

Bruxelles, 11.6.2018
SWD(2018) 346 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Relazione sui benefici per la popolazione del Sahara occidentale dell'estensione di preferenze tariffarie ai prodotti originari di tale territorio e sulla consultazione della suddetta popolazione

che accompagna il documento

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 sulla 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

{COM(2018) 481 final}

RELAZIONE SUI BENEFICI PER LA POPOLAZIONE DEL SAHARA OCCIDENTALE DELL'ESTENSIONE DI PREFERENZE TARIFFARIE AI PRODOTTI ORIGINARI DI TALE TERRITORIO E SULLA CONSULTAZIONE DELLA SUDETTA POPOLAZIONE

Relazione elaborata dai servizi della Commissione congiuntamente con il Servizio europeo per l'azione esterna

Sintesi

1. L'economia del Sahara occidentale

Benché incoraggiante, il recente sviluppo del Sahara occidentale permane fragile. Le sue attività economiche si basano su un numero limitato di settori: la pesca e la trasformazione dei suoi prodotti, le miniere di fosfato, l'agricoltura (in particolare, prodotti ortofrutticoli e nomadismo pastorale) e, in misura minore, il commercio e l'artigianato. I settori del turismo e delle energie rinnovabili sono ancora a uno stadio embrionale, ma potenzialmente promettenti. Inoltre, l'economia sahariana è segnata dal suo carattere di enclave ed è ancora fortemente sovvenzionata.

2. Le preferenze tariffarie come sostegno necessario alle esportazioni

Per diversificare il potenziale economico del Sahara occidentale occorre favorire gli investimenti esteri. In tale ottica, è necessario offrire agli operatori interessati un adeguato livello di certezza del diritto, chiarendo in particolare le condizioni tariffarie applicabili alle esportazioni attuali e future dal Sahara occidentale verso l'Unione europea. Benché i dati disponibili siano spesso frammentari, il presente studio consente di riconoscere ***l'esistenza nel Sahara occidentale di attività economiche e produttive che meriterebbero di beneficiare delle medesime preferenze tariffarie*** accordate al Regno del Marocco, di cui di fatto hanno beneficiato sino al 21 dicembre 2016. Un'estensione delle preferenze tariffarie dell'Unione a tali prodotti permetterebbe di garantire la continuità delle esportazioni e ***dovrebbe anche avere un impatto significativo sul futuro sviluppo dell'economia sahariana, stimolando gli investimenti in corso o in fase di studio*** (segnatamente, per determinati fosfati come l'acido fosforico o i fertilizzanti per l'agricoltura, ma anche per i settori dell'agricoltura e della pesca), investimenti che sono inoltre in grado di generare occupazione.

Al contrario, ***la mancata concessione di preferenze tariffarie porrebbe un freno alle esportazioni dal Sahara occidentale, in particolare di prodotti agricoli e della pesca***, riducendo ulteriormente la - già limitata - gamma delle sue produzioni. Infatti, in mancanza di preferenze tariffarie, i prodotti del Sahara occidentale sarebbero soggetti ai normali dazi doganali (dazi doganali applicabili nell'Unione secondo il regime della nazione più favorita), senza beneficiare di un accesso privilegiato al mercato dell'Unione. L'impatto, pressoché nullo sui prodotti industriali (fosfati), sarebbe per contro fortemente negativo per le esportazioni verso l'Unione di prodotti agricoli e della pesca e quindi per l'occupazione in tali settori.

In una prospettiva più a lungo termine, l'impulso dato all'attività privata e alla libertà d'impresa dovrebbe permettere di ridurre la logica di dipendenza dalle sovvenzioni del governo centrale, mentre l'apertura al mondo esterno e la moltiplicazione degli scambi, commerciali e di altra natura, dovrebbero, logicamente e gradualmente, essere portatrici di notevoli sviluppi socioeconomici e culturali.

3. Coinvolgimento delle popolazioni interessate

Da un lato, le autorità marocchine hanno svolto ampie consultazioni a livello istituzionale estese a tutti gli organi nazionali, regionali e locali interessati al fine di sensibilizzarli e raccoglierne il consenso ed eventuali osservazioni. Tale processo di consultazione si è concluso raccogliendo un vasto appoggio alla modifica in progetto e talune raccomandazioni pertinenti volte a ottimizzarne gli effetti.

Dall'altro, successivamente alla consultazione dei rappresentanti eletti del territorio, i servizi della Commissione europea e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) hanno condotto una serie di consultazioni delle popolazioni locali del Sahara occidentale, da cui è emersa una vasta maggioranza favorevole all'estensione delle 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. A loro parere, 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. Viceversa, il protrarsi dell'incertezza giuridica che pesa sui flussi commerciali con il Sahara occidentale metterebbe 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. Limitare l'accesso del Sahara occidentale ai mercati e agli investimenti esteri ostacolerebbe 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.

Questa percezione generale prescinde dalle differenti opinioni degli interlocutori in merito allo status del territorio, rispetto al quale tutti sono peraltro unanimi nel ritenere che il processo condotto dalle Nazioni Unite sia l'unica via da seguire. Talune parti hanno anche auspicato un maggiore coinvolgimento dell'Unione a favore del processo guidato dall'ONU.

Le discussioni tecniche condotte con il Fronte Polisario, nella sua qualità di interlocutore delle Nazioni Unite e parte del processo di pace promosso dall'ONU per il Sahara occidentale, hanno evidenziato l'opposizione di principio del Fronte Polisario alla modifica dell'accordo, principalmente in ragione di più ampie considerazioni politiche non direttamente connesse al contenuto della modifica in sé.

4. Risultati per settore

In definitiva, l'analisi condotta - che verte sui tre principali settori di attività potenzialmente interessati dall'estensione delle preferenze tariffarie dell'Unione ai prodotti originari del Sahara occidentale - permette di formulare le seguenti conclusioni:

a) *Agricoltura*

Lo studio rileva **la presenza nel Sahara occidentale di una produzione agricola, soprattutto di primizie (pomodori e meloni), per la quale esiste nell'Unione europea un mercato significativo**. Tale produzione è **stimata, per il 2016, in 64 000 tonnellate e rappresenta circa 14 000 posti di lavoro diretti**. Il valore all'importazione della suddetta produzione ammonterebbe a circa **65 milioni di EUR**. In mancanza di preferenze tariffarie, su tali esportazioni sarebbero riscossi dazi doganali per 6,6 milioni di EUR.

Questi benefici 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.

Benché lo sviluppo di tali attività causi un impatto sull'utilizzo di risorse naturali, in particolare l'acqua, attualmente sembrano esistere poche alternative per permettere lo sviluppo economico del territorio interessato. Secondo le stime elaborate dal Marocco sull'utilizzo della falda, seppure messe in discussione da alcune parti, l'impatto sulle riserve idriche sarebbe modesto.

b) Prodotti della pesca

La relazione indica la presenza nel Sahara occidentale di una rilevante industria di trasformazione dei prodotti della pesca. ***Le esportazioni di questi prodotti dal territorio nel 2015 e nel 2016 sono ammontate a un valore compreso tra 100 e 200 milioni di EUR***, a seconda delle fonti. ***Da tali esportazioni dipendevano***, direttamente o indirettamente, ***circa 45 000 posti di lavoro***. Come nel caso del settore agricolo, l'estensione delle preferenze tariffarie a queste importazioni avrebbe un impatto considerevole sull'economia del territorio e quindi sull'occupazione. Per contro, la loro mancata concessione comprometterebbe sia le esportazioni sia l'occupazione e favorirebbe il trasferimento di queste attività di trasformazione altrove, probabilmente verso il Marocco. Ciò metterebbe in discussione anche la sostenibilità degli investimenti, cofinanziati dall'Unione europea, effettuati in siti di trasformazione dei prodotti della pesca nel Sahara occidentale.

c) Fosfati

La produzione di fosfati rappresenta una primaria fonte di attività per il territorio del Sahara occidentale. Tuttavia, vista l'assenza di dazi doganali sulla maggior parte del fosfato grezzo prodotto nel Sahara occidentale e importato nell'Unione, ***la mancata applicazione delle preferenze tariffarie avrebbe un impatto estremamente limitato, se non nullo, sulla produzione attuale di fosfato in tale territorio***. ***L'accordo proposto potrebbe avere effetti reali solo per taluni prodotti derivati dai fosfati*** (acido fosforico e concimi) che attualmente non sono prodotti nel Sahara occidentale (e che sono soggetti a dazi doganali compresi tra il 4,8% e il 6,5%). Il gruppo OCP (ex Office Chérifien des Phosphates), principale datore di lavoro nel territorio, prevede la realizzazione di un complesso industriale per la produzione di concimi (acido fosforico e concimi) a El Ayun, ma anche la costruzione di un nuovo molo nel porto di questa città. Tali progetti sarebbero compromessi in mancanza di un trattamento tariffario preferenziale per i prodotti in questione, con potenziali ripercussioni negative sull'occupazione locale.

5. Conclusione

Malgrado l'impossibilità di distinguere chiaramente l'origine delle diverse componenti costitutive della popolazione del Sahara occidentale, vi sono elementi sufficienti per concludere che ***l'attività economica generata dalle esportazioni verso l'Unione europea avvantaggia l'occupazione locale e di conseguenza, in una certa misura, le popolazioni locali a prescindere dall'origine***. Tale impatto positivo sarebbe compromesso se le esportazioni verso l'Unione europea non beneficiassero delle medesime preferenze tariffarie accordate al Marocco.

Indice

1	INTRODUZIONE GENERALE	6
1.1	Contesto	6
1.2	Ambito di valutazione e aspetti metodologici	8
1.2.1	Ambito dello studio	8
1.2.2	Limiti metodologici.....	8
1.3	Consultazioni con le popolazioni interessate.....	10
2	I DIRITTI UMANI NEL SAHARA OCCIDENTALE.....	11
2.1	Situazione dei diritti umani nel Sahara occidentale	11
2.2	Quadro operativo della cooperazione tra l’Unione europea e il Marocco in materia di diritti umani e democrazia.	12
2.3	Effetti della modifica dei protocolli n. 1 e n. 4 dell’accordo di associazione sulla situazione dei diritti umani nel Sahara occidentale.	13
3	L’ECONOMIA DEL SAHARA OCCIDENTALE – BENEFICI ECONOMICI PER LE POPOLAZIONI INTERESSATE	14
3.1	Panoramica generale sull’economia del Sahara occidentale e necessità di una sua diversificazione.....	14
3.2	Rilevanza per i principali settori economici di esportazione.....	17
3.2.1	Agricoltura	17
3.2.2	Prodotti della pesca.....	21
3.2.3	Fosfati.....	26
4	CONSULTAZIONI DELLE POPOLAZIONI INTERESSATE DALLA MODIFICA DEI PROTOCOLLI N. 1 E N. 4 DELL’ACCORDO DI ASSOCIAZIONE	31
4.1	Obiettivo e portata dell’esercizio della consultazione	31
4.2	Principali risultati.....	31
4.3	Conclusione	35
5	CONCLUSIONE GENERALE	36
	Allegato	39

1 INTRODUZIONE GENERALE

1.1 Contesto

Il Sahara occidentale è un territorio dell'Africa nordoccidentale, confinante con il Marocco, l'Algeria e la Mauritania e sottoposto, sino al 1976, all'amministrazione spagnola. 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 ed ai popoli coloniali. Nel 1963, su domanda del Regno del Marocco e 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, in cui figura tutt'oggi.

Sia il Regno del Marocco che il Fronte popolare di liberazione di Saguía-el-Hamra e del Río de Oro (di seguito "Fronte Polisario") rivendicano detto territorio e l'ONU da molto tempo si adopera per pervenire a una definizione pacifica di questa controversia. L'Unione europea e i suoi Stati membri si astengono dall'intervenire e dal prendere posizione nella disputa; se del caso, accetteranno ogni soluzione adottata in conformità del diritto internazionale sotto l'egida dell'ONU. Essi non riconoscono la sovranità del Marocco sul Sahara occidentale ma sostengono gli sforzi compiuti dal Segretario generale delle Nazioni Unite per giungere a una soluzione politica giusta, duratura e reciprocamente accettabile che permetta l'autodeterminazione del popolo del Sahara occidentale.

Dopo il ritiro della Spagna nel 1976, l'ONU non ha ricevuto alcun dato statistico concernente le condizioni economiche e sociali e l'istruzione all'interno di questo territorio.

Attualmente, la maggior parte del territorio è controllata dal Regno del Marocco, mentre il Fronte Polisario controlla un'area di minori dimensioni e scarsamente popolata nella zona orientale. Il territorio sotto il controllo del Fronte Polisario è separato da quello controllato dal Regno del Marocco da un muro di sabbia costruito da quest'ultimo e sorvegliato dall'esercito marocchino. Numerosi rifugiati originari del Sahara occidentale vivono in campi amministrati dal Fronte Polisario situati sul territorio algerino, in prossimità del Sahara occidentale¹.

A seguito del venir meno della presenza spagnola e del ritiro della Mauritania, il Regno del Marocco ha, di fatto, amministrato da solo la parte di Sahara occidentale sotto il suo controllo. Il Regno del Marocco considera il Sahara occidentale parte del suo territorio. Per l'Unione europea il Marocco amministra detto territorio non autonomo.

Nel prosieguo della presente relazione, l'espressione "Sahara occidentale" si riferisce alla parte del territorio amministrato di fatto dalle autorità marocchine.

Dopo l'entrata in vigore 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'altra² (in prosieguo denominato: l'"accordo di associazione UE-Marocco" o l'"accordo di associazione"), i prodotti provenienti dal Sahara occidentale beneficiavano *de facto* delle preferenze tariffarie previste dalle pertinenti disposizioni dell'accordo di associazione in

¹ L'Unione sostiene le popolazioni saharawi attraverso lo Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani e l'aiuto umanitario a favore dei rifugiati. Cfr. "Rapport sur la coopération UE-Algérie - Edition 2016" [Relazione sulla cooperazione UE-Algeria - Edizione 2016]: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/rapport_de_cooperation_2016_v.numerique.pdf.

² GU L 70 del 18.3.2000, pag. 2.

quanto certificati dal Marocco come di origine preferenziale marocchina. Tuttavia, il 21 dicembre 2016, con la sentenza C-104/16 P³, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha precisato che l'ambito di applicazione di detto accordo includeva soltanto il territorio del Regno del Marocco; quello del Sahara occidentale, quale territorio non autonomo, ne era escluso⁴. Quale effetto immediato, l'Unione ha quindi cessato di riconoscere le preferenze tariffarie sopra menzionate, potendo prevederne la concessione unicamente previa modifica delle disposizioni pertinenti dei protocolli n. 1 (accesso al mercato dell'Unione dei prodotti agricoli, prodotti agricoli trasformati, pesce e prodotti della pesca marocchini) e n. 4 (concernente le norme d'origine), sancendo, in particolare, chiaramente il principio secondo cui i prodotti del Sahara occidentale possono essere trattati al pari di quelli del Marocco.

A tal fine, il 29 maggio 2017, il Consiglio ha autorizzato la Commissione europea a negoziare, a nome dell'Unione, un accordo internazionale in forma di scambio di lettere, diretto ad apportare le modifiche necessarie all'accordo di associazione. Tuttavia, il Consiglio ha subordinato tale autorizzazione a due condizioni: da una parte, prima della sottoscrizione del nuovo accordo, la Commissione europea deve aver valutato le sue possibili ripercussioni sullo sviluppo sostenibile del Sahara occidentale, sottolineando in particolare i benefici per le popolazioni locali e l'impatto dello sfruttamento delle risorse naturali sui territori interessati; dall'altra, le popolazioni interessate dall'accordo dovranno essere adeguatamente coinvolte.

Certo è che, benché alla popolazione del Sahara occidentale sia riconosciuto il diritto all'autodeterminazione, da un lato, non spetta all'Unione europea compierne un censimento, né definire chi ne faccia parte⁵ 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 territori⁶. 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.

La presente relazione è diretta a rispondere ai suddetti requisiti posti dal Consiglio ed è redatta sulla base:

- di tutti i dati statistici disponibili;
- delle informazioni scambiate tra l'Unione europea e il Marocco;
- delle consultazioni compiute coinvolgendo un ampio numero di attori socioeconomici e politici della popolazione del Sahara occidentale, in particolare attraverso colloqui con organizzazioni della società civile, con parlamentari del Sahara occidentale, con operatori economici e, infine, con rappresentanti del Fronte Polisario;
- delle osservazioni formulate dal Fronte Polisario nell'ambito del suo ricorso T-512/12

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

⁴ Secondo la sentenza citata del 21 dicembre 2016, il territorio del Sahara occidentale ha uno "status separato e distinto" in forza del principio di autodeterminazione ad esso applicabile (punto 92). Nella sentenza del 27 febbraio 2018 (causa C-266/16, Western Sahara Campaign) concernente l'accordo di pesca tra l'Unione e il Marocco, la Corte di giustizia dell'Unione europea indica che "il territorio del Sahara occidentale non rientra nella nozione di 'territorio del Marocco'" (punto 64) e che "le acque adiacenti al territorio del Sahara occidentale non rientrano nella zona di pesca marocchina" (punto 69).

⁵ Cfr. punto 1.2.2, terzo paragrafo.

⁶ 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).

e dalla Western Sahara Campaign nel quadro della controversia nazionale che ha dato origine alla causa C-266/16;

- delle relazioni annuali del Segretario generale delle Nazioni Unite sulla situazione nel Sahara occidentale e del sito Internet della Missione delle Nazioni Unite per l'organizzazione di un referendum nel Sahara occidentale⁷;
- delle informazioni di dominio pubblico.

Inoltre, i servizi della Commissione europea e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) hanno anche intrattenuto contatti regolari con l'équipe dell'inviato personale del Segretario generale dell'ONU per il Sahara occidentale. Tali contatti sono stati finalizzati a garantire che l'accordo proposto favorisca gli sforzi compiuti dal Segretario generale delle Nazioni Unite per pervenire a una soluzione che preveda l'autodeterminazione del popolo del Sahara occidentale in conformità dei principi e degli obiettivi della Carta delle Nazioni Unite.

1.2 Ambito di valutazione e aspetti metodologici

1.2.1 Ambito dello studio

La presente valutazione è diretta a determinare i benefici per le popolazioni del Sahara occidentale sulla base dei parametri applicabili nel quadro dell'articolo 73 della Carta delle Nazioni Unite. Si analizzeranno pertanto le possibili ripercussioni dell'accordo sullo sviluppo sostenibile del Sahara occidentale, in particolare per quanto attiene ai vantaggi per le popolazioni interessate e lo sfruttamento delle risorse naturali dei territori coinvolti. L'effettivo impatto sullo sviluppo sostenibile e sulle popolazioni locali può essere valutato unicamente se la concessione di preferenze tariffarie incide sui flussi commerciali tra l'Unione e il Sahara occidentale. Pertanto, occorre anzitutto valutare quale impatto possano avere le preferenze tariffarie sui flussi commerciali dal Sahara occidentale verso l'Unione europea.

Solo in un secondo momento è possibile valutare il reale impatto sullo sviluppo sostenibile e sulle popolazioni locali; infatti, tale questione si pone unicamente se la concessione di preferenze tariffarie incide sui flussi commerciali tra l'Unione e il Sahara occidentale.

Tali preferenze prevedono, a determinate condizioni, l'applicazione di un dazio doganale preferenziale (dazio zero per la maggior parte dei prodotti) all'atto dell'introduzione delle merci nell'Unione. Il dazio doganale applicabile è determinato in funzione di tre elementi: la voce tariffaria di classificazione della merce nella nomenclatura doganale⁸, l'origine della merce, vale a dire il paese da cui si ritiene provenga e, infine, in alcuni casi, il suo valore. Nel prosieguo della presente relazione sarà talvolta necessario fare riferimento in maniera dettagliata a tali nozioni.

1.2.2 Limiti metodologici

I limiti metodologici sono di diversa natura e riguardano:

⁷ <https://minurso.unmissions.org/>
<https://minurso.unmissions.org/secretary-general-reports>

⁸ Si tratta della nomenclatura disciplinata dalla convenzione sul sistema armonizzato di designazione e di codificazione delle merci, detta "nomenclatura del SA".

- la qualità delle informazioni disponibili,
- la prassi seguita sino alla sentenza della Corte del 21 dicembre 2016,
- la definizione stessa dell'ambito della valutazione,
- la difficoltà per l'Unione quale soggetto terzo di valutare l'impatto dell'accordo e, in particolare, i suoi benefici per le popolazioni interessate.

Informazioni disponibili. In termini generali, le informazioni statistiche sul Sahara occidentale continuano a essere incomplete ed eterogenee. Ciò dipende, evidentemente, dalla particolare situazione politica del territorio. Ad esempio, benché sui siti di diverse istituzioni marocchine (tra cui il Consiglio economico, sociale e ambientale e l'Alto commissariato per la pianificazione) siano presenti numerose informazioni, il territorio del Sahara occidentale non coincide esattamente con il territorio delle "province del Sud" cui le autorità marocchine fanno riferimento nelle loro pubblicazioni o nelle informazioni scambiate con la Commissione europea (regioni di El Ayun-Sakia el Hamra, di Dakhla-Oued ed Dahab e di Guelmim-Oued Noun). Tuttavia, è possibile aggirare tale ostacolo, dato che l'attività economica oggetto della presente relazione si concentra nelle regioni di El Ayun-Sakia el Hamra e di Dakhla-Oued ed Dahab.

Prassi seguita prima della sentenza della Corte del 21 dicembre 2016. Per quanto attiene ai dati di cui dispongono le istituzioni stesse dell'Unione, i limiti metodologici sono collegati alla prassi prevalsa sino al 21 dicembre 2016, data della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. 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 e, quindi, valutare la parte di prodotti originari del Sahara occidentale sulla base delle statistiche dell'Unione sul commercio estero (ad esempio, la banca dati COMEXT messa a disposizione da Eurostat). Solo per i prodotti della pesca i dati risultanti dal sistema TRACES (Trade Control and Expert System) gestito dalla Commissione europea permettono di stimare la parte di prodotti della pesca trasformati nel territorio e importati nell'Unione europea.

Definizione dell'ambito della valutazione. L'espressione "popolazioni interessate" è oggetto di interpretazioni differenti o addirittura divergenti⁹. 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. Ove si accolga una definizione etnica/comunitaria della popolazione interessata, occorre ricordare tre aspetti: (1) la Missione delle Nazioni Unite per l'organizzazione di un referendum nel Sahara occidentale (MINURSO) ha lavorato per 13 anni, dal 1991 al 2004, per individuare le persone ammesse all'esercizio del diritto all'autodeterminazione del popolo del Sahara occidentale, senza pervenire a un risultato conclusivo; (2) le popolazioni che si definiscono come saharawi sono stabilite su un'area molto più vasta del Sahara occidentale, che comprende in particolare il sud

⁹ Occorre osservare che, per esempio, mentre la versione francese delle direttive di negoziato parla di "populations", la versione inglese si riferisce a "people". Già questo 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.

del Marocco, la Mauritania, una parte dell'Algeria e gruppi significativi si trovano in Europa e in America del nord ecc.; (3) tali popolazioni saharawi, tradizionalmente nomadi, hanno legami familiari che oltrepassano i confini della regione. Ciò mostra le difficoltà che devono affrontare i servizi della Commissione europea in mancanza di uno strumento preciso ed affidabile per stabilire chi appartenga alla "popolazione [saharawi] interessata".

Inoltre, gli effetti dei vantaggi tariffari sulle risorse naturali, sull'occupazione e sui diritti umani sono difficilmente misurabili in quanto indiretti.

Benché la presente relazione sia stata redatta per quanto possibile in termini oggettivi, si incontrano limiti naturali: da un lato, le parti che si contrappongono sulla questione del Sahara occidentale e del suo status hanno posizioni radicalmente divergenti e, dall'altro, non esiste un'analisi indipendente disposta dalle Nazioni Unite sui benefici degli accordi internazionali commerciali sul Sahara occidentale. Inoltre, l'Unione europea non dispone né della competenza, né di strumenti d'indagine diretti su detto territorio.

Ad ogni modo, si è ritenuto anzitutto necessario valutare se l'accordo abbia un impatto positivo sui flussi commerciali tra il Sahara occidentale e l'Unione europea. In caso affermativo, i servizi della Commissione europea hanno cercato di stabilirne gli effetti in termini di occupazione e sfruttamento delle risorse naturali. Per quanto possibile, essi hanno anche cercato di stabilire se l'impatto potesse essere differente a seconda dell'origine delle persone interessate (autoctone/non autoctone).

Ai fini della presente analisi, i servizi della Commissione europea hanno pertanto incrociato l'insieme dei dati a loro disposizione. Benché incomplete, queste informazioni permettono tuttavia di stimare l'impatto di un'estensione delle preferenze commerciali previste nell'accordo di associazione alle esportazioni provenienti dal Sahara occidentale o, in altre parole, di valutare l'impatto della mancata concessione di tali preferenze per l'economia del territorio, lo sviluppo sostenibile e le popolazioni interessate.

Dall'esame delle attività economiche del Sahara occidentale risulta che i settori che registrano un flusso significativo di esportazioni verso l'Unione sono quelli della pesca e dell'agricoltura. Le potenziali ripercussioni dell'accordo sui suddetti settori sono analizzate nelle sezioni seguenti della presente relazione. Viste le sue potenzialità, è stato analizzato anche il settore dei fosfati.

1.3 Consultazioni con le popolazioni interessate

Uno degli obiettivi di questi negoziati era quello di vigilare affinché, nel predisporre la modifica dei protocolli n. 1 e n. 4 dell'accordo di associazione, le popolazioni interessate da quest'ultimo fossero adeguatamente coinvolte. In mancanza di alternative ipotizzabili che permettessero di consultare direttamente la popolazione del Sahara occidentale, i servizi della Commissione europea e il SEAE hanno consultato un ampio numero di organizzazioni rappresentative della società civile saharawi, di membri del parlamento, di operatori economici e di organizzazioni, tra cui il Fronte Polisario. La maggior parte di tali organizzazioni ha condiviso le proprie opinioni con la Commissione europea e il SEAE, in particolare il Fronte Polisario, e solo alcune di esse hanno declinato gli inviti a loro rivolti. Le consultazioni si sono concentrate sull'obiettivo principale, vale a dire lo scambio di opinioni e osservazioni sulla rilevanza che potrebbe assumere per le popolazioni del Sahara occidentale e per l'economia del territorio l'estensione del trattamento preferenziale riconosciuto ai

prodotti marocchini all'atto della loro importazione nell'Unione europea anche ai prodotti originari di detto territorio.

2 I DIRITTI UMANI NEL SAHARA OCCIDENTALE

2.1 Situazione dei diritti umani nel Sahara occidentale

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”, vale a dire anche l'indipendentismo pro-Polisario, è proibito a pena di sanzione pecuniaria o addirittura detentiva.

Nell'ambito della causa T-512/12, il Fronte Polisario ha contestato, in particolare, violazioni dei diritti dell'uomo da parte del Marocco nei confronti di civili saharawi avvenute in occasione di manifestazioni di protesta. Secondo talune organizzazioni della società civile e non governative¹⁰, nel Sahara occidentale sarebbero denunciate più di frequente che in Marocco violazioni in materia di diritti socioeconomici e di diritti civili e politici. Tale aspetto è stato sottolineato anche nell'ultimo rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite sul Sahara occidentale¹¹. Tenuto conto della natura della controversia, talune organizzazioni saharawi indicano, in particolare, attacchi alla libertà di espressione, di manifestazione e di associazione. A questo proposito, le organizzazioni saharawi hanno lamentato difficoltà nello svolgimento delle loro attività a causa della mancanza di un riconoscimento giuridico. Malgrado l'incoraggiante clima di riforma degli ultimi anni, talune pratiche repressive permangono e taluni attori della società civile continuano ad essere ostacolati nella loro attività quotidiana.

Le autorità hanno compiuto sforzi in questi ultimi anni per rispondere a talune preoccupazioni manifestate dalla comunità internazionale e dalla società civile, ma restano da migliorare gli strumenti atti a quantificarli e a verificarne l'impatto sulla situazione dei diritti umani. Un progresso importante realizzato nel corso degli ultimi anni è stato il riconoscimento da parte del Marocco dell'Associazione saharawi delle vittime delle violazioni gravi dei diritti umani (ASVDH), la prima associazione saharawi ad essere registrata. Anche il rafforzamento delle commissioni regionali del Consiglio nazionale dei diritti umani (CNDH), operanti a Dakhla e El Ayun, ha contribuito a un miglioramento del monitoraggio della situazione dei diritti dell'uomo sul territorio.

Nel settembre 2017 il Marocco è stato sottoposto al suo terzo riesame periodico universale nel quadro del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, in occasione del quale il paese è stato destinatario di 244 raccomandazioni. Queste riguardavano principalmente l'abolizione della pena di morte, il rafforzamento della lotta contro la violenza sulle donne, il rispetto della parità uomo/donna, l'eliminazione delle discriminazioni a carico dei figli nati fuori dal

¹⁰ Cfr. i rapporti di Amnesty International e di Human Rights Watch:

<https://www.amnesty.org/fr/countries/middle-east-and-north-africa/morocco/report-morocco/> (consultato il 23.4.2018).

<https://www.hrw.org/fr/middle-east/n-africa/morocco/western-sahara> (consultato il 23.4.2018).

¹¹ Relazione del Segretario generale sulla situazione nel Sahara occidentale. Documento del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite n. S/2018/277. Cfr., in particolare, i punti da 65 a 73.

matrimonio e la depenalizzazione delle relazioni tra adulti consenzienti dello stesso sesso. Quest'ultimo riesame periodico universale ha messo in luce alcune sfide quanto alla prevalenza del diritto internazionale in materia di diritti dell'uomo sul diritto interno.

2.2 Quadro operativo della cooperazione tra l'Unione europea e il Marocco in materia di diritti umani e democrazia.

Da molto tempo, il Sahara occidentale è oggetto di dialogo tra l'Unione europea e il Marocco sotto il profilo dei diritti dell'uomo e della democrazia, nel quadro dell'accordo di associazione il cui articolo 2 dispone che “[i]l rispetto dei principi democratici e dei diritti fondamentali dell'uomo quali enunciati nella dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, ispira le politiche interne e internazionali della Comunità e del Marocco e costituisce un elemento essenziale del presente accordo”.

Le relazioni tra l'Unione europea e il Marocco in materia di diritti dell'uomo sono state accompagnate da un costante dialogo, a livello politico e tecnico, condotto ad alto livello in occasione di riunioni del Consiglio di associazione e visite ufficiali di alti responsabili o, sotto il profilo tecnico, in seno al sottocomitato “Diritti umani, democratizzazione e governance”¹² che si riunisce, dalla sua istituzione, a cadenza annuale.

Benché, negli ultimi anni, siano stati mantenuti contatti informali su questo aspetto, le difficoltà incontrate nelle relazioni bilaterali a seguito della sentenza del Tribunale del 10 dicembre 2015 (causa T-512/12) hanno reso impossibile la tenuta ufficiale di questo tipo di riunioni. Sulla scia della normalizzazione in corso e nell'ottica di un rilancio delle relazioni bilaterali, l'Unione europea conta di far ripartire tale dialogo entro la fine del 2018.

Nel corso degli scambi menzionati sono stati ricordati i passi avanti compiuti nell'attuazione delle riforme concernenti i diversi diritti individuali e collettivi, ma anche i programmi finanziati dall'Unione in materia di diritti umani e di governance. In tale contesto, sono state anche sollevate questioni concernenti determinati casi individuali di asserite violazioni dei diritti dell'uomo, aspetto questo che assume una rilevanza particolare nel quadro del Sahara occidentale.

Nell'ambito del suo dialogo politico, l'Unione europea sottolinea sempre l'importanza del rispetto dello Stato di diritto, in particolare nel settore della giustizia. Tale dialogo è accompagnato da un forte sostegno da parte dell'Unione europea alla riforma del sistema giudiziario marocchino, rivolto a migliorare l'accesso alla giustizia, a garantire un'accresciuta tutela giudiziaria dei diritti e delle libertà pubbliche e a rafforzare l'efficienza del sistema giudiziario. Tale dialogo istituzionale di natura politica e tecnica va di pari passo con il dialogo con la società civile.

La delegazione dell'Unione europea in Marocco intrattiene contatti frequenti con il Consiglio nazionale dei diritti umani (CNDH). Tale istituzione indipendente svolge un ruolo importante nel monitoraggio della situazione dei diritti dell'uomo in Marocco, segnatamente attraverso le sue commissioni regionali nel Sahara occidentale. L'Unione europea sostiene il CNDH attraverso un programma diretto al rafforzamento della sua capacità istituzionale, compresa quella delle sue commissioni regionali a Dakhla e El Ayun.

¹² Decisione n. 1/2006 del Consiglio di associazione UE-Marocco, del 26 settembre 2006, che istituisce il sottocomitato “Diritti umani, democratizzazione e governance” (GU L 276 del 7.10.2006, pag. 73).

L'Unione europea è altresì in costante contatto con altri attori, in particolare le organizzazioni internazionali e i paesi terzi che si recano con regolarità nel Sahara occidentale e forniscono informazioni dettagliate sulla situazione. Da parte sua, anche la delegazione dell'Unione europea si era recata nel Sahara occidentale nel 2015, prima della cesura intervenuta nelle relazioni bilaterali.

Infine, l'Unione europea consulta le relazioni delle agenzie dell'ONU per la protezione dei diritti dell'uomo che si sono recate in visita nel Sahara occidentale, compreso l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo e il relatore speciale dell'ONU sulla tortura.

2.3 Effetti della modifica dei protocolli n. 1 e n. 4 dell'accordo di associazione sulla situazione dei diritti umani nel Sahara occidentale.

Lo sviluppo economico generato dalla modifica dei protocolli n. 1 e n. 4 dell'accordo di associazione tra l'Unione e il Marocco, permettendo in particolare un migliore accesso al mercato europeo e la promozione degli investimenti esteri nel Sahara occidentale, dovrebbe contribuire alla promozione dei diritti socioeconomici come l'accesso all'occupazione e alle prestazioni sociali. In una prospettiva più a lungo termine, l'apertura al mondo esterno e la moltiplicazione degli scambi, commerciali e di altra natura, che si accompagneranno alla modifica, dovrebbero stimolare un'evoluzione socioeconomica e culturale tale da contribuire all'allargamento e al consolidamento della classe media e a una migliore mobilità sociale. L'impulso dato all'attività privata e alla libertà d'impresa potrebbe attenuare la logica di dipendenza dal potere centrale che, nel lungo periodo, rischia di ipotecare lo sviluppo sociopolitico del territorio.

Benché i rallentamenti intervenuti nelle relazioni bilaterali tra l'Unione europea e il Marocco dopo la sentenza del Tribunale del 10 dicembre 2015 (causa T-512/12) abbiano reso più difficile intrattenere dialoghi regolari sui diritti umani, lo spirito di concertazione rafforzata che ha caratterizzato la normalizzazione dei rapporti contrattuali tra l'Unione europea e il Marocco contribuirà al rilancio di un dialogo costante. A questo proposito, il quadro di riferimento in cui si inserisce la modifica dei protocolli (l'articolo 2 dell'accordo di associazione che garantisce il rispetto dei principi democratici e dei diritti fondamentali) non può che rafforzare il monitoraggio del rispetto dei diritti dell'uomo nel Sahara occidentale, in particolare nei loro aspetti socioeconomici. Inoltre, l'attuazione nell'ambito della modifica dell'accordo di un meccanismo di scambio costante di informazioni sullo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali favorirà una ripartizione più equa dei benefici derivanti dallo sviluppo. Su tale base, sarà più agevole individuare progetti specifici di cooperazione rivolti alle fasce di popolazione che meno beneficiano della modifica dell'accordo (ad esempio, le popolazioni nomadi).

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.

3 L'ECONOMIA DEL SAHARA OCCIDENTALE – BENEFICI ECONOMICI PER LE POPOLAZIONI INTERESSATE

3.1 Panoramica generale sull'economia del Sahara occidentale e necessità di una sua diversificazione

Segnato ancora dal suo deficit storico di sviluppo e rimasto a lungo ai margini dei flussi economici e commerciali internazionali, il Sahara occidentale è un territorio di 266 000 km², prevalentemente desertico, con una popolazione di circa 584 000 abitanti¹³.

In base alle informazioni disponibili, il Sahara occidentale è una piccola economia di mercato la cui attività si incentra sulla pesca e la trasformazione dei prodotti della pesca, le miniere di fosfati, l'agricoltura (in particolare: frutta e verdura della categoria “primizie” e nomadismo pastorale), il commercio e l'artigianato. Altri settori, come il turismo e le energie rinnovabili, sono ancora a uno stato embrionale.

In uno schema di sviluppo fondato su un rapporto stretto tra centro e periferia, il governo marocchino ha un peso preponderante nella politica di sviluppo dell'economia del Sahara occidentale e svolge un ruolo importante in materia di occupazione, di sviluppo delle infrastrutture e di redistribuzione sociale sul territorio. Tale ruolo d'impulso dello Stato centrale ha acquisito ulteriore slancio nel corso dell'ultimo decennio, permettendo al Sahara occidentale di recuperare una parte del suo ritardo rispetto alle regioni più sviluppate del Marocco. La Direzione studi e previsioni finanziarie del ministero dell'Economia e delle finanze marocchino sottolinea così che, nel periodo 2007-2014, le regioni di Dakhla-Oued ed Dahab e El Ayun-Sakia el Hamra hanno registrato una crescita a livello regionale superiore a quella nazionale di 4,9 punti negli anni 2011-2014 e di 5,6 punti negli anni 2007-2010. Essa evidenzia altresì che tale circostanza è riconducibile agli investimenti pubblici effettuati nelle regioni del sud per renderle competitive a livello nazionale¹⁴.

Parimenti, in una relazione del marzo 2013¹⁵, il Consiglio economico, sociale e ambientale del Marocco indica che “nel 2010 il PIL delle tre regioni del sud era di 21,7 miliardi di dirham, pari al 3,5% della ricchezza nazionale prodotta annualmente”. Esso aggiunge che, “benché [*secondo un'indagine dell'Alto commissariato per la pianificazione 2007/2011*] la disoccupazione colpisca il 15,2% della popolazione attiva contro l'8,9% a livello nazionale (con un tasso di disoccupazione femminile del 35,1% contro il 10,2% a livello nazionale), le regioni di El Ayun e di Dakhla figurano tra le regioni meno povere del paese (con un tasso di povertà rispettivamente del 2,2% e del 2,6% contro l'8,9% a livello nazionale)”. Infine, sottolinea altresì che, da una parte, “il settore privato è estremamente debole” e, dall'altra, che

¹³ <http://www.un.org/en/decolonization/pdf/Western-Sahara2017.pdf> (consultato il 23.4.2018)

¹⁴ Direzione studi e previsioni finanziarie. Studi DEPF, giugno 2017: Profilo di crescita economica delle regioni (consultato il 23.4.2018).

https://www.finances.gov.ma/depf/SitePages/publications/en_catalogue/etudes/2017/croissance_des_regions.pdf

¹⁵ Consiglio economico, sociale e ambientale - Modello di sviluppo regionale per le regioni del sud – Valutazione dell'effettività dei diritti umani nelle province del sud (consultato il 23.4.2018) <http://www.cese.ma/Documents/PDF/Web%20Rapport%20Effectivite%20des%20droits%20VF%2011042013.pdf>

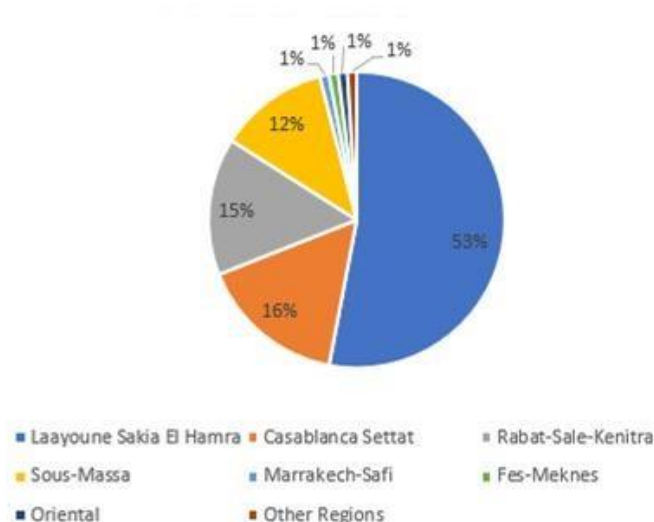
“lo Stato, attraverso le sue funzioni di sovranità e basandosi sugli investimenti pubblici, le spese di amministrazione e la distribuzione di aiuti sociali, è l’attore centrale di questa trasformazione”.

Nel Sahara occidentale non sono ancora state trovate risorse petrolifere rilevanti in termini commerciali e, pur a fronte di un certo rallentamento, sono ancora in corso campagne di prospezione. Tenuto conto delle limitate dimensioni del mercato interno del Sahara occidentale e della concentrazione della produzione su un numero molto limitato di prodotti, la sfida maggiore dell’economia del territorio consiste nella diversificazione delle sue attività verso settori che possono generare occupazione e reddito per il territorio e l’intera sua popolazione, diversificazione economica che rappresenta la chiave della sua uscita dall’isolamento commerciale.

Tale apertura economica internazionale e la diversificazione che essa comporta sono ancor più importanti ove si consideri che l’economia del territorio evolve in un contesto regionale magrebino estremamente rigido e segnato dalla stagnazione a un livello molto ridotto del commercio all’interno della regione, dall’assenza di cooperazione transfrontaliera e dalla chiusura permanente di talune frontiere.

Nel novembre 2015, il governo marocchino ha annunciato una serie di investimenti diretti a diversificare l’attività mentre, nel marzo 2015, la confederazione generale delle imprese marocchine prevedeva un’iniziativa dell’ordine di 609 milioni di dollari di investimenti per la regione. In base alle cifre annunciate dalla commissione nazionale per gli investimenti in occasione della sua riunione del gennaio 2018 sotto l’autorità del capo del governo, nel 2018 la maggior parte degli investimenti previsti per il Marocco dovrebbe concentrarsi sul Sahara occidentale per un importo di circa 1,5 miliardi di EUR con la creazione prevista di circa 3 000 nuovi posti di lavoro.

Investimenti del Marocco nel 2018



Tuttavia, gli investimenti già realizzati o pianificati dal Marocco nel territorio contrastano marcatamente con una certa contrazione degli investimenti esteri e con l’approccio attendista che sembra ostacolarne l’espansione.

Il principale argomento addotto da chi si oppone all’estensione dell’accordo di associazione al

Sahara occidentale è che il Marocco moltiplicherebbe gli investimenti strutturali nel territorio perseguendo l'obiettivo politico dell'annessione mediante la trasformazione dell'identità del territorio. A tal fine, esso avrebbe attuato un'articolata prassi amministrativa ed economica¹⁶. In tal senso, il Fronte Polisario definisce lo sfruttamento delle risorse naturali del Sahara occidentale sotto il controllo marocchino come una "spoliazione economica avente l'obiettivo di modificare la struttura della società saharawi"¹⁷.

Nello stesso senso, per quanto riguarda la popolazione, si afferma che il Marocco avrebbe perseguito mediante diversi incentivi una politica di insediamento della propria popolazione nel Sahara occidentale. Così, a partire dal 1975, migliaia di marocchini si sarebbero insediati nel Sahara occidentale con il risultato che il popolo saharawi sarebbe divenuto una minoranza nel proprio territorio. L'inclusione o meno di detta popolazione nella nozione di "popolo del Sahara occidentale" o "popolazione locale" avrebbe di certo evidenti conseguenze su un futuro referendum sullo status del Sahara occidentale¹⁸.

Il primo argomento non riguarda l'oggetto della presente relazione: esso verte su un aspetto di politica generale e non direttamente sulla questione dell'estensione delle preferenze tariffarie previste dall'accordo di associazione UE-Marocco ai prodotti del Sahara occidentale. È vero che ogni attività produttiva implica l'utilizzo di risorse naturali; tuttavia, ciò non può a priori comportare il divieto di tutte le attività economiche in quanto, altrimenti, sarebbe esclusa ogni possibilità di sviluppo economico. In occasione delle consultazioni degli operatori economici del Sahara occidentale nel febbraio 2018, numerosi interlocutori hanno sostenuto che la popolazione ha diritto allo sviluppo e che non è ragionevole attendere una soluzione della controversia nel quadro delle Nazioni Unite per renderlo possibile. Un approccio di questo tipo implicherebbe, infatti, un congelamento di tutte le attività sul territorio ed equivarrebbe a sanzionare le popolazioni locali.

Per quanto concerne il secondo argomento, è vero che – vista la situazione di stallo della controversia – le popolazioni marocchine si sono mescolate con la popolazione originaria del Sahara occidentale, modificando ovviamente la struttura della popolazione sul territorio. Tuttavia, ciò non consente di giudicare a priori la popolazione che potrebbe effettivamente essere consultata in occasione di un referendum sullo status del territorio. Inoltre, per quanto sia incontestabile che una parte non trascurabile della popolazione saharawi vive al di fuori del territorio del Sahara occidentale¹⁹, è altrettanto innegabile che una parte significativa di essa vive su detto territorio. Tale popolazione ha il diritto di rivendicare la propria partecipazione al processo di sviluppo economico.

Tenuto conto della popolazione esigua, il modello economico di sviluppo del territorio si fonda in ampia misura sullo sviluppo di un numero ridotto di prodotti da esportazione. Per valutarne i benefici per le popolazioni interessate occorre analizzare in dettaglio l'impatto dell'accordo proposto sui principali settori di esportazione, attuali e potenziali, dei prodotti originari del Sahara occidentale.

¹⁶ Cfr., in particolare, la relazione predisposta dal Fronte Polisario nel quadro del ricorso T-512/12: "Le Sahara occidental – Statut et exploitation économique – Etude juridique faite à la demande du Front Polisario – Mai 2012" [Il Sahara occidentale – Status e sfruttamento economico – Studio giuridico commissionato dal Fronte Polisario – Maggio 2012].

¹⁷ Cfr. punto 242 della sentenza T-512/12.

¹⁸ Cfr. il contenzioso nazionale che ha dato luogo alla causa C-266/16: Second Witness Statement of John Gurr.

¹⁹ Questa parte della popolazione non ha potuto essere quantificata in mancanza di un censimento recente nei campi profughi di Tindouf (Algeria). A seconda delle fonti, rappresenta tra il 20% (secondo i saharawi "pro-marocchini") e il 50% (secondo il Fronte Polisario) della popolazione saharawi totale.

3.2 Rilevanza per i principali settori economici di esportazione

3.2.1 Agricoltura

3.2.1.1 Introduzione

Considerata la topografia della regione, la produzione agricola del Sahara occidentale è diretta a un numero limitato di filiere produttive. Vista la sua natura desertica, la regione è orientata verso l'allevamento (principalmente cammelli, caprini e ovini); tale attività è favorita dalla presenza di terreni da pascolo e dalla domanda locale di prodotti di origine animale da allevamento. Occorre sottolineare che i prodotti di origine animale del Sahara occidentale non soddisfano ancora le norme sanitarie che ne permetterebbero l'accesso al mercato europeo, il che spiega l'assenza di esportazioni di questa tipologia di prodotti verso l'Unione europea²⁰.

Inoltre, la zona di Dakhla beneficia di un clima temperato (18-25 °C tutto l'anno), di un livello di soleggiamento costante e di un'acqua leggermente sulfurea, fattori che favoriscono la coltivazione in serra, fuori terra, ad alto valore aggiunto e leggermente anticipata rispetto alla produzione marocchina²¹.

In base alle informazioni fornite dal Marocco, nel 2016 la regione contava 6 847 aziende agricole (comprese tutte le attività e le produzioni). L'attività agricola sembra costituire una significativa fonte di occupazione, che genera l'equivalente di 35 000 posti di lavoro in una regione che conta 584 000 abitanti e dove il tasso di disoccupazione arriva al 15%, ben al di sopra della media nazionale (9%).

3.2.1.2 Produzione agricola, commercio con l'Unione europea e impatto socioeconomico

I prodotti ortofrutticoli della categorie "primizie" rappresentano uno dei settori principali di esportazione del Sahara occidentale verso l'Unione europea. In base alle informazioni fornite ai servizi della Commissione europea, nel 2016 **la produzione di primizie nell'area ha occupato una superficie di circa 900 ettari (ha)²², con un raccolto stimato di 64 000 tonnellate (t)**. Secondo i dati disponibili, si tratterebbe di prodotti ad alto valore aggiunto, per il 78% pomodori (50 000 t di differenti tipi e varietà) e per il 22% meloni (14 000 t). Tale produzione sarebbe destinata all'esportazione verso l'Unione europea, la Russia e paesi africani nonché al mercato locale. Posto che i prodotti raccolti sono trasferiti nei centri di cernita e confezionamento siti nella regione di Agadir, è difficile ripartirne in maniera precisa

²⁰ Dalle consultazioni del febbraio 2018 è emerso che l'allevamento, in particolare di cammelli, rappresenta un'attività di grande rilevanza. Molti interlocutori hanno sottolineato che i saharawi erano tradizionalmente allevatori nomadi e si dedicavano prevalentemente a detta attività. Ciò dimostra come uno studio limitato alla valutazione dell'impatto diretto dell'accordo non permetta di affrontare tutta la complessità della società del Sahara occidentale.

²¹ Al fine di collocare la produzione agricola del Sahara occidentale in un contesto più ampio, occorre precisare che il Marocco è un paese dalla forte tradizione agricola. Nel 2016, il contributo dell'agricoltura all'economia è stato stimato al 12% del PIL dell'intero paese. La superficie agricola utile (SAU) è pari a 8,7 milioni di ettari, di cui il 52% destinato alle colture cerealicole e il 3% alla produzione di primizie. Gli ortaggi rappresentano la principale categoria di prodotti agricoli esportati dal Marocco verso l'Unione europea (951 milioni di EUR nel 2016), seguiti dalla frutta, esclusi gli agrumi (347 milioni di EUR) e dagli agrumi (175 milioni di EUR). In termini di occupazione, il settore agricolo raccoglie il 39% della popolazione attiva a livello nazionale, percentuale che arriva a raddoppiare nei contesti rurali.

²² La superficie destinata alla coltivazione di primizie nel Sahara occidentale è inferiore allo 0,4% del totale marocchino.

la destinazione finale per mercato di esportazione, ma si presume che anche l'ortofrutta coltivata nel Sahara occidentale rientri tra i prodotti esportati verso l'Unione europea, che rappresenta un mercato remunerativo.

Nel quadro dell'accordo di associazione UE-Marocco, i prodotti agricoli marocchini beneficiano di condizioni preferenziali di accesso al mercato dell'Unione. Tali condizioni si traducono in un'esenzione dai dazi doganali senza limitazioni di volume per la maggior parte dei prodotti²³, fermo restando che talune tipologie di prodotti ortofrutticoli sono oggetto di disposizioni specifiche e possono essere anche sottoposte a limiti quantitativi (contingenti tariffari).

Muovendo dai dati disponibili per il 2016 e supponendo che la totalità dei prodotti coltivati nel Sahara occidentale sia esportata verso l'Unione, l'applicazione delle preferenze previste nell'accordo di associazione **per le 14 000 tonnellate di meloni comporterebbe un vantaggio in termini di risparmio di dazi doganali di circa 1,3 milioni di EUR**. Allo stesso modo, **per quanto concerne i pomodori**, se le preferenze fossero concesse per l'intera produzione (50 000 t), **il beneficio si aggirerebbe circa sui 5,3 milioni di EUR di dazi doganali risparmiati**, a condizione che non vi sia motivo di applicare il dazio specifico²⁴. Occorre precisare che il volume delle esportazioni di pomodori sarebbe assoggettato alle condizioni tariffarie previste dall'accordo e quindi all'imputazione del contingente concesso al Marocco. In termini di volume, le esportazioni di pomodori e di meloni avrebbero rappresentato rispettivamente il 12,7% e il 31,09% del totale delle esportazioni del 2016. Complessivamente, nel 2016 il volume complessivo delle importazioni di frutta e ortaggi dal Marocco è stato pari a 1,2 miliardi di tonnellate, per un valore di 1,4 miliardi di EUR.

Dal punto di vista socioeconomico, la produzione di primizie rappresenta un'importante fonte di occupazione. Infatti, per sua natura, la produzione di primizie ad alto valore aggiunto – spesso in serra e fuori terra – costituisce un'attività a forte intensità di manodopera. Nel 2016, essa rappresentava **circa 14 000 posti di lavoro diretti** (con una media di 15 lavoratori per ettaro), corrispondente a circa il 40% dell'occupazione totale nel settore agricolo della regione.

È stato affermato che le popolazioni locali non beneficerebbero di detta attività. Tale argomento è stato invocato, in particolare, nell'ambito del contenzioso nazionale che ha dato luogo alla causa C-266/16, in cui si è sostenuto che nel 2008 il settore agricolo nei dintorni di Dakhla occupava 4 000 lavoratori stagionali con un contratto di 10 mesi e circa 200 lavoratori fissi e che gli stagionali arrivavano dal Marocco per la stagione della raccolta salvo poi farvi ritorno. Secondo Western Sahara Resource Watch, per il Marocco l'agricoltura rappresenta uno strumento per popolare il territorio e si tratterebbe di un'attività in crescita.

A questo riguardo, è vero che il Marocco non ha fornito, per il settore delle primizie, alcun dato sulla ripartizione dei posti di lavoro tra saharawi e altri lavoratori. Tale questione è stata

²³ Per lo "zucchero" non è concessa alcuna preferenza (prodotti rientranti nei codici NC 1701 e 1702, fatta eccezione per talune sottovoci tariffarie).

²⁴ Ai fini del presente calcolo, per l'anno 2016 il prezzo unitario è stato fissato in 1 066 €/t per i meloni (45 milioni di tonnellate importate per un valore in dogana di 48 milioni di EUR), con un dazio doganale normale (dazio doganale applicabile nell'Unione secondo il regime della nazione più favorita) dell'8,8%. Per i pomodori, il prezzo unitario è stato fissato in 1 059 €/t (417,14 milioni di tonnellate importate per un valore in dogana di 393,75 milioni di EUR), con un dazio doganale compreso tra l'8,8% e il 14,4% a seconda del periodo dell'anno, ricordando che circa l'80% delle esportazioni è concentrato tra l'inizio di novembre e la fine di aprile (dazio all'8,8%).

oggetto di discussione con le autorità marocchine, per le quali la redazione di statistiche su base “etnica” sarebbe contraria ai principi di non discriminazione vigenti in Marocco. Tuttavia, in occasione delle consultazioni svolte nel febbraio 2018, gli interlocutori, dichiaratisi per la maggior parte saharawi, hanno indicato che la popolazione locale (vale a dire saharawi) beneficerebbe effettivamente dello sviluppo del settore. Occorre osservare che tutti i rappresentanti eletti (membri del parlamento, presidenti di regioni) e gli operatori economici locali (compresi i presidenti delle camere di commercio, dell’agricoltura e della pesca) che hanno partecipato alle consultazioni affermano di essere saharawi originari del territorio. Ciò detto, occorre ricordare che l’Unione non dispone di poteri di indagine in un paese terzo al fine di stabilire se le persone occupate in un determinato settore di attività appartengano a una specifica fascia della popolazione²⁵.

3.2.1.3 Utilizzo delle risorse

Ogni attività agricola comporta l’utilizzo di risorse naturali, in particolare di suolo e acqua. Nel caso del Sahara occidentale, l’acqua risulta essere il primo vincolo a causa della natura del terreno e della scarsa pluviometria. Ricerche indicano l’esistenza di una falda freatica nel Sahara, anche se è difficile quantificare esattamente il livello delle riserve e il loro grado di ricarica.

Secondo le informazioni fornite dal Marocco, si tratta di una falda di ampia superficie (90 000 km²), profonda (fino a 1 800 m) e contenente riserve permanenti stimate in 3 miliardi di m³. La monografia generale sulla regione di Dakhla-Oued ed Dahab, redatta dalla direzione generale degli enti locali del ministero dell’Interno marocchino, indica l’esistenza di un “bacino sedimentario (detto El Ayun-Dakhla) che occupa la parte occidentale del bacino lungo l’Oceano Atlantico e copre una superficie di circa 110 000 km² sul continente. Si tratta di un bacino relativamente ricco di riserve d’acqua sotterranea con un’estensione generalizzata, di cui tuttavia si ha ancora una conoscenza insufficiente e che presenta grandi variazioni in termini di profondità, litologia, produttività e qualità dell’acqua. Tuttavia, i primi segnali indicano che sul piano idrogeologico questo bacino alimenta numerose falde multistrato che alimentano quantitativi potenziali di acqua rilevanti, ma non rinnovabili”.

A tutt’oggi, l’acqua di irrigazione utilizzata per la produzione delle primizie proviene dalla falda (che è utilizzata anche per la fornitura di acqua potabile). In base alle informazioni marocchine, i quantitativi utilizzati attualmente per l’agricoltura sono meno di 3 milioni di m³, vale a dire circa lo 0,1% del volume disponibile. Western Sahara Resource Watch afferma

²⁵ Nell’ambito dello stesso ricorso, si è affermato che nel 2010 il numero di occupati nell’industria agricola marocchina nel Sahara occidentale era pari a 6 480. Secondo il ministero dell’Agricoltura marocchino, entro il 2020 tale numero dovrebbe triplicare e gli ettari coltivati dovrebbero arrivare a 2 000; la produzione destinata all’esportazione dovrebbe passare, sempre nel 2020, a 160 000 tonnellate. Infine, nello stesso contesto, è stato sostenuto che il 95% della produzione agricola, compresi i pomodori, i meloni e i cetrioli, sarebbe destinato all’esportazione ma che le risorse ottenute grazie al beneficio del regime preferenziale non sarebbero investite in infrastrutture destinate al popolo saharawi [cfr. contenzioso nazionale che ha dato luogo alla causa C-266/16: Second Witness Statement of John Gurr – pagg. C-74-75]. A questo proposito, è importante notare che sarebbe eccessivamente restrittivo valutare la natura vantaggiosa di un accordo per una determinata popolazione sulla base di un rigoroso meccanismo di ritorno, nel senso che i profitti ottenuti dalla vendita dei prodotti debbano essere integralmente destinati alla popolazione di cui trattasi. Occorre piuttosto esaminare se la popolazione interessata riceva benefici in termini generali e non sia discriminata nella ricerca di un’occupazione. Come già indicato in precedenza, dalle consultazioni condotte nel febbraio 2018 emerge che attualmente non vi sono elementi indicanti discriminazioni in sede di assunzione. Tale circostanza è stata confermata da numerosi interlocutori, anche saharawi.

che le riserve d'acqua sotterranee del Sahara occidentale sarebbero attualmente sovrasfruttate dal settore agroindustriale, in particolare a Dakhla. Le autorità marocchine sono consapevoli di tale problema e hanno adottato misure correttive. In effetti, osservazioni analoghe sono state formulate da diverse istituzioni marocchine, le quali hanno sottolineato che “la coltivazione intensiva di determinati prodotti (meloni, pomodori) destinati all'esportazione ha effetti ancor più dannosi in ragione del fatto che, nella regione, l'irrigazione è garantita a partire da una falda fossile il cui potenziale non è stato ad oggi pienamente valutato”²⁶. Nel 2013, l'Alto commissariato marocchino per la pianificazione ha altresì osservato con riferimento allo sfruttamento della falda che “nelle regioni del sud si tiene conto in maniera chiaramente insufficiente dei vincoli ambientali. Seppur migliorati, gli strumenti di cui lo Stato dispone per il controllo e la prevenzione dei rischi di inquinamento delle aree costiere continuano ad essere limitati. Il pompaggio eccessivo di risorse idriche rappresenta una grave minaccia”²⁷. A pagina 26 della relazione, si aggiunge che: “la coltivazione intensiva di determinati prodotti (meloni, pomodori) destinati all'esportazione ha effetti ancor più dannosi in ragione del fatto che, nella regione, l'irrigazione è garantita a partire da una falda fossile il cui potenziale non è stato ad oggi pienamente valutato”.

Resta aperta la questione del volume esatto, delle caratteristiche della falda e della misura in cui il suo sfruttamento rischia effettivamente di esaurirla con conseguenti ripercussioni negative sulle risorse naturali del Sahara occidentale.

Tuttavia, al fine di ottimizzare l'utilizzo delle acque estratte dalla falda, per la produzione delle primizie sono stati realizzati sistemi di irrigazione localizzata (impianti a goccia). Inoltre, da qualche anno, le autorità marocchine elaborano misure volte a contenere il consumo di acqua e a sensibilizzare i consumatori, sotto forma di “contratti d'uso della falda” (per il Sahara occidentale, il contratto è attualmente in fase di elaborazione).

Le autorità hanno altresì lanciato un invito a presentare progetti per la costruzione di impianti di desalinizzazione dell'acqua marina a Dakhla e Boujdour, pensati principalmente per l'approvvigionamento di acqua potabile ma anche per l'irrigazione. Secondo la tempistica prevista, l'impianto di Dakhla dovrebbe essere operativo a partire dal 2020. Tale infrastruttura permetterebbe di portare la superficie coltivata a 5 000 ha nel quadro di un progetto di partenariato pubblico-privato nel settore dell'irrigazione. L'effettiva realizzazione di questi investimenti e la tempistica restano ancora da confermare.

3.2.1.4 Prospettive

Il Piano Marocco Verde (PMV) comprende un piano agricolo regionale (PAR) mirato a un aumento della superficie (da 900 a circa 5 000 ha) che si tradurrebbe in un aumento della produzione fino a 500 000 tonnellate di primizie. Se così fosse, il suddetto aumento della superficie e della produzione potrebbe portare alla creazione di 60 000 nuovi posti di lavoro (a seconda delle tecniche di produzione e di una possibile diversificazione dei prodotti coltivati) che resterebbero nella regione generando reddito. Una tale produzione ad elevato valore aggiunto avrebbe un elevato potenziale sotto il profilo delle esportazioni. È evidente che, per essere sostenibile, lo sviluppo di questa attività dovrà tener conto dell'utilizzo responsabile delle risorse naturali, in particolare dell'acqua.

²⁶ Cfr. monografia generale sulla regione di Dakhla-Oued ed Dahab redatta dalla direzione generale degli enti locali del ministero dell'Interno marocchino – 2015, pagg. 25 e 26.

²⁷ <http://www.cese.ma/Documents/PDF/Web%20Rapport%20Effectivite%20des%20droits%20VF%2011042013.pdf> (consulté le 23/04/2018)

Il numero di posti di lavoro e i benefici potrebbero inoltre aumentare se i prodotti di origine animale soddisfacessero i criteri sanitari richiesti per consentirne l'accesso al mercato dell'Unione. Tuttavia, ad oggi, è difficile stimare in modo più preciso le ripercussioni economiche e sociali dell'esportazione di detta tipologia di prodotti.

In termini generali, non è evidentemente possibile sostenere che le ripercussioni economiche di una tale crescita andrebbero a sistematico e diretto beneficio delle popolazioni autoctone. Si può unicamente presumere che dette popolazioni ne trarrebbero un vantaggio, quantomeno indiretto. In occasione delle consultazioni del febbraio 2018, numerosi interlocutori hanno sottolineato l'importanza del settore agricolo per lo sviluppo della regione, suggerendo che la mancanza di preferenze tariffarie comporterebbe la fine dello sviluppo agricolo nel territorio.

3.2.1.5 Conclusione

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.

Benché la produzione agricola incida sulle risorse idriche, tale impatto viene limitato grazie a una serie di misure. 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.

3.2.2 Prodotti della pesca

3.2.2.1 Introduzione

Prima di esaminare in dettaglio il settore della pesca nel Sahara occidentale, occorre ricordare che la presente relazione è volta a valutare, in particolare, gli effetti dell'accordo sullo sviluppo sostenibile e, segnatamente, i benefici per le popolazioni locali e l'impatto dello sfruttamento delle risorse naturali sui territori interessati. Ciò impone di definire i potenziali effetti dell'accordo sulle esportazioni dal territorio verso l'Unione. In tale contesto, la determinazione dell'origine dei prodotti interessati rappresenta un elemento essenziale. I prodotti della pesca marittima catturati al di fuori delle acque territoriali (12 miglia marine) acquisiscono l'origine della nave che li ha pescati. Le condizioni in materia di origine dei prodotti della pesca, definite nell'articolo 5 del protocollo n. 4 dell'accordo di associazione, stabiliscono che i prodotti pescati dalle navi di una delle parti dell'accordo di associazione sono considerati come di origine preferenziale.

Il pesce pescato al di fuori delle acque territoriali acquisisce l'origine preferenziale sulla base di criteri concernenti la proprietà, la bandiera, l'equipaggio e la registrazione della nave

(criteri definiti nel protocollo n. 4 dell'accordo di associazione). Posto che non esiste una flotta di pescherecci battente bandiera del Sahara occidentale, il pescato non acquisisce mai l'origine preferenziale del Sahara occidentale (salvo nelle acque territoriali). Solo in fase di trasformazione il prodotto trasformato può divenire originario del Sahara occidentale e, in forza del cumulo dell'origine²⁸, beneficiare delle preferenze tariffarie.

Per valutare l'impatto dell'accordo, lo studio deve pertanto concentrarsi sulle attività di trasformazione dei prodotti della pesca sul territorio del Sahara occidentale e sull'impatto che la concessione o il diniego delle preferenze avrà su tale produzione. Non sono quindi presi in considerazione né l'attività di pesca né il luogo (le acque) in cui detta attività è compiuta: infatti, tali aspetti riguardano solo in maniera molto limitata l'oggetto di questa analisi.

I prodotti trasformati sono prodotti della pesca generalmente catturati lungo le coste del Sahara occidentale nelle acque territoriali (12 miglia) o nell'adiacente zona economica esclusiva (200 miglia), ma può anche trattarsi di pesce pescato al di fuori di tale area (acque territoriali o zona economica esclusiva del Marocco).

3.2.2.2 Il settore della pesca nel Sahara occidentale

Il settore della pesca è concentrato a El Ayun, Boujdour e Dakhla. In base alle informazioni fornite dal Marocco, in tali città ci sono 141 aziende di trasformazione dei prodotti della pesca, che occupano direttamente o indirettamente circa 90 000 lavoratori e trasformano prodotti per un valore stimato di 4,9 miliardi di dirham (circa 450 milioni di EUR), di cui 2,6 miliardi di dirham (circa 240 milioni di EUR) sarebbero destinati all'esportazione (di cui circa il 60% all'Unione).

Il settore della pesca e della trasformazione dei prodotti marittimi rappresenta la prima fonte di occupazione nel territorio, ma anche il primo settore di esportazione²⁹. Tuttavia, l'attività della pesca resta incentrata sulle fasi iniziali di lavorazione a causa della mancanza di impianti che permettano una migliore valorizzazione dei prodotti³⁰. Essa rientra pertanto nei settori con un forte potenziale di crescita e di occupazione nel Sahara occidentale.

L'Unione europea ha contribuito allo sviluppo delle attività di trasformazione dei prodotti della pesca nel Sahara occidentale. In applicazione delle disposizioni del protocollo dell'accordo di partenariato nel settore della pesca tra l'Unione e il Marocco concernenti il sostegno settoriale, l'Unione ha anche finanziato numerosi interventi quali la costruzione di infrastrutture e attrezzature dirette a migliorare la competitività e l'occupazione del settore della trasformazione dei prodotti della pesca.

3.2.2.3 Esportazione di prodotti della pesca verso l'Unione europea

In base alle informazioni fornite dal Marocco, le **esportazioni verso l'Unione di prodotti**

²⁸ I prodotti sufficientemente lavorati a partire da materie prime originarie sono considerati di origine preferenziale a norma del protocollo n. 4 dell'accordo di associazione.

²⁹ Nel 2012, il territorio forniva il 78% del volume delle catture del Marocco e del Sahara occidentale considerati congiuntamente e il 79% in termini di valore.

³⁰ Cfr. il rapporto del Consiglio economico, sociale e ambientale: "Nouveau modèle de développement pour les provinces du Sud – Octobre 2013 [Nuovo modello di sviluppo per le province del sud - Ottobre 2013]", pag. 44 <http://www.ces.ma/Documents/PDF/Web-Rapport-NMDPSR-FR.pdf> (consultato il 23.4.2018).

della pesca³¹ del Sahara occidentale e l'importo dei dazi non pagati grazie all'applicazione delle preferenze previste dall'accordo di associazione UE-Marocco sono i seguenti:

	2015			2016		
	Valore delle importazioni 1 000€	Importo dei dazi all'importazione 1 000€	Dazio medio	Valore delle importazioni 1 000€	Importo dei dazi all'importazione 1 000€	Dazio medio
Marocco e Sahara occidentale	1 087 952	133 356	12,3%	1 171 854	136 562	11,7%
Sahara occidentale %	121 823 11,2%	9 093 6,8%	7,5%	134 010 11,4%	9 477 6,9%	7,1%

Tasso di cambio EUR/MAD utilizzato: 10,819 (2015) e 10,836 (2016)

In tonnellate, secondo le informazioni del Marocco, le esportazioni dal Sahara occidentale ammontano a 44 891 tonnellate nel 2015 e a 54 637 nel 2016^{32 33}. In termini di valore, le importazioni provenienti dal Sahara occidentale sarebbero pari a 121 milioni di EUR per il 2015 e a 134 milioni di EUR per il 2016, e supererebbero di poco l'11% del valore totale delle importazioni provenienti dal Marocco e dal Sahara occidentale³⁴.

Le cifre fornite dal Marocco indicano così un volume di esportazioni dei prodotti della pesca del Sahara occidentale verso l'Unione inferiore rispetto ai dati dell'Unione sulle importazioni, mentre le cifre relative alla totalità delle esportazioni verso l'Unione di prodotti provenienti dal Marocco e dal Sahara occidentale (1,01 miliardi di EUR per il 2015 e 1,14 miliardi di EUR 2016) sono simili ai dati dell'Unione. In termini di concessioni preferenziali, in base alla tabella che segue, l'ammontare dei dazi non riscossi in ragione dell'applicazione delle preferenze tariffarie previste dall'accordo di associazione UE-Marocco si colloca tra i 9 e i 9,5

³¹ I prodotti della pesca qui indicati sono quelli di cui al capo 3 della nomenclatura tariffaria (Pesci e crostacei, molluschi e altri invertebrati acquatici) e alle voci 1504 (Grassi ed oli e loro frazioni, di pesci o di mammiferi marini, anche raffinati, ma non modificati chimicamente), 1603 (Estratti e sughi di carne, di pesci o di crostacei, di molluschi o di altri invertebrati acquatici), 1604 (Preparazioni e conserve di pesci; caviale e suoi succedanei preparati con uova di pesce) e 2301 (Farine, polveri e agglomerati in forma di pellet, di carni, di frattaglie, di pesci o di crostacei, di molluschi o di altri invertebrati acquatici, non adatti all'alimentazione umana; ciccioli).

³² Dette importazioni sono entrate tutte nell'Unione beneficiando delle preferenze tariffarie (dazio zero) sulla base delle norme sull'origine contenute nel protocollo n. 4 dell'accordo di associazione UE-Marocco.

³³ In base ai dati in possesso dell'Unione (fonte: stime tratte dalla banca dati TRACES e da Eurostat), le importazioni nell'Unione di prodotti della pesca provenienti da stabilimenti approvati del Sahara occidentale erano stimate in 69 350 tonnellate nel 2015 e in 58 436 nel 2016. Tali cifre rappresentano il 30,9% e il 23,9% del volume totale delle importazioni di prodotti della pesca provenienti dal Marocco (e dal Sahara occidentale) per quegli anni. Le differenze rispetto alle informazioni fornite dal Marocco possono spiegarsi sulla base delle diverse modalità di calcolo delle esportazioni dei prodotti del Sahara occidentale.

³⁴ In base alle stime dei servizi della Commissione europea, nel 2015 e nel 2016 le importazioni dal Sahara occidentale rappresentavano, rispettivamente, il 21,2% e il 10,6% dell'importo totale delle importazioni dal Marocco e dal Sahara occidentale: le importazioni di prodotti della pesca dal Sahara occidentale nell'Unione ammontavano a 215 milioni di EUR nel 2015 e a 122 milioni di EUR nel 2016 (le cifre ufficiali corrispondenti di Eurostat per la totalità delle esportazioni dal Marocco e dal Sahara indicavano 1,01 miliardi di EUR nel 2015 e 1,14 miliardi di EUR nel 2016). In base alle informazioni fornite dal Marocco, le esportazioni di prodotti della pesca dal Sahara occidentale erano pari a 121 milioni di EUR nel 2015 e a 134 milioni di EUR nel 2016. Tali differenze potrebbero essere spiegate alla luce del fatto che le cifre dell'Unione si riferiscono a dati sulle importazioni nell'Unione e sono espresse in euro, mentre quelle tratte dalle informazioni del Marocco si riferiscono alle esportazioni e sono espresse in dirham convertiti in euro.

milioni di EUR l'anno.

Per quanto concerne gli stabilimenti di trasformazione dei prodotti della pesca nel Sahara occidentale, le esportazioni verso l'Unione devono provenire da stabilimenti "autorizzati" o da imprese di trasformazione/immagazzinamento. L'elenco degli stabilimenti autorizzati è pubblico e disponibile sul sito della direzione generale della Salute e della sicurezza alimentare (DG SANTE)³⁵.

Da detto elenco risulta che gli stabilimenti autorizzati nel territorio per la trasformazione di prodotti della pesca e dell'acquacoltura si trovano nelle tre località costiere di seguito indicate: Dakhla (al sud), El Ayun (al nord) e Boujdour (nel centro).

In base alle informazioni fornite dal Marocco, il numero di **posti di lavoro diretti** negli stabilimenti che esportano verso l'Unione, comprese alcune navi officina, è il seguente:

Città	Numero di stabilimenti	Numero di dipendenti			
		Fissi		Temporanei	
		2015	2016	2015	2016
Dakhla	89	1 908	1 994	5 723	5 983
El Ayun	48	1 197	1 248	3 591	3 743
Boujdour	4	118	124	354	371
Totale	141	3 223	3 366	9 668	10 097

In base a informazioni marocchine, circa il 50% della produzione di questi stabilimenti è destinato all'Unione europea. Se ne può concludere che **la metà di questi posti di lavoro (più di 6 500 persone nel 2016) dipende direttamente dalle esportazioni verso l'Unione**.

L'elenco degli stabilimenti fornito dal Marocco coincide con gli stabilimenti autorizzati in base alla normativa dell'Unione.

3.2.2.4 L'impatto dell'applicazione delle preferenze commerciali

L'estensione delle preferenze previste dall'accordo di associazione UE-Marocco ai prodotti del Sahara occidentale permetterebbe di importare nell'Unione in regime di esenzione dai dazi prodotti della pesca del Sahara occidentale per un valore compreso tra 100 e 200 milioni di EUR. L'estensione delle preferenze tariffarie a tali esportazioni comporterebbe la mancata riscossione nell'Unione di un importo compreso tra 9 e 9,5 milioni di EUR l'anno.

Considerando le tipologie di prodotti della pesca esportati dal territorio, la tabella seguente indica le principali tipologie interessate nel 2015 e 2016 in termini di dazi non riscossi:

Tipologie	Aliquota del dazio (*)	2015 1 000€	2016 1 000€
Polpi, congelati	8%	5 412,73	5 348,19
Sardine, congelate	23%	1 137,41	1 198,29
Sgombri, in scatola	25%	417,14	608,01

³⁵ https://webgate.ec.europa.eu/sanco/traces/output/MA/FFP_MA_en.pdf

Sardine, in scatola	25%	452,67	378,55
Seppie, congelate	6%	255,02	370,30
Calamari, congelati	6%	188,32	325,16
Sgombri, congelati	20%	128,39	292,70

(*) Dazi applicabili nell'Unione secondo il regime della nazione più favorita (senza applicazione di preferenze)

Infine, in termini di **occupazione generata direttamente o indirettamente** nel Sahara occidentale dalla produzione e dalla trasformazione di prodotti della pesca, direttamente sulle navi da pesca o nei relativi stabilimenti di trasformazione, o generata dall'industria ad essi legata, si registrano le cifre seguenti³⁶:

Città	Numero di dipendenti		2015	2016
Dakhla	A terra	Temporanei Fissi	22 915 7 638	23 931 7 977
	In mare	Temporanei Fissi	- 15 082	- 15 082
El Ayun	A terra	Temporanei Fissi	14 338 4 779	14 973 4 991
	In mare	Temporanei Fissi	- 15 633	- 15 633
Boujdour	A terra	Temporanei Fissi	1 419 473	1 482 494
	In mare	Temporanei Fissi	- 5 528	- 5 528
TOTALE	A terra	Temporanei	38 672	40 386
		Fissi	12 891	13 462
	In mare	Temporanei	-	-
		Fissi	36 243	36 243

In base alle informazioni fornite dal Marocco, circa il 50% della produzione di detti stabilimenti è destinato all'Unione; si può quindi ritenere che circa **45 000 posti di lavoro dipendano, direttamente o indirettamente, dalle esportazioni verso l'Unione europea**.

Posto che i dazi sui prodotti della pesca sono elevati, talvolta estremamente elevati (ad esempio, 25% nel caso delle sardine in scatola), le preferenze tariffarie (dazio zero) possono incidere fortemente sulle decisioni in materia di approvvigionamento degli importatori dell'Unione. Nel caso del Sahara occidentale, **la mancata concessione delle preferenze potrebbe causare lo spostamento – in particolare verso il Marocco – dell'attività di trasformazione attualmente svolta nel Sahara occidentale al fine di beneficiare delle preferenze, a detrimento delle popolazioni locali**³⁷.

Taluni sostengono che le popolazioni locali non beneficerebbero di detta attività. È stato fatto riferimento alle manifestazioni del 2012 dei diplomati dell'Istituto tecnico per la pesca marittima, che protestavano contro la loro esclusione dal mercato del lavoro nel settore della

³⁶ Questi dati comprendono i posti di lavoro menzionati nella tabella che precede.

³⁷ Nel quadro giuridico attuale e in base alle disposizioni dell'accordo di associazione UE-Marocco, è sufficiente che i prodotti siano stati pescati al di fuori delle acque territoriali (12 miglia) del Sahara occidentale da navi di una delle due parti affinché tali prodotti, destinati ad essere trasformati in Marocco, beneficino di un trattamento preferenziale nell'Unione.

pesca, dato che i colloqui di lavoro in tale settore si tenevano in Marocco, e chiedevano che questi colloqui si svolgessero a El Ayun. Affermazioni analoghe sono state formulate nel 2011 e nel 2013 (cfr. varie relazioni di Western Sahara Resource Watch^{38 39 40}). Tuttavia, dalle informazioni di pubblico dominio non emergono elementi indicanti che tale prassi sia stata mantenuta anche successivamente o che manifestazioni in tal senso si siano tenute dopo l'inizio del 2013. In ogni caso, tali affermazioni non provano che i saharawi siano effettivamente esclusi dai posti di lavoro nel settore della pesca. Inoltre, nel corso dei colloqui del febbraio 2018, gli interlocutori hanno regolarmente insistito sui benefici dell'estensione delle preferenze per il settore agricolo, ma anche per quello della pesca. Alcuni hanno del resto sottolineato che i saharawi erano più inclini a lavorare nell'agricoltura – un'attività tradizionale – che nel settore della pesca, un'attività generalmente estranea ad allevatori nomadi.

3.2.2.5 Conclusione

Nel Sahara occidentale è presente 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. 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. 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.

3.2.3 Fosfati

3.2.3.1 Introduzione

I fosfati sono minerali (rocce) impiegati nella produzione dei concimi fosfatici utilizzati in agricoltura. Più dell'80% della produzione mondiale è destinata all'agricoltura; non esiste alcun prodotto sostitutivo e la domanda è in crescita. I giacimenti più importanti si trovano attualmente in Marocco⁴¹.

³⁸ <http://www.wsrw.org/a214x2342> (consultato il 23.4/2018).

³⁹ <http://www.wsrw.org/a204x2048> (consultato il 23.4.2018).

⁴⁰ <http://www.wsrw.org/a217x2479> (consultato il 23.4.2018). Tali manifestazioni sembrerebbero riguardare piuttosto le pratiche delle navi russe.

⁴¹ https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/phosphate_rock/mcs-2017-phosp.pdf (consulté le 23.4.2018).

La società leader a livello mondiale nell'esportazione di fosfato è il gruppo OCP (ex Office Chérifien des Phosphates)⁴² che controlla l'intera filiera in Marocco e nel Sahara occidentale.

Le principali miniere di fosfati si trovano in Marocco (Khouribga e Gantour), mentre il Sahara occidentale dispone attualmente di un solo sito estrattivo a Boucraa⁴³. Le relazioni annuali del gruppo OCP indicano la produzione marocchina e del Sahara occidentale senza tuttavia permettere di distinguere le rispettive parti.

Il sito di Boucraa è gestito dall'impresa Phosboucraa. Esso produce attualmente 2,6 milioni di tonnellate di minerali di fosfato⁴⁴ e racchiuderebbe giacimenti di fosfati sfruttabili per circa 300 anni (giacimento stimato in 1,1 miliardi di m³). Per il periodo 2014-2020 sono previsti investimenti per 17 miliardi di dirham (corrispondenti a circa 1,6 miliardi di EUR)⁴⁵.

Per quanto concerne l'occupazione, con quasi 2 200 dipendenti, Phosboucraa è il maggiore datore di lavoro privato del territorio. Secondo OCP, mentre negli anni '70 la percentuale di manodopera locale era del 4%, nel 2017 detta percentuale è salita al 76% e quasi il 100% dei nuovi dipendenti sono assunti in loco. Il numero di dipendenti con funzioni direttive ("managerial positions") è passato da uno nel 2003 a 27 nel 2017, pari al 55% dei 49 dipendenti con funzioni direttive. Tale attività economica si dirama sulla regione (50 imprese locali che rappresentano 450 posti di lavoro indiretti, prestazioni sociali erogate alle famiglie e ai pensionati del luogo, presenza di servizi medici, ecc.). Inoltre, OCP segnala la presenza di un impianto di dissalazione dell'acqua di mare, il reimpianto di 13 000 alberi, l'ottenimento dal 2008 della bandiera blu per la spiaggia di El Ayun grazie agli effetti del progetto "spiagge pulite". Per il periodo 2013-2022, sono stati destinati 250 milioni di USD al bilancio del Consiglio di Phosboucraa per lo sviluppo sociale della regione e 140 milioni di USD per progetti immobiliari, per un totale di circa 2,2 miliardi di USD.

Tuttavia, alcuni descrivono un quadro meno roseo. Ad esempio, Western Sahara Resource Watch afferma che nel 1968 c'erano 1600 Saharawi impiegati nell'industria del fosfato in quello che oggi è il Sahara occidentale⁴⁶. Attualmente, la maggior parte di loro è stata sostituita da marocchini che si sono insediati nel territorio. Oggi, l'industria occuperebbe solo 200 saharawi su una manodopera totale di 1 900 lavoratori. I lavoratori saharawi sarebbero discriminati rispetto ai loro colleghi marocchini. Inoltre, dal 1975 ben pochi saharawi avrebbero beneficiato di un avanzamento lavorativo e la maggior parte sarebbe stata licenziata⁴⁷.

A questo proposito, occorre anzitutto sottolineare che non è possibile confrontare il periodo attuale e quello in cui il Sahara occidentale era ancora una colonia spagnola. Inoltre, è vero che le cifre fornite da OCP fanno riferimento a una manodopera assunta localmente e non a

⁴² <http://www.ocpgroup.ma/>

⁴³ Il sito di Phosboucraa, gestito dalla società OCP, è oggetto di una pagina Internet: <http://www.phosboucraa.ma/> (consultato il 23.4.2018).

⁴⁴ Secondo Western Sahara Resource Watch, la produzione di fosfati sul sito di Boucraa corrisponde al 10% della produzione totale del Marocco e sarebbe di circa 3 milioni di tonnellate l'anno. <http://www.wsrw.org/a117x521> (consultato il 23.4.2018).

⁴⁵ <http://www.phosboucraa.ma/company/key-figures> (consultato il 23.4.2018).

⁴⁶ Va notato che le cifre sono talvolta contraddittorie al riguardo: cfr. relazione dell'Association Française d'Amitié et de Solidarité avec les Peuples d'Afrique sulla rimessa in discussione dei diritti contrattuali dei lavoratori di Phosboucraa nel Sahara occidentale:

http://www.afaspa.com/IMG/pdf/RAPPORT_PHOSBOUCRAA.pdf (consultato il 14.5.2018).

⁴⁷ <http://www.wsrw.org/a112x576> (consultato il 23.4.2018).

una manodopera di origine saharawi. Da una parte, i servizi della Commissione europea non dispongono degli strumenti per verificare in loco l'origine delle persone occupate (saharawi o meno) e, dall'altra, ancora una volta, non compete all'Unione europea stabilire chi faccia parte della popolazione autoctona. Inoltre, in occasione dei colloqui del febbraio 2018, non sono stati forniti elementi indicanti la presenza di discriminazioni su base etnica all'atto dell'assunzione. Altre informazioni pubblicate vanno nella medesima direzione⁴⁸.

Per quanto riguarda la sostenibilità dello sfruttamento delle risorse naturali, Phosboucraa ha compiuto sforzi notevoli per massimizzare l'efficacia energetica passando alle energie rinnovabili. Dal luglio 2013, il 99,8% del fabbisogno energetico di Phosboucraa è coperto dal parco eolico di Fom El Oued.

3.2.3.2 Produzione, commercio con l'UE e impatto socioeconomico

La produzione di fosfati rappresenta una fonte primaria di attività per il territorio del Sahara occidentale. Occorre pertanto sfruttare il potenziale che i fosfati presentano ai fini dello sviluppo dell'attività industriale del Sahara e dei benefici per la popolazione. Tuttavia, a tal fine, il ricorso alle statistiche commerciali appare insufficiente. Ancora una volta, infatti, nelle cifre complessive disponibili (la cui sola fonte è il Marocco), non è precisata la parte riferita al Sahara occidentale. È noto che nel 2015 il 34% delle importazioni di fosfati dell'Unione proveniva dal Marocco, ma non è possibile precisare la parte corrispondente alle esportazioni dal Sahara occidentale.

Analizzando le relazioni specifiche dedicate al settore, è tuttavia possibile stabilire l'impatto della mancata applicazione di preferenze tariffarie per i diversi prodotti derivati dai fosfati all'atto della loro importazione nell'Unione europea.

Tra i concimi minerali o chimici fosfatici, la nomenclatura doganale applicata dall'Unione distingue tra i "perfosfati"⁴⁹ e gli altri tipi di concimi fosfatici. La maggior parte del fosfato grezzo⁵⁰ importato nell'Unione non è soggetta a dazi doganali nemmeno nel quadro di un regime preferenziale. Per tali prodotti, l'estensione dell'accordo di associazione UE-Marocco ai prodotti del Sahara occidentale non avrebbe alcuna incidenza. Solo i "perfosfati"⁵¹ sono soggetti a dazi doganali all'importazione nell'Unione (4,8%). La questione dell'impatto dell'accordo si pone pertanto unicamente con riferimento ad essi.

Dal 2014 al 2016, i dazi doganali di cui trattasi oscillano tra 1,13 e 1,83 milioni di EUR. Si può ritenere che solo una parte marginale di queste importazioni nell'Unione provenga dal Sahara occidentale. Infatti, se comparato con i siti marocchini, il sito di Phosboucraa presenta una capacità produttiva piuttosto ridotta; inoltre, secondo le informazioni fornite dal Marocco, le esportazioni da detto sito non sarebbero destinate all'Unione europea⁵².

⁴⁸ Cfr. in particolare: https://www.nutrien.com/sites/default/files/uploads/2018-01/NRF_Human%20Rights%20Assessment%20Report%202016.pdf (consultato il 14 maggio 2018).

⁴⁹ Un perfosfato è un concime minerale fosfatico.

⁵⁰ Si tratta di "fosfati di calcio naturali, fosfati alluminio-calcici naturali e crete fosfatice" classificati in ampia parte nella voce tariffaria 25.10 del sistema armonizzato di designazione e codificazione delle merci ("sistema armonizzato").

⁵¹ Essi sono classificati alla voce 28.35 del sistema armonizzato.

⁵² Invece, l'ONG Western Sahara Resource Watch (rapporto "P pour pillage" 2014, Western Sahara Resource Watch <http://www.wsrw.org/a105x3185>) indica che nel 2014 sarebbero state effettuate esportazioni nell'ordine di 400 000 tonnellate verso la Lituania (impresa AB LIFOSA). Posto che le statistiche disponibili nell'Unione non indicano tali importazioni, è poco probabile che tali merci siano classificate come fosfati alla

Alla luce di quanto precede, si deve pertanto concludere che **la mancata applicazione delle preferenze tariffarie sui dazi doganali in gioco avrebbe un impatto limitato o addirittura nullo sulla produzione attuale di fosfati nel Sahara occidentale** o, in altre parole, che la concessione delle preferenze tariffarie previste dall'accordo di associazione UE-Marocco non incide sulle importazioni attuali di perfosfati originari del Sahara occidentale.

Tuttavia, **esistono taluni prodotti derivati⁵³ dai fosfati che attualmente non sono prodotti nel Sahara occidentale** a causa dell'assenza, in loco, di impianti industriali di trasformazione dei fosfati **ma che potrebbero essere ivi prodotti se beneficiassero delle preferenze, poiché la loro importazione nell'Unione è oggi soggetta a dazi doganali** compresi tra il 4,8% e il 6,5% in quanto originari di un paese con cui l'Unione non ha un accordo preferenziale. È pertanto necessario valutare l'impatto dell'esclusione dei prodotti provenienti dal Sahara dalla preferenza tariffaria prevista dall'accordo di associazione UE-Marocco; a tal fine, occorre verificare se la trasformazione delle materie prime del Sahara occidentale compiuta altrove, in Marocco, incida sulla determinazione dell'origine preferenziale.

La norma d'origine applicata a detti prodotti nel quadro dell'accordo di associazione è determinante ai fini di stabilire se un impatto sia o meno ipotizzabile. Tale questione concerne l'acido fosforico e taluni concimi:

Acido fosforico (SA 29.19)

29.19 - Esteri fosforici e loro sali, compresi i lattofosfati; loro derivati alogenati, solfonati, nitrati o nitrosi.

Il dazio doganale normale (clausola della nazione più favorita) è del 6,5%.

Il dazio preferenziale nel quadro dell'accordo di associazione è zero.

La norma d'origine applicabile prevede, per beneficiare della preferenza, la variazione della classificazione tariffaria o la norma relativa al valore aggiunto (al massimo 40% di materiali non originari).

La norma d'origine per detto prodotto è una variazione della classificazione tariffaria. Posto che il fosfato (potenzialmente originario del Sahara occidentale) è classificato al capitolo 31 del sistema armonizzato, la produzione di acido fosforico il cui prodotto finale rientra nel capitolo 29 del sistema armonizzato comporta una variazione di capitolo e quindi di classificazione tariffaria. Di conseguenza, la trasformazione è sufficiente e *l'origine preferenziale dell'acido fosforico non dipende dall'origine del fosfato lavorato*. L'origine, criterio determinante per definire il dazio doganale applicabile, dipende dal paese in cui ha luogo la trasformazione del fosfato in acido fosforico. Di conseguenza, a prescindere dall'origine del fosfato lavorato, *l'acido fosforico prodotto in Marocco può beneficiare di un trattamento preferenziale in sede di importazione nell'Unione*.

voce SA 31.03 o che siano destinate al mercato dell'Unione europea sotto tale forma; si può pertanto ritenere che la merce sia stata in semplice transito verso un paese esterno all'Unione. In ogni caso, in un rapporto più recente di Western Sahara Resource Watch non è più indicata alcuna esportazione verso l'Unione europea (<http://www.wsrw.org/a111x4160>, del 24 aprile 2018 e consultato il 13 maggio 2018)

⁵³ Per quanto concerne le statistiche sugli scambi tra l'Unione europea e il Marocco (in particolare, i dati dell'ufficio cambi marocchino), l'analisi ha preso in considerazione i seguenti prodotti: concimi naturali e chimici, acido fosforico e fosfati e, in particolare, le seguenti posizioni tariffarie:

- Acido fosforico – SA 29.19
- Concimi minerali o chimici fosfatici (di cui perfosfati) – SA 31.03
- Concimi minerali o chimici contenenti due o tre degli elementi fertilizzanti: azoto, fosforo e potassio; altri concimi – SA 31.05.

Concimi (SA 31.05)

31.05 - Concimi minerali o chimici contenenti due o tre degli elementi concimi: azoto, fosforo e potassio; altri concimi; prodotti del capitolo 31 presentati sia in tavolette o forme simili, sia in imballaggi di un peso lordo inferiore o uguale a 10 kg.

Il dazio doganale normale (clausola della nazione più favorita) è del 6,5%.

Il dazio preferenziale nel quadro dell'accordo di associazione è zero.

La norma d'origine applicabile prevede, per beneficiare della preferenza, la variazione della classificazione tariffaria con un massimo del 50% di materiali non originari o la norma relativa al valore aggiunto (al massimo 40% di materiali non originari).

Se ai prodotti del Sahara occidentale si applicassero le preferenze tariffarie, l'acido fosforico prodotto a El Ayun beneficerebbe delle preferenze; lo stesso varrebbe anche per i concimi, per una duplice ragione, perché per avere un'origine preferenziale sarebbe richiesto almeno un 50% di materie prime originarie, il che andrebbe a beneficio di Phosboucraa. I progetti del gruppo OCP relativi allo sviluppo di un complesso industriale per la produzione di concimi a El Ayun (acido fosforico e concimi), ma anche la costruzione di un nuovo molo nel porto di El Ayun, potrebbero quindi essere pregiudicati dalla mancanza di un trattamento tariffario preferenziale per i prodotti di cui trattasi.

In effetti, nel quadro di un piano di sviluppo, sono stati annunciati futuri investimenti per la produzione di un'ampia gamma di concimi. Detto piano si basa sulla creazione di un polo chimico integrato a Phosboucraa volto a permettere, tra l'altro, di acquisire una maggiore flessibilità a fronte dei cambiamenti dei prezzi di mercato del fosfato grezzo (l'ammontare di questo investimento è valutato in 1,2 miliardi di USD).

I dettagli di detto piano di investimenti sono presentati da OCP per un totale (compresi anche altri investimenti a più lunga scadenza) di oltre 2 miliardi di USD⁵⁴. Tali progetti sarebbero rimessi in discussione ove le preferenze non potessero essere accordate ai prodotti del Sahara occidentale, con le conseguenze che ne deriverebbero per l'occupazione locale.

3.2.3.3 Conclusione

Alla luce del suo stato attuale, *l'industria del fosfato del Sahara occidentale* – e quindi l'attività economica in questo settore, ma anche l'occupazione e altri aspetti socioeconomici - ***non è toccata immediatamente e direttamente dall'esclusione del Sahara occidentale dall'accordo di associazione.*** Ciò è dovuto a 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***

⁵⁴ Sono previste più fasi di investimento.
http://www.ocpgroup.ma/sites/default/files/filiales/document/presentation_phosboucraa_fr.pdf (consultato il 23/4/2018).

fosfati. Infatti, **notevoli investimenti annunciati** (oltre 2 miliardi di USD) 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 beneficino (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.

4 CONSULTAZIONI DELLE POPOLAZIONI INTERESSATE DALLA MODIFICA DEI PROTOCOLLI N. 1 E N. 4 DELL'ACCORDO DI ASSOCIAZIONE

4.1 Obiettivo e portata dell'esercizio della consultazione

Uno degli obiettivi della negoziazione era quello di vigilare affinché, nel predisporre la modifica dei protocolli n. 1 e n. 4 dell'accordo di associazione UE-Marocco, le popolazioni interessate da quest'ultimo fossero adeguatamente coinvolte. A tal fine, i servizi della Commissione e il SEAE si sono adoperati affinché l'approccio da loro adottato, sotto il profilo sia dell'elaborazione della modifica che delle modalità di consultazione delle popolazioni interessate, rispetti la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 21 dicembre 2016, senza in alcun modo interferire nella conclusione del processo delle Nazioni Unite, né ostacolare il suo regolare svolgimento. A tale titolo, il fatto che il processo di autodeterminazione del Sahara occidentale non fosse ancora concluso ha rappresentato un aspetto importante di cui i servizi della Commissione e il SEAE sono stati chiamati a tener conto. Inoltre, benché le consultazioni si siano inserite in un contesto politico altamente complesso e delicato, **la questione posta non concerneva lo status finale del territorio ma se, nel quadro dell'accordo di associazione UE-Marocco, l'Unione europea dovesse applicare le preferenze tariffarie ai prodotti provenienti dal Sahara occidentale.** Tale prospettiva adottata dai servizi della Commissione e dal SEAE si fondava sul carattere essenzialmente economico dell'accordo e sulla preoccupazione nutrita dall'Unione europea di evitare un indebolimento dei flussi di scambi commerciali tradizionali.

4.2 Principali risultati

Nel quadro succitato, le consultazioni svolte dai servizi della Commissione europea e dal SEAE hanno rivestito una triplice dimensione. Quale partner nei negoziati, il governo del Marocco ha, da parte sua, svolto un ampio lavoro di consultazione dei rappresentanti eletti a livello regionale in forza e nel rispetto delle sue regole istituzionali e ne ha condiviso le conclusioni con i servizi della Commissione europea e con il SEAE. Inoltre, questi ultimi hanno voluto consultare una rappresentanza quanto più ampia possibile di organizzazioni politiche, socioeconomiche o espressione della società civile capaci di rappresentare gli interessi locali o regionali del Sahara occidentale. Infine, discussioni si sono avute anche con il Fronte Polisario, quale parte del processo di pace condotto dalle Nazioni Unite.

Risultati delle consultazioni svolte dalle autorità marocchine presso i rappresentanti eletti del Sahara occidentale in seno agli organi costituzionali nazionali, regionali e locali.

Il 5 e il 6 marzo 2018 le autorità marocchine hanno consultato i rappresentanti eletti degli organi costituzionali nazionali, regionali e locali. Tali consultazioni hanno coinvolto i quattro consigli regionali più direttamente interessati⁵⁵, le loro rispettive Camere regionali professionali dell'agricoltura e la commissione degli affari esteri della Camera alta del parlamento marocchino (la "Chambre des Conseillers"). I rappresentanti dei consigli regionali sono stati eletti nel 2015 nel quadro delle prime elezioni regionali a suffragio universale tenutesi in Marocco⁵⁶. Per quanto concerne l'origine dei rappresentanti eletti, la relazione presentata dalle autorità marocchine indica che tutti i consiglieri regionali delle regioni di El Ayun Sakia el Hamra e Dakhla-Oued ed Dahab, le due regioni che coprono la quasi totalità del territorio del Sahara occidentale, al pari dei membri delle rispettive Camere regionali per l'agricoltura, provengono da tribù locali saharawi. Anche la metà dei membri della commissione degli affari esteri, tra cui il presidente, sono di origine saharawi.

Dalla relazione ufficiale redatta dalle autorità del Marocco sui risultati della consultazione delle istituzioni giuridiche marocchine è emersa un'adesione unanime dei rappresentanti locali, regionali e nazionali al partenariato tra l'Unione europea e il Marocco sull'agricoltura e sulla pesca, e la sua piena coerenza con le politiche nazionali di sviluppo socioeconomico condotte in tali settori. I rappresentanti eletti esprimono soddisfazione per la conclusione dei negoziati e sottolineano gli importanti benefici socioeconomici che ne derivano, in particolare con riferimento alla promozione delle esportazioni. A titolo esemplificativo, un consiglio regionale cita gli agrumi e gli oli vegetali tra i prodotti da esportazione promettenti che meritano di essere incoraggiati, mentre una camera regionale dell'agricoltura osserva che potrebbe aprirsi un potenziale mercato per i prodotti derivati dal cammello e sottolinea la necessità di collaborare con l'Unione europea per adeguare i prodotti provenienti dal Marocco alle norme europee in materia sanitaria e fitosanitaria. I rappresentanti eletti hanno altresì manifestato il loro interesse a sviluppare adeguati meccanismi di accompagnamento per garantire lo scambio di informazioni e il controllo necessari per ottimizzare i benefici dell'accordo di associazione UE-Marocco.

Risultati delle consultazioni condotte dai servizi della Commissione europea e dal SEAE presso organizzazioni politiche, socioeconomiche o espressione della società civile.

Il secondo livello di consultazioni, quelle direttamente condotte dai servizi della Commissione europea e dal SEAE, ha coinvolto la più ampia rappresentanza possibile di parti interessate espressione del Sahara occidentale. L'obiettivo era quello di misurare il sostegno all'accordo di associazione UE-Marocco tra gli operatori locali, al di là degli organi istituzionali.

A tal fine, l'invito è stato esteso a un vasto campione di attori politici locali, forze economiche attive, organizzazioni della società civile, in particolare nel settore dei diritti umani. Le riunioni si sono tenute tra la metà di febbraio e la metà di marzo 2018. L'elenco completo delle organizzazioni consultate in tale contesto è disponibile in allegato.

Cinque tra le organizzazioni della società civile consultate dai servizi della Commissione europea e dal SEAE hanno declinato l'invito⁵⁷. Caratterizzate per la loro vicinanza o simpatia per il Fronte Polisario, esse hanno sostenuto essenzialmente che occorreva anzitutto consultare quest'ultimo al posto loro, che la consultazione non era compatibile con il diritto

⁵⁵ El Ayun Sakia el Hamra, Dakhla Oued Eddahab, Souss-Massa e L'Oriental.

⁵⁶ Con un'affluenza del 57,66% nella regione di El Ayun e del 52,14% in quella di Dakhla, superiore quindi alla media nazionale.

⁵⁷ Associazione saharawi delle vittime delle violazioni gravi dei diritti umani, Associazione Al Ghad per i diritti dell'uomo, Western Sahara Campaign, Western Sahara Resource Watch, Independent Diplomat.

internazionale o con la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 21 dicembre 2016 e che nessuna consultazione in materia di accordi commerciali potrebbe aver luogo in presenza di una "occupazione armata". In risposta, i servizi della Commissione europea e il SEAE hanno ribadito a ciascuna di esse il loro invito e la loro disponibilità al dialogo sulla base di un programma aperto.

Le altre organizzazioni espressione della società civile e un certo numero di rappresentanti politici locali hanno accettato l'invito a esprimere le loro opinioni sulla modifica proposta (cfr. allegato). Oltre a rispecchiare la polarizzazione del dibattito politico sul Sahara occidentale, le consultazioni hanno fatto emergere un riconoscimento generale del progresso socioeconomico che il Sahara occidentale ha conosciuto negli ultimi anni. In tale ottica, gli accordi con l'Unione europea sono percepiti come un importante strumento idoneo a favorire un ulteriore sviluppo verso una crescita sostenibile.

I rappresentanti politici consultati, tutti di origine saharawi, si sono in maggioranza espressi a favore di relazioni commerciali tra l'Unione europea e la regione nel quadro delle relazioni tra l'Unione europea e il Marocco. Pur professando un profondo attaccamento verso la propria identità e matrice culturale saharawi, essi hanno anche riconosciuto che la prosperità della regione e il suo sviluppo socioeconomico restano strettamente legati agli sforzi di sviluppo del Marocco e all'accesso ai mercati esteri di cui sono portatori. A comprova della propria rappresentatività, i rappresentanti locali e regionali del Sahara occidentale hanno addotto il fatto di essere stati eletti in occasione delle prime elezioni regionali e locali a suffragio universale mai tenute, elezioni che sono state oggetto di osservazione da parte della comunità internazionale e che hanno registrato, nelle loro regioni, un'affluenza superiore alla media.

I rappresentanti eletti ritengono che la promozione delle relazioni commerciali con l'Unione europea rappresenti un complemento indispensabile al nuovo modello di sviluppo perseguito dal Marocco nel Sahara occidentale dal 2015, il cui obiettivo è di trasformare un'economia d'ispirazione statalista troppo legata alle sovvenzioni statali in un modello più aperto verso l'esterno e più efficiente dal punto di vista economico, idoneo a incoraggiare gli investimenti privati attraverso un partenariato pubblico-privato. Da questo punto di vista, la possibilità di intrattenere relazioni commerciali con l'Unione europea, primo partner commerciale del Marocco, è vista come un "cordone ombelicale". In caso contrario, gli sforzi di diversificazione economica al di là dello sfruttamento tradizionale delle materie prime verso l'agricoltura e la pesca (vale a dire, al di là dei fosfati) si indeboliranno rapidamente.

Pur riconoscendo che lo Stato marocchino ha effettuato cospicui investimenti nelle infrastrutture regionali, con ricadute positive sulla popolazione nel suo insieme, i dirigenti politici saharawi sottolineano che le preferenze tariffarie con l'Unione europea sono comunque necessarie per ottimizzare e far fruttare tali investimenti. Essi si aspettano che tali preferenze migliorino il contesto imprenditoriale e promuovano gli investimenti diretti europei sostenendo in tal modo il nuovo modello regionale di sviluppo partecipativo e sostenibile. Per contro, il protrarsi dell'incertezza giuridica, pesando sui flussi commerciali tra l'Unione europea e il Sahara occidentale, avrebbe un costo socioeconomico rilevante, come testimonia già il rallentamento degli scambi con alcuni Stati europei o in determinati settori. Interrompere l'accesso del Sahara occidentale a determinati mercati o investimenti non farebbe che aumentare la sua dipendenza economica da un sistema superato "centro-periferia", pregiudicando la crescita socioeconomica e politica proprio nel momento in cui lo sviluppo economico del Sahara occidentale sta finalmente prendendo slancio.

I servizi della Commissione europea e il SEAE hanno consultato anche una quindicina di forze socioeconomiche attive, esportatori, imprenditori, organizzazioni espressione della

società civile a tutela dell'ambiente o dei diritti dell'uomo. Pressoché tutti si sono espressi a favore del mantenimento di relazioni commerciali preferenziali con l'Unione europea. Tali relazioni sarebbero vitali per il mantenimento di rapporti commerciali stabili e per gli investimenti, garanzia di una migliore occupazione locale. Taluni hanno tuttavia osservato che i benefici riconosciuti dall'Unione europea al Sahara occidentale dovrebbero essere ripartiti più equamente tra le popolazioni locali, in particolare in ragione del carattere poco diversificato dell'economia regionale. Occorrerebbe pertanto controllare l'impatto delle preferenze tariffarie sulle diverse fasce della popolazione e valutare l'adozione di misure accompagnatorie volte a ottimizzare gli effetti benefici a favore dei gruppi sociali più svantaggiati, come le popolazioni nomadi. La comunanza di valori tra l'Unione europea e il Marocco faciliterebbe l'attuazione concertata di detti meccanismi di controllo e di orientamento.

Per quanto attiene al rispetto dei diritti socioeconomici e politici nel Sahara occidentale, certe preoccupazioni espresse da taluni attori della società civile presentano analogie con quelle manifestate in generale con riferimento alla situazione dei diritti umani in Marocco. In particolare, sono state segnalate restrizioni alla libertà di espressione, episodi di corruzione e carenze sotto il profilo della responsabilità delle autorità pubbliche ("accountability"). Tuttavia, tra le questioni emerse con maggiore forza nel Sahara occidentale rispetto ad altrove rientrano in particolare quelle concernenti i diritti civili e politici. Tra queste, occorre citare le difficoltà che talune organizzazioni hanno incontrato nell'ottenere la registrazione, le restrizioni che condizionano l'attività dei difensori dei diritti umani o l'accesso al territorio del Sahara occidentale da parte di taluni stranieri, quali giornalisti, avvocati o attivisti per i diritti dell'uomo. Benché, con riferimento all'accesso al lavoro o ai diritti sociali, non sia stata segnalata alcuna politica di discriminazione sistematica sulla base di criteri etnici, sono stati tuttavia menzionati alcuni casi individuali di abusi amministrativi o di privazione dei diritti. Mentre la maggior parte degli interlocutori è concorde sulla necessità di mantenere la leadership delle Nazioni Unite nella condotta del processo politico nel Sahara occidentale, numerosi sono anche quelli che hanno sottolineato un "diritto allo sviluppo" della popolazione nell'attesa che si concluda il processo politico. Come sintetizzato da un interlocutore, essere privati di tale diritto penalizza già le popolazioni saharawi; privarle dell'accesso ai mercati europei in ragione di un contenzioso tra l'Unione europea e il Marocco le penalizzerebbe doppiamente. Numerosi interlocutori hanno anche sottolineato che il pieno godimento dei diritti dell'uomo presupporrebbe anche lo sviluppo economico e che l'accesso delle popolazioni a un sistema sanitario decoroso o all'istruzione non potrebbe essere garantito in mancanza di risorse economiche. Secondo questi ultimi, le risorse provenienti dalle attività della pesca e dell'agricoltura sono essenziali per il territorio: è pertanto urgente trovare una soluzione alla questione dello status del Sahara occidentale. Nel frattempo, in attesa di una soluzione politica, è necessario rispondere al più presto alle esigenze socioeconomiche contingenti e lo sfruttamento delle risorse è una condizione necessaria per una vita dignitosa.

Le interconnessioni e la solidarietà tra le regioni sono altresì considerate una questione cruciale. A tale titolo, è stato menzionato il caso della città di Smara e le conseguenze disastrose del suo eventuale isolamento in caso di rottura dei legami commerciali con Tan-Tan.

Con riferimento alla ripartizione equa delle risorse, è stata spesso citata la presenza numerosa di saharawi nel tessuto economico, benché non sia stato possibile mettere in atto alcun sistema trasparente di controllo per garantire che l'intera popolazione benefici delle risorse. Il ruolo della società civile e delle associazioni è quindi essenziale per garantire una gestione corretta delle risorse e la responsabilità amministrativa dei poteri pubblici.

Inoltre, è stata spesso sollevata la questione della diaspora e dei diritti delle persone che hanno deciso di rientrare nel Sahara occidentale. Non vi sarebbe alcuna restrizione al rientro dei saharawi da Tindouf (Algeria) nel Sahara occidentale. Al contrario, il Marocco avrebbe attuato una politica di discriminazione positiva offrendo alla popolazione “rimpatriata” lavoro (talvolta a livelli elevati) e abitazioni. Tuttavia, secondo taluni interlocutori, le popolazioni dei campi vivono in un regime di stretto controllo e quelli che sono potuti partire lo hanno già fatto.

Risultato delle consultazioni con il Fronte Polisario

Il SEAE ha altresì intrattenuto consultazioni con il Fronte Polisario, quale parte del processo guidato dalle Nazioni Unite. Ricordando che tali consultazioni avevano carattere tecnico, il SEAE ha precisato che esse non rimettevano in discussione la politica dell’Unione europea quanto al mancato riconoscimento diplomatico del Fronte Polisario da parte dei suoi Stati membri.

Senza voler affrontare gli aspetti concernenti la modifica dell’accordo di associazione in quanto tali, il Fronte Polisario ha criticato il suo mancato coinvolgimento nella negoziazione benché il diritto internazionale gli riconosca in tali casi un potere di rappresentanza. A detta del Fronte Polisario, l’approccio europeo equivarrebbe così ad aggirare la sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea del 21 dicembre 2016 ratificando la politica del “fatto compiuto” del Marocco e minando in tal modo il processo di pace. Per tale ragione, il Fronte Polisario non può che respingere la modifica, sia per il contenuto (tutti i benefici andrebbero a favore del Marocco), sia per la procedura di consultazione seguita, e si riserva di impugnarla in caso di adozione. In ogni caso, le consultazioni non avrebbero più alcun rilievo visto che il progetto di accordo è già stato siglato. Secondo il Fronte Polisario, con le sue concessioni ripetute al Marocco, l’Unione europea rischia di mettere in pericolo il processo dell’ONU.

A tali condizioni, la questione se la modifica dei protocolli dell’accordo di associazione apporti o meno un beneficio alle popolazioni saharawi sarebbe divenuta secondaria. Tali argomentazioni sono state sintetizzate in un comunicato stampa pubblicato poco dopo dal Fronte Polisario (9 febbraio 2018).

4.3 Conclusione

Il processo di consultazione condotto dai servizi della Commissione europea e dal SEAE indica che la maggior parte delle popolazioni che vivono attualmente nel Sahara occidentale è ampiamente favorevole all’estensione delle preferenze tariffarie ai prodotti del Sahara occidentale nel quadro dell’accordo di associazione UE-Marocco. Un’opinione positiva è stata espressa anche dai rappresentanti eletti del Sahara occidentale in seno agli organi nazionali, regionali e locali a seguito dell’opera di sensibilizzazione e consultazione condotta dalle autorità nel quadro istituzionale marocchino. Tale opinione è sostenuta nella società civile da un’ampia maggioranza delle organizzazioni socioeconomiche locali. Le preferenze tariffarie dell’Unione europea e, in termini più generali, l’esistenza di un quadro giuridico stabile per gli scambi commerciali con l’Unione europea sono considerate essenziali per lo sviluppo sostenibile del territorio e per il miglioramento delle condizioni socioeconomiche della popolazione che vi risiede. Pur a fronte di una certa preoccupazione per quanto concerne i diritti umani, l’estensione dell’accordo di associazione UE-Marocco o di altri accordi ai prodotti del Sahara occidentale è percepita come uno strumento idoneo a migliorare gli standard in ambito socioeconomico e la situazione dei diritti dell’uomo nella regione. Questa percezione generale prescinde dalle differenti opinioni degli interlocutori in merito allo status

del territorio, rispetto al quale tutti sono peraltro unanimi nel ritenere che il processo condotto dalle Nazioni Unite sia l'unica via da seguire.

Il Fronte Polisario respinge la modifica volta ad estendere le preferenze tariffarie ai prodotti del Sahara occidentale nel quadro dell'accordo di associazione UE-Marocco, non perché ciò andrebbe a discapito dello sviluppo delle popolazioni che vi abitano, ma essenzialmente per il fatto che includere tale regione nell'accordo equivarrebbe a consolidare la sovranità del Marocco su di essa.

In sintesi, la procedura di consultazione condotta dai servizi della Commissione europea e dal SEAE evidenzia una posizione maggioritaria favorevole alla modifica diretta ad estendere le preferenze tariffarie previste nell'accordo di associazione UE-Marocco ai prodotti del Sahara occidentale. È stata manifestata un'opinione favorevole a garantire che la modifica sia concepita in modo tale da non ledere in alcun modo il processo guidato dalle Nazioni Unite e occorre vigilare affinché essa non sia intesa come un riconoscimento implicito delle rivendicazioni di sovranità marocchine sul territorio del Sahara occidentale. Inoltre, si è raccomandato di accompagnare la modifica con un accresciuto sostegno dell'Unione europea al processo condotto dall'ONU, posto che solo un accordo di pace durevole e reciprocamente accettabile potrà rafforzare la stabilità politica e giuridica dell'accordo. Inoltre, è stata registrata una posizione favorevole alla creazione di meccanismi idonei a garantire che i benefici derivanti dalle preferenze tariffarie siano ripartiti in maniera più equa, in particolare rivolgendosi alle fasce della popolazione che vivono di attività tradizionali.

5 CONCLUSIONE GENERALE

Il Sahara occidentale è un'economia di mercato in via di sviluppo le cui attività si basano su un numero limitato di settori: la pesca e la trasformazione dei suoi prodotti, le miniere di fosfato, l'agricoltura (in particolare, prodotti ortofrutticoli e nomadismo pastorale), il commercio e l'artigianato. Altri settori, come il turismo e le energie rinnovabili, sono ancora a uno stadio embrionale.

Per promuovere una diversificazione del potenziale economico del Sahara occidentale, è pertanto 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.***

Malgrado le difficoltà incontrate nel reperire dati sempre precisi, il presente 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.

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. È quindi probabile che la gamma - già limitata - delle sue produzioni finirebbe con il ridursi ulteriormente, il che equivarrebbe a creare uno svantaggio aggiuntivo. Infatti, in caso di mancata estensione delle preferenze ai prodotti del Sahara occidentale, tali prodotti sarebbero assoggettati ai dazi doganali normali (dazi doganali applicabili nell'Unione secondo il regime della nazione più favorita), senza beneficiare di un accesso privilegiato al mercato dell'Unione. La mancata concessione delle tariffe preferenziali renderebbe tali prodotti non competitivi sul mercato europeo. Ciò inciderebbe in maniera solo marginale sulle esportazioni di prodotti industriali (fosfati), ma avrebbe ripercussioni molto negative sulle esportazioni verso l'Unione di prodotti della pesca e di prodotti agricoli.

In termini generali, ***la concessione di preferenze tariffarie dovrebbe avere un impatto significativo sullo sviluppo dell'economia del Sahara, 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.

Le autorità marocchine hanno svolto ampie consultazioni a livello istituzionale estese a tutti gli organi nazionali, regionali e locali interessati al fine di sensibilizzarli e raccoglierne il consenso ed eventuali osservazioni. Tale processo di consultazione si è concluso raccogliendo un vasto appoggio a favore della modifica in progetto e talune raccomandazioni pertinenti volte a ottimizzarne gli effetti. A seguito del coinvolgimento dei rappresentanti eletti a livello territoriale, il processo di consultazione delle popolazioni del Sahara occidentale portato avanti dai servizi della Commissione europea e dal Servizio europeo per l'azione esterna ha permesso di riscontrare posizioni in maggioranza favorevoli alla modifica dei protocolli dell'accordo di associazione UE-Marocco nell'ottica di 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. In linea con tali pareri, un accesso privilegiato ai mercati europei è in grado di migliorare il contesto imprenditoriale e incrementare gli investimenti diretti europei e, in tal modo, sosterrrebbe il nuovo modello di sviluppo partecipativo e sostenibile del Sahara occidentale. Viceversa, il protrarsi dell'incertezza giuridica che pesa sui flussi commerciali con il Sahara occidentale metterebbe 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. Limitare l'accesso del Sahara occidentale ai mercati e agli investimenti esteri ostacolerebbe 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.

Le discussioni tecniche intrattenute con il Fronte Polisario ne hanno evidenziato l'opposizione di principio alla modifica dell'accordo, principalmente in ragione di più ampie considerazioni politiche non direttamente connesse al contenuto della modifica in sé.

La modifica dei protocolli n. 1 e n. 4 dell'accordo di associazione presentata dalla Commissione europea mira pertanto a consolidare e ad agevolare le esportazioni dal Sahara occidentale verso l'Unione europea e a promuovere lo sviluppo e la diversificazione economica della regione.

* * *

Allegato

Elenco delle parti interessate consultate nell'ambito della modifica dei protocolli n. 1 e n. 4 dell'accordo di associazione

1. Soggetti politici

Presidenti dei due consigli regionali del sud:

- Presidente del consiglio regionale Dakhla-Oued ed Dahab: Sig. Yanja El Khattat
- Presidente del consiglio regionale El Ayun-Sakia el Hamra: Sig. Sidi Hamdi Ould Errachid

Membri del parlamento provenienti dal Sahara occidentale:

- Parti de la justice et du développement (PJD): Sig. Brahim Daaif
- Parti authenticité et modernité (PAM): Sig. Moulay Zoubeir Habbadi

Rappresentante del Fronte Polisario:

- Sig. Mohamed Sidati

2. Operatori economici

2.1. Settore agricolo

- Associazione saharawi per lo sviluppo e gli investimenti
- Camera dell'agricoltura della regione Dakhla-Oued ed Dahab
- Gruppo d'interesse economico Agida Dakhla
- Cooperativa Ajban Dakhla
- Cooperativa Halib Sakia El Hamra
- Cooperativa Al Joud

2.2. Settore della pesca

- Istituto nazionale della ricerca alieutica
- Camera della pesca marittima

2.3. Altri operatori economici

- Gruppo OCP (e Fondazione Phosboucraa)
- Agenzia per lo sviluppo delle province del sud (Agence du Sud)

3. Associazioni attive nel settore dei diritti dell'uomo

- Consiglio nazionale dei diritti umani (CNDH)
- Osservatorio del Sahara per la pace, la democrazia e i diritti umani
- Commissione indipendente per i diritti dell'uomo
- Associazione marocchina per i diritti dell'uomo
- Associazione saharawi delle vittime delle violazioni gravi dei diritti umani (ASVDH)
- Associazione Al Ghad per i diritti dell'uomo
- Western Sahara Campaign
- Western Sahara Resource Watch
- Independent Diplomat

- Delegazione di 85 associazioni firmatarie di una lettera alla Commissione europea e al SEAE, del 3 febbraio 2018, concernente la modifica dei protocolli.