

Bruxelles, 11.6.2018
COM(2018) 481 final

2018/0256 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla conclusione dell'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il Regno del Marocco relativo alla modifica dei protocolli n. 1 e n. 4 dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra

{SWD(2018) 346 final}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

- **Motivi e obiettivi della proposta**

Da quasi mezzo secolo, l'Unione europea e il Marocco sono legati da un partenariato reciprocamente vantaggioso e pluridimensionale, che si è concretizzato in particolare nell'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 ("l'accordo di associazione UE-Marocco" o "l'accordo di associazione")¹, entrato in vigore nel 2000. Alcune misure di liberalizzazione per i prodotti agricoli, i prodotti agricoli trasformati, il pesce e i prodotti della pesca sono state introdotte nell'accordo di associazione con l'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il Regno del Marocco ("l'accordo di liberalizzazione")² entrato in vigore nel 2012.

È anche grazie a questo partenariato privilegiato che nel 2008 al Marocco è stato riconosciuto lo "status avanzato" che sancisce la solidità dei legami bilaterali nonché le ambizioni reciproche e gli impegni reciproci di fare progredire le iniziative comuni, quali la buona governance e le riforme politiche e socioeconomiche.

Parallelamente, l'UE ha costantemente ribadito il proprio impegno a favore della risoluzione della controversia relativa al Sahara occidentale. Essa non ha riconosciuto la sovranità del Marocco sul Sahara occidentale, ma sostiene pienamente gli sforzi compiuti dal Segretario generale delle Nazioni Unite e dal suo inviato personale per aiutare le parti a giungere a una soluzione politica equa, duratura e reciprocamente accettabile, che preveda l'autodeterminazione del popolo del Sahara occidentale nell'ambito di accordi conformi agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite enunciati nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, in particolare nella risoluzione 2152 (2014) e della risoluzione 2218 (2015).

Con sentenza del 21 dicembre 2016 nella causa C-104/16 P³, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha dichiarato che l'accordo di associazione e l'accordo di liberalizzazione conclusi tra l'Unione e il Marocco non si applicano al Sahara occidentale.

Dopo la sentenza della Corte, la prassi di applicare *de facto* ai prodotti originari del Sahara occidentale, un territorio non autonomo, le preferenze commerciali previste dall'accordo di associazione e dei relativi protocolli non ha più potuto essere seguita. Per continuare ad applicare tale prassi, è necessario modificare i protocolli n. 1 (accesso al mercato dell'UE per i prodotti agricoli, i prodotti agricoli trasformati, il pesce e i prodotti della pesca marocchini) e n. 4 (relativo alle norme di origine) in modo tale che prevedano che determinati prodotti provenienti dal Sahara occidentale siano trattati allo stesso modo di quelli ottenuti in Marocco.

¹ GU L 70 del 18.3.2000, pag. 2.

² Decisione del Consiglio relativa all'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 d'associazione GU L 241 del 7.9.2012, pag. 2.

³ Sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2016, *Consiglio/Front Polisario*, C-104/16 P, ECLI:EU:C:2016:973.

Il 29 maggio 2017, il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare negoziati per fornire una base giuridica alla concessione di preferenze ai prodotti originari del Sahara occidentale ed ha adottato direttive di negoziato in tal senso. Due cicli di negoziati hanno avuto luogo. Il primo si è tenuto il 15 e 16 giugno 2017, il secondo il 18 luglio 2017. I capi negoziatori hanno siglato il progetto di accordo il 31 gennaio 2018.

La presente proposta introduce modifiche al protocollo n. 4 e al protocollo n. 1 dell'accordo di associazione UE-Marocco, al fine di rispettare i requisiti previsti dalla sentenza della Corte del 21 dicembre 2016 e fornire la base giuridica per la concessione di preferenze ai prodotti del Sahara occidentale.

La proposta ha lo scopo di evitare di perturbare gli scambi commerciali con il Sahara occidentale, mantenendo l'accesso al mercato dell'UE ad un livello stabile e non prevede la concessione di alcuna nuova preferenza. Essa mira, in particolare, ad agevolare lo sviluppo economico del Sahara occidentale concedendo alle sue esportazioni verso l'Unione europea lo stesso trattamento concesso alle esportazioni di prodotti di origine marocchina. Di conseguenza, tali misure eviteranno che il Sahara occidentale si trovi in una situazione di svantaggio concorrenziale e perda opportunità di investimento, rispetto ai paesi limitrofi, i quali godono di preferenze tariffarie a diversi titoli (nel quadro di accordi di associazione o del sistema di preferenze generalizzate).

Infine, occorre sottolineare che la sentenza pronunciata il 27 febbraio 2018 dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-266/16 riguarda l'accordo di partenariato nel settore della pesca tra l'UE e il Marocco, e pertanto una materia distinta dalla questione dell'accesso ai mercati di cui all'accordo di associazione e alla presente proposta.

Resta inteso che l'accordo sarà temporaneo, in attesa della risoluzione della controversia nel quadro delle Nazioni Unite e conformemente alle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU. In tale contesto, va osservato che l'accordo verrà concluso senza pregiudizio delle rispettive posizioni dell'Unione europea sullo status del Sahara occidentale e del Marocco su tale regione.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

La presente proposta è coerente con l'attuale politica commerciale. Si noti che fino al 21 dicembre 2016 – data della sentenza della Corte nella causa C-104/16 P – le autorità doganali hanno *de facto* applicato delle preferenze ai prodotti del Sahara occidentale certificati di origine marocchina. Non sarà accordata alcuna nuova preferenza commerciale al Marocco, né al Sahara occidentale rispetto a quelle di cui beneficiava di fatto prima del 21 dicembre 2016. L'obiettivo della proposta è semplicemente estendere l'area geografica coperta dalle preferenze e non di modificarne il volume o i prodotti cui si applicano.

La proposta è conforme agli obiettivi generali della politica europea di vicinato, nella misura in cui essa contribuisce al miglioramento delle relazioni commerciali ed economiche nei paesi del vicinato meridionale in uno spirito di cooperazione assidua. Essa è altresì conforme alla politica generale dell'UE nei confronti del Marocco, che punta a rafforzare un partenariato privilegiato con tale paese, senza pregiudizio per l'esito della procedura dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per il Sahara occidentale.

Il fatto che le preferenze commerciali possano avere una portata più ampia dei territori delle parti contraenti non è una situazione inedita, poiché l'accordo di associazione UE-Marocco contiene due dichiarazioni comuni in cui si precisa che “il Marocco accetta come prodotti

originari della Comunità entro i limiti del [presente] accordo” i prodotti originari della Repubblica di San Marino e del Principato di Andorra.

- **Coerenza con le altre normative dell’Unione**

Le preferenze tariffarie accordate al Marocco ai sensi dei protocolli n. 1 e n. 4 possono essere estese ai prodotti del Sahara occidentale a determinate condizioni se esiste la base giuridica appropriata. L’istituzione della base giuridica è precisamente l’oggetto del progetto di accordo allegato. La modifica dei pertinenti protocolli dell’accordo di associazione consente inoltre di fondare la concessione delle preferenze tariffarie dell’Unione su una valutazione dei vantaggi per le popolazioni locali e del rispetto dei diritti umani.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

La base giuridica per la conclusione dell’accordo è l’articolo 207, in combinato disposto con l’articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto i) e con l’articolo 218, paragrafo 8, primo comma, del trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), trattandosi di una questione che rientra nella politica commerciale comune.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

La politica commerciale comune è di competenza esclusiva dell’Unione (articolo 3, paragrafo 1, del TFUE) e, conformemente all’articolo 5, paragrafo 3, del TUE, il principio di sussidiarietà non si applica ai settori di competenza esclusiva.

- **Proporzionalità**

La proposta costituisce una risposta proporzionata alla questione sollevata. L’accordo non modifica il livello di accesso al mercato dell’UE per i prodotti originari del Sahara occidentale prima della sentenza della Corte del 21 dicembre 2016. Le regole in materia di origine sono definite nel protocollo n. 4 dell’accordo di associazione. Le modifiche sono apportate all’accordo per raggiungere l’obiettivo perseguito e rispondere entro un termine ragionevole alle attuali incognite che riguardano le esportazioni verso l’Unione dei prodotti del Sahara occidentale, fatta salva la procedura dell’Organizzazione delle Nazioni Unite sul Sahara occidentale e fatto salvo l’esito finale della controversia.

Pertanto, la proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell’accordo in forma di scambio di lettere tra l’Unione europea e il Regno del Marocco in merito alla modifica dei protocolli n. 1 e n. 4 dell’accordo euromediterraneo che istituisce un’associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall’altra si limita a quanto è necessario o appropriato per conseguire gli obiettivi fissati.

- **Scelta dell’atto giuridico**

I protocolli in oggetto possono essere modificati soltanto tramite un accordo tra le parti. Ciò vale anche per la cooperazione tra le autorità, necessaria al fine di attuare le preferenze commerciali.

L’accordo assume la forma di scambio di lettere tra l’Unione europea e il Regno del Marocco. Un accordo tra l’Unione europea e il Regno del Marocco rappresenta la sola possibilità di garantire che l’importazione di prodotti originari del Sahara occidentale possa beneficiare di

un'origine preferenziale, considerato che le autorità marocchine sono le uniche in grado di garantire il rispetto delle norme necessarie per la concessione di tali preferenze.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

• Valutazione dell'impatto

Come richiesto dal Consiglio, la Commissione ha valutato le potenziali ripercussioni dell'accordo sullo sviluppo sostenibile, in particolare per quanto riguarda i vantaggi e gli svantaggi derivanti dalle preferenze tariffarie concesse ai prodotti del Sahara occidentale per la popolazione che abita tale territorio.

I servizi della Commissione hanno dovuto far fronte a limiti metodologici di diversa natura. Innanzitutto, in generale, le informazioni statistiche sul Sahara occidentale continuano ad essere incomplete ed eterogenee. Un altro limite riguarda la prassi seguita fino al 21 dicembre 2016, data della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. In effetti, posto che le merci del Sahara occidentale importate nell'Unione hanno beneficiato *de facto* delle medesime preferenze accordate alle merci originarie del Marocco, in linea di massima non è possibile distinguere tra le importazioni dal Marocco e quelle dal Sahara occidentale. Inoltre, la stessa espressione “popolazioni interessate” è oggetto di interpretazioni differenti o addirittura divergenti⁴. Essa può rimandare alle popolazioni che vivono nel territorio; si tratta dell'interpretazione data dal Marocco, che non distingue tra gli abitanti su una base etnica/comunitaria. Può anche rimandare a specifici abitanti, individuati in particolare su una base etnica/comunitaria (saharawi); in tal caso, almeno in parte, le popolazioni interessate possono essere persone che vivono al di fuori del Sahara occidentale (rifugiati), mentre determinati abitanti stabilitisi di recente potrebbero non farne parte. Si tratta dell'interpretazione adottata, in particolare, dal Fronte Polisario.

Certo è che, benché la popolazione del Sahara occidentale detenga il diritto all'autodeterminazione, da un lato, non spetta all'Unione europea compierne un censimento e dall'altro, i documenti dell'ONU relativi alle attività economiche su territori non autonomi si riferiscono anche, quando si parla dei benefici socioeconomici, agli abitanti di detti territori⁵. Nella consapevolezza di tali differenze e delle difficoltà nell'esaminare l'impatto su una popolazione i cui contorni restano da definire e tenuto conto del fatto che le preferenze sono estese ai prodotti di un determinato territorio e che pertanto i benefici saranno logicamente legati per lo più ad esso, l'analisi si è concentrata sui benefici per la popolazione del Sahara occidentale.

I criteri di valutazione si basano sui parametri pertinenti applicabili nel quadro dell'articolo 73 della Carta delle Nazioni Unite, che prevede che coloro che si assumono “*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 [...] il benessere degli abitanti di tali territori*”.

⁴ Occorre osservare che, per esempio, mentre la versione francese delle direttive di negoziato parla di “populations”, la versione inglese si riferisce a “people”. Già questa scelta riflette una terminologia variabile a livello dei documenti dell'ONU. Ad esempio, nel parere del 16 ottobre 1975, la Corte internazionale di giustizia utilizza, nelle sue conclusioni, il termine “populations” nella versione francese, ma “people” nella versione inglese.

⁵ Risoluzione dell'Assemblea generale del 7 dicembre 2017 sulle attività economiche e altre attività lesive degli interessi dei popoli dei territori non autonomi, documento A/RES/72/92 del 14 dicembre 2017.

Pertanto, la valutazione riguarda i flussi commerciali provenienti dal Sahara occidentale e in particolare i prodotti della pesca, i prodotti agricoli e i fosfati, così come gli effetti sulle risorse naturali, sull'occupazione e sui diritti umani. Essa si basa non soltanto su un'analisi dei dati esistenti ma anche su un esercizio di proiezione. Tenuto conto della situazione particolare del Sahara occidentale e della difficoltà per l'Unione, in quanto parte terza, di compiere indagini sul territorio del Sahara occidentale, la Commissione ha cercato di ottenere dati obiettivi e affidabili in particolare attraverso scambi con il Marocco, la società civile e il Fronte Polisario e utilizzando informazioni di dominio pubblico. La Commissione ha inoltre tenuto conto di tutte le altre informazioni disponibili. In alcuni casi, le informazioni rimangono non conclusive e di valore limitato.

Consultazioni dei portatori di interessi

I servizi della Commissione europea e il Servizio europeo per l'azione esterna hanno svolto un ampio esercizio di consultazione delle popolazioni del Sahara occidentale,

che ha evidenziato posizioni in maggioranza favorevoli alla modifica dell'accordo di liberalizzazione volta ad estendere le preferenze tariffarie ai prodotti del Sahara occidentale. La maggior parte dei soggetti interpellati, infatti, ne ha sottolineato l'impatto positivo sull'intera popolazione, insistendo in particolare sul determinante effetto leva che tali preferenze commerciali avrebbero nel settore degli investimenti privati. Essi hanno inoltre indicato che un accesso privilegiato ai mercati europei potrebbe migliorare il contesto imprenditoriale e incrementare gli investimenti diretti europei e, in tal modo, supportare il nuovo modello di sviluppo partecipativo e sostenibile del Sahara occidentale. Sempre secondo l'opinione prevalente, il protrarsi dell'incertezza giuridica che pesa sui flussi commerciali con il Sahara occidentale metterebbe al contrario fortemente a rischio lo sviluppo socioeconomico, come già testimonia il rallentamento dei rapporti commerciali tra il Sahara occidentale e taluni Stati membri o in determinati settori. Secondo tali partecipanti, limitare l'accesso del Sahara occidentale ai mercati e agli investimenti esteri ostacolerebbe quindi lo sviluppo di attività economiche endogene e comprometterebbe l'evoluzione di certi aspetti socioeconomici o politici proprio nel momento in cui lo sviluppo di questo territorio sembra finalmente pronto a decollare.

Il Fronte Polisario, che è stato consultato, così come alcune organizzazioni non governative hanno espresso pareri negativi. Tuttavia, questi ultimi non sono motivati dalla possibilità che l'applicazione delle preferenze tariffarie previste comporti specifici effetti negativi per le popolazioni del Sahara occidentale, ma piuttosto dal timore che le preferenze perpetuino lo status quo del Sahara occidentale, che secondo loro si trova sotto occupazione marocchina.

Dalla valutazione emerge che la concessione delle preferenze tariffarie previste dall'accordo di associazione UE-Marocco ha un impatto positivo sull'economia del Sahara occidentale e che tali effetti positivi dovrebbero mantenersi o addirittura aumentare in futuro. Il timore che l'estensione delle preferenze tariffarie comporti il riconoscimento dello status quo non è fondata, in quanto nessun elemento dell'accordo implica il riconoscimento della sovranità del Marocco sul Sahara occidentale.

Diritti umani

In linea generale, la situazione dei diritti umani nel Sahara occidentale corrisponde a quella del Marocco. I meccanismi e le leggi che ne disciplinano la tutela sono i medesimi. Tuttavia, il Sahara occidentale presenta specificità in ragione della controversia politica in essere, in particolare per quanto concerne le libertà di espressione, di manifestazione e di associazione. Infatti, ogni "attentato all'integrità territoriale", e quindi anche l'indipendentismo pro-Polisario, è proibito a pena di sanzioni pecuniarie o addirittura detentive.

In termini generali, l'impatto di un'estensione delle preferenze tariffarie ai prodotti del Sahara occidentale sulla situazione dei diritti umani in questo territorio dovrebbe essere analogo a quello dell'accordo di associazione UE-Marocco sulla situazione dei diritti umani in Marocco. Promuovendo una convergenza normativa verso le disposizioni dell'Unione europea in diversi settori, l'accordo ha un effetto indiretto positivo per quanto riguarda, in particolare, le condizioni di lavoro (ad esempio, le misure di sicurezza), la legislazione in materia di lavoro (ad esempio, la tutela dei minori), le misure fitosanitarie o, ancora, la protezione dei consumatori.

Impatto economico e commerciale

Per quanto riguarda i vari settori di attività economica, le conclusioni sono le seguenti.

Nel Sahara occidentale è presente una produzione agricola, soprattutto di primizie (pomodori e meloni), per la quale esiste un mercato nell'Unione europea. Tale produzione è stimata in 64 000 tonnellate e rappresenta all'incirca 14 000 posti di lavoro diretti. Il suo valore all'importazione si aggira sui 65 milioni di EUR. In mancanza di preferenze tariffarie, su tali esportazioni sarebbero riscossi dazi doganali per 6,6 milioni di EUR.

Tali vantaggi economici potrebbero aumentare se, in futuro, il Sahara occidentale sviluppasse ulteriormente la sua produzione e le sue esportazioni verso l'Unione europea nel quadro dei progetti attualmente allo studio. Ciò si ripercuoterebbe positivamente anche sul numero di posti di lavoro, che, secondo talune previsioni, potrebbe essere quintuplicato. Quanto alle affermazioni secondo cui lo sviluppo delle attività agricole incoraggiato dall'accordo avrebbe un impatto sull'uso delle risorse naturali, in particolare sulle riserve idriche, secondo le stime elaborate dal Marocco sull'utilizzo della falda, seppure messe in discussione da alcune parti, l'impatto sulle riserve idriche non rinnovabili sarebbe modesto. In ogni caso, sono state adottate misure per ridurre l'uso di acqua di falda (irrigazione localizzata e dissalazione dell'acqua di mare). Nel complesso, da un lato, ad oggi, sembrano esserci poche alternative credibili per permettere lo sviluppo economico del territorio interessato e, dall'altro, gli inconvenienti derivanti dall'utilizzo delle risorse idriche sono compensati dall'impatto economico positivo per il Sahara occidentale.

Per quanto riguarda il settore dei prodotti della pesca, è presente nel Sahara occidentale una significativa industria di trasformazione dei prodotti della pesca, che comprende 141 stabilimenti autorizzati a esportare verso l'Unione europea. Nel 2015 e nel 2016, le esportazioni di prodotti della pesca del territorio sono ammontate a un valore compreso tra 100 e 200 milioni di EUR. Da tali esportazioni verso l'Unione europea dipendevano, direttamente o indirettamente, circa 45 000 posti di lavoro. L'estensione delle preferenze tariffarie a tali importazioni avrebbe pertanto un impatto rilevante sull'economia del territorio e, quindi, sull'occupazione. Essa sarebbe altresì coerente con il contributo fornito dall'Unione europea per sostenere e sviluppare nel Sahara occidentale, mediante il suo appoggio finanziario, la competitività del settore, l'occupazione e la qualità della vita dei pescatori, nonché lo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali. Per contro, la mancata concessione delle preferenze comprometterebbe sia le esportazioni sia l'occupazione e favorirebbe il trasferimento altrove di queste attività di trasformazione, probabilmente verso il Marocco. Tale scelta contrasterebbe anche con gli obiettivi dell'Unione europea di sostegno allo sviluppo di questo settore nel Sahara occidentale.

Gli importatori europei di prodotti della pesca del Sahara occidentale hanno osservato che, visto l'elevato livello della tariffa esterna comune (al di fuori delle preferenze – aliquote del

dazio non preferenziale), l'acquisto di detti prodotti sarebbe molto meno vantaggioso in caso di mancata concessione di un trattamento preferenziale.

Per quanto riguarda infine l'industria del fosfato, alla luce del suo stato attuale, essa non risulta toccata immediatamente e direttamente dall'esclusione del Sahara occidentale dall'accordo di associazione. Ciò dipende da tre ragioni principali: 1. taluni prodotti (fosfati grezzi) sono soggetti a dazio zero (clausola della nazione più favorita), 2 – non vi è alcuna produzione di fosfati cui corrisponda un mercato all'interno dell'Unione, 3 – la trasformazione in Marocco (o in altri paesi con cui l'Unione europea ha stipulato un accordo preferenziale) di determinati fosfati prodotti nel Sahara occidentale sarebbe sufficiente per conferire a detti prodotti un'origine preferenziale Marocco: per tali prodotti trasformati il beneficio delle preferenze non dipende pertanto dall'origine dei minerali.

Nel contempo, sembrerebbe che la concessione di preferenze ai prodotti originari del Sahara occidentale inciderebbe sullo sviluppo futuro della produzione di determinati fosfati. Infatti, notevoli investimenti annunciati (oltre 2 miliardi di dollari) nella fabbricazione di prodotti derivati dal fosfato nel Sahara occidentale (in particolare, l'acido fosforico e i concimi) sarebbero compromessi se le esportazioni verso l'Unione di tali prodotti non potessero beneficiare di un trattamento preferenziale. In mancanza di preferenze, risulterebbe più attraente effettuare investimenti in località diverse che ne beneficiano (ad esempio in Marocco) piuttosto che nel Sahara occidentale. L'interruzione degli investimenti nel Sahara occidentale inciderebbe sulla capacità produttiva, sulla diversificazione dei prodotti e, quindi, sull'occupazione nella filiera dei fosfati della regione.

In termini generali, la concessione di preferenze tariffarie dovrebbe avere un impatto significativo sullo sviluppo dell'economia del Sahara occidentale, stimolando gli investimenti in tali settori. Al fine tuttavia di garantire il monitoraggio di tali effetti, l'accordo prevede esplicitamente un quadro e una procedura adeguati che consentiranno alle parti di valutare, sulla base di scambi sistematici di informazioni, le ripercussioni dell'accordo durante la sua attuazione.

Malgrado le difficoltà incontrate nel reperire dati sempre precisi, tale studio consente di riconoscere l'esistenza nel Sahara occidentale di attività economiche e produttive che avrebbero ogni interesse a beneficiare delle medesime preferenze tariffarie concesse al Regno del Marocco. Sino al 21 dicembre 2016, alcune di tali produzioni hanno di fatto beneficiato delle suddette preferenze, cosa che ha consentito uno sviluppo dell'attività economica e la creazione di occupazione nel Sahara occidentale: è il caso, in particolare, dei settori dei prodotti della pesca e di taluni prodotti agricoli. Un'estensione delle preferenze tariffarie dell'Unione a detti prodotti permetterebbe di garantire la continuità di tali esportazioni.

Per promuovere una diversificazione del potenziale economico del Sahara occidentale, è necessario incentivare gli investimenti esteri, il che presuppone, in particolare, una maggiore certezza del diritto e un chiarimento delle condizioni tariffarie applicabili alle esportazioni attuali o future dal Sahara occidentale verso l'Unione. Estendere il beneficio delle preferenze tariffarie ai prodotti del Sahara occidentale permette di garantire le condizioni di investimento e, tenuto conto del potenziale economico inutilizzato del territorio e dell'attuale basso livello di investimenti esteri diretti, di favorire una crescita rapida e significativa a vantaggio dell'occupazione locale.

Al contrario, la mancata concessione di preferenze tariffarie comprometterebbe in maniera significativa le esportazioni dal Sahara occidentale, in particolare quelle relative ai prodotti

della pesca e ai prodotti agricoli ed è quindi probabile che la gamma – già limitata – delle sue produzioni finirebbe con il ridursi ulteriormente, il che equivarrebbe a creare uno svantaggio aggiuntivo allo sviluppo del territorio. In effetti, in caso di mancata estensione delle preferenze ai prodotti del Sahara occidentale, tali prodotti sarebbero assoggettati ai dazi doganali applicabili nell'Unione secondo il regime della nazione più favorita, senza beneficiare di un accesso privilegiato al mercato dell'Unione. Ciò inciderebbe in maniera solo marginale sulle esportazioni di prodotti industriali (fosfati), ma avrebbe ripercussioni molto negative sulle esportazioni verso l'Unione dei prodotti della pesca e dei prodotti agricoli.

In termini più generali, la concessione di preferenze tariffarie dovrebbe avere un impatto significativo sullo sviluppo dell'economia del Sahara occidentale, stimolando gli investimenti in tali settori. Ciò vale, in particolare, per taluni fosfati (segnatamente, per l'acido fosforico e i concimi) – settore in cui sono già pianificati investimenti –, per l'agricoltura, altro settore in cui esistono progetti di sviluppo, e parimenti per la pesca. Al contrario, la mancata concessione di tali preferenze potrebbe ostacolare gli investimenti, lo sviluppo e la diversificazione delle attività economiche nonché l'occupazione.

Risulta dal diritto internazionale, in particolare dall'articolo 36 della Convenzione di Vienna, che la concessione delle preferenze rappresenta un diritto aggiuntivo per il territorio del Sahara occidentale. Non comportando obblighi in contropartita, si può presumere che essa vada a beneficio di quest'ultimo. Infatti, gli effetti potenzialmente negativi invocati non sono altro che effetti meramente indiretti nel caso di utilizzo delle risorse idriche o sull'occupazione. Per quanto riguarda i diritti umani, nessun effetto negativo può essere attribuito alle preferenze tariffarie.

- **Efficienza normativa e semplificazione**

La proposta non è collegata al programma REFIT.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

Per quanto riguarda le entrate doganali dell'Unione, non si dovrebbe registrare alcuna incidenza di bilancio significativa. A tale proposito, si ricorda che fino al 21 dicembre 2016 i prodotti originari del Sahara occidentale hanno *de facto* beneficiato dell'esenzione dai dazi doganali al momento dell'entrata nell'Unione.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

Al fine di garantire il monitoraggio degli effetti dell'accordo sulle popolazioni interessate e sullo sfruttamento delle risorse naturali dei territori interessati, l'accordo prevede esplicitamente un quadro e una procedura adeguati che consentiranno alle parti di valutare, sulla base di scambi sistematici di informazioni, le ripercussioni dell'accordo durante la sua attuazione. L'Unione europea e il Marocco hanno concordato di scambiarsi informazioni almeno una volta all'anno nell'ambito del comitato di associazione istituito dall'accordo di associazione UE-Marocco. Le modalità specifiche di tale esercizio saranno determinate in una fase successiva in vista della loro adozione da parte del comitato di associazione.

Inoltre, la società civile sarà informata in merito all'attuazione dell'accordo dai servizi della Commissione e dal Servizio europeo per l'azione esterna.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla conclusione dell'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il Regno del Marocco relativo alla modifica dei protocolli n. 1 e n. 4 dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 207, paragrafo 4, primo comma, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto i),

vista la proposta della Commissione europea,

vista l'approvazione del Parlamento europeo,

considerando quanto segue:

- (1) 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'altra⁶ ("l'accordo di associazione") è entrato in vigore il 1^o marzo 2000.
- (2) A partire dall'entrata in vigore dell'accordo di associazione, l'UE ha continuato a consolidare le sue relazioni bilaterali con il Marocco e gli ha concesso lo status avanzato.
- (3) Parallelamente, l'UE, che non ha riconosciuto la sovranità del Marocco sul Sahara occidentale, ha costantemente ribadito l'importanza che annette alla risoluzione della controversia relativa al Sahara occidentale, territorio non autonomo attualmente in gran parte amministrato dal Marocco. Essa sostiene pienamente gli sforzi compiuti dal Segretario generale delle Nazioni Unite e del suo inviato personale per aiutare le parti a giungere a una soluzione politica equa, duratura e reciprocamente accettabile che consenta l'autodeterminazione del popolo del Sahara occidentale nell'ambito di accordi conformi ai fini e ai principi enunciati nella Carta delle Nazioni Unite così come sono stati espressi nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, in particolare nella risoluzione 2152 (2014) e nella risoluzione 2218 (2015).
- (4) Dall'entrata in vigore dell'accordo di associazione, alcuni prodotti provenienti dal Sahara occidentale e certificati di origine marocchina sono stati importati nell'Unione beneficiando delle preferenze tariffarie previste dalle pertinenti disposizioni di detto accordo.
- (5) Nella sentenza relativa alla causa C-104/16 P⁷, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha tuttavia precisato che l'accordo di associazione riguardava unicamente il

⁶ GU L 70 del 18.3.2000, pag. 2.

⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2016, *Consiglio/Front Polisario*, C-104/16 P, ECLI:EU:C:2016:973.

territorio del Regno del Marocco e non il Sahara occidentale, un territorio non-autonomo.

- (6) È importante garantire che i flussi commerciali che si sono sviluppati nel corso degli anni non siano perturbati, creando nel contempo adeguate salvaguardie a tutela dei diritti umani e dello sviluppo sostenibile dei territori interessati. Il 29 maggio 2017, il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad aprire i negoziati con il Regno del Marocco al fine di istituire una base giuridica per la concessione ai prodotti originari del Sahara occidentale delle preferenze tariffarie previste dall'accordo di associazione. Un accordo tra l'Unione europea e il Regno del Marocco rappresenta la sola possibilità di garantire che l'importazione di prodotti originari del Sahara occidentale possa beneficiare di un'origine preferenziale, considerato che le autorità marocchine sono le uniche in grado di garantire il rispetto delle norme necessarie per la concessione di tali preferenze.
- (7) La Commissione ha valutato le potenziali ripercussioni dell'accordo sullo sviluppo sostenibile, in particolare per quanto riguarda i vantaggi e gli svantaggi derivanti dalle preferenze tariffarie concesse ai prodotti del Sahara occidentale per le popolazioni interessate e gli effetti sullo sfruttamento delle risorse naturali dei territori interessati. Gli effetti dei vantaggi tariffari sull'occupazione, sui diritti dell'uomo e sullo sfruttamento delle risorse naturali sono difficilmente misurabili, essendo indiretti. Non è inoltre facile ottenere informazioni obiettive al riguardo.
- (8) Dalla valutazione emerge tuttavia che, nel complesso, per l'economia del Sahara occidentale, i benefici derivanti dalla concessione delle preferenze tariffarie previste dall'accordo di associazione ai prodotti originari del Sahara occidentale e in particolare il potente effetto di leva economica – e quindi di sviluppo sociale – che la concessione rappresenta, superano gli svantaggi menzionati nel corso delle consultazioni – tra cui l'uso estensivo delle risorse naturali, in particolare delle risorse idriche sotterranee, per porre rimedio al quale sono state adottate misure.
- (9) L'estensione delle preferenze tariffarie ai prodotti originari del Sahara occidentale avrà quindi un impatto complessivamente positivo per le popolazioni interessate e tali effetti positivi dovrebbero mantenersi o addirittura aumentare in futuro. La valutazione evidenzia che l'estensione del beneficio delle preferenze tariffarie ai prodotti del Sahara occidentale permette di garantire le condizioni di investimento e di favorire una crescita rapida e significativa a vantaggio dell'occupazione locale. L'esistenza nel Sahara occidentale di attività economiche e produttive che avrebbero ogni interesse a beneficiare delle medesime preferenze tariffarie previste dall'accordo di associazione mostra che la mancata concessione di preferenze tariffarie comprometterebbe in maniera significativa le esportazioni dal Sahara occidentale, in particolare quelle relative ai prodotti della pesca e ai prodotti agricoli. La concessione delle preferenze tariffarie dovrebbe avere un impatto positivo anche sullo sviluppo dell'economia del Sahara occidentale, stimolando gli investimenti.
- (10) La Commissione, in collaborazione con il Servizio europeo per l'azione esterna, ha inoltre verificato che le popolazioni interessate dall'accordo fossero adeguatamente coinvolte, procedendo a consultazioni cui ha partecipato un'ampia gamma di operatori socioeconomici e politici della popolazione del Sahara occidentale. Questi ultimi si sono espressi a favore dell'estensione delle preferenze tariffarie dell'accordo di associazione al Sahara occidentale. Quelli che hanno respinto la proposta di estensione non hanno individuato alcuna ripercussione negativa per la popolazione del territorio, ma hanno ritenuto in sostanza che tale accordo perpetuerebbe l'attuale

posizione del Marocco sul territorio del Sahara occidentale. Nessun elemento di tale accordo induce a ritenere che esso riconosca la sovranità del Marocco sul Sahara occidentale. L'Unione continuerà del resto, impegnandosi a tale scopo in misura ancora maggiore, a sostenere il processo di risoluzione pacifica della controversia avviato sotto l'egida dell'ONU.

- (11) Conformemente alla decisione [XXX] del Consiglio, del [...] ⁸, l'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il Regno del Marocco relativo alla modifica dei protocolli n. 1 e n. 4 dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra, è stato firmato il [...], con riserva della conclusione di tale accordo in una data successiva.
- (12) L'accordo contribuisce alla realizzazione degli obiettivi perseguiti dall'Unione nel quadro dell'articolo 21 del trattato sull'Unione europea.
- (13) È opportuno approvare l'accordo a nome dell'Unione europea,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il Regno del Marocco relativo alla modifica dei protocolli n. 1 e n. 4 dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra, è approvato.

Il testo dell'accordo è allegato alla presente decisione.

Articolo 2

Il presidente del Consiglio designa la persona abilitata a procedere, a nome dell'Unione, alla notifica di cui all'accordo per esprimere il consenso dell'Unione europea ad essere vincolata dall'accordo.

Articolo 3

La presente decisione entra in vigore il [...] giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente

⁸ Decisione [...] del Consiglio, del [...] relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il Regno del Marocco relativo alla modifica dei protocolli n. 1 e n. 4 dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra, GU L [...] del [...], pag. [...].