di conseguenza, secondo la Corte di giustizia, la Commissione non poteva contestare la capacità processuale di un soggetto che essa aveva ammesso a partecipare a una gara e al quale aveva indirizzato una decisione negativa dopo l'esame comparativo del complesso degli offerenti (sentenza *Groupement des Agences de voyages/Commissione*, cit., EU:C:1982:371, punti da 9 a 12).

49 Del pari, nelle sue sentenze dell'8 ottobre 1974, *Union syndicale – Service public européen e a./Consiglio* (175/73, Racc., EU:C:1974:95, punti da 9 a 17) e *Syndicat général du personnel des organismes européens/Commissione* (18/74, Racc., EU:C:1974:96, punti da 5 a 13), la Corte di giustizia ha elencato un certo numero di elementi, vale a dire, in primis, il fatto che i funzionari dell'Unione fruiscono del diritto di associazione e in particolare del diritto di associarsi in organizzazioni sindacali o professionali, in secondo luogo, il fatto che i ricorrenti nelle due cause citate erano sindacati che raggruppavano un numero considerevole di funzionari e di agenti delle istituzioni dell'Unione, in terzo luogo, il fatto che il loro statuto e la loro struttura interna erano tali da garantire loro l'autonomia necessaria per agire quali entità responsabili nell'ambito dei rapporti giuridici e, in quarto luogo, il fatto che la Commissione li aveva riconosciuti come interlocutori in



occasione di trattative, per concludere che non poteva essere loro negata la capacità di agire dinanzi ai giudici dell'Unione, presentando un ricorso d'annullamento nell'osservanza dei requisiti di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE.

- 50 Va infine rammentato, inoltre, che nella sua sentenza del 18 gennaio 2007, PKK e KNK/Consiglio (C-229/05 P, Racc., EU:C:2007:32, punti da 109 a 112), la Corte di giustizia ha ammesso la ricevibilità di un ricorso d'annullamento proposto da un'entità che era stata assoggettata a misure restrittive nell'ambito della lotta al terrorismo, senza porsi la questione se detta entità disponesse della personalità giuridica. Rammentando la giurisprudenza secondo cui l'Unione è un'Unione di diritto, la Corte di giustizia ha rilevato che, se il legislatore dell'Unione aveva ritenuto che l'entità di cui trattasi avesse un'esistenza sufficiente per essere oggetto delle misure restrittive in parola, la coerenza e la giustizia imponevano di riconoscere a detta entità la capacità di contestare la decisione stessa. Qualsiasi diversa conclusione significherebbe poter includere un'organizzazione nell'elenco in questione senza fornire alla stessa la possibilità di proporre un ricorso contro tale inclusione.
- 51 Tuttavia, se la giurisprudenza sopra citata dimostra che i giudici dell'Unione possono ammettere la capacità processuale dinanzi ad essi di un'entità che non disponga di una capacità giuridica analoga a quella conferita dal diritto di uno Stato membro o di uno Stato terzo, o anche che non disponga della personalità giuridica rispetto a tale diritto, si deve osservare che, nella sua ordinanza del 14 novembre 1963, Lassalle/Parlamento (15/63, Racc., EU:C:1963:47, pag. 97, 100), la Corte di giustizia ha rilevato che gli elementi che costituivano il fondamento della capacità di stare in giudizio dinanzi ai giudici dell'Unione implicavano segnatamente un'autonomia e una responsabilità, sia pure entro un ambito limitato, e ha respinto una domanda di intervento proposta dal comitato del personale del Parlamento il quale, a suo avviso, non rispondeva a tali criteri. Tale considerazione è altresì ripresa nella giurisprudenza citata al precedente punto 49, poiché essa spiega la constatazione della Corte di giustizia secondo cui lo statuto e la struttura interna dei sindacati che avevano presentato i ricorsi nelle cause in questione garantivano loro l'autonomia necessaria per agire come entità responsabili nell'ambito dei rapporti giuridici.
- 52 Alla luce della giurisprudenza citata deve concludersi che, in taluni peculiari casi, un'entità che non disponga della personalità giuridica ai sensi del diritto di uno Stato membro o di uno Stato terzo può nondimeno essere considerata quale «persona giuridica», ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, ed essere ammessa a proporre un ricorso d'annullamento sulla base di tale disposizione (v., in tal senso, sentenze *Groupement des Agences de voyages/Commissione*, punto 48 supra, EU:C:1982:371, punti da 9 a 12, e *PKK e KNK/Consiglio*, punto 50 supra, EU:C:2007:32, punti da 109 a 112). Ciò si verifica segnatamente quando, nei loro atti o nelle loro azioni, l'Unione e le sue istituzioni trattino l'entità in questione come un soggetto distinto, capace di detenere diritti propri o essere sottoposto a obblighi o a restrizioni.
- 53 Ciò presuppone tuttavia che l'entità in questione disponga di uno statuto e di una struttura interna tali da garantirle l'autonomia necessaria per agire come entità responsabile nell'ambito dei rapporti giuridici (v., in tal senso, ordinanza *Lassalle/Parlamento*, punto 51 supra, EU:C:1963:47, pag. 100; sentenze *Union syndicale – Service public européen e a./Consiglio*, punto 49 supra, EU:C:1974:95, punti da 9 a 17, e *Syndicat général du personnel des organismes européens/Commissione*, punto 49 supra, EU:C:1974:96, punti da 5 a 13).
- 54 Nella specie, si deve rilevare che le condizioni enunciate al precedente punto 53 risultano soddisfatte con riferimento al Fronte Polisario. Esso possiede infatti un proprio statuto, di cui ha prodotto copia, nonché una struttura interna stabile, disponendo in particolare di un segretario generale che ha rilasciato un mandato al proprio legale ai fini della proposizione di questo ricorso. Con ogni probabilità, tale struttura gli consente di agire quale entità responsabile nell'ambito dei rapporti giuridici, tanto più che, come testimoniano i vari testi da esso citati, ha partecipato a negoziati sotto l'egida dell'ONU e ha addirittura sottoscritto un accordo di pace con uno Stato internazionalmente riconosciuto, vale a dire la Repubblica islamica di Mauritania.

- 55 Quanto alle considerazioni esposte al precedente punto 52, è certo vero che il Fronte Polisario non è stato oggetto di atti dell'Unione o delle sue istituzioni di natura analoga a quelli di cui si trattava nelle cause che hanno dato origine alle sentenze *Groupement des Agences de voyages/Commissione*, punto 48 supra (EU:C:1982:371), e *PKK e KNK/Consiglio*, punto 50 supra (EU:C:2007:32). Le due risoluzioni del Parlamento da esso richiamate (v. punto 37 supra) sono di diversa natura, poiché non producono, quantomeno nei suoi confronti, effetti giuridici obbligatori.
- 56 È tuttavia vero che, come emerge dalle informazioni sintetizzate ai precedenti punti da 1 a 16, il Sahara occidentale è un territorio il cui status internazionale risulta ad oggi indeterminato. Tanto il Regno del Marocco quanto il ricorrente lo rivendicano e da lungo tempo l'ONU si adopera per una soluzione pacifica di tale controversia. Come emerge dagli scritti del Consiglio e della Commissione, sia l'Unione che i suoi Stati membri si astengono da qualsiasi intervento e da prese di posizione nella controversia stessa e accetteranno, se del caso, qualsiasi soluzione raggiunta conformemente al diritto internazionale sotto l'egida dell'ONU. A tal proposito, la Commissione afferma di sostenere gli sforzi compiuti dal Segretario generale dell'ONU per arrivare a una soluzione politica equa, duratura e mutualmente accettabile, che consenta l'autodeterminazione del popolo del Sahara occidentale. Essa prosegue affermando che, «[n]ell'attesa, il Sahara occidentale resta un territorio non autonomo amministrato de facto dal Regno del Marocco».
- 57 Si deve quindi osservare, in primis, che il ricorrente è una delle parti della controversia riguardante il destino di tale territorio non autonomo e, quale parte di tale controversia, è nominativamente menzionato nei testi ad essa relativi, ivi comprese le risoluzioni del Parlamento citate al precedente punto 37.
- 58 In secondo luogo, va altresì rilevato che è attualmente impossibile per il Fronte Polisario costituirsi formalmente come persona giuridica ai sensi del diritto del Sahara occidentale, poiché tale diritto è ancora inesistente. Se è corretto affermare, come fa la Commissione, che il Regno del Marocco amministra de facto praticamente tutto il territorio del Sahara occidentale, si tratta di una situazione di fatto cui il Fronte Polisario si oppone e che è appunto all'origine della controversia tra questo e il Regno del Marocco, controversia che l'ONU mira a risolvere. Sarebbe certamente possibile per il Fronte Polisario costituirsi quale persona giuridica in conformità al diritto di uno Stato terzo, ma non si può neppure pretendere che agisca in tal senso.
- 59 In terzo luogo, infine, va rammentato che il Consiglio e la Commissione riconoscono essi stessi che lo status internazionale e la situazione giuridica del Sahara occidentale presentano le peculiarità menzionate al precedente punto 58 e ritengono che lo status definitivo di detto territorio, nonché, di conseguenza, il diritto ivi applicabile debbano essere stabiliti nell'ambito di un processo di pace sotto l'egida dell'ONU. Orbene, è proprio l'ONU che considera il Fronte Polisario come un partecipante essenziale di un simile processo.
- 60 Alla luce di tali circostanze assai peculiari, deve concludersi che il Fronte Polisario deve essere considerato come una «persona giuridica», ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, e che esso può proporre un ricorso d'annullamento dinanzi al giudice dell'Unione, benché non disponga della personalità giuridica ai sensi del diritto di uno Stato membro o di uno Stato terzo. Invero, come rilevato in precedenza, esso può disporre di una personalità siffatta solo in conformità al diritto del Sahara occidentale, che tuttavia non è attualmente uno Stato riconosciuto dall'Unione e dai suoi Stati membri e non dispone di un proprio diritto.

*Sull'incidenza diretta e individuale della decisione impugnata sul Fronte Polisario*

- 61 Il ricorrente afferma che la decisione impugnata lo interessa individualmente «in ragione delle qualità giuridiche che gli sono proprie, essendo egli il legittimo rappresentante del [p]opolo [s]aharawi, come tale riconosciuto dall'ONU e dall'Unione». Esso aggiunge di essere «il solo soggetto qualificato a rappresentare il popolo che vive» sul territorio del Sahara occidentale.
- 62 Esso soggiunge che la decisione impugnata «produce direttamente effetti sulla situazione giuridica del popolo saharawi, atteso che non lascia alcun potere discrezionale agli Stati membri quanto all'applicazione» dell'accordo cui essa si riferisce. A parere del ricorrente, l'attuazione dell'accordo stesso non richiede agli Stati membri l'adozione di misure attuative e ogni Stato membro, il Regno del Marocco e qualsiasi impresa possono avvalersi dell'effetto diretto della decisione impugnata.
- 63 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta l'incidenza diretta e individuale sul ricorrente della decisione impugnata.
- 64 Per quanto riguarda l'incidenza diretta, il Consiglio osserva che è difficile comprendere come la decisione impugnata, riguardante la conclusione di un accordo internazionale tra l'Unione e il Regno del Marocco, possa produrre effetti direttamente sulla situazione giuridica del ricorrente. A suo avviso, tale decisione non può, per sua stessa natura, produrre effetti giuridici rispetto ai terzi, limitandosi ad esprimere, a nome dell'Unione, l'approvazione di un accordo internazionale. I suoi effetti giuridici si produrrebbero solo nei confronti dell'Unione e delle sue istituzioni e non di soggetti terzi.
- 65 Quanto all'incidenza individuale sul ricorrente, il Consiglio rileva come la decisione impugnata miri a concludere un accordo tra il Regno del Marocco e l'Unione e riguardi individualmente solo tali due soggetti.
- 66 Esso aggiunge che l'esistenza di una controversia tra il ricorrente e il Regno del Marocco non è collegata alla decisione impugnata, né risulta in alcun modo interessata dall'accordo stipulato in forza di quest'ultima.
- 67 Si deve ricordare che l'articolo 263, quarto comma, TFUE prevede due ipotesi in cui la legittimazione ad agire è riconosciuta ad una persona fisica o giuridica per proporre ricorso contro un atto di cui essa non sia destinataria. Da un lato, tale ricorso può essere proposto a condizione che l'atto la riguardi direttamente ed individualmente. D'altro lato, tale persona può proporre un ricorso contro un atto regolamentare che non contiene misure di esecuzione se quest'ultimo la riguarda direttamente (sentenze del 19 dicembre 2013, Telefónica/Commissione, C-274/12 P, Racc., EU:C:2013:852, punto 19, e del 27 febbraio 2014, Stichting Woonlinie e a./Commissione, C-133/12 P, Racc., EU:C:2014:105, punto 31).
- 68 Secondo la giurisprudenza, la nozione di «atti regolamentari» ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE deve essere intesa come riferita a tutti gli atti di portata generale ad esclusione degli atti legislativi (sentenza del 3 ottobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, C-583/11 P, Racc., EU:C:2013:625, punti 60 e 61).
- 69 La distinzione tra un atto legislativo e un atto regolamentare ai sensi del Trattato FUE è basata sul criterio della procedura, legislativa o meno, che ha portato alla sua adozione (ordinanza del 6 settembre 2011, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, T-18/10, Racc., EU:T:2011:419, punto 65).
- 70 Si deve rammentare in proposito che l'articolo 289, paragrafo 3, TFUE precisa che gli atti giuridici adottati mediante procedura legislativa sono atti legislativi. Si opera una distinzione tra la procedura legislativa ordinaria la quale, come ricordato dall'articolo 289, paragrafo 1, seconda frase, TFUE, è definita all'articolo 294 TFUE, e le procedure legislative speciali. A tal proposito, l'articolo 289,

paragrafo 2, TFUE dispone che, nei casi specifici previsti dai trattati, l'adozione, segnatamente, di una decisione da parte del Consiglio con la partecipazione del Parlamento costituisce una procedura legislativa speciale.

- 71 Nella specie, come emerge dal suo preambolo, la decisione impugnata è stata adottata secondo la procedura definita dall'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), TFUE, che prevede che il Consiglio, su proposta del negoziatore, nella specie la Commissione, adotti una decisione relativa alla conclusione dell'accordo, previa approvazione del Parlamento. Tale procedura risponde ai criteri enunciati dall'articolo 289, paragrafo 2, TFUE e rappresenta pertanto una procedura legislativa speciale.
- 72 Ne consegue che la decisione impugnata è un atto legislativo e non costituisce quindi un atto regolamentare. È pertanto la prima delle due ipotesi considerate al precedente punto 67 a risultare pertinente nella fattispecie. Pertanto, e tenendo conto del fatto che il ricorrente non è destinatario della decisione impugnata, affinché il presente ricorso sia ricevibile deve dimostrarsi che la decisione in parola lo riguarda direttamente e individualmente.
- 73 Per esaminare tale questione, va stabilito se l'accordo la cui conclusione è stata approvata mediante la decisione impugnata si applichi o meno al territorio del Sahara occidentale, atteso che il ricorrente può risultare direttamente e individualmente interessato dall'atto impugnato in ragione della sua qualità di parte implicata nel processo di definizione del destino del territorio di cui trattasi (v. precedente punto 57) e in forza della sua pretesa di essere il legittimo rappresentante del popolo saharawi (v. precedente punto 61).
- 74 Il Consiglio e la Commissione sostengono in proposito che, ai sensi del suo articolo 94, l'accordo di associazione con il Marocco si applica al territorio del Regno del Marocco. Ad avviso del Consiglio, dal momento che tale articolo non definisce il territorio del Regno del Marocco, l'accordo di associazione con il Marocco non pregiudica lo status giuridico del Sahara occidentale e non comporta alcun riconoscimento formale dei diritti che il Regno del Marocco rivendica rispetto a tale territorio. Nessuna disposizione della decisione impugnata né dell'accordo da essa approvato prevedrebbe l'estensione anche al Sahara occidentale dell'ambito di applicazione dell'accordo stesso.
- 75 La Commissione rammenta, in proposito, il tenore letterale della dichiarazione relativa ai principi del diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati conformemente alla Carta delle Nazioni Unite, approvata mediante la risoluzione 2625 (XXV) dell'Assemblea generale dell'ONU, del 24 ottobre 1970, ai sensi della quale «[i]l territorio di una colonia o di un altro territorio non autonomo ha, in virtù della [Carta delle Nazioni Unite], uno status separato e distinto da quello dello Stato che l'amministra» e secondo cui «questo status separato e distinto in virtù della Carta [citata] sussiste fintanto che il popolo della colonia o del territorio non autonomo non eserciti il suo diritto all'autodeterminazione conformemente alla Carta [delle Nazioni Unite] e, più in particolare, ai suoi scopi e principi». Ne consegue, ad avviso della Commissione, che un territorio non autonomo non fa parte della potenza che lo amministra, ma possiede uno status distinto sotto il profilo del diritto internazionale. Gli accordi internazionali stipulati dalla potenza che amministra un territorio non autonomo non si applicherebbero allo stesso, salvo espressa estensione. La Commissione afferma così che, nella specie, in assenza di una siffatta estensione, l'accordo di associazione con il Marocco si applica solamente ai prodotti originari del Regno del Marocco, Stato che, nel diritto internazionale, non comprende il Sahara occidentale.
- 76 Il Fronte Polisario replica che il Regno del Marocco non amministra il Sahara occidentale ai sensi dell'articolo 73 della Carta delle Nazioni Unite, bensì lo occupa militarmente. Dal punto di vista dell'ONU, il Regno di Spagna sarebbe a tutt'oggi la potenza che esercita l'amministrazione del Sahara occidentale. Il Regno del Marocco sarebbe una potenza occupante ai sensi del diritto internazionale umanitario.



- 77 Il Fronte Polisario soggiunge che il Regno del Marocco applicherebbe al Sahara occidentale gli accordi stipulati con l'Unione, ivi compreso l'accordo di associazione con il Marocco. Si tratterebbe di un fatto risaputo, noto tanto al Consiglio quanto alla Commissione. Il Fronte Polisario deduce vari elementi a sostegno di tale affermazione.
- 78 In primis esso invoca la risposta comune fornita dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e vicepresidente della Commissione, sig.ra Catherine Ashton, a nome della Commissione ai quesiti scritti formulati dai deputati al Parlamento e recanti i riferimenti E-001004/11, P-001023/11 e E-002315/11 (GU 2011, C 286 E, pag. 1).
- 79 Esso afferma in secondo luogo che, come risulta da numerosi documenti disponibili sul sito Internet della direzione generale (DG) «Sanità e sicurezza alimentare» della Commissione, dopo la conclusione dell'accordo di associazione con il Marocco, l'Ufficio alimentare e veterinario, facente parte di tale DG, ha compiuto varie visite nel Sahara occidentale per accertarsi dell'osservanza, da parte delle autorità marocchine, delle norme sanitarie stabilite dall'Unione.
- 80 In terzo luogo, esso sostiene che l'elenco degli esportatori marocchini autorizzati in base all'accordo di associazione con il Marocco, pubblicato sul sito Internet della Commissione, contiene complessivamente 140 imprese stabilite nel Sahara occidentale.
- 81 Invitato, nell'ambito di una misura di organizzazione del procedimento, a formulare le proprie osservazioni in ordine alle citate affermazioni del Fronte Polisario, il Consiglio ha affermato di sostenere pienamente gli sforzi dell'ONU per trovare una soluzione stabile e durevole alla questione del Sahara occidentale e che nessuna istituzione dell'Unione aveva mai riconosciuto, né de facto, né de jure, una qualsivoglia sovranità marocchina sul territorio del Sahara occidentale.
- 82 Tuttavia, ad avviso del Consiglio, le istituzioni dell'Unione non possono ignorare la realtà dei fatti, vale a dire che il Regno del Marocco è la potenza che esercita di fatto l'amministrazione del Sahara occidentale. Per quanto riguarda quindi il territorio del Sahara occidentale, ciò significherebbe che l'Unione deve rivolgersi alle autorità marocchine, uniche autorità in grado di dare seguito alle disposizioni dell'accordo in tale territorio, nel rispetto degli interessi e dei diritti del popolo saharawi. Tale circostanza non comporterebbe alcun riconoscimento, né de facto né de jure, di una qualsivoglia sovranità del Regno del Marocco sul territorio del Sahara occidentale.
- 83 Dal canto suo, la Commissione ha segnatamente precisato, nel medesimo contesto, che la risposta comune ai quesiti scritti formulati dai deputati al Parlamento e recanti i riferimenti E-1004/11, P-1023/11 e E-2315/11 sottolineava come le esportazioni dal Sahara occidentale beneficiassero «di fatto» (e non di diritto) delle preferenze commerciali e ricordava gli obblighi del Regno del Marocco quale «potenza [che esercita l'amministrazione] di fatto» di un territorio non autonomo. Ad avviso della Commissione, non si potrebbe in ciò ravvisare alcun riconoscimento né di un'annessione del Sahara occidentale da parte del Regno del Marocco, né di una sovranità marocchina su tale territorio.
- 84 Quanto ai documenti menzionati al precedente punto 79, la Commissione ha osservato che si trattava di relazioni di natura meramente tecnica del proprio Ufficio alimentare e veterinario. Essa ha aggiunto che simili ispezioni sanitarie erano necessarie per qualsiasi prodotto destinato ad essere importato nell'Unione, a prescindere dal fatto che beneficiasse o meno di un accordo di associazione. In assenza delle stesse, nessun prodotto potrebbe essere esportato verso l'Unione a partire dal territorio in questione, il che non risulterebbe favorevole agli interessi delle popolazioni locali. Il fatto che tali relazioni qualificassero l'autorità marocchina come «autorità competente» non farebbe che riflettere lo status del Regno del Marocco quale potenza che esercita l'amministrazione di fatto del Sahara occidentale e non implicherebbe alcun riconoscimento della sua sovranità.



- 85 Ad avviso della Commissione, a meno di non voler escludere qualsiasi esportazione proveniente dal Sahara occidentale, il Fronte Polisario non può seriamente pretendere che, in materia di sanità pubblica nel Sahara occidentale, l'Ufficio alimentare e veterinario lo consideri come interlocutore esclusivo. Il Fronte Polisario non eserciterebbe alcun potere reale sul territorio in questione e non sarebbe in grado di garantire l'osservanza delle norme di sanità pubblica nell'ambito delle esportazioni.
- 86 Infine, la Commissione ha sostanzialmente confermato la presenza, nell'elenco degli esportatori autorizzati citato al precedente punto 80, di imprese stabilite nel Sahara occidentale. Essa ha tuttavia precisato che, per «ragioni di comodità», l'elenco in questione si riferiva alle regioni come definite dal Regno del Marocco, senza che ciò fosse segno di un qualsiasi riconoscimento di un'annessione.
- 87 Oltretutto, in sede di udienza sia il Consiglio che la Commissione hanno affermato, in risposta a un quesito del Tribunale, che l'accordo di cui alla decisione impugnata veniva applicato de facto al territorio del Sahara occidentale. Si è preso atto di tale dichiarazione nel verbale d'udienza.
- 88 Si deve sottolineare come il quesito posto al precedente punto 73 richieda, in definitiva, un'interpretazione dell'accordo la cui conclusione è stata approvata mediante la decisione impugnata.
- 89 A tal riguardo, si deve rammentare anzitutto che un accordo con uno Stato terzo concluso dal Consiglio, ai sensi degli articoli 217 TFUE e 218 TFUE, costituisce, per quanto riguarda l'Unione, un atto compiuto da una delle sue istituzioni ai sensi dell'articolo 267, primo comma, lettera b), TFUE, inoltre, che le disposizioni di un siffatto accordo formano, dal momento della sua entrata in vigore, parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione e che, nell'ambito di questo ordinamento, i giudici dell'Unione sono competenti a pronunciarsi sull'interpretazione dell'accordo stesso (v., in tal senso, sentenza del 25 febbraio 2010, Brita, C-386/08, Racc., EU:C:2010:91, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).
- 90 Inoltre, l'accordo considerato dalla decisione impugnata, concluso tra due soggetti di diritto internazionale pubblico, è disciplinato dal diritto internazionale e, più in particolare, dal punto di vista della sua interpretazione, dal diritto internazionale dei trattati (v., in tal senso, sentenza Brita, punto 89 supra, EU:C:2010:91, punto 39).
- 91 Il diritto internazionale dei trattati è stato sostanzialmente codificato nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, conclusa il 23 maggio 1969 (*Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 1155, pag. 331) (in prosieguo: la «Convenzione di Vienna»).
- 92 Le norme contenute nella Convenzione di Vienna si applicano ad un accordo concluso tra uno Stato ed un'organizzazione internazionale, quale l'accordo considerato dalla decisione impugnata, nella misura in cui tali regole costituiscono espressione del diritto internazionale generale di natura consuetudinaria (v., in tal senso, sentenza Brita, punto 89 supra, EU:C:2010:91, punto 41). L'accordo considerato dalla decisione impugnata dev'essere di conseguenza interpretato alla luce di tali norme.
- 93 La Corte di giustizia ha inoltre già stabilito che, sebbene non vincolanti per l'Unione e per tutti i suoi Stati membri, varie disposizioni della Convenzione di Vienna rispecchiano le norme del diritto internazionale consuetudinario che, in quanto tali, vincolano le istituzioni dell'Unione e fanno parte del suo ordinamento giuridico (v. sentenza Brita, punto 89 supra, EU:C:2010:91, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).
- 94 Ai sensi dell'articolo 31 della Convenzione di Vienna, un trattato dev'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. A tal riguardo si dovrà tener conto, oltre che del contesto, di qualsiasi regola pertinente di diritto internazionale applicabile nei rapporti fra le parti.

- 95 Nella sentenza Brita, punto 89 supra (EU:C:2010:91, punti da 44 a 53), la Corte di giustizia ha statuito che un accordo di associazione tra l'Unione e lo Stato di Israele, applicabile, secondo i suoi stessi termini, al «territorio dello Stato di Israele» doveva essere interpretato nel senso che non trovava applicazione ai prodotti originari della Cisgiordania, territorio situato al di fuori del territorio dello Stato di Israele, quale internazionalmente riconosciuto, ma che contiene insediamenti israeliani controllati dallo Stato di Israele.
- 96 La Corte di giustizia è tuttavia giunta a tale conclusione prendendo in considerazione, per un verso, il principio di diritto internazionale generale dell'effetto relativo dei trattati, secondo cui i trattati non devono né nuocere né operare a vantaggio di soggetti terzi (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*), che, secondo la Corte di giustizia, trova specifica espressione nell'articolo 34 della Convenzione di Vienna, in virtù del quale un trattato non crea né obblighi né diritti per uno Stato terzo senza il suo consenso (sentenza Brita, punto 89 supra, EU:C:2010:91, punto 44), e, per altro verso, il fatto che l'Unione aveva altresì concluso un accordo di associazione con l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP), che agiva per conto dell'Autorità palestinese della Cisgiordania e della Striscia di Gaza, accordo, quest'ultimo, segnatamente applicabile, secondo i suoi stessi termini, al territorio della Cisgiordania (sentenza Brita, punto 89 supra, EU:C:2010:91, punti 46 e 47).
- 97 Le circostanze della presente causa sono diverse, poiché, nella specie, l'Unione non ha concluso alcun accordo di associazione vertente sui prodotti originari del Sahara occidentale né con il Fronte Polisario, né con un altro Stato o un'altra entità.
- 98 L'accordo la cui conclusione è stata approvata mediante la decisione impugnata deve essere pertanto interpretato conformemente all'articolo 31 della Convenzione di Vienna (v. punto 94 supra).
- 99 In conformità a tale articolo si deve tener conto, segnatamente, del contesto nel quale si inserisce un trattato internazionale quale l'accordo considerato dalla decisione impugnata. Il complesso degli elementi citati ai precedenti punti da 77 a 87 fanno parte di tale contesto e dimostrano che le istituzioni dell'Unione erano coscienti dell'applicazione, ad opera delle autorità marocchine, delle disposizioni dell'accordo di associazione con il Marocco anche alla parte del Sahara occidentale controllata dal Regno del Marocco e non vi si sono opposte. Al contrario, la Commissione ha cooperato, entro certi limiti, con le autorità marocchine ai fini di tale applicazione e ne ha riconosciuto i risultati, includendo talune imprese stabilite nel Sahara occidentale tra quelle inserite nell'elenco citato al precedente punto 74.
- 100 Va altresì rammentato che esiste una divergenza tra le tesi rispettive dell'Unione e del Regno del Marocco in ordine allo status internazionale del Sahara occidentale. Se la tesi dell'Unione risulta sufficientemente e correttamente riassunta dal Consiglio e dalla Commissione (v. punti 74 e 75 supra), è pacifico che il Regno del Marocco ha una concezione totalmente diversa dei fatti. A suo avviso, il Sahara occidentale fa parte integrante del suo territorio.
- 101 Così, all'articolo 94 dell'accordo di associazione con il Marocco, il riferimento al territorio del Regno del Marocco poteva essere inteso dalle autorità marocchine come inclusivo del Sahara occidentale o, quanto meno, della sua parte più rilevante controllata dal Regno del Marocco. Benché le istituzioni dell'Unione fossero coscienti, come rilevato, di detta tesi sostenuta dal Regno del Marocco, l'accordo di associazione con il Marocco non include alcuna clausola interpretativa né alcun'altra disposizione da cui risulti l'esclusione del territorio del Sahara occidentale dal suo ambito applicativo.
- 102 Si deve altresì tener conto del fatto che l'accordo di cui alla decisione impugnata è stato stipulato dodici anni dopo l'approvazione dell'accordo di associazione con il Marocco e quando l'accordo stesso era stato attuato nel corso di tutto il periodo indicato. Qualora le istituzioni dell'Unione avessero inteso opporsi all'applicazione al Sahara occidentale dell'accordo di associazione, come modificato dalla decisione impugnata, avrebbero potuto insistere al fine di inserire nel testo dell'accordo approvato dalla decisione in parola una clausola che escludesse una tale applicazione. La loro omissione sul

punto specifico dimostra che esse accettano, quanto meno implicitamente, l'interpretazione dell'accordo di associazione con il Marocco e dell'accordo approvato mediante la decisione impugnata, secondo cui tali accordi trovano applicazione altresì alla parte del Sahara occidentale controllata dal Regno del Marocco.

- 103 Si deve di conseguenza concludere che l'accordo la cui stipulazione è stata approvata mediante la decisione impugnata, ricondotto al suo contesto, come sopra descritto, si applica altresì al territorio del Sahara occidentale ovvero, più precisamente, alla maggior parte del territorio stesso, controllata dal Regno del Marocco.
- 104 È alla luce di tale conclusione che andrà valutata l'incidenza diretta e individuale della decisione impugnata sul Fronte Polisario.
- 105 Per quanto concerne l'incidenza diretta, risulta da una costante giurisprudenza che la condizione secondo cui una persona fisica o giuridica dev'essere «direttamente interessata» dall'atto che costituisce oggetto del ricorso richiede la compresenza di due criteri cumulativi, vale a dire che il provvedimento contestato, in primo luogo, produca direttamente effetti sulla situazione giuridica del soggetto interessato e, in secondo luogo, non lasci ai propri destinatari alcun potere discrezionale quanto alla sua applicazione, la quale ha carattere meramente automatico e deriva dalla sola normativa dell'Unione, senza intervento di altre norme intermedie (v. sentenza del 10 settembre 2009, Commissione/Ente per le Ville Vesuviane e Ente per le Ville Vesuviane/Commissione, C-445/07 P e C-455/07 P, Racc., EU:C:2009:529, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).
- 106 Deve rilevarsi in proposito che la circostanza addotta dal Consiglio (v. punto 63 supra), secondo cui la decisione impugnata riguarda la conclusione di un accordo internazionale tra l'Unione e il Regno del Marocco non esclude che essa produca effetti giuridici nei confronti di terzi.
- 107 Infatti, secondo costante giurisprudenza, una disposizione di un accordo concluso dall'Unione e dai suoi Stati membri con Stati terzi dev'essere considerata dotata di effetto diretto quando, avuto riguardo alla sua lettera, nonché all'oggetto e alla natura di tale accordo, stabilisce un obbligo chiaro e preciso che non è subordinato, nel suo adempimento o nei suoi effetti, all'intervento di alcun atto ulteriore (v. sentenza dell' 8 marzo 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, Racc., EU:C:2011:125, punto 44, e giurisprudenza ivi citata).
- 108 Nella fattispecie, è giocoforza rilevare che l'accordo sotto forma di scambio di lettere stipulato in base alla decisione impugnata contiene disposizioni implicanti obblighi chiari e precisi, non subordinati nel loro adempimento o nei loro effetti all'intervento di alcun atto ulteriore. Va menzionato, a titolo di esempio, il fatto che il protocollo n. 1 dell'accordo di associazione con il Marocco, relativo ai regimi applicabili all'importazione nell'Unione di prodotti agricoli, prodotti trasformati, pesce e prodotti della pesca originari del Regno del Marocco, contiene un articolo 2, sostituito in forza dell'accordo di cui alla decisione impugnata, il quale prevede, al suo paragrafo 1, che siano eliminati i dazi doganali applicabili alle importazioni nell'Unione di prodotti agricoli, prodotti agricoli trasformati, pesce e prodotti della pesca originari del Marocco, fatte salve le disposizioni contrarie di cui ai paragrafi 2 e 3 del medesimo articolo per i prodotti agricoli e all'articolo 5 del medesimo protocollo per i prodotti agricoli trasformati. Si deve altresì precisare che il protocollo n. 2 dell'accordo di associazione con il Marocco, relativo ai regimi applicabili all'importazione nel Regno del Marocco di prodotti agricoli, prodotti agricoli trasformati, pesce e prodotti della pesca originari dell'Unione, contiene un articolo 2, sostituito in forza dell'accordo approvato dalla decisione impugnata, che contiene talune specifiche disposizioni tariffarie applicabili alle importazioni nel Regno del Marocco dei prodotti agricoli, prodotti agricoli trasformati, pesce e prodotti della pesca originari dell'Unione.

- 109 Le citate disposizioni producono effetti sulla situazione giuridica di tutto il territorio sul quale si applica l'accordo (e, pertanto, sul territorio del Sahara occidentale controllato dal Regno del Marocco), nel senso che esse stabiliscono le condizioni alle quali taluni prodotti agricoli e della pesca possono essere esportati da tale territorio verso l'Unione, ovvero possono essere importati dall'Unione nel territorio in questione.
- 110 Orbene, tali effetti riguardano direttamente non solo il Regno del Marocco, ma altresì il Fronte Polisario, dal momento che, come emerge dagli elementi esposti ai precedenti punti da 1 a 16, lo status internazionale definitivo di tale territorio non è stato ancora definito e dovrà esserlo nell'ambito di una procedura negoziale, sotto l'egida dell'ONU, tra il Regno del Marocco e, appunto, il Fronte Polisario.
- 111 Per lo stesso motivo, il Fronte Polisario deve essere considerato come individualmente interessato dalla decisione impugnata.
- 112 Deve rammentarsi a tal proposito che, secondo una giurisprudenza costante, le persone fisiche o giuridiche soddisfano il requisito relativo all'incidenza individuale solo se l'atto impugnato le concerne a causa di determinate qualità loro personali o di una situazione di fatto che le caratterizza rispetto a chiunque altro e, quindi, le distingue in modo analogo ai destinatari (sentenze del 15 luglio 1963, Plaumann/Commissione, 25/62, Racc., EU:C:1963:17, pag. 23, e Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, punto 68 supra, EU:C:2013:625, punto 72).
- 113 Orbene, le circostanze esposte al precedente punto 110 rappresentano effettivamente una situazione di fatto che caratterizza il Fronte Polisario rispetto a chiunque altro e che gli conferisce una particolare qualità. Infatti, il Fronte Polisario è il solo altro interlocutore che partecipa ai negoziati condotti sotto l'egida dell'ONU, tra esso e il Regno del Marocco, ai fini della definizione dello status internazionale definitivo del Sahara occidentale.
- 114 Si deve quindi concludere che, poiché il Fronte Polisario risulta direttamente e individualmente interessato dalla decisione impugnata, non sussiste, da questo punto di vista, alcun dubbio quanto alla ricevibilità del ricorso, contrariamente a quanto sostenuto dal Consiglio e dalla Commissione.

### **Nel merito**

- 115 A sostegno del ricorso il Fronte Polisario deduce undici motivi, relativi:
- il primo, all'insufficienza di motivazione della decisione impugnata;
  - il secondo, all'inosservanza del «principio di consultazione»;
  - il terzo, alla violazione dei diritti fondamentali;
  - il quarto, alla «violazione del principio di coerenza della politica dell'Unione, in ragione dell'inosservanza del principio di (...) sovranità»;
  - il quinto, alla «violazione dei valori fondanti dell'Unione (...) e dei principi che disciplinano la sua azione esterna»;
  - il sesto, al «mancato perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile»;
  - il settimo, alla «contrarietà» della decisione impugnata «ai principi e agli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione nell'ambito della cooperazione allo sviluppo»;

- l’ottavo, alla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento;
  - il nono, alla «contrarietà» della decisione impugnata «a vari accordi stipulati dall’Unione»;
  - il decimo, alla «contrarietà» della decisione impugnata al «diritto internazionale generale»;
  - e, infine, l’undicesimo, al «diritto della responsabilità internazionale nel diritto dell’Unione».
- 116 Deve rilevarsi, in limine, che dagli argomenti dedotti dal Fronte Polisario a sostegno di tutti i propri motivi emerge che il suo ricorso mira all’annullamento della decisione impugnata nella parte in cui essa ha approvato l’applicazione al Sahara occidentale dell’accordo cui essa si riferisce. Infatti, come emerge dalle considerazioni sopra esposte in merito all’incidenza diretta e individuale della decisione impugnata sul Fronte Polisario, è proprio in quanto tale accordo trova applicazione altresì al Sahara occidentale che il Fronte Polisario risulta direttamente e individualmente interessato dalla decisione impugnata.
- 117 Va rilevato inoltre che il Fronte Polisario deduce vari motivi, tra i quali i primi due vertono sulla legittimità esterna della decisione impugnata, mentre tutti gli altri vertono sulla legittimità interna. In sostanza, il ricorrente lamenta un’illegittimità della decisione impugnata in quanto essa violerebbe il diritto dell’Unione nonché il diritto internazionale. Tutti i motivi di ricorso sollevano in realtà la questione dell’esistenza o meno di un divieto assoluto di stipulare, a nome dell’Unione, un accordo internazionale che possa applicarsi a un territorio di fatto controllato da uno Stato terzo, senza tuttavia che la sovranità di tale Stato sul territorio in questione sia riconosciuta dall’Unione e dai suoi Stati membri o, più in generale, da tutti gli altri Stati (in prosieguo: un «territorio conteso»), nonché, eventualmente, la questione dell’esistenza di un potere discrezionale delle istituzioni dell’Unione a tal proposito, dei limiti di tale potere e delle sue condizioni di esercizio.
- 118 Ciò precisato, si devono anzitutto esaminare i primi due motivi che, come rilevato dal ricorrente stesso, vertono sulla legittimità esterna della decisione impugnata.

*Sul primo motivo*

- 119 Il Fronte Polisario afferma che la decisione impugnata non è sufficientemente motivata. Essa menzionerebbe solo, al suo considerando 1, «l’attuazione progressiva di una maggiore liberalizzazione degli scambi reciproci» e, al suo considerando 2, il «piano d’azione della politica europea di vicinato che prevede una disposizione specifica con l’obiettivo di una maggiore liberalizzazione degli scambi», adottato nel luglio 2005 dal Consiglio di associazione UE-Marocco. Orbene, la politica euromediterranea non si limiterebbe alla liberalizzazione degli scambi, ma implicherebbe altri valori fondamentali per l’Unione.
- 120 Il ricorrente aggiunge che il Consiglio non ha neppure svolto uno studio di impatto preliminare alla conclusione dell’accordo. A suo modo di vedere, se è vero che un simile studio è facoltativo, esso diviene obbligatorio nelle circostanze della specie. Risulterebbe pertanto che il Consiglio non si preoccupa né del Sahara occidentale, né della «legalità internazionale».
- 121 Occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, la motivazione prescritta dall’articolo 296 TFUE deve essere adattata alla natura dell’atto controverso. Essa deve far apparire in forma chiara e non equivoca l’iter logico seguito dall’istituzione da cui promana l’atto, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice dell’Unione di esercitare il proprio sindacato. Tuttavia, la motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto la questione se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all’articolo 296 TFUE dev’essere valutata alla luce non solo del suo tenore, ma anche



del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi (v. sentenza del 7 settembre 2006, Spagna/Consiglio, C-310/04, Racc., EU:C:2006:521, punto 57 e giurisprudenza ivi citata).

- 122 Inoltre, ove si tratti, come nella specie, di un atto destinato ad un'applicazione generale, la motivazione può limitarsi ad indicare, da un lato, la situazione complessiva che ha condotto alla sua adozione e, dall'altro, gli obiettivi generali che esso si prefigge (sentenze del 22 novembre 2001, Paesi Bassi/Consiglio, C-301/97, Racc., EU:C:2001:621, punto 189, e Spagna/Consiglio, punto 121 supra, EU:C:2006:521, punto 59).
- 123 Alla luce di tale giurisprudenza deve concludersi che la decisione impugnata è sufficientemente motivata. Per un verso, essa cita la situazione complessiva che ha condotto alla sua adozione, vale a dire l'esistenza dell'accordo di associazione con il Marocco il quale prevede, al suo articolo 16, l'attuazione progressiva di una maggiore liberalizzazione degli scambi reciproci di prodotti agricoli, prodotti agricoli trasformati, pesce e prodotti della pesca (considerando 1 della decisione impugnata), nonché il piano d'azione della politica europea di vicinato, adottato nel luglio 2005 dal Consiglio di associazione UE-Marocco, che prevede una disposizione specifica con l'obiettivo di una maggiore liberalizzazione degli scambi di prodotti agricoli, prodotti agricoli trasformati, pesce e prodotti della pesca (considerando 2 della decisione impugnata). Per altro verso, essa indica gli obiettivi generali che si prefigge, vale a dire una maggiore liberalizzazione degli scambi reciproci di prodotti agricoli, prodotti agricoli trasformati, pesce e prodotti della pesca tra l'Unione e il Regno del Marocco.
- 124 Quanto agli argomenti del Fronte Polisario secondo cui il Consiglio non manifesterebbe alcuna preoccupazione per il Sahara occidentale, non avrebbe compiuto alcuno studio di impatto preliminare prima della stipulazione dell'accordo oggetto della decisione impugnata e avrebbe rinunciato alla stipula dell'accordo oggetto della decisione impugnata qualora si fosse interrogato sulla questione dell'applicabilità dello stesso al territorio del Sahara occidentale, è giocoforza rilevare che non hanno alcuna correlazione con un'asserita violazione dell'obbligo di motivazione.
- 125 In realtà, con tali argomenti il Fronte Polisario contesta al Consiglio il fatto di non aver esaminato gli elementi rilevanti della fattispecie prima dell'adozione della decisione impugnata. Per poter esaminare tali argomenti si deve anzitutto chiarire se, ed eventualmente a quali condizioni, il Consiglio poteva approvare la conclusione di un accordo con il Regno del Marocco destinato a trovare applicazione anche al territorio del Sahara occidentale.
- 126 Tali argomenti saranno pertanto esaminati ai successivi punti 223 e seguenti, unitamente agli altri argomenti del ricorrente che riguardano l'esercizio e il rispetto, da parte delle istituzioni dell'Unione, del loro potere discrezionale.
- 127 Fatto salvo l'esame di tali argomenti, il primo motivo deve essere respinto.

*Sul secondo motivo*

- 128 Il Fronte Polisario afferma che la decisione impugnata è «inficiata da nullità per violazione di una forma sostanziale», atteso che il Consiglio non lo ha consultato prima della conclusione dell'accordo su cui verte la decisione stessa, benché esso sia l'unico «legittimo rappresentante del popolo saharawi».

129 Il Fronte Polisario ritiene che l'obbligo del Consiglio di consultarlo derivi dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Nello stesso contesto, esso si richiama all'articolo 220, paragrafo 1, TFUE, il quale così recita:

«L'Unione attua ogni utile forma di cooperazione con gli organi delle Nazioni Unite e degli istituti specializzati delle Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico.

L'Unione assicura inoltre i collegamenti che ritiene opportuni con altre organizzazioni internazionali».

130 Esso invoca inoltre un «obbligo di consultazione di origine internazionale» che, a suo avviso, il Consiglio aveva nei suoi confronti.

131 Il Consiglio e la Commissione contestano gli argomenti del ricorrente, affermando in particolare che il principio del contraddittorio non si applica alle procedure di carattere normativo.

132 Si deve infatti rammentare che se, ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali, ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, l'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta dei diritti fondamentali prevede che tale diritto comprenda in particolare il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio. Pertanto, il tenore letterale di detta disposizione riguarda esclusivamente i provvedimenti individuali.

133 Il Tribunale ha peraltro stabilito in varie occasioni che la giurisprudenza relativa al diritto di audizione non può venire estesa al contesto di una procedura legislativa, che culmina nell'adozione di provvedimenti normativi o di carattere generale che implicano scelte di politica economica e si applicano alla generalità degli operatori interessati (sentenze dell'11 dicembre 1996, Atlanta e a./CE, T-521/93, Racc., EU:T:1996:184, punto 70; dell'11 settembre 2002, Alpharma/Consiglio, T-70/99, Racc., EU:T:2002:210, punto 388, e dell'11 luglio 2007, Sison/Consiglio, T-47/03, EU:T:2007:207, punto 144).

134 La circostanza che il soggetto coinvolto sia direttamente ed individualmente interessato dal provvedimento normativo o di carattere generale di cui trattasi non può modificare tale conclusione (v. sentenza Alpharma/Consiglio, punto 133 supra, EU:T:2002:210, punto 388 e giurisprudenza ivi citata).

135 È certo vero che, nel caso di atti di portata generale che prevedano misure restrittive nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune nei confronti di persone fisiche o di entità, si è stabilito che la garanzia dei diritti della difesa era, in linea di principio, pienamente applicabile e che all'interessato doveva essere fornita la possibilità di far valere utilmente il proprio punto di vista in merito agli elementi dedotti a suo carico (v., in tal senso, sentenza del 12 dicembre 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consiglio, T-228/02, Racc., EU:T:2006:384, punti da 91 a 108, e Sison/Consiglio, punto 133 supra, EU:T:2007:207, punti da 139 a 155).

136 Tale considerazione è tuttavia motivata dal fatto che atti di tal genere impongono misure restrittive economiche e finanziarie alle persone o alle entità specificamente considerate dagli atti stessi (sentenze Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consiglio, punto 135 supra, EU:T:2006:384, punto 98, e Sison/Consiglio, punto 133 supra, EU:T:2007:207, punto 146). Detta giurisprudenza non si può quindi applicare alla presente fattispecie.

- 137 Ne consegue che, poiché la decisione impugnata è stata adottata a seguito di una procedura legislativa speciale per approvare la conclusione di un accordo di portata e di applicazione generale, il Consiglio non era obbligato a consultare il Fronte Polisario preliminarmente alla sua adozione, contrariamente a quanto sostenuto da quest'ultimo.
- 138 Peraltro, neppure il diritto internazionale impone alcun obbligo di consultare il Fronte Polisario prima dell'adozione della decisione impugnata. A tal proposito va osservato che il ricorrente non ha fornito alcuna precisazione quanto all'origine e alla portata dell'«obbligo di consultazione di origine internazionale» da esso richiamato e vagamente evocato nei suoi atti.
- 139 Pertanto, il secondo motivo dev'essere respinto poiché infondato.

*Sugli altri motivi*

- 140 I motivi da tre a undici del Fronte Polisario vertono tutti sulla legittimità interna della decisione impugnata. Come già rilevato al precedente punto 117, il Fronte Polisario sostiene in sostanza che il Consiglio, avendo approvato la conclusione di un accordo con il Regno del Marocco che trova applicazione altresì alla parte del Sahara occidentale controllata da quest'ultimo, nonostante l'assenza di riconoscimento internazionale delle pretese marocchine sul territorio in questione, ha reso illegittima la decisione impugnata. L'illegittimità risulterebbe dalla violazione tanto del diritto dell'Unione, per i motivi dedotti nell'ambito dei motivi dal terzo all'ottavo, quanto del diritto internazionale, per i motivi dedotti nell'ambito dei motivi dal nono all'undicesimo.
- 141 Va quindi accertato se, ed eventualmente a quali condizioni, l'Unione possa stipulare con uno Stato terzo un accordo, quale quello approvato mediante la decisione impugnata, destinato a trovare applicazione altresì a un territorio conteso.

Sull'esistenza di un divieto assoluto di conclusione di un accordo potenzialmente applicabile a un territorio conteso

- 142 Si deve anzitutto stabilire se i motivi e gli argomenti dedotti dal Fronte Polisario consentano di concludere che al Consiglio sia in ogni caso precluso approvare la conclusione con uno Stato terzo di un accordo potenzialmente applicabile a un territorio conteso.

– Sul terzo motivo

- 143 Nell'ambito del suo terzo motivo, il ricorrente si riferisce alle disposizioni e alla giurisprudenza riguardanti il rispetto dei diritti fondamentali da parte dell'Unione, per affermare che, decidendo «di pubblicare un accordo che calpesta il diritto all'autodeterminazione del popolo saharawi e che ha l'effetto immediato di incoraggiare la politica annessionista condotta dal Marocco, potenza occupante, il Consiglio viola i principi di libertà, di sicurezza e di giustizia, voltando le spalle al rispetto dei diritti fondamentali e dei sistemi giuridici degli Stati membri».
- 144 Ad avviso del Fronte Polisario «vi è un pregiudizio alla libertà, in quanto la libertà di un popolo viene ignorata e, ancor peggio, avversata da tale decisione, che incoraggia il dominio economico e tende a modificare le strutture della popolazione per rendere sempre più complessa la prospettiva del referendum di autodeterminazione». Il Fronte Polisario lamenta altresì un «pregiudizio alla sicurezza e alla certezza del diritto», riferendosi alle asserite violazioni dei «diritti individuali» del «popolo saharawi» da parte di «un regime annessionista» nonché all'assenza di valore, a suo modo di vedere, dei certificati di origine che saranno rilasciati dalle autorità marocchine per l'esportazione dei prodotti

provenienti dal Sahara occidentale. Esso lamenta infine un «pregiudizio alle libertà, che si tratti della libertà collettiva del popolo saharawi (...) o del mancato rispetto della proprietà, della libertà di circolazione, della libertà d'espressione, dei diritti della difesa e del principio di dignità».

145 Si deve rilevare che certamente, come rammentato dal Fronte Polisario, ai sensi dell'articolo 6 TUE l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali, mentre, ai sensi dell'articolo 67 TFUE, l'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici degli Stati membri.

146 Tuttavia, né da tali disposizioni, né da quelle della Carta dei diritti fondamentali deriva un divieto assoluto per l'Unione di stipulare un accordo con uno Stato terzo vertente su scambi economici in materia di prodotti agricoli, prodotti agricoli trasformati, pesce e prodotti della pesca, che possa applicarsi anche ad un territorio controllato da detto Stato terzo, senza che la sua sovranità su tale territorio sia riconosciuta a livello internazionale.

147 La questione di quali siano le condizioni alle quali possa stipularsi un accordo siffatto senza violare l'obbligo dell'Unione di rispettare i diritti fondamentali sarà esaminata infra ai punti 223 e seguenti, unitamente agli altri argomenti del ricorrente riguardanti l'esercizio e il rispetto, da parte delle istituzioni dell'Unione, del loro potere discrezionale.

148 Fatto salvo tale esame, il terzo motivo dev'essere respinto per la parte in cui ascrive al Consiglio la violazione di un asserito divieto assoluto di stipulazione di un accordo quale quello di cui trattasi nella fattispecie.

– Sul quarto motivo

149 Con il suo quarto motivo, il Fronte Polisario sostiene che la decisione impugnata dev'essere annullata in quanto contraria al principio di coerenza delle politiche dell'Unione sancito dall'articolo 7 TFUE, secondo il quale «[l']Unione assicura la coerenza tra le sue varie politiche e azioni, tenendo conto dell'insieme dei suoi obiettivi». A suo avviso, la decisione impugnata «ratifica una sovranità di fatto del [Regno del] Marocco sul territorio del Sahara Occidentale» e «fornisce un sostegno politico ed economico al [Regno del] Marocco, che viola il diritto dell'ONU nonché il principio di sovranità», mentre nessuno Stato europeo ha riconosciuto la sovranità del Regno del Marocco sul Sahara occidentale e l'Unione è stata accettata come membro osservatore dell'ONU.

150 Il Fronte Polisario ritiene pertanto che il «principio di coerenza» impedisca all'Unione di adottare atti aventi l'effetto diretto di violare il diritto all'autodeterminazione, mentre gli Stati membri rispettano tale diritto, negando il riconoscimento della sovranità del Regno del Marocco sul Sahara occidentale.

151 Infine, il Fronte Polisario afferma che «risulta evidente un'ulteriore incoerenza». A suo modo di vedere, l'Unione «non può sanzionare talune violazioni dei diritti, come ha fatto ad esempio per la Siria, e avallarne altre, soprattutto quando si tratta di norme di jus cogens».

152 In sede di replica il Fronte Polisario sottolinea una «terza incoerenza da parte dell'Unione». Esso afferma che il servizio di aiuto umanitario della Commissione elargisce consistenti aiuti ai rifugiati saharawi che si trovano in taluni campi (v. precedente punto 16), mentre allo stesso tempo il Consiglio, con l'adozione della decisione impugnata, «contribuisce a rafforzare il dominio del [Regno del] Marocco sul Sahara occidentale, e, in fin dei conti, a creare rifugiati saharawi».

153 Si deve rilevare che l'articolo 7 TUE non può valere quale fondamento degli argomenti del Fronte Polisario. Le varie politiche dell'Unione attengono tutte a diverse disposizioni dei trattati costitutivi e degli atti adottati in applicazione delle disposizioni stesse. L'asserita «incoerenza» di un atto con la politica dell'Unione in un ambito determinato implica necessariamente che l'atto in questione risulti

contrario a una disposizione, a una norma o a un principio che disciplina tale politica. Quest'unica circostanza, se dimostrata, potrebbe bastare a comportare l'annullamento dell'atto in questione, senza necessità di invocare l'articolo 7 TUE.

- 154 Nella specie, per far valere la violazione del principio di coerenza, il Fronte Polisario muove dal presupposto secondo cui l'approvazione, mediante la decisione impugnata, dell'accordo in questione tra l'Unione e il Regno del Marocco «avalla» la «sovranità» di quest'ultimo sul Sahara occidentale. Tale premessa è tuttavia errata: nessuna clausola avente un effetto di tal genere è contenuta nell'accordo di cui trattasi, mentre il semplice fatto che l'Unione ammetta l'applicazione dei termini dell'accordo da parte del Regno del Marocco ai prodotti agricoli o della pesca esportati verso l'Unione a partire dalla parte del territorio del Sahara occidentale controllata da quest'ultimo, ovvero ai prodotti importati in detto territorio, non equivale ad un riconoscimento della sovranità marocchina sullo stesso.
- 155 Quanto all'argomento secondo cui l'Unione violerebbe il «diritto dell'ONU» ovvero lo jus cogens, esso non ha alcuna attinenza alla presunta violazione dell'articolo 7 TFUE. Tale argomento si limita a ribadire gli argomenti dedotti a sostegno del decimo motivo, che sarà esaminato infra.
- 156 Neppure l'argomento basato sull'adozione, da parte dell'Unione, di misure restrittive riguardo alla situazione in altri paesi è sufficiente a dimostrare un'asserita «incoerenza» della politica dell'Unione. Si deve rammentare che, come emerge segnatamente dalla giurisprudenza relativa alle misure restrittive adottate con riferimento alla situazione in Siria, il Consiglio dispone sul punto di un potere discrezionale (v., in tal senso, sentenza del 13 settembre 2013, Makhlouf/Consiglio, T-383/11, Racc., EU:T:2013:431, punto 63). Non gli si può pertanto addebitare alcuna incoerenza per aver adottato misure restrittive con riferimento alla situazione in un paese e non in un altro.
- 157 Infine, per quanto riguarda la «terza incoerenza» lamentata dal Fronte Polisario in sede di replica, occorre rilevare che il fatto che l'Unione fornisca un sostegno ai rifugiati saharawi che si trovano in taluni campi, stipulando nel contempo con il Regno del Marocco accordi quali quello approvato mediante la decisione impugnata, lungi dal rappresentare un'incoerenza nella sua politica, dimostra, al contrario, che essa non desidera prendere posizione nella controversia che oppone il ricorrente al Regno del Marocco, pur sostenendo gli sforzi dell'ONU in vista di una soluzione giusta e duratura di tale controversia mediante negoziati.
- 158 Di conseguenza, il quarto motivo dev'essere respinto.

– Sul quinto motivo

- 159 A sostegno del suo quinto motivo, il Fronte Polisario invoca l'articolo 2 TUE, l'articolo 3, paragrafo 5, TUE e l'articolo 21 TUE nonché l'articolo 205 TFUE. Esso sostiene che la decisione impugnata è contraria ai valori fondamentali dell'Unione cui è improntata la sua azione esterna. A suo modo di vedere, approvando la conclusione dell'accordo oggetto della decisione impugnata il Consiglio «schernisce le risoluzioni dell'ONU e l'accordo intervenuto tra il [Regno del] Marocco e il Fronte Polisario ai fini dell'organizzazione del referendum di autodeterminazione, incoraggiando l'illecita politica annessionista del [Regno del] Marocco». Esso afferma che «era sufficiente congelare l'accordo», posto che il Consiglio «[sapeva] perfettamente che lo sviluppo economico del [Regno del] Marocco sul territorio del Sahara occidentale mira[va] a modificare le strutture sociali e [a] fuorviare l'idea stessa del referendum».



160 Ai sensi dell'articolo 2 TUE:

«L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

161 L'articolo 3, paragrafo 5, TUE stabilisce quanto segue:

«Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite».

162 L'articolo 21 TUE, facente parte del titolo V, capitolo 1, del trattato UE, così recita:

«1. L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.

L'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che condividono i principi di cui al primo comma. Essa promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite.

2. L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di:

- a) salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità;
- b) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale;
- c) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne;
- d) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà;
- e) incoraggiare l'integrazione di tutti i paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali;
- f) contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile;

(...)

3. (...)

L'Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il Consiglio e la Commissione, assistiti dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine».

163 Infine, l'articolo 205 TFUE, contenuto nella quinta parte del trattato FUE, dal titolo «Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione», prevede che «[l]'azione dell'Unione sulla scena internazionale, ai sensi della presente parte, si fonda sui principi, persegue gli obiettivi ed è condotta in conformità delle disposizioni generali di cui al capo 1 del titolo V del trattato [UE]».

164 Secondo la giurisprudenza, le istituzioni dell'Unione godono di un ampio potere discrezionale nel settore delle relazioni economiche esterne, cui è riconducibile l'accordo considerato dalla decisione impugnata (v., in tal senso, sentenza del 6 luglio 1995, Odigitria/Consiglio e Commissione, T-572/93, Racc., EU:T:1995:131, punto 38).

165 Pertanto, non può affermarsi che dai «valori su cui si basa l'Unione» o dalle disposizioni richiamate dal Fronte Polisario nell'ambito del presente motivo consegua che la stipulazione da parte del Consiglio di un accordo con uno Stato terzo potenzialmente applicabile a un territorio conteso sia, in ogni caso, preclusa.

166 Del resto, la questione dell'esercizio, da parte del Consiglio, dell'ampio potere discrezionale riconosciutogli dalla giurisprudenza citata al precedente punto 164, nonché degli elementi pertinenti di cui deve tener conto in tale contesto, sarà esaminata nel prosieguo (v. infra, punti 223 e seguenti).

167 Fatto salvo tale esame, il quinto motivo dev'essere respinto.

– Sul sesto motivo

168 Nell'ambito del sesto motivo, il ricorrente afferma che la decisione impugnata è contraria all'obiettivo dello sviluppo sostenibile, «in quanto consente alla potenza occupante di incrementare lo sfruttamento delle risorse naturali di un popolo autonomo». Esso si riferisce in proposito all'articolo 11 TFUE, secondo il quale «[l]e esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». Esso richiama inoltre vari testi dell'ONU e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO).

169 Il ricorrente aggiunge che il Regno del Marocco «attuа una politica annessionista, gestendo le questioni riguardanti il Sahara occidentale mediante il suo Ministero dell'Interno e rifiutando (...) di rendere conto all'ONU della propria amministrazione». Il Fronte Polisario ne trae la conseguenza che la decisione impugnata «non solo (...) priva il popolo saharawi del diritto al proprio sviluppo, ma incoraggia una politica di spoliazione economica avente il principale obiettivo di distruggere la società saharawi».

170 In sede di replica il Fronte Polisario soggiunge che «grandi società, controllate dal Marocco, procedono ad uno sfruttamento delle risorse [del Sahara occidentale] il cui esplicito obiettivo è quello di depredare il popolo saharawi, per rafforzare l'economia del Marocco e consolidare, nei fatti, l'annessione marocchina».

171 In questa fase, è sufficiente rilevare che neppure dalle affermazioni del Fronte Polisario sopra riportate, né dalle disposizioni da esso invocate deriva un divieto assoluto per il Consiglio di stipulare un accordo con uno Stato terzo che possa applicarsi ad un territorio conteso.

172 Pertanto, nei limiti in cui il motivo in esame deve essere inteso come mirante a far valere la violazione di un siffatto divieto, esso deve essere respinto. Quanto al resto, l'argomento del Fronte Polisario deve essere esaminato nell'ambito dell'analisi della questione riguardante l'esercizio, ad opera del Consiglio, del proprio potere discrezionale (v. infra, punti 223 e segg.).

– Sul settimo motivo

173 Il settimo motivo attiene, secondo il titolo formulato dal ricorrente, alla «contrarietà della decisione [impugnata] ai principi e agli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione nell'ambito della cooperazione allo sviluppo». Il ricorrente si riferisce all'articolo 208, paragrafo 2, TFUE, secondo il quale «[l']Unione e gli Stati membri rispettano gli impegni e tengono conto degli obiettivi riconosciuti nel quadro [dell'ONU] e delle altre organizzazioni internazionali competenti». Esso richiama altresì l'articolo 220 TFUE (v. punto 129 supra).

174 In concreto, il Fronte Polisario afferma che «[i]l tenore letterale del[l'] articolo [208, paragrafo 2, TFUE], che utilizza il termine 'riconosciuti', consente di fondare l'opponibilità all'Unione (...) degli impegni e degli obiettivi contenuti nelle risoluzioni dell'[ONU], tra i quali figurano la Dichiarazione del Millennio e le risoluzioni alla cui elaborazione l'[Unione] ha partecipato».

175 È giocoforza rilevare che l'argomento del ricorrente, come esposto al precedente punto 174, non consente in alcun modo di comprendere che cosa si voglia addebitare al Consiglio e per quale motivo la decisione impugnata sia contraria «ai principi e agli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione» ovvero ai testi dell'ONU, tra i quali si annovera la Dichiarazione del Millennio. Pertanto, il motivo in esame deve essere dichiarato irricevibile.

– Sull'ottavo motivo

176 L'ottavo motivo verte su una violazione del principio di tutela del legittimo affidamento. Dopo aver richiamato la giurisprudenza in materia, il Fronte Polisario afferma di essere stato legittimamente portato a credere che l'Unione e le sue istituzioni rispettassero il diritto internazionale.

177 Come rammentato dallo stesso ricorrente, emerge da una costante giurisprudenza che il diritto di invocare la tutela del legittimo affidamento si estende a chiunque si trovi in una situazione dalla quale risulti che l'amministrazione dell'Unione, fornendogli precise assicurazioni, ha fatto sorgere in lui aspettative fondate. Rappresentano assicurazioni di tal genere, a prescindere dalla forma in cui siano state comunicate, informazioni precise, incondizionate e concordanti, che derivino da fonti autorizzate e affidabili. Per contro, nessuno può invocare una violazione di tale principio in mancanza di assicurazioni precise fornitegli dall'amministrazione (v. sentenza del 19 novembre 2009, *Denka International/Commissione*, T-334/07, Racc., EU:T:2009:453, punto 148 e giurisprudenza ivi citata).

178 Nella fattispecie, è giocoforza rilevare che il ricorrente non adduce alcuna precisa assicurazione fornitagli dall'amministrazione dell'Unione relativamente al suo comportamento in materia, sicché il presente motivo, basato sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento, non può essere accolto. L'argomento secondo cui, in sostanza, la decisione impugnata viola il diritto internazionale deve essere esaminato nell'ambito dell'analisi dell'undicesimo motivo, vertente proprio sulla violazione del diritto internazionale.

– Considerazioni preliminari relative all'incidenza del diritto internazionale

- 179 Poiché il Fronte Polisario lamenta tanto una violazione di vari accordi internazionali stipulati dall'Unione (nono motivo), quanto la violazione del «diritto internazionale generale» (decimo motivo), le considerazioni che seguono sono pertinenti ai fini della valutazione della legittimità di un atto dell'Unione alla luce del diritto internazionale.
- 180 Come risulta dall'articolo 3, paragrafo 5, TUE, l'Unione contribuisce alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale. Di conseguenza, quando adotta un atto, essa 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 (v. sentenza del 21 dicembre 2011, *Air Transport Association of America e a.*, C-366/10, Racc., EU:C:2011:864, punto 101 e giurisprudenza ivi citata).
- 181 Peraltro, in conformità ai principi del diritto internazionale, le istituzioni dell'Unione, che sono competenti a negoziare e a concludere un accordo internazionale, sono libere di convenire con gli Stati terzi interessati determinati effetti che le disposizioni di tale accordo devono produrre nell'ordinamento interno delle parti contraenti. Soltanto qualora tale questione non sia stata disciplinata dall'accordo, spetta ai giudici competenti dell'Unione risolverla al pari di qualunque altra questione d'interpretazione relativa all'applicazione dell'accordo nell'Unione (v. sentenza *Air Transport Association of America e a.*, punto 180 supra, EU:C:2011:864, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).
- 182 Va inoltre rammentato che, a norma dell'articolo 216, paragrafo 2, TFUE, allorché l'Unione conclude accordi internazionali, questi ultimi vincolano le sue istituzioni e, di conseguenza, prevalgono sugli atti dell'Unione. Ne consegue che la validità di un atto dell'Unione può essere inficiata dalla sua incompatibilità con tali norme di diritto internazionale (v. sentenza *Air Transport Association of America e a.*, punto 180 supra, EU:C:2011:864, punti 50 e 51 e giurisprudenza ivi citata).
- 183 Tuttavia, in primis, la Corte di giustizia ha altresì stabilito che l'Unione doveva essere vincolata a tali norme (v. sentenza *Air Transport Association of America e a.*, punto 180 supra, EU:C:2011:864, punto 52 e giurisprudenza ivi citata).
- 184 Inoltre, essa ha stabilito che un giudice dell'Unione poteva procedere all'esame della validità di un atto di diritto dell'Unione alla luce di un trattato internazionale soltanto qualora a ciò non ostassero né la natura né l'economia generale di quest'ultimo (v. sentenza *Air Transport Association of America e a.*, punto 180 supra, EU:C:2011:864, punto 53 e giurisprudenza ivi citata).
- 185 Infine, qualora la natura e l'economia generale del trattato in questione consentano un controllo della validità di un atto di diritto dell'Unione alla luce delle disposizioni di tale trattato, è altresì necessario che le disposizioni di quest'ultimo invocate ai fini dell'esame della validità dell'atto suddetto appaiano, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise. Tale condizione risulta soddisfatta allorché la norma invocata stabilisce un obbligo chiaro e preciso che non è subordinato, quanto alla sua esecuzione o ai suoi effetti, all'intervento di alcun atto ulteriore (v. sentenza *Air Transport Association of America e a.*, punto 180 supra, EU:C:2011:864, punti 54 e 55 e giurisprudenza ivi citata).
- 186 Si dovrà tener conto delle considerazioni sopra svolte nel seguente esame dei motivi da nove a undici.

– Sul nono motivo

- 187 Nell'ambito del nono motivo il ricorrente afferma che la decisione impugnata deve essere annullata «in quanto contraria a vari accordi internazionali che vincolano l'Unione».

- 188 Anzitutto, il ricorrente invoca l'accordo di associazione con il Marocco e, in particolare, il suo preambolo, che fa riferimento al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché il suo articolo 2, secondo cui il rispetto dei principi democratici e dei diritti fondamentali dell'uomo ispira le politiche interne e internazionali dell'Unione e del Regno del Marocco e costituisce un elemento essenziale dell'accordo stesso.
- 189 A parere del ricorrente, la decisione impugnata è contraria ai principi citati in quanto «viola il diritto all'autodeterminazione e i diritti che ne derivano, in particolare la sovranità sulle risorse naturali e la preminenza degli interessi degli abitanti del Sahara occidentale». Il ricorrente soggiunge che «il [Regno del] Marocco viola il diritto all'autodeterminazione, condizione imprescindibile per il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà politiche ed economiche» e si riferisce, nuovamente, alla «politica annessionista del [Regno del] Marocco» che «è volta ad impedire l'organizzazione del referendum di autodeterminazione».
- 190 In secondo luogo, il ricorrente richiama la convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982 (in prosieguo: la «convenzione di Montego Bay»), entrata in vigore il 16 novembre 1994 e approvata a nome dell'Unione con la 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 dell[a] parte XI della convenzione (GU L 179, pag. 1). Esso sostiene che, in conformità alle disposizioni della convenzione di Montego Bay, il popolo del Sahara occidentale dispone dei diritti sovrani sulle acque adiacenti alla costa del Sahara occidentale. In veste di «potenza occupante», il Regno del Marocco dovrebbe esercitare i diritti del popolo del Sahara occidentale nel rispetto del principio della preminenza degli interessi dello stesso. Tuttavia, esso infrangerebbe sistematicamente tali norme e utilizzerebbe il controllo del mare per mantenere la propria presenza nel Sahara occidentale. Il Consiglio, da parte sua, con la decisione impugnata violerebbe «tali disposizioni», poiché, «incrementando la liberalizzazione degli scambi in materia di pesca con il Marocco, [esso] incoraggia il Marocco che esercita indebitamente taluni diritti su tale parte del mare». Il ricorrente aggiunge che il Regno del Marocco «procede ad uno sfruttamento di dette acque nel suo esclusivo interesse, alla ricerca del profitto immediato e allo scopo di creare un contesto economico che renda maggiormente difficile lo svolgimento di un referendum di autodeterminazione».
- 191 In terzo luogo, il ricorrente lamenta una violazione del «criterio di origine» derivante, a suo avviso, dalla convenzione di Montego Bay, dall'accordo di associazione con il Marocco e dal suo protocollo n. 4, dall'accordo di partenariato nel settore della pesca tra la Comunità europea e il Regno del Marocco, approvato a nome della Comunità mediante regolamento (CE) n. 764/2006 del Consiglio, del 22 maggio 2006 (GU L 141, pag. 1), nonché dall'accordo in forma di scambio di lettere relativo all'applicazione provvisoria dell'accordo di cooperazione in materia di pesca marittima tra la Comunità europea e il Regno del Marocco, siglato a Bruxelles il 13 novembre 1995 e approvato a nome della Comunità mediante decisione 95/540/CE del Consiglio, del 7 dicembre 1995 (GU L 306, pag. 1).
- 192 Secondo il ricorrente, «[p]er stabilire l'ambito applicativo dei vari accordi che vincolano l'[Unione] e i suoi Stati membri al [Regno del] Marocco, la convenzione [di Montego Bay] rappresenta il riferimento pertinente ed essa definisce in maniera assolutamente non equivoca tale ambito di applicazione come il territorio del [Regno del] Marocco».
- 193 Anche a prescindere dalla questione se i vari accordi e convenzioni citati dal ricorrente possano essere presi in considerazione, alla luce della giurisprudenza richiamata ai precedenti punti da 184 a 185, ai fini dell'esame della validità di un atto dell'Unione, si deve rilevare che, fatta eccezione per la convenzione di Montego Bay, gli altri accordi invocati dal ricorrente rappresentano accordi stipulati tra l'Unione e il Regno del Marocco, vale a dire tra le stesse parti che hanno stipulato l'accordo approvato mediante la decisione impugnata. Uno di tali accordi è infatti l'accordo di associazione con il Marocco, che l'accordo considerato dalla decisione impugnata mira appunto a modificare.



- 194 Perciò, anche ammettendo che talune clausole dell'accordo la cui conclusione è stata approvata dalla decisione impugnata si pongano in contraddizione con le clausole dei precedenti accordi conclusi tra l'Unione e il Regno del Marocco e invocati dal ricorrente, ciò non costituirebbe alcuna illegittimità, atteso che l'Unione e il Regno del Marocco sono sempre liberi di modificare gli accordi tra essi intercorsi mediante un nuovo accordo, quale quello cui fa riferimento la decisione impugnata.
- 195 Quanto alla convenzione di Montego Bay occorre ricordare che, come stabilito dalla Corte di giustizia, la natura e la struttura della convenzione stessa ostano a che i giudici dell'Unione possano valutare la validità di un atto dell'Unione alla luce di tale convenzione (sentenza del 3 giugno 2008, Intertanko e a., C-308/06, Racc., EU:C:2008:312, punto 65).
- 196 Tuttavia, il ricorrente invoca tale convenzione per affermare, in sostanza, che i prodotti della pesca provenienti dalle acque adiacenti alla costa del Sahara occidentale fanno parte delle risorse naturali di quest'ultima.
- 197 In proposito, si è già rilevato come l'accordo la cui conclusione è stata approvata mediante la decisione impugnata si applichi altresì al Sahara occidentale e ai prodotti provenienti da detto territorio e dalle sue risorse naturali, a prescindere da quali siano tali risorse e indipendentemente dalla questione se esse debbano o meno essere determinate in applicazione della convenzione di Montego Bay.
- 198 Ciò nonostante, nulla negli argomenti dedotti dal ricorrente nell'ambito del presente motivo dimostra che la conclusione, da parte del Consiglio, di un accordo con uno Stato terzo che verta su un territorio conteso sia in ogni caso preclusa.
- 199 Pertanto, nei limiti in cui il presente motivo deve essere inteso come volto a far valere la violazione di un siffatto divieto assoluto, esso deve essere respinto. Qualora gli argomenti del ricorrente, o taluni di essi, debbano essere intesi come volti a far valere un manifesto errore di valutazione del Consiglio, è sufficiente rammentare che la questione dell'esercizio, da parte del Consiglio, del potere discrezionale di cui dispone in materia sarà esaminata nel prosieguo, ai punti 223 e seguenti.

– Sul decimo motivo

- 200 Con il suo decimo motivo il Fronte Polisario sostiene che la decisione impugnata deve essere annullata in quanto contraria al diritto all'autodeterminazione, norma imperativa del diritto internazionale, nonché ai diritti che ne derivano. A suo avviso, la decisione impugnata asseconda il Regno del Marocco nella sua politica di occupazione e di «colonizzazione economica» del Sahara occidentale.
- 201 Il Fronte Polisario deduce inoltre che la decisione impugnata crea obblighi ai quali esso non ha assentito, in violazione dell'effetto relativo dei trattati. Esso aggiunge che l'Unione è tenuta a far rispettare il «diritto umanitario internazionale» di cui fanno parte, a suo modo di vedere, le disposizioni del regolamento allegato alla convenzione riguardante le leggi e i costumi della guerra terrestre sottoscritta all'Aja il 18 ottobre 1907, della convenzione sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra, sottoscritta a Ginevra il 12 agosto 1949, nonché del trattato istitutivo della Corte penale internazionale, sottoscritto a Roma il 17 luglio 1998. Esso afferma che con l'adozione della decisione impugnata il Consiglio «consente al Regno del Marocco di consolidare la propria politica di colonizzazione del Sahara occidentale, a partire dall'aspetto economico».
- 202 Si deve anzitutto osservare che nulla, nella decisione impugnata o nell'accordo la cui conclusione è stata approvata dalla decisione stessa, implica il riconoscimento, da parte dell'Unione, delle rivendicazioni marocchine sul Sahara occidentale. Il semplice fatto che l'accordo in esame si applichi altresì ai prodotti esportati a partire, o importati verso la parte del Sahara occidentale controllata dal Regno del Marocco non equivale a un riconoscimento siffatto.

- 203 Quanto all'argomento basato sull'effetto relativo dei trattati, contrariamente a quanto dedotto dal Fronte Polisario, l'accordo considerato dalla decisione impugnata, pur avendo su quest'ultimo un'incidenza diretta e individuale, non implica alcun impegno da parte sua, atteso che tale accordo si applica alla sola parte del Sahara occidentale sotto controllo marocchino e fino a quando tale controllo persista. Qualora il Fronte Polisario dovesse, eventualmente a seguito del prospettato referendum di autodeterminazione, estendere il proprio controllo su tutto il territorio del Sahara occidentale, è chiaro che non sarebbe vincolato dalle disposizioni dell'accordo in questione, stipulato tra il Regno del Marocco e l'Unione.
- 204 Quanto all'argomento basato sulla violazione del diritto umanitario, va rilevato che l'argomento del ricorrente è lapidario e non consente di comprendere come e in che termini la conclusione dell'accordo oggetto della decisione impugnata violi tale diritto.
- 205 In generale, nulla negli argomenti o negli elementi invocati dal ricorrente dimostra l'esistenza di una norma di diritto internazionale consuetudinario che vieti la conclusione di un trattato internazionale potenzialmente applicabile a un territorio conteso.
- 206 La Corte internazionale di giustizia è stata investita della questione, senza tuttavia risolverla, nella sua sentenza pronunciata nella causa relativa a Timor Est (Portogallo c. Australia, CIJ Recueil 1995, pag. 90), atteso che, per risolverla, essa avrebbe dovuto pronunciarsi in ordine alla liceità del comportamento della Repubblica indonesiana in assenza di consenso di tale Stato (sentenza Portogallo c. Australia, citata, punto 35).
- 207 Il ricorrente ha inoltre prodotto una lettera datata 29 gennaio 2002, indirizzata al presidente del Consiglio di sicurezza dal segretario generale aggiunto agli affari giuridici, consigliere giuridico dell'ONU, in risposta a una domanda dei membri del Consiglio di sicurezza di fornirgli il suo parere quanto alla legittimità delle decisioni che sarebbero state assunte dalle autorità marocchine con riferimento all'offerta e alla sottoscrizione di contratti di prospezione delle risorse minerarie del Sahara occidentale stipulati con società estere.
- 208 In tale lettera, il consigliere giuridico dell'ONU ha esaminato dettagliatamente le norme di diritto internazionale, la giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia e la prassi degli Stati in materia. Al punto 24 della sua lettera esso ha in particolare sottolineato quanto segue:
- «La recente prassi degli Stati, benché limitat[a], rivela che le potenze [che esercitano l'amministrazione di un territorio], al pari degli Stati terzi, hanno la seguente opinio juris: se le risorse dei territori non autonomi vengono sfruttate a beneficio dei popoli di tali territori, in loro nome o in consultazione con i loro rappresentanti, tale sfruttamento viene considerato compatibile con gli obblighi incombenti alle potenze [che esercitano tale amministrazione] ai sensi della [Carta delle Nazioni Unite] e conforme alle risoluzioni dell'Assemblea generale, nonché al principio della 'sovranità permanente sulle risorse naturali' ivi sancito».
- 209 Su tale fondamento egli ha fornito la seguente risposta alla questione sottopostagli:
- «[B]enché i contratti su cui verte la domanda del Consiglio di sicurezza non siano di per sé stessi illegittimi, qualora dovessero essere avviate attività di prospezione e di sfruttamento a danno degli interessi e della volontà del popolo del Sahara occidentale, esse violerebbero i principi di diritto internazionale applicabili alle attività relative alle risorse minerarie dei territori non autonomi» (punto 25 della sua lettera).
- 210 Ne consegue che neppure il consigliere giuridico dell'ONU ha ritenuto che la stipulazione di un accordo internazionale potenzialmente applicabile a un territorio conteso potesse essere considerata in ogni caso preclusa dal diritto internazionale.

211 Pertanto, nei limiti in cui il presente motivo dev'essere inteso come volto a far valere la violazione, da parte del Consiglio, di una norma di «diritto internazionale generale» da cui emergerebbe un divieto assoluto di stipulare accordi internazionali potenzialmente applicabili a un territorio conteso, esso deve essere respinto. Per la parte in cui gli argomenti dedotti dal ricorrente nell'ambito del presente motivo riguardano l'esercizio, ad opera del Consiglio, del potere discrezionale di cui dispone, essi saranno esaminati infra ai punti 223 e seguenti.

– Sull'undicesimo motivo

212 Nell'ambito del suo undicesimo e ultimo motivo il ricorrente invoca varie disposizioni del progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali per atto internazionalmente illecito, quale adottato nel 2011 dalla Commissione del diritto internazionale dell'ONU, per sostenere che, con l'adozione della decisione impugnata, il Consiglio fa sorgere la responsabilità internazionale dell'Unione per atto internazionalmente illecito.

213 Tale motivo non apporta, tuttavia, alcun nuovo elemento rispetto agli altri argomenti del ricorrente. Si deve rammentare che il presente ricorso è un ricorso d'annullamento e non un ricorso per risarcimento danni. Non si tratta di stabilire se l'Unione abbia fatto sorgere la propria responsabilità extracontrattuale mediante l'adozione della decisione impugnata, il che presuppone che quest'ultima sia viziata da illegittimità. Il punto è proprio quello di chiarire se la decisione impugnata sia inficiata da illegittimità. Orbene, su questo punto il ricorrente non solleva alcun nuovo argomento, ma si limita a ribadire le affermazioni secondo cui, in sostanza, stipulando a nome dell'Unione l'accordo approvato mediante la decisione impugnata, il Consiglio ha violato il diritto internazionale.

214 Tale motivo va pertanto respinto.

– Conclusione in ordine all'esistenza o meno di un divieto assoluto di stipulazione di accordi internazionali applicabili a un territorio conteso

215 Da tutte le considerazioni sopra svolte emerge che nulla, nell'ambito dei motivi e degli argomenti dedotti dal ricorrente, consente di concludere che sia assolutamente preclusa dal diritto dell'Unione o dal diritto internazionale la stipulazione con uno Stato terzo di un accordo potenzialmente applicabile a un territorio conteso.

216 Anche la giurisprudenza del Tribunale conferma tale conclusione.

217 Il Tribunale ha avuto modo di pronunciarsi sulla questione della liceità di un accordo internazionale, stipulato tra l'Unione e un altro Stato terzo e potenzialmente applicabile anche a un territorio conteso, nella causa che ha dato origine alla sua sentenza *Odigitria/Consiglio e Commissione*, punto 164 supra (EU:T:1995:131).

218 La citata sentenza verteva su un ricorso per risarcimento danni proposto da una società proprietaria di un peschereccio battente bandiera greca, che era stato fermato dalle autorità della Guinea-Bissau in quanto pescava senza licenza nella zona marittima di quest'ultimo Stato. Era emerso che il peschereccio in questione disponeva di una licenza di pesca rilasciata dalle autorità senegalesi, ma che pescava in acque rivendicate come appartenenti alle rispettive zone marittime sia dalla Repubblica del Senegal che dalla Repubblica della Guinea-Bissau. La Comunità economica europea, come esistente all'epoca, aveva stipulato accordi di pesca con entrambi detti Stati terzi, accordi vertenti, in entrambi i casi, su tutte le loro zone marittime. La ricorrente in tale causa chiedeva il risarcimento, da parte della Comunità, del danno asseritamente subito per il fermo del suo battello e, in tale contesto, adduceva la presunta illegittimità dell'omessa esclusione, dall'ambito applicativo degli accordi di pesca stipulati tra

la Comunità e ciascuno dei due Stati terzi di cui trattasi, della zona che era oggetto di controversia tra gli Stati stessi (sentenza Odigitria/Consiglio e Commissione, punto 164 supra, EU:T:1995:131, punti da 1 a 13 e 25).

- 219 Il Tribunale ha ritenuto che tale omissione non fosse costitutiva di alcuna illegittimità. Esso ha sostanzialmente concluso che, nell'esercizio dell'ampio potere discrezionale di cui beneficiavano le istituzioni dell'Unione nell'ambito delle relazioni economiche esterne nonché nell'ambito della politica agricola comune (in cui rientra altresì la pesca), esse avrebbero potuto decidere, senza incorrere in alcun manifesto errore di valutazione, che la zona in questione non andasse esclusa dagli accordi di pesca stipulati con i due Stati sopra citati, e ciò nonostante la controversia tra essi esistente quanto alle acque rivendicate come parti delle rispettive zone marittime (v., in tal senso, sentenza Odigitria/Consiglio e Commissione, punto 164 supra, EU:T:1995:131, punto 38).
- 220 Emerge quindi, a contrario, dalla sentenza in questione che la stipulazione, tra l'Unione e uno Stato terzo, di un accordo atto a trovare applicazione a un territorio conteso non è sempre contraria al diritto dell'Unione o al diritto internazionale, cui l'Unione deve conformarsi.
- 221 Infatti, se così fosse, il Tribunale non avrebbe potuto riferirsi, al punto 38 della sentenza Odigitria/Consiglio e Commissione, punto 164 supra (EU:T:1995:131), a un potere discrezionale delle istituzioni dell'Unione per stabilire se si dovesse o meno includere la zona controversa tra la Repubblica del Senegal e la Repubblica della Guinea-Bissau nell'ambito applicativo degli accordi di pesca stipulati con questi due Stati. Se una siffatta inclusione fosse stata comunque contraria al diritto dell'Unione o al diritto internazionale, cui le istituzioni dell'Unione devono conformarsi, è evidente che esse non avrebbero disposto di alcun potere discrezionale in ordine a tale questione.
- 222 Si deve inoltre ricordare che un divieto assoluto di stipulare un accordo riguardante un territorio conteso non emerge neppure dalle considerazioni svolte nella lettera del consigliere giuridico dell'ONU, citata ai precedenti punti da 207 a 210. Infatti, il consigliere giuridico dell'ONU ha sostanzialmente rilevato che solo qualora lo sfruttamento delle risorse naturali del Sahara occidentale fosse compiuto «a danno degli interessi e della volontà del popolo» di detto territorio, esso «violerebb[e] i principi del diritto internazionale».

Sul potere discrezionale delle istituzioni dell'Unione e sugli elementi di cui esse devono tener conto

- 223 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono e come risulta dalla giurisprudenza citata al precedente punto 164, si deve concludere che le istituzioni dell'Unione dispongono di un ampio potere discrezionale quanto alla questione se si debba o meno stipulare con uno Stato terzo un accordo destinato ad applicarsi a un territorio conteso.
- 224 Riconoscere loro un potere siffatto appare tanto più giustificato in quanto, come risulta del resto dalla citata lettera del consigliere giuridico dell'ONU, le norme e i principi del diritto internazionale applicabili in materia sono complessi e imprecisi. Ne consegue che il controllo giurisdizionale deve necessariamente limitarsi a stabilire se l'istituzione competente dell'Unione, nella fattispecie il Consiglio, approvando la conclusione di un accordo quale quello approvato mediante la decisione impugnata, abbia commesso manifesti errori di valutazione (v., in tal senso, sentenza del 16 giugno 1998, Racke, C-162/96, Racc., EU:C:1998:293, punto 52).
- 225 Ciò posto, in particolare nei casi in cui un'istituzione dell'Unione disponga di un ampio potere discrezionale, al fine di verificare se essa abbia commesso un errore manifesto di valutazione, il giudice dell'Unione deve valutare se tale istituzione abbia esaminato, in modo accurato e imparziale, tutti gli elementi rilevanti della fattispecie sui quali si fondano le conclusioni che ne vengono tratte

(sentenze del 21 novembre 1991, Technische Universität München, C-269/90, Racc., EU:C:1991:438, punto 14, e del 22 dicembre 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, Racc., EU:C:2010:803, punto 57).

- 226 Orbene, come rilevato al precedente punto 125, il Fronte Polisario contesta in sostanza al Consiglio proprio il fatto di non aver esaminato, preliminarmente all'adozione della decisione impugnata, gli elementi rilevanti della fattispecie, con specifico riferimento all'eventuale applicazione dell'accordo la cui conclusione è stata approvata mediante la decisione impugnata al Sahara occidentale e ai prodotti esportati a partire da detto territorio.
- 227 In proposito, se è certo vero che, come rilevato al precedente punto 146, dalla Carta dei diritti fondamentali, invocata dal ricorrente nell'ambito del suo terzo motivo, non emerge alcun divieto assoluto per l'Unione di stipulare un accordo che possa trovare applicazione a un territorio conteso, è altresì vero che la tutela dei diritti fondamentali della popolazione di un simile territorio presenta un particolare rilievo e rappresenta quindi una questione che il Consiglio è tenuto ad esaminare prima dell'approvazione di un accordo siffatto.
- 228 In particolare, trattandosi di un accordo inteso a favorire, segnatamente, l'esportazione verso l'Unione di vari prodotti provenienti dal territorio in questione, il Consiglio è tenuto ad esaminare, in modo accurato e imparziale, tutti gli elementi rilevanti per accertarsi che le attività di produzione dei prodotti destinati all'esportazione non vengano svolte arrecando pregiudizio alla popolazione del territorio stesso e che esse non comportino violazioni dei suoi diritti fondamentali, tra i quali vanno segnatamente annoverati i diritti alla dignità umana, alla vita e all'integrità della persona (articoli da 1 a 3 della Carta dei diritti fondamentali), la proibizione della schiavitù e del lavoro forzato (articolo 5 della Carta dei diritti fondamentali), la libertà professionale (articolo 15 della Carta dei diritti fondamentali), la libertà d'impresa (articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali), il diritto di proprietà (articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali), il diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque, il divieto del lavoro minorile e la protezione dei giovani sul luogo di lavoro (articoli 31 e 32 della Carta dei diritti fondamentali).
- 229 Le considerazioni svolte dal consigliere giuridico dell'ONU sugli obblighi derivanti dal diritto internazionale, come sintetizzate ai precedenti punti 208 e 209, portano alla stessa conclusione.
- 230 Il Consiglio sostiene in proposito che «[p]er il fatto di aver stipulato un accordo con un paese terzo[,] l'Unione non diviene e non può divenire responsabile di eventuali azioni commesse da tale paese, a prescindere dal fatto che esse comportino o meno violazioni dei diritti fondamentali».
- 231 Questa tesi, benché corretta, trascura il fatto che se l'Unione consente l'esportazione verso i propri Stati membri di prodotti provenienti da tale altro paese, che sono stati fabbricati o ottenuti in condizioni non rispettose dei diritti fondamentali della popolazione del territorio da cui provengono, essa rischia di incoraggiare indirettamente simili violazioni o di trarne vantaggio.
- 232 Tale considerazione assume rilievo ancor maggiore nel caso di un territorio, quale il Sahara occidentale, che è amministrato, di fatto, da uno Stato terzo, nella specie il Regno del Marocco, pur non essendo incluso nelle frontiere internazionalmente riconosciute di detto Stato terzo.
- 233 Va inoltre tenuto conto del fatto che il Regno del Marocco non dispone di alcun mandato, assegnato dall'ONU o da altro organismo internazionale, per l'amministrazione di detto territorio e che è pacifico che esso non trasmette all'ONU informazioni relative al territorio stesso, quali quelle previste dall'articolo 73, lettera e), della Carta delle Nazioni Unite.



234 Il citato articolo prevede quanto segue:

«I Membri delle Nazioni Unite, i quali abbiano o assumano la responsabilità dell'amministrazione di territori la cui popolazione non abbia ancora raggiunto una piena autonomia, riconoscono il principio che gli interessi degli abitanti di tali territori sono preminenti ed accettano come sacra missione l'obbligo di promuovere al massimo, nell'ambito del sistema di pace e di sicurezza internazionale istituito dal presente Statuto, il benessere degli abitanti di tali territori, e, a tal fine, l'obbligo:

(...)

e) di trasmettere regolarmente al Segretario Generale, a scopo d'informazione e con le limitazioni che possono essere richieste dalla sicurezza e da considerazioni costituzionali, dati statistici ed altre notizie di natura tecnica, riguardanti le condizioni economiche, sociali ed educative nei territori di cui sono rispettivamente responsabili, eccezion fatta per quei territori cui si applicano i Capitoli XII [relativo al regime internazionale di amministrazione fiduciaria] e XIII [relativo al Consiglio di amministrazione fiduciaria]».

235 L'assenza di comunicazione delle informazioni previste dall'articolo 73, lettera e), della Carta delle Nazioni Unite da parte del Regno del Marocco con riferimento al Sahara occidentale può quantomeno far sorgere un dubbio quanto alla questione se il Regno del Marocco riconosca il principio di preminenza degli interessi degli abitanti del territorio stesso e l'obbligo di promuovere al massimo il loro benessere, come previsto da tale disposizione. Oltretutto, emerge dal fascicolo e in particolare dal testo prodotto dal ricorrente, nella specie un discorso tenuto dal re del Marocco in data 6 novembre 2004, che il Regno del Marocco considera il Sahara occidentale come parte del proprio territorio.

236 Il Consiglio ha sostenuto che nessuna delle disposizioni della decisione impugnata o dell'accordo che essa approva «[portava] a concludere che lo sfruttamento delle risorse del Sahara occidentale sarebbe stato compiuto a danno degli abitanti del territorio stesso, né avrebbe impedi[to] al [Regno del] Marocco di garantire che lo sfruttamento delle risorse naturali sia svolto a vantaggio degli abitanti del Sahara occidentale e nel loro interesse».

237 È vero che il Fronte Polisario non ha accusato il Consiglio di aver inserito nella decisione impugnata termini tali da portare ad uno sfruttamento delle risorse del Sahara occidentale a danno dei suoi abitanti.

238 Tuttavia, come rilevato al precedente punto 231, l'esportazione verso l'Unione di prodotti provenienti, segnatamente, dal Sahara occidentale risulta favorita dall'accordo in questione. Ciò rientra, infatti, tra gli obiettivi dell'accordo stesso. Pertanto, se dovesse risultare che il Regno del Marocco sfrutta le risorse del Sahara occidentale a danno dei suoi abitanti, tale sfruttamento potrebbe risultare indirettamente incoraggiato dalla stipulazione dell'accordo approvato mediante la decisione impugnata.

239 Quanto all'argomento secondo cui i termini dell'accordo non impedirebbero al Regno del Marocco di garantire che lo sfruttamento delle risorse naturali del Sahara occidentale sia condotto a vantaggio dei suoi abitanti, basti rilevare che l'accordo non garantisce neppure che lo sfruttamento delle risorse naturali del Sahara occidentale sia vantaggioso per i suoi abitanti. In proposito esso risulta assolutamente neutro, limitandosi segnatamente a favorire l'esportazione verso l'Unione dei prodotti del Sahara occidentale, a prescindere dal fatto che essi provengano o meno da una produzione vantaggiosa per i suoi abitanti.

240 In realtà, tale argomento del Consiglio dimostra che, dal suo punto di vista, spetta esclusivamente al Regno del Marocco accertarsi del carattere vantaggioso, per gli abitanti della parte del Sahara occidentale da esso controllata, dello sfruttamento delle sue risorse naturali.

- 241 Orbene, alla luce segnatamente del fatto che la sovranità del Regno 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, nell'ambito dell'esame di tutti gli elementi rilevanti della fattispecie ai fini dell'esercizio del suo ampio potere discrezionale in merito alla conclusione o meno di un accordo con il Regno del Marocco atto ad applicarsi anche al Sahara occidentale, 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.
- 242 Va rilevato a tal proposito che il Fronte Polisario qualifica lo sfruttamento delle risorse naturali del Sahara occidentale sotto controllo marocchino come «spoliazione economica avente l'obiettivo di modificare la struttura della società saharawi». Esso soggiunge di aver comunicato all'ONU le proprie proteste relative al progetto di accordo approvato dalla decisione impugnata. Anche i suoi argomenti dedotti nell'ambito del quinto e del sesto motivo (v. precedenti punti 159, 169 e 170) vanno nella stessa direzione.
- 243 Il Fronte Polisario ha inoltre prodotto agli atti una dettagliata relazione del proprio consulente in cui compaiono, segnatamente, affermazioni secondo cui, in sostanza, le aziende agricole nel Sahara occidentale sarebbero controllate da soggetti e da imprese stranieri, non indigeni, sarebbero esclusivamente orientate all'esportazione e si baserebbero sull'estrazione d'acqua proveniente da bacini non rinnovabili situati in profondità. In tale relazione si rinvia a una relazione pubblicata da un'organizzazione non governativa che confermerebbe tali affermazioni.
- 244 Né dagli argomenti del Consiglio, né dagli elementi da questo prodotti agli atti risulta che esso abbia svolto un esame quale quello citato al precedente punto 241. Quanto alle affermazioni del Fronte Polisario di cui ai precedenti punti 242 e 243, il Consiglio non ha formulato alcun particolare commento, né le ha smentite, il che fa supporre che esso non si sia posto la questione se lo sfruttamento delle risorse naturali del Sahara occidentale sotto il controllo marocchino avvenisse o meno a vantaggio della popolazione di detto territorio.
- 245 Tuttavia, dagli elementi dedotti dal Fronte Polisario risulta che tali affermazioni hanno avuto una certa diffusione e, in particolare, sono state da esso portate all'attenzione dell'ONU. Non potevano quindi essere ignorate dal Consiglio e meritavano che questo le esaminasse sotto il profilo della loro verosimiglianza.
- 246 Gli argomenti del Consiglio, riassunti ai precedenti punti 230 e 236, dimostrano al contrario che esso considera la questione se lo sfruttamento delle risorse del Sahara occidentale avvenga o meno a danno della popolazione locale come riguardante esclusivamente le autorità marocchine. Orbene, per i motivi esposti ai precedenti punti da 227 a 233, detta tesi non può essere accolta.
- 247 Ne consegue che il Consiglio è venuto meno al proprio obbligo di esaminare tutti gli elementi della fattispecie preliminarmente all'adozione della decisione impugnata. Pertanto, il ricorso deve essere accolto e la decisione impugnata deve essere annullata nella parte in cui approva l'applicazione al Sahara occidentale dell'accordo cui essa si riferisce.
- 248 Alla luce di tale conclusione, non è necessario pronunciarsi sulla ricevibilità dei documenti citati al precedente punto 27, non essendo necessario prenderli in considerazione nella fattispecie.

## Sulle spese

- 249 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Peraltro, l'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura dispone che le istituzioni che sono intervenute nella causa sopportano le proprie spese.
- 250 Nel caso di specie, il Consiglio e la Commissione sono risultati soccombenti. Se è vero che il Fronte Polisario ha chiesto la loro condanna alle spese solo nell'ambito delle sue osservazioni sulla memoria di intervento della Commissione (v. precedente punto 31), deve rilevarsi che secondo la giurisprudenza, alle parti è consentito presentare, successivamente alla proposizione del ricorso e addirittura nel corso dell'udienza, conclusioni in merito alle spese, anche qualora non abbiano formulato conclusioni di tal genere nell'ambito del ricorso [v. sentenza del 14 dicembre 2006, Mast-Jägermeister/UAMI – Licorera Zacapaneca (VENADO con riquadro e a.), T-81/03, T-82/03 e T-103/03, Racc., EU:T:2006:397, punto 116 e giurisprudenza ivi citata].
- 251 Pertanto, il Consiglio e la Commissione devono essere condannati a sostenere ciascuno le proprie spese, oltre a quelle sostenute dal Fronte Polisario.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione 2012/497/UE del Consiglio, dell'8 marzo 2012, relativa alla conclusione dell'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, è annullata nella parte in cui approva l'applicazione di detto accordo al Sahara occidentale.**
- 2) **Il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sopporteranno ognuno le proprie spese, nonché quelle sostenute dal Fronte di liberazione popolare di saguia-el-hamra e del rio de oro (Fronte Polisario).**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 10 dicembre 2015.

Firme

## Indice

Fatti .....	2
Sullo status internazionale del Sahara occidentale .....	2
Sulla decisione impugnata e sui suoi antefatti .....	4
Procedimento e conclusioni delle parti .....	5
Sulla ricevibilità .....	6
Sulla capacità processuale del Fronte Polisario .....	6
Sull'incidenza diretta e individuale della decisione impugnata sul Fronte Polisario .....	11
Nel merito .....	17
Sul primo motivo .....	18
Sul secondo motivo .....	19
Sugli altri motivi .....	21
Sull'esistenza di un divieto assoluto di conclusione di un accordo potenzialmente applicabile a un territorio conteso .....	21
– Sul terzo motivo .....	21
– Sul quarto motivo .....	22
– Sul quinto motivo .....	23
– Sul sesto motivo .....	25
– Sul settimo motivo .....	26
– Sull'ottavo motivo .....	26
– Considerazioni preliminari relative all'incidenza del diritto internazionale .....	27
– Sul nono motivo .....	27
– Sul decimo motivo .....	29
– Sull'undicesimo motivo .....	31
– Conclusione in ordine all'esistenza o meno di un divieto assoluto di stipulazione di accordi internazionali applicabili a un territorio conteso .....	31
Sul potere discrezionale delle istituzioni dell'Unione e sugli elementi di cui esse devono tener conto ..	32
Sulle spese .....	36