

Papers di
**DIRITTO
EUROPEO**

www.papersdidirittoeuropeo.eu
ISSN 2038-0461

2026, n. 1

DIRETTORE RESPONSABILE

Maria Caterina Baruffi (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bergamo).

COMITATO DI DIREZIONE

Francesco Bestagno (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Giudice del Tribunale dell'Unione europea); **Andrea Biondi** (Avvocato generale alla Corte di giustizia; Professor of European Law e Director of the Centre of European Law, King's College London); **Fausto Pocar** (Professore emerito, Università di Milano); **Lucia Serena Rossi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna).

COMITATO SCIENTIFICO

Adelina Adinolfi (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze); **Elisabetta Bani** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bergamo); **Matteo Borzaga** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento); **Susanna Cafaro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento); **Laura Calafà** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Verona); **Javier Carrascosa González** (Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad de Murcia); **Luigi Daniele** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Angela Di Stasi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Salerno); **Davide Diverio** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano); **Franco Ferrari** (Professor of Law e Director of the Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, New York University); **Costanza Honorati** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca); **Paola Mori** (Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro); **Matteo Ortino** (Associato di Diritto dell'economia, Università di Verona); **Carmela Panella** (Ordinario f.r. di Diritto internazionale, Università di Messina); **Lorenzo Schiano di Pepe** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Alessandra Silveira** (Profesora Asociada e Directora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho); **Eleanor Spaventa** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Bocconi" di Milano); **Stefano Troiano** (Ordinario di Diritto privato, Università di Verona); **Michele Vellano** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino).
Segretario: **Caterina Fratea** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona).

COMITATO DEI REVISORI

Stefano Amadeo (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste); **Bruno Barel** (Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova); **Silvia Borelli** (Associato di Diritto del lavoro, Università di Ferrara); **Laura Carpaneto** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Marina Castellaneta** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bari "Aldo Moro"); **Federico Casolari** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Gianluca Contaldi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Macerata); **Matteo De Poli** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Padova); **Giacomo di Federico** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Fabio Ferraro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"); **Daniele Gallo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli); **Pietro Manzini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Simone Marinai** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa); **Silvia Marino** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Emanuela Pistoia** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo); **Francesca Ragno** (Ordinario di Diritto internazionale, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Carola Ricci** (Associato di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Giulia Rossolillo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia); **Vincenzo Salvatore** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Andrea Santini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); **Cristina Schepisi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Martin Schmidt-Kessel** (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth); **Chiara Enrica Tuo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova).

COMITATO EDITORIALE

Diletta Danieli (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona); **Teresa Maria Moschetta** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre); **Rossana Palladino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno); **Cinzia Peraro** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bergamo); **Federica Persano** (Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bergamo); **Angela Maria Romito** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"); **Sandra Winkler** (Straordinario di Diritto della famiglia, Università di Rijeka).

Responsabile di redazione: **Isolde Quadranti** (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

I contributi sono sottoposti ad un procedimento di revisione tra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

Non sono sottoposti a referaggio esclusivamente i contributi di professori emeriti, di professori ordinari in quiescenza e di giudici di giurisdizioni superiori e internazionali.

Fascicolo 2026, n. 1

INDICE

Ruggiero Cafari Panico <i>In attesa che la Corte di giustizia si pronunci sulle concessioni di piccole derivazioni (riflessioni in merito alle conclusioni dell'Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona e alla loro possibile ricaduta sulle grandi derivazioni)</i>	1
Donatella del Vescovo <i>La frontiera interna della cittadinanza: limiti dell'Unione europea alla naturalizzazione basata sull'investimento</i>	21
Francesca Ferrari, Massimiliano Bina <i>Dalla bacheca al gatekeeper: piattaforme digitali e moderazione</i>	49
Francesca Martines <i>Effettività del controllo giurisdizionale e resistenza istituzionale: la dinamica ripetitiva nel contenzioso sul Sahara occidentale</i>	69
Matteo Ortino <i>Il Digital Services Act e la produzione di conoscenza: le specificità rispetto ai tradizionali regimi di trasparenza</i>	91
Agostina Latino <i>Violenza algoritmica di genere, tecnologie predittive e diritto internazionale</i>	123
Viviana Sachetti <i>La sostenibilità ambientale quale parametro di bilanciamento nella politica energetica dell'Unione europea</i>	175
Francesco Spera <i>Alla ricerca dell'autonomia strategica attraverso atti atipici e informali: il soft law nelle relazioni esterne dell'UE</i>	197
Giacomo Furlanetto <i>Il Digital Services Act alla prova del caso «Mia Moglie»: note sociologico-giuridiche</i>	219

Effettività del controllo giurisdizionale e resistenza istituzionale: la dinamica ripetitiva nel contenzioso sul Sahara occidentale

Francesca Martines*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I capisaldi della giurisprudenza della Corte sul Sahara occidentale in *Polisario I* e il tentativo di adeguamento delle istituzioni. – 3. Il consolidamento giurisprudenziale in *Polisario II* e *Confédération Paysanne*: un chiarimento (apparentemente) definitivo. – 4. La risposta istituzionale dopo *Polisario II*. – 4.1. La dimensione sostanziale: il nuovo accordo e l'adattamento delle regole di origine. – 4.2. La dimensione procedurale: marginalizzazione parlamentare e reazione istituzionale attraverso il controllo degli atti delegati. – 5. La riattivazione del contenzioso e i nuovi ricorsi del Fronte Polisario. – 6. Conclusioni: la dinamica ripetitiva e i limiti di effettività del controllo giurisdizionale nell'azione esterna dell'Unione.

1. Introduzione.

La problematica della portata territoriale degli accordi conclusi dall'Unione europea con il Marocco¹ – e in particolare la loro applicabilità al Sahara occidentale, il cui popolo è titolare del diritto all'autodeterminazione – è da oltre un decennio² sottoposta

* Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Pisa.

¹ In particolare, ci si riferisce all'[accordo euromediterraneo](#) che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i suoi Stati membri da una parte e il Regno del Marocco dall'altra, come modificato dall'Accordo in forma di scambio di lettere relativo alle misure di liberalizzazione reciproche per i prodotti agricoli e della pesca, che prevedeva misure di liberalizzazione reciproche per prodotti agricoli, agricoli trasformati e prodotti della pesca concluso il 14 dicembre 2009; [decisione 2012/497/UE](#) del Consiglio, dell'8 marzo 2012, relativa alla conclusione dell'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il Regno del Marocco in merito a misure di liberalizzazione reciproche per i prodotti agricoli, i prodotti agricoli trasformati, il pesce e i prodotti della pesca, alla sostituzione dei protocolli nn. 1, 2 e 3 e dei relativi allegati e a modifiche dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra.

² Il territorio del Sahara occidentale è stato riconosciuto dall'ONU come territorio non autonomo; il diritto del popolo saharawi all'autodeterminazione è stato ribadito da numerose risoluzioni dell'Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza. Si veda la recente Risoluzione 2797 (2024) del Consiglio di Sicurezza ONU che proroga per un ulteriore anno il mandato della missione MINURSO, riconosce che un'autonomia autentica potrebbe rappresentare l'esito più fattibile del conflitto e incoraggia le parti a presentare idee a sostegno di una soluzione finale reciprocamente accettabile. La Risoluzione segna una forte distanza dalla posizione del Fronte Polisario che continua a rivendicare l'indizione di un referendum e denuncia, anche attraverso il monitoraggio di organizzazioni non governative (come *Human Rights Watch*), il rischio di una definitiva compromissione del diritto all'autodeterminazione del popolo saharawi. Per una ricostruzione degli eventi storici si veda, *ex multis*, S. ALLEN, J.F. DIOGO, A. MENSÍ, F. PEREIRA COUTINHO, *Western Sahara in the International Legal Order, 50 Years after the ICJ Advisory Opinion*, Leiden, 2025; I. FERNÁNDEZ-MOLINA, *Towards a Multilevel Analysis of the Western Sahara Conflict and the Effects of its Protractedness*, in R. OJEDA-GARCÍA, I. FERNÁNDEZ-MOLINA, V. VEGUILLA (edited by),

al vaglio della Corte di giustizia³.

Le sentenze emanate il 4 ottobre del 2024⁴ avrebbero dovuto rappresentare il punto di approdo definitivo di un lungo contenzioso che ha visto come principale protagonista il Fronte Polisario. Le pronunce della Corte, avendo ulteriormente chiarito il quadro giuridico, sembravano rafforzare i vincoli sulle istituzioni europee delimitando con chiarezza il perimetro della loro azione.

Invece, il rigore di tale quadro giurisprudenziale non ha arrestato la dinamica ripetitiva che caratterizza la questione sahariana: come già accaduto in passato, alla censura dei giudici ha fatto seguito una rimodulazione degli accordi finalizzata a preservare il partenariato strategico con il Marocco. Infatti, a meno di un anno dalla

Global, Regional and Local Dimensions of Western Sahara's Protracted Decolonization. When a Conflict Gets Old, London, 2017, pp-1-34.

³ Il contenzioso è molto complesso e si è sviluppato in un arco temporale di più di 12 anni. Infatti, questo prende le mosse dal primo ricorso del 2012 e prosegue fino al 2024; altre cause iscritte al ruolo nel 2026 sono pendenti. La prima sentenza del Tribunale del 10 dicembre 2015, [causa T-512/12](#), *Fronte Polisario c. Consiglio*, EU:IT:2015:953 (in cui il ricorrente che ha impugnato la decisione 2012/497/UE del Consiglio, dell'8 marzo 2012) ha riconosciuto la legittimità ad agire del Polisario ritenendo che il Consiglio fosse venuto meno ai suoi obblighi in quanto non si era accertato che le attività di produzione di beni destinati all'esportazione dal Sahara occidentale non arrecassero pregiudizio alla popolazione del territorio e non comportassero la violazione dei suoi diritti fondamentali. La sentenza è stata oggetto di appello in Corte di giustizia, sentenza del 21 dicembre 2016, [causa C-104/16](#), *Consiglio c. Fronte Polisario*, EU: C:2017:230 (che verrà qui indicata come *Polisario I*). In questa prima importante pronuncia la Corte ha stabilito il principio fondamentale per cui l'Accordo di liberalizzazione in materia di agricoltura e di pesca non si applica al Sahara occidentale. Di conseguenza con due successive ordinanze del 4 marzo 2014, [causa T-180/14](#), *Fronte Polisario c. Consiglio* (accordo sulla pesca UE Marocco); e in [causa T-275/18](#) *Fronte Polisario c. Consiglio* (accordo sull'aviazione UE Marocco) il Tribunale ha confermato il difetto di legittimazione ad agire del Polisario, a causa dell'inapplicabilità degli accordi controversi al Sahara occidentale o alle acque adiacenti le sue coste. Nell'ordinanza dell'8 febbraio 2019, [causa T-376/18](#), *Fronte Polisario c. Consiglio*, EU: T:2019:72, è stato stabilito che la decisione impugnata non produceva effetti sulla situazione giuridica del ricorrente e quest'ultimo non poteva dunque essere considerato direttamente interessato da detta decisione. Seguono la sentenza del Tribunale del 29 settembre 2021, [causa T-279/19](#), *Fronte Polisario c. Consiglio*, EU:T:2021:639 (sull'applicazione delle preferenze al Sahara occidentale) e la sentenza del Tribunale del 12 novembre 2021, [cause riunite T-344/19 T-356/19](#), *Fronte Polisario c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2021:640. Il Tribunale ha stabilito che: il Polisario è legittimato ad agire; il Sahara occidentale ha *status* separato e distinto dal Marocco; il popolo saharawi ha diritto all'autodeterminazione; gli accordi UE-Marocco possono applicarsi al territorio solo con il consenso del popolo saharawi. Per le sentenze del 4 ottobre 2024, si veda la nota successiva.

⁴ Il 4 ottobre 2024, la Corte di giustizia si è pronunciata sulle impugnazioni relative agli accordi UE-Marocco con due sentenze speculari: Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 4 ottobre 2024, [cause riunite C-779/21 P e C-799/21](#), *Commissione e Consiglio c. Fronte Polisario*, EU:C:2024:835 (relative all'accordo di liberalizzazione sui prodotti agricoli) e Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 4 ottobre 2024, [cause riunite C-778/21 P e C-798/21](#), *Commissione e Consiglio c. Fronte Polisario*, EU:C:2024:833 (relative all'accordo sulla pesca). Le sentenze sono state rese in pari data e con impianto motivazionale identico. Il presente contributo si concentra esclusivamente sul filone relativo alle preferenze commerciali. Pertanto, il termine «*Polisario II*» verrà qui utilizzato per fare riferimento alle sole cause C-779/21 P e C-799/21 P, in quanto costituiscono l'oggetto specifico dell'analisi. Tale quadro è completato da Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 27 febbraio 2018, [causa C-266/16](#), *Western Sahara Campaign UK*, EU:C:2018:118, sull'inapplicabilità dell'accordo di pesca alle acque adiacenti al territorio, Corte di giustizia, sentenza del 4 ottobre 2024, [causa C-399/22](#), *Confédération Paysanne*, EU:C:2024:839. La Corte si è pronunciata sulla questione dell'etichettatura dei meloni «charentais» e dei pomodori ciliegia raccolti nel territorio del Sahara occidentale precisando che soltanto il Sahara occidentale deve essere indicato come paese di origine di questi prodotti.

sentenza, il 10 settembre 2025, il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad iniziare dei negoziati con il Marocco per una revisione dell'Accordo di liberalizzazione commerciale che in pochi giorni hanno condotto alla firma di un nuovo accordo, sempre in forma di scambio di lettere⁵. A questo ha fatto seguito un regolamento delegato della Commissione in materia di origine ed etichettatura dei prodotti originari dal Sahara occidentale⁶. Questi atti, invece di costituire un punto di svolta e di definire le posizioni delle parti in senso conforme a quanto indicato dalla Corte, hanno riattivato il contenzioso con due nuovi ricorsi proposti dal Fronte Polisario contro il Consiglio⁷. Si consolida così un modello in cui alla censura giurisdizionale segue un adattamento normativo che conduce ad un nuovo contenzioso.

Sulla base di queste premesse, il contributo esamina la persistente tensione tra la giurisprudenza della Corte e l'azione delle istituzioni dell'Unione europea nel contesto del Sahara occidentale. L'indagine non si limita alla verifica della conformità degli atti delle istituzioni (Consiglio e Commissione) alle sentenze della Corte, ma intende sottolineare come la reiterazione di soluzioni già censurate, unitamente alla strategia contenziosa del Fronte Polisario, incida sul ruolo della Corte. La vicenda evidenzia le contraddizioni tra interessi politici e coerenza dell'ordinamento e solleva interrogativi circa l'effettiva osservanza, nell'azione esterna dell'Unione, dei principi su cui essa si fonda.

L'analisi si articola attorno a una questione centrale: in che misura la ripetizione delle soluzioni normative delle istituzioni europee, presentanti forti criticità, e l'attivismo contenzioso del Fronte Polisario possono influire o ridefinire il ruolo della Corte e l'effettività delle sue pronunce.

A tal fine, il contributo si sviluppa seguendo tre direttrici.

In primo luogo, si mostra il potere chiarificatore della Corte, la cui giurisprudenza rafforza il parametro giuridico e conferma la capacità del giudice europeo di precisare gli obblighi in capo alle istituzioni nel quadro delle competenze esterne.

In secondo luogo, si evidenzia la reiterazione da parte delle istituzioni (Commissione e Consiglio) di soluzioni incompatibili con le indicazioni della Corte nonostante le misure adottate siano presentate come un'attuazione delle sentenze. L'analisi tiene anche conto degli aspetti procedurali che, nel caso di specie, evidenziano una certa marginalizzazione del ruolo del Parlamento la cui partecipazione risulta

⁵ [Decisione \(UE\) 2025/2022](#) del Consiglio del 2 ottobre 2025, relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione provvisoria dell'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il Regno del Marocco relativo alla modifica dei protocolli n. 1 e n. 4 dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra.

⁶ [Regolamento delegato \(UE\) 2025/2652](#) della Commissione del 16 ottobre 2025 che modifica il regolamento delegato (UE) 2023/2429 per quanto riguarda l'etichettatura di origine degli ortofrutticoli originari del territorio non autonomo del Sahara occidentale.

⁷ Cfr. *infra* sul punto, par. 7.

compresa dalle dinamiche dell'applicazione provvisoria del nuovo Accordo. A fronte di tale scenario, il contributo esamina la condotta dell'istituzione rappresentativa. Si intende valutare la reazione del Parlamento di fronte all'inadeguatezza del processo di consultazione e all'adozione di soluzioni tecniche non conformi ai parametri indicati dalla Corte.

Infine, si considera la strategia del Polisario con l'attivazione di nuovi ricorsi che trasforma la Corte in un foro permanente di regolazione del conflitto. Tale dinamica rivela i limiti strutturali del controllo giurisdizionale in contesti ad alta politicità, nei quali l'attuazione delle sentenze è condizionata da interessi geopolitici.

Il caso degli accordi UE-Marocco applicati al Sahara occidentale si configura pertanto come un laboratorio privilegiato per interrogarsi, più in generale, sul rapporto tra autorità giurisdizionale e discrezionalità politica nell'ordinamento dell'Unione europea.

2. I capisaldi della giurisprudenza della Corte sul Sahara occidentale in *Polisario I* e il tentativo di adeguamento delle istituzioni.

Pur nella complessità e articolazione delle considerazioni sviluppate dalla Corte di giustizia nella saga *Polisario*, si ritiene possano essere individuati alcuni principi giurisprudenziali ben consolidati. In primo luogo, è stabilito, fin da *Polisario I*⁸, che l'accordo di liberalizzazione commerciale non si applica al territorio del Sahara occidentale⁹. La logica sequenziale indicata dalla Corte è la seguente: il Sahara

⁸ La letteratura sulla giurisprudenza della Corte sul Sahara occidentale è molto ampia. Si veda, *ex multis*, A. CARROZZINI, *Working its Way back to International Law? The General Court's Judgments in Joined cases T- 344/19, T-356/19 and T- 219/19 Front Polisario v. Council*, in *European Papers*, 2022, pp. 31-41, reperibile [online](#); A. SUÁREZ-COLLADO, D. CONTINI, *The European Court of Justice on the EU-Morocco agricultural and fisheries agreements: an analysis of the legal proceedings and consequences for the actors involved*, in *The Journal of North African Studies*, 2021, pp.1-20; E. KASSOTI, *The Long Road Home: The CJEU's Judgments in Joined Cases T-344/19 and T-356/19 and in Case T-272/19 -Front Polisario v Council*, 2021, cfr. il sito <https://verfassungsblog.de/the-long-road-home/>; E. CANNIZZARO, *Sulle conseguenze giuridiche del carattere cogente dell'autodeterminazione dei popoli in margine alla sentenza «Fronte Polisario»*, in *Costituzionalismo.it*, 2018, pp.23-48, reperibile [online](#); E. KASSOTI, *The Front Polisario v. Council Case: The General Court Völkerrechtsfreundlichkeit and the External Aspect of European Integration (First Part)*, in *European Papers*, 2017, pp. 339-356, reperibile [online](#); J. ODERMATT, *Council of the European Union v. Front Populaire pour la Libération de la Saguia-El-Hamra et Du Rio de Oro (Front Polisario)*, in *American Journal of International Law*, 2017, p. 731 ss. Si vedano anche gli autori citati nelle note successive.

⁹ In merito al richiamo all'art. 34 della Convenzione di Vienna (relatività degli effetti degli accordi - per cui gli accordi non creano obblighi o diritti per gli Stati terzi senza il loro consenso), in dottrina si è criticata l'impostazione della Corte, in quanto si è sostenuto che la violazione di tale principio non comporterebbe l'invalidità del trattato, ma soltanto la sua inopponibilità nei confronti del soggetto terzo. Cfr. P. HILPOLD, *Self-determination at the European Courts: The Front Polisario Case or 'The Unintended Awakening of a Giant*, in *European Papers*, 2017, pp. 907-921, reperibile [online](#). In *Polisario II* (punto 132) la Corte, richiamando tale regola del diritto internazionale convenzionale, ne propone una lettura più articolata. Essa riconosce che un accordo che incide sui diritti o sugli obblighi di un terzo resta, in linea di principio, inopponibile in assenza di consenso. Tuttavia, precisa che l'attuazione di un accordo su un territorio rispetto al quale il terzo è titolare della sovranità o del diritto all'autodeterminazione produce effetti che vanno oltre la mera opponibilità, incidendo direttamente su posizioni giuridiche sostanziali. In

occidentale è un territorio non autonomo e distinto dal Marocco (che pure ne controlla gran parte¹⁰) in virtù del principio di autodeterminazione del popolo saharawi¹¹. Quest'ultimo è un soggetto giuridico terzo rispetto all'accordo di liberalizzazione e titolare esclusivo del diritto allo sfruttamento delle proprie risorse naturali; poiché il Marocco non può disporre di tale territorio, l'accordo di liberalizzazione può estendersi solo previo consenso del popolo saharawi.

Le soluzioni adottate dal Consiglio e dalla Commissione, dopo *Polisario I*, rivelano un adeguamento solo formale. In questa fase, le istituzioni non hanno recepito il cambio di paradigma richiesto dai giudici. In particolare, nonostante la Corte avesse già chiarito l'esclusività del popolo saharawi come titolare del diritto, le istituzioni hanno percorso la strada delle consultazioni allargate alle parti interessate spostando la questione dal piano del diritto internazionale (autodeterminazione) a quello dei benefici economici (sviluppo locale).

Parallelamente, si è mantenuta intatta la prassi amministrativa che vede le autorità marocchine come uniche competenti al rilascio dei certificati di origine. Tale approccio configura uno scostamento sostanziale dal nucleo vincolante della sentenza che, lungi dal risolvere il conflitto, ha posto le basi per la successiva censura della Corte in *Polisario II*.

3. Il consolidamento giurisprudenziale in *Polisario II* e *Confédération Paysanne*: un chiarimento (apparentemente) definitivo.

La Corte, chiamata a valutare la legittimità delle soluzioni adottate dalle istituzioni dopo *Polisario I*, ha operato una ulteriore sistematizzazione dei principi precedentemente espressi, rafforzandone la portata. In *Polisario II*¹² ha ribadito la necessità per il Consiglio di rispettare, nell'ambito dei rapporti fra l'Unione e il Regno del Marocco, lo *status* separato e distinto del Sahara occidentale (punto 134). Ha chiarito che la consultazione rilevante ai sensi del diritto internazionale non può riguardare la «popolazione» in senso generico, ma deve rivolgersi esclusivamente al «popolo saharawi» in quanto titolare del diritto di autodeterminazione (punto 124)¹³. Il Consiglio, pertanto, non può sostituire la

tale prospettiva, l'assenza di consenso non si traduce soltanto in un limite all'efficacia dell'accordo nei confronti del terzo, ma determina un vizio dell'atto dell'Unione che ne dispone la conclusione, in quanto contrario agli obblighi derivanti dal diritto internazionale e, in particolare, ai principi sanciti dall'art. 21 TUE. La Corte opera così una trasformazione del principio dell'effetto relativo dei trattati: da regola di delimitazione degli effetti giuridici dell'accordo, a parametro di validità degli atti dell'Unione.

¹⁰ Sentenza *Polisario II*, cit., punto 32. Il «territorio del Marocco» non può includere il Sahara occidentale, *ivi*, punto 35.

¹¹ Il territorio del Sahara occidentale ha uno «*status* separato e distinto» in forza del principio di autodeterminazione ad esso applicabile (sentenza *Polisario I*, cit., punto 92).

¹² M. GATTI, *La sentenza Fronte Polisario 2: la Corte annulla un accordo applicato ad un territorio non autonomo senza il consenso del suo popolo*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2024, reperibile [online](#).

¹³ Il Tribunale, nella sentenza *Fronte Polisario c. Consiglio*, causa T-279/19, cit., aveva operato una distinzione tra benefici e diritti, affermando che solo questi ultimi, se effettivamente attribuiti a un soggetto terzo, potrebbero giustificare una presunzione di consenso. In assenza di diritti direttamente riconosciuti al

nozione di «popolo» con quella di «popolazione» - che include i residenti non originari nel territorio occupato - senza violare il diritto dell'Unione e internazionale¹⁴. Ribadisce che «l'assenza del consenso di tale popolo a tale accordo, la cui attuazione si estende su detto territorio, è tale da inficiare la validità dell'atto dell'Unione» (punto 133). Inoltre, sulla necessità di acquisire il consenso del popolo saharawi (non sostituibile con la consultazione), la Corte ammette che il consenso possa essere presunto solo a condizioni rigorose¹⁵: l'accordo non deve prevedere obblighi¹⁶; deve garantire un beneficio specifico, concreto, sostanziale e verificabile derivante dallo sfruttamento delle risorse naturali di tale territorio e commisurato all'entità di tale sfruttamento (punto 153); deve prevedere meccanismi di controllo idonei a verificare l'effettività dei benefici. La Corte conclude che nel caso di specie, tali requisiti non erano soddisfatti, mancando prove di

popolo saharawi (sentenza *Fronte Polisario c. Consiglio*, causa T-279/19, cit., punto 318), i benefici indiretti derivanti dall'accordo non sono ritenuti sufficienti, con la conseguenza che il consenso deve essere espresso in modo esplicito. Inoltre, l'accordo attribuisce al Marocco competenze sul territorio saharawi, imponendo così al popolo saharawi un obbligo senza il suo consenso (punto 322), rafforzando la necessità giuridica di ottenere un consenso effettivo (punto 323). La Corte, pur correggendo il Tribunale nella qualificazione degli effetti dell'accordo - escludendo che esso imponga obblighi giuridici diretti al popolo saharawi - conferma la necessità del consenso, fondandola non sulla creazione di obblighi, bensì sull'incidenza dell'accordo su un territorio rispetto al quale tale popolo è titolare del diritto all'autodeterminazione.

¹⁴ Come, d'altra parte, ammesso anche dalla Commissione, le popolazioni interessate non coincidono con gli appartenenti al popolo saharawi. La difficoltà di individuare questi ultimi aveva condotto la Commissione a orientare la sua attenzione su diversi altri soggetti: «[i]n 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». Sotto il profilo della correttezza della metodologia adottata dalla Commissione sulla valutazione d'impatto, le consultazioni devono effettivamente esser più ampie possibili. Ma in questo caso il punto non era procedere a consultazioni ad ampio raggio ma acquisire il consenso del popolo destinatario del diritto di autodeterminazione. Dal punto di vista della Commissione proprio per evitare (perlomeno questa è l'impressione che si ricava) di assumere posizioni con ricadute politiche delicatissime, imposta la sua valutazione sul profilo economico, affermando che «la 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». 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, [SWD\(2018\) 346 final/2](#) dell'11 giugno 2018, punto 4.1. Sul punto si veda anche A. M. PELLICONI, *Spatial and Demographic Dimensions of Sovereignty in Western Sahara*, in S. ALLEN, J.F. DIOGO, A. MENSI, F. PEREIRA COUTINHO, cit., p. 148. L'A. argomenta che secondo il diritto internazionale, il diritto all'autodeterminazione spetta al popolo saharawi nel suo insieme, e non alla popolazione che attualmente vive nel Sahara occidentale occupato. L'A. sostiene che, manipolando i dati demografici nei territori sotto il suo controllo, il Marocco tenta di estendere la propria sovranità e di minare il diritto all'autodeterminazione del popolo saharawi.

¹⁵ Cfr. punti 152 e 153.

¹⁶ Sul punto si vedano i rilievi con cui la Corte ritiene che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto ritenendo che l'Accordo ponesse obblighi in capo al popolo saharawi, punti 146-148.

vantaggi a favore del popolo saharawi (vedi punti 157, 158 e 159¹⁷) e garanzie relative allo sfruttamento sostenibile delle risorse.

Nel solco di questa sistematizzazione, la Corte affronta il nodo della certificazione dell'origine. Ai sensi dell'Accordo controverso, i prodotti del Sahara occidentale venivano importati nell'Unione europea accompagnati da certificati rilasciati dalle autorità di Rabat attestanti l'origine marocchina delle merci. La Corte ha respinto l'argomento secondo cui l'estensione delle preferenze tariffarie ai prodotti provenienti dal Sahara occidentale non configuri un'applicazione dell'accordo al territorio (*Polisario II*, punti 94-95). Nello specifico, il rilascio dei relativi titoli comporta l'esercizio di funzioni amministrative nel territorio, alle quali l'ordinamento dell'Unione riconosce effetti giuridici, rendendo così impossibile separare la dimensione tecnica della certificazione dalla questione della competenza territoriale. In tale prospettiva, i certificati di origine costituiscono strumenti non neutri, in quanto funzionali all'attuazione di un regime preferenziale che presuppone la corretta individuazione dell'area di produzione, che nel caso di specie deve essere distinta da quella del Marocco¹⁸. Questo orientamento, anticipato nella sopra citata sentenza *Western Sahara Campaign UK* sancisce l'incompatibilità con il diritto dell'Unione di un sistema che non rispetti la rigorosa distinzione territoriale tra Marocco e Sahara occidentale.

Da tale impostazione discendono due scenari alternativi. In caso di estensione territoriale dell'Accordo (sulla base del consenso), le preferenze si applicherebbero ai prodotti originari del Sahara Occidentale e i certificati dovrebbero riflettere tale origine. Al contrario, qualora l'Accordo UE-Marocco non venisse esteso al Sahara occidentale, le merci di tale territorio rimarrebbero escluse da qualsiasi beneficio tariffario.

In assenza di un sistema di verifica indipendente, l'UE incontra gravi difficoltà nell'accertare la reale provenienza dei prodotti, rischiando di applicare indebitamente preferenze su merci originarie da territori la cui sovranità è contesa. Vedremo di seguito come l'Unione abbia tentato di sciogliere questo nodo tecnico-giuridico.

Questo orientamento viene confermato nella sentenza *Confédération Paysanne*¹⁹. Ivi la Corte - su rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato francese - ha chiarito che per

¹⁷ Il titolare delle preferenze tariffarie è il Marocco.

¹⁸ In un contenzioso più risalente, Corte di giustizia, sentenza del 25 febbraio 2010, [causa C-386/08, Firma Brita](#), EU:C:2010:91, il giudice europeo ha applicato il principio di diritto internazionale dell'effetto relativo dei trattati escludendo che l'Accordo di associazione UE-Israel potesse produrre effetti su territori (la Cisgiordania) esterni ai confini dello Stato di Israele in assenza del consenso del terzo. I giudici avevano chiarito che le autorità doganali degli Stati membri non possono accettare certificati di origine rilasciati da uno Stato terzo per prodotti provenienti da un territorio che non ricade sotto la sua sovranità internazionalmente riconosciuta.

¹⁹ Nella sentenza del 12 novembre 2019, [causa C-363/18, Organisation juive européenne e Vignoble Psagot Ltd c. Ministre de l'Économie et des Finances.](#), la Corte ha interpretato il Regolamento (UE) n. 1169/2011 stabilendo l'obbligo di indicare non solo il territorio di origine (Cisgiordania), ma anche la provenienza da insediamenti israeliani qualora presenti. La Grande Sezione ha evidenziato che le scelte del consumatore possono essere influenzate da considerazioni sociali ed etiche (punto 53) legate al rispetto del diritto internazionale umanitario, rendendo l'omissione di tali dati una pratica ingannevole. Nel loro

garantire una corretta informazione del consumatore e per evitare pratiche ingannevoli, l'etichettatura dei prodotti agricoli raccolti nel Sahara occidentale, deve indicare esclusivamente quest'ultimo come territorio di origine, escludendo qualsiasi riferimento al Marocco. I giudici hanno anche precisato che gli Stati membri non possono vietare unilateralmente l'importazione di tali prodotti agricoli contestandone l'origine, poiché tale competenza rientra esclusivamente nell'ambito della politica commerciale comune dell'Unione.

Benché si debba distinguere tra certificazione dell'origine a fini doganali e a fini informativi, nel caso del Sahara occidentale entrambe le dimensioni sono condizionate dalla portata applicativa dell'Accordo di liberalizzazione e dal riconoscimento dello *status* del Sahara occidentale.

4. La risposta istituzionale dopo *Polisario II*.

Le più recenti iniziative delle istituzioni, successive a *Polisario II*, mostrano un ulteriore tentativo di adattamento e di stabilizzazione dei rapporti con il Marocco, attraverso, come sopra accennato, un nuovo Accordo e soluzioni tecniche rinnovate. L'analisi che segue si articola su due livelli: il primo riguarda la ridefinizione dell'ambito territoriale dell'Accordo e la ridefinizione delle regole d'origine (par. 4.1); il secondo esamina la posizione critica assunta dal Parlamento europeo a fronte della propria marginalizzazione e l'esercizio del controllo sul regolamento delegato adottato dalla Commissione (par. 4.2).

4.1 La dimensione sostanziale: il nuovo accordo e l'adattamento delle regole di origine.

A seguito della sentenza *Polisario II*, come sopra accennato, l'Unione europea il 4 ottobre 2025 ha concluso con il Marocco un nuovo Accordo provvisorio in forma di scambio di lettere²⁰.

Innanzitutto, va sottolineato come la conclusione di questo nuovo Accordo venga esplicitamente ricondotta a tre obiettivi: non perturbare i flussi commerciali sviluppati

commento sulla sentenza E. KASSOTI, S. SALUZZO, *The CJEU's Judgment in Organisation Juive européenne and Vignoble Psagot: Some Introductory Remarks*, in *European Papers*, 2019, pp. 753-761, reperibile [online](#), pur apprezzando il superamento della tradizionale riluttanza della Corte nel definire «occupati» tali territori, criticano la scelta di ricondurre la questione alla sola tutela del consumatore. Tale approccio avrebbe permesso alla Corte di eludere un pronunciamento diretto sugli obblighi internazionali dell'Unione - in primo luogo il dovere di non riconoscimento delle situazioni illecite - lasciando irrisolto il divario tra la retorica internazionalista dell'UE e la sua concreta prassi commerciale.

²⁰ Nel settore della pesca il 14 gennaio 2026 è stata adottata una decisione del Consiglio che autorizza l'avvio dei negoziati relativi a un accordo di partenariato per la pesca sostenibile e a un protocollo di attuazione con il Marocco. Per la Relazione d'accompagnamento si veda la proposta della Commissione, [COM \(2025\) 465](#).

negli anni precedenti, mantenere le preferenze tariffarie per i prodotti originari dal Sahara occidentale, conformarsi alla sentenza della Corte (*Polisario II*). Nella sostanza, l'Accordo tenta di tenere insieme, mediante una scelta tecnica, due profili difficilmente conciliabili se si prescinde dalle indicazioni del giudice europeo: distinguere il territorio del Marocco da quello del Sahara occidentale, e applicare ai prodotti di quest'ultimo le preferenze tariffarie e le regole d'origine previste per il primo. Finché le merci saharawi verranno trattate secondo le norme tecniche dell'Accordo UE-Marocco, la separazione tra i due territori rimarrà un elemento puramente formale.

L'Accordo del 2025 non è fondato su alcun meccanismo di acquisizione del consenso del popolo saharawi, ai fini dell'applicazione delle preferenze previste da tale accordo. Il consenso risulterebbe, quindi, presunto. Come si è visto, tale presunzione, secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea, potrebbe derivare dall'assenza di obblighi in capo al popolo saharawi, dalla presenza di un «beneficio specifico, concreto, sostanziale e verificabile derivante dallo sfruttamento delle risorse naturali di tale territorio e commisurato all'entità di tale sfruttamento» (*Polisario II*, punto 153), nonché dall'esistenza di meccanismi di controllo sull'effettivo godimento di tali benefici da parte del popolo saharawi (e non della popolazione che risiede nel territorio conteso). Tuttavia, l'Unione non sembra aver seguito le indicazioni della Corte. Ha ritenuto di adempiere ai criteri sopra richiamati prevedendo, all'interno di una dichiarazione²¹ allegata all'Accordo del 2025, lo stanziamento di finanziamenti diretti a progetti nei settori dell'acqua, dell'energia e delle infrastrutture, oltre all'attuazione di programmi di assistenza di natura umanitaria nei campi profughi di Tindouf. Per loro natura, tali progetti non risultano direttamente collegati allo sfruttamento delle risorse del Sahara Occidentale nei termini richiesti dalla Corte. Il riferimento a tali interventi, unitamente a iniziative culturali rivolte al popolo saharawi, senza specificare dove queste potranno svolgersi, evidenzia la mancanza di quel collegamento, richiesto invece dalla Corte, tra benefici, territorio e popolo saharawi. La Dichiarazione contiene, inoltre, un generico riferimento ad un meccanismo di valutazione²², per il quale, tuttavia, ad oggi (aprile 2026) nessuna procedura specifica risulta essere stata ancora definita.

Come si è visto, i prodotti del Sahara occidentale non possono essere etichettati come originari del Marocco. L'indicazione di origine deve riferirsi obbligatoriamente al territorio saharawi in quanto entità «separata e distinta», per evitare la violazione del principio stabilito dalla Corte. La Commissione e il Consiglio hanno optato, però, per una

²¹ [Dichiarazione dell'Unione europea](#) relativa all'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il Regno del Marocco relativo alla modifica dei protocolli n. 1 e n. 4 dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra, allegato all'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il Regno del Marocco.

²² Si afferma: «sarà istituito un meccanismo di controllo periodico conformemente al punto 153 della sentenza di cui sopra, comprensivo del meccanismo di valutazione congiunta».

soluzione pragmatica. Hanno stabilito, d'accordo con il Marocco, che i prodotti, a cui si estendono le preferenze stabilite dall'Accordo di associazione, devono recare, quale indicazione di origine, le regioni «Dakhla-Oued Ed-Dahab» o «Laâyoune-Sakia El Hamra», situate nel Sahara occidentale ma controllate di fatto dal Marocco. Tale soluzione è indicata nella dichiarazione che accompagna l'accordo in forma di scambio di lettere (punti 4 e 6)²³ e specificata in una decisione del Consiglio di associazione UE-Marocco²⁴. Il problema è che nel diritto doganale dell'Unione l'origine è statale o territoriale²⁵ e non «regionale». Per questo è stato necessario²⁶ modificare le norme relative all'indicazione del «paese di origine» nel senso ora descritto. In sostanza, si dispone che, per i prodotti ortofrutticoli originari del territorio del Sahara occidentale soggetti al controllo delle autorità doganali marocchine, l'indicazione del paese di origine sia sostituita dall'indicazione della regione di provenienza, riportata nel certificato di origine che accompagna tali prodotti al momento dell'importazione nell'Unione.²⁷ Se si può considerare che l'indicazione della «regione di origine» rappresenti una maggiore

²³ In sede di audizione della Commissione davanti alla commissione AGRI del Parlamento europeo del 20 novembre del 2025 è stato chiesto il motivo per cui la questione dell'etichettatura dei prodotti destinati ad essere immessi sul mercato dell'UE, che è una questione interna all'Unione europea, sia stata oggetto di un accordo con il Marocco. Si veda l'intervento del membro del Parlamento Lynn Boylan, *Standing Rapporteur* per la regione del Maghreb nella commissione INTA (Commercio). Sul punto cfr. *infra*, par. 4.2.

²⁴ Si veda la [decisione 2025/2023](#) del 2 ottobre 2025 sulla posizione da adottare, a nome dell'Unione europea, in seno al Consiglio di associazione istituito dall'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, per quanto riguarda la modifica del protocollo n. 4 di detto accordo relativo alla definizione del concetto di «prodotti originari» e ai metodi di cooperazione amministrativa. Sul punto si veda anche A. M. PELLICONI, S. VON MASSOW, *How Not to Trade with Occupying Powers: Western Sahara and the Amendment to the EU-Moroccan Association Agreements*, 2025, cfr. il sito <https://www.ejiltalk.org/how-not-to-trade-with-occupying-powers-western-sahara-and-the-amendment-to-the-eu-moroccan-association-agreements/>.

²⁵ Nel sistema del diritto doganale dell'Unione, l'origine delle merci è determinata secondo le regole di cui agli artt. 59 ss. del Codice doganale dell'Unione, che fanno riferimento a un paese o territorio quale unità giuridicamente rilevante. [Regolamento \(UE\) n. 952/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013 che istituisce il codice doganale dell'Unione (rifusione). Non è prevista una categoria autonoma di origine «regionale». Il [regolamento \(UE\) 1308/2013](#) del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, include l'obbligo di indicare l'origine secondo le regole di tracciabilità dell'Organizzazione Comune dei Mercati (art. 76). Il [regolamento delegato \(UE\) 2023/2429](#) della Commissione, del 17 agosto 2023, integra il regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme di commercializzazione per il settore degli ortofrutticoli, per alcuni prodotti trasformati a base di ortofrutticoli e per il settore delle banane, e che abroga il regolamento (CE) n. 1666/1999 della Commissione e i regolamenti di esecuzione (UE) n. 543/2011 e (UE) n. 1333/2011 della Commissione e stabilisce le norme in materia di etichettatura di origine che si applicano a tali prodotti.

²⁶ Il [regolamento delegato \(UE\) 2025/2652](#) della Commissione, del 16 ottobre 2025, che modifica il regolamento delegato (UE) 2023/2429 per quanto riguarda l'etichettatura di origine degli ortofrutticoli originari del territorio non autonomo del Sahara occidentale introduce una deroga ai sopra citati regolamenti e consente alla Commissione di autorizzare le autorità marocchine a verificare e certificare la conformità dei prodotti ortofrutticoli originari del Sahara occidentale agli standard di commercializzazione dell'UE (art. 1 del regolamento delegato che modifica l'art. 9, par. 3 del regolamento 2023/2429).

²⁷ Regolamento 2025/2652, cit., considerando 9.

aderenza al dato territoriale²⁸ rispetto a quanto previsto dall'accordo del 2019, è evidente che tale soluzione di compromesso non appare conforme a quanto richiesto dalla Corte: se pure l'origine non menziona più il territorio del Marocco, non si riferisce nemmeno a quello del Sahara occidentale ma ad alcune sue regioni.

L'Unione, che non riconosce la sovranità del Marocco su quel territorio, finisce per attribuire una forma di legittimazione indiretta al controllo marocchino, con evidenti profili problematici rispetto al principio di autodeterminazione. Infatti, si determina un assetto per cui le autorità che controllano il territorio sono le stesse che certificano l'origine, circostanza che può essere interpretata come un loro riconoscimento di fatto, almeno sul piano operativo. Tuttavia, va anche rimarcato che, anche qualora le autorità marocchine utilizzassero esplicitamente la dicitura «Sahara occidentale» (soluzione che evidentemente non intendono applicare per ovvie ragioni politiche), questo non cambierebbe la loro posizione come autorità certificanti l'origine. Certo, si darebbe seguito, quantomeno sul piano formale, alle prescrizioni della Corte - e non si intende affermare che tale soluzione sarebbe irrilevante dal punto di vista simbolico - ma ci si troverebbe comunque sempre di fronte, appunto, a un riconoscimento di fatto dell'autorità marocchina in contrasto con il principio di autodeterminazione. Anche la certificazione «regionale» deve essere assicurata dalle autorità che sono in grado di svolgere tale compito. In sostanza, riconoscere il territorio come separato, ma utilizzare l'apparato amministrativo marocchino ai fini della certificazione costituisce una combinazione giuridicamente problematica alla luce della sentenza della Corte.

In termini più generali e strutturali, si pone un problema del rispetto del principio dello Stato di diritto nell'Unione. Le istituzioni sono tenute ad applicare le sentenze della Corte ma la soluzione delineata non sembra allinearsi ai criteri stabiliti dalla Corte, che ha annullato il precedente accordo.

Inoltre, la soluzione individuata dalla Commissione presenta evidenti limiti sul piano della trasparenza in quanto l'indicazione di origine si traduce in una modifica dell'etichettatura. Il regolamento 1169/2011²⁹, che detta disposizioni in materia di

²⁸ I funzionari della Commissione auditi dalla commissione AGRI del Parlamento europeo del 18 marzo 2026 hanno sostenuto che questa modifica è allineata alla sentenza della Corte in quanto i certificati non indicherebbero più il Marocco come stato di origine ma farebbero riferimento a regioni del Sahara occidentale. Per visualizzare il video della riunione, cfr. il sito https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/agri-committee-meeting_20260318-0900-COMMITTEE-AGRI. Per leggere la trascrizione, cfr. il sito https://vest-sahara.s3.amazonaws.com/wsrw/feature-images/File/2858/69bbb9ad095f3_20260318-AGRI-hearing.pdf.

²⁹ Il regolamento 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione Testo rilevante ai fini del SEE, stabilisce il principio generale secondo cui le informazioni fornite non devono essere ingannevoli. Esso disciplina le condizioni in cui l'indicazione dell'origine diventa obbligatoria, rinviando tuttavia alle

informazione del consumatore, resta invariato, ma l'informazione al consumatore viene sostanzialmente determinata a monte, ovvero dalla normativa settoriale sull'organizzazione dei mercati che comprende la deroga inserita nel sopra citato regolamento delegato 2025/2652. Ne deriva che l'etichettatura «regionale» rischia di tradursi in una forma di trasparenza meramente formale, non idonea a soddisfare pienamente le esigenze di informazione corretta e non ingannevole previste dal diritto dell'Unione. Questo perché il consumatore medio non è generalmente in grado di collocare geograficamente le regioni indicate, né di associarle con immediatezza a un territorio distinto e non autonomo³⁰. In sintesi, la giurisprudenza della Corte richiede, oltre al consenso del popolo saharawi per l'estensione dell'accordo al territorio del Sahara Occidentale, una corretta determinazione dell'origine, che deve poi riflettersi in una coerente indicazione in etichetta, conforme ai requisiti richiesti dal diritto dell'Unione³¹.

In questo contesto si inserisce la dichiarazione congiunta³² UE-Marocco, che si colloca su un piano eminentemente politico. Il comunicato congiunto dell'Alta Rappresentante Kaja Kallas e del Ministro degli esteri del Marocco del gennaio 2026, a chiusura della riunione del Consiglio di associazione istituito dall'Accordo UE-Marocco, costituisce una sintesi dell'orientamento adottato dall'Unione europea nei confronti del Marocco nel quadro di un partenariato che si intende preservare e consolidare.

Limitandoci alla questione relativa al Sahara Occidentale, l'Unione ribadisce il proprio impegno per la soluzione della «controversia», richiamando la recente risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e la proposta del Marocco di riconoscere un'autonomia alla regione. Il punto politicamente più rilevante è quello in cui l'Unione invita le parti a *«to engage in discussions without preconditions, taking as a basis Morocco's Autonomy Proposal, with a view to achieving a final and mutually acceptable political solution that provides for the self-determination of the people of Western Sahara,*

normative settoriali (nel caso di specie l'OCM ortofrutticoli) per la determinazione tecnica dell'origine stessa.

³⁰ L'ingannevolezza ai sensi dell'art. 7 del regolamento 1169/2011 non richiede necessariamente la falsità dell'informazione, potendo derivare anche da una presentazione incompleta o strutturalmente ambigua.

³¹ Due federazioni spagnole (la *Federación de Consumidores y Usuarios CECU* e la *Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos*) hanno presentato una denuncia congiunta alla Direzione Generale per il Consumo del Ministero dei Diritti Sociali, del Consumo e dell'Agenda 2030 per la presunta violazione delle norme di etichettatura relative ai pomodorini commercializzati sugli scaffali di una delle principali catene di distribuzione in Spagna. Esse sottolineano, tra l'altro, il danno derivante agli agricoltori europei a causa di una concorrenza sleale e di un'etichettatura opaca, cfr. sito <https://cecu.es/notas/coag-y-cecu-presentan-denuncia-ante-consumo-para-que-se-investigue-un-posible-fraude-masivo-en-el-etiquetado-de-tomates-cherry-vendidos-en-carrefour/>. Il 26 novembre 2025, la *Confédération Paysanne* ha organizzato una manifestazione, presso il centro logistico di Perpignan e gli uffici doganali locali, per denunciare la concorrenza sleale ai danni dei produttori europei e la violazione dei diritti del popolo saharawi. L'organizzazione ha richiesto alle autorità doganali un controllo rigoroso dell'etichettatura e il sequestro delle partite di pomodori ciliegia importate irregolarmente dal Sahara occidentale nel territorio francese, cfr. il sito <https://www.confederationpaysanne.fr/actu.php?id=16436>.

³² Il comunicato è reperibile [online](#).

recognises that genuine autonomy could represent a most feasible outcome and encourages the parties to submit ideas to support a final mutually acceptable solution». È evidente che un'autonomia all'interno del territorio dello Stato marocchino è uno scenario profondamente diverso rispetto alla realizzazione del diritto all'autodeterminazione. Si finisce nuovamente, sul piano sostanziale, per riconoscere di fatto una situazione di controllo non conforme al diritto internazionale³³. Nessun cenno viene fatto all'accordo recentemente concluso: tale omissione appare significativa. La soluzione tecnica basata sull'indicazione delle regioni di origine consente di eludere il riferimento a una questione sensibile in un contesto fortemente politico.

4.2. La dimensione procedurale: marginalizzazione parlamentare e reazione istituzionale attraverso il controllo degli atti delegati.

La scansione temporale relativa all'adozione del nuovo accordo sembra evidenziare una precisa scelta politica: quella di assicurare l'entrata in vigore dell'Accordo entro la scadenza fissata dalla Corte. Benché la Corte avesse concesso un anno per l'adeguamento (ottobre 2024 - ottobre 2025) dell'Accordo, l'attività negoziale si è concentrata in meno di venti giorni. Secondo quanto spiegato da funzionari della Commissione nell'audizione davanti alla Commissione INTA del Parlamento europeo avvenuta il 6 ottobre 2025³⁴, solo nel luglio 2025 si sono inverate le condizioni politiche per iniziare un negoziato con il Marocco. È stato infatti il 22 luglio del 2025 che la Commissione ha presentato al Consiglio una raccomandazione per l'adozione di una decisione³⁵ che l'autorizzava ad aprire i negoziati. Tra l'autorizzazione ai negoziati (10 settembre) e l'applicazione provvisoria dell'accordo (2 ottobre) intercorrono appena tre settimane. Il 18 settembre la Commissione ha adottato due proposte (trasmesse al Parlamento): una per la decisione del Consiglio per la firma e l'applicazione provvisoria dell'Accordo e la seconda per la conclusione dell'Accordo. La prima decisione è stata adottata dal Consiglio il 2 ottobre (2025/2022) (con procedura scritta)³⁶: l'accordo è quindi entrato in vigore in via provvisoria.

³³ Sul punto si veda l'interrogazione di alcuni parlamentari europei, *Statement by EU foreign affairs spokesperson regarding Morocco's proposal on Western Sahara*, cfr. il sito https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2025-004573_EN.html e la risposta dell'Alta Rappresentante K. Kallas, cfr. il https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2025-004573-ASW_EN.html.

³⁴ Per scaricare il video, cfr. il sito https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/inta-committee-meeting_20251006-1900-COMMITTEE-INTA.

³⁵ Raccomandazione di decisione del Consiglio relativa all'avvio di negoziati per la modifica dell'accordo in forma di scambio di lettere del 2018 tra l'Unione europea e il Regno del Marocco, [COM \(2025\) 446 final/2](#) del 22 luglio 2025.

³⁶ Si veda sul punto la risposta all'interrogazione scritta di un membro del Parlamento irlandese al suo ministro degli esteri, cfr. il sito <https://www.oireachtas.ie/en/debates/question/2026-02-24/220/#pq-answers-220>.

L'accelerazione sopra descritta ha comportato una compressione dei tempi per il controllo del Parlamento precludendo a questa istituzione ogni effettiva possibilità di analisi approfondita del testo e delle sue implicazioni e riducendo di conseguenza la trasparenza del processo, come lamentato da diversi membri del Parlamento europeo, in occasione delle audizioni di funzionari della Commissione davanti a INTA e AGRI. La Commissione sostiene di aver rispettato pienamente gli obblighi procedurali e informativi previsti dall'art. 218(10) TFUE e dall'Accordo interistituzionale tra Commissione e Parlamento europeo, avendo trasmesso tempestivamente al Parlamento europeo tutte le decisioni rilevanti adottate tra luglio e ottobre. In occasione delle audizioni presso AGRI e INTA, membri del Parlamento europeo hanno sostenuto che in realtà la Commissione non avesse garantito un flusso completo e tempestivo dei documenti negoziali³⁷.

L'altro aspetto da evidenziare è l'entrata in vigore a titolo provvisorio dell'Accordo in forma di scambio di lettere a fronte di una richiesta già avanzata dal Parlamento europeo di non procedere in tal senso prima che questa istituzione possa esprimersi³⁸. È evidente che l'assenso, previsto dall'art. 218, par. 6 del TFUE dovrà essere ottenuto prima dell'adozione della decisione di conclusione dell'Accordo.

La decisione del Consiglio che fissa la posizione UE nel Consiglio di associazione UE-Marocco è adottata ai sensi dell'art. 207 TFUE e dell'art. 218(9) TFUE³⁹, quindi rientra nel meccanismo di definizione della posizione dell'Unione negli organi istituiti da un accordo internazionale e consente modifiche tecniche del protocollo (es. regole di origine) senza coinvolgimento del Parlamento europeo. Questo, tuttavia, non esaurisce il quadro giuridico complessivo, perché le modifiche che incidono in modo più sostanziale sull'accordo (come lo scambio di lettere del 2025) seguono, come detto, la procedura dell'art. art. 218, par. 6 TFUE e richiedono l'assenso del Parlamento europeo⁴⁰, con

³⁷ Sicuramente va segnalata una scarsa trasparenza nell'accesso ad atti rilevanti come la proposta della Commissione di decisione di conclusione dell'Accordo, compresa quindi la relazione di accompagnamento, che non è reperibile sul sito Eur-lex né sul sito Legislative Observatory che la menziona senza rendere disponibile l'accesso; il testo è riportato sul sito della ong Western Sahara Resource Watch, cfr. il sito <https://wsrw.org/en/news/commission-pushes-eu-morocco-trade-deal-ignoring-democratic-processes-and-saharawi-rights>.

³⁸ Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 5 luglio 2016 su una nuova strategia innovativa e orientata al futuro sul commercio e gli investimenti (2015/2105(INI), punto 36: «invita la Commissione a non chiedere l'applicazione provvisoria degli accordi commerciali, compresi i capitoli commerciali degli accordi di associazione, prima che il Parlamento dia la sua approvazione; ricorda che ciò comprometterebbe gravemente i diritti del Parlamento e creerebbe una potenziale incertezza giuridica in relazione agli altri firmatari dell'accordo e agli operatori economici interessati». Nel 2017, l'allora Commissario al commercio aveva, rispondendo ad una interrogazione scritta, affermato che tale era la posizione della Commissione. Si veda la risposta all'interrogazione numero 007582/2016(ASW), cfr. il sito https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2016-007582-ASW_EN.html.

³⁹ Si veda la decisione 2025/2023, cit. La decisione è fondata sull'art. 207, par. 4, primo comma, in combinato disposto con l'art. 218, par. 9.

⁴⁰ Come ovviamente riconosciuto tra l'altro anche dal Commissario Šefčovič nella sua risposta all'interrogazione scritta E-003920/2025(ASW), cfr. il sito https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2025-003920-ASW_EN.html.

conseguente distinzione tra livello «interno-tecnico» (art. 218, par. 9) e livello «internazionale-sostanziale» (art. 218, par. 6).

In questo contesto si inseriscono due risoluzioni presentate da due gruppi del Parlamento europeo relativi all'adozione del regolamento delegato 2025/2652 sopra analizzato.

La prima mozione è stata presentata dal gruppo del Partito Popolare Europeo (PPE)⁴¹ e la seconda dal gruppo dei Patrioti per l'Europa (PfE)⁴². Ambedue le risoluzioni si oppongono all'adozione del regolamento. La mozione presentata dal gruppo PfE privilegia un'impostazione politico-geopolitica che contesta l'adattamento delle regole UE agli accordi internazionali con il Marocco (lettera N); oltre a rivendicare la piena autonomia normativa dell'Unione, il gruppo contesta alla Commissione di aver oltrepassato i limiti delle proprie competenze esecutive e, attraverso un atto delegato, aver modificato elementi essenziali della disciplina sull'origine e la tracciabilità, che dovrebbero invece restare intangibili rispetto a influenze esterne (lettera N, e punto 2). Interessante notare che la risoluzione è ancorata alle aspettative dei cittadini: viene citato Eurobarometro per cui per il 46% dei cittadini l'origine geografica è il fattore più importante (lettera O).

La risoluzione del PPE si fonda su una lettura giuridico-istituzionale centrata sulla giurisprudenza della Corte di giustizia (lettera A) e sulla tutela del consumatore attraverso la chiarezza dell'origine dei prodotti (lettera B, punto E). Più precisamente, la proposta di risoluzione del PPE si sofferma criticamente sulla scelta di permettere l'indicazione regionale in etichetta e considera che tale approccio rischia di creare un pericoloso precedente idoneo a pregiudicare, in prospettiva, la tutela dei consumatori e dei produttori agricoli dell'Unione. Nella risoluzione si sottolinea che un atto delegato non può legittimare riferimenti regionali ambigui, contrastanti con il diritto doganale dell'Unione nel quale l'applicazione delle preferenze tariffarie è legata al Paese e non alla regione di origine (punto D).

Sotto il profilo istituzionale e politico appare significativo l'esito delle votazioni: nessuna delle due mozioni ha raggiunto il numero sufficiente di voti ma quella del PPE ha sfiorato la soglia richiesta, raccogliendo 359 voti a favore, 188 voti contrari e 76 astensioni⁴³. La circostanza che la risoluzione sia stata respinta per un margine

⁴¹ Proposta di risoluzione sul regolamento delegato della Commissione del 16 ottobre 2025 che modifica il regolamento delegato (UE) 2023/2429 per quanto riguarda l'etichettatura dell'origine della frutta e della verdura provenienti dal territorio non autonomo del Sahara occidentale (C (2025)06948 - 2025/2943(DEA), [B10-0506/2025](#) del 20 novembre 2025.

⁴² Proposta di risoluzione del Parlamento europeo sul regolamento delegato della Commissione del 16 ottobre 2025 che modifica il regolamento delegato (UE) 2023/2429 per quanto riguarda l'etichettatura dell'origine della frutta e della verdura provenienti dal territorio non autonomo del Sahara occidentale (C (2025)06948 - 2025/2943(DEA)), [B10-0503/2025](#) del 20 novembre 2025.

⁴³ Diverso l'esito per la mozione dei patrioti, che ha ottenuto 157 voti a favore, 465 voti contrari e 20 astensioni. Per i risultati, cfr. sito <https://mepwatch.eu/10/>.

estremamente ristretto, pari a pochi voti rispetto alla maggioranza assoluta richiesta, è indicativa della forte sensibilità politica della questione, tanto più considerando il ruolo del PPE quale principale gruppo di sostegno dell'attuale Commissione. Tale risultato conferma l'esistenza di un forte disallineamento di una parte significativa dei membri del Parlamento con le scelte della Commissione e può essere letta come un segnale rilevante in vista di futuri voti relativi alla conclusione dell'Accordo del 2025.

Si consideri che nei dibattiti parlamentari, in particolare in sede di commissione AGRI, è emersa la preoccupazione di alcuni eurodeputati circa l'impatto della disciplina dell'origine sull'afflusso di prodotti ortofrutticoli provenienti dalle regioni del Sahara Occidentale sotto controllo marocchino. In tale prospettiva, la definizione dell'origine e le eventuali esclusioni o restrizioni possono essere lette non solo in termini giuridici, ma anche come fattori suscettibili di incidere sugli equilibri del mercato agricolo europeo e sulla concorrenza nel settore. In questo contesto, la tutela dei consumatori e la coerenza del sistema doganale diventano strumenti con cui il Parlamento cerca di affermare un ruolo più attivo, e non soltanto formale.

In ogni caso, tali mozioni rappresentano la volontà di gruppi del Parlamento di riappropriarsi di una funzione di controllo su una materia che, pur presentata come puramente tecnica, incide direttamente sull'efficacia della sentenza della Corte e sul rispetto del diritto internazionale.

5. La riattivazione del contenzioso e i nuovi ricorsi del Fronte Polisario.

Poche settimane dopo l'adozione dell'Accordo, il Fronte Polisario ha proposto due ricorsi dinanzi al Tribunale dell'Unione europea. Il primo riguarda l'annullamento della decisione del Consiglio che stabilisce la posizione dello stesso in seno al Consiglio di associazione UE-Marocco⁴⁴. Il secondo l'annullamento della decisione del Consiglio relativa alla firma e applicazione provvisoria dell'Accordo in forma di scambio di lettere del 2025 (che modifica i Protocolli 1 e 4)⁴⁵. Si tratta di atti distinti ma funzionalmente collegati in quanto la decisione 2025/2023 è la parte operativa e tecnica che trova il

⁴⁴ Ricorso proposto il 26 dicembre 2025, [causa T-907/25](#), *Fronte Polisario c. Consiglio*. Il Fronte Polisario chiede l'annullamento della Decisione (UE) 2025/2023 del Consiglio, del 2 ottobre 2025, relativa alla posizione da adottare, a nome dell'Unione europea, in seno al Consiglio di associazione istituito dall'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da un lato, e il Regno del Marocco, per quanto riguarda la modifica del protocollo n. 4 di detto accordo relativo alla definizione della nozione di «prodotti originari» e ai metodi di cooperazione amministrativa.

⁴⁵ Ricorso proposto il 27 dicembre 2025, [causa T-908/25](#), *Fronte Polisario c. Consiglio*, in cui si chiede l'annullamento della decisione (UE) 2025/2022 del Consiglio, del 2 ottobre 2025, relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione provvisoria dell'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il Regno del Marocco relativo alla modifica dei protocolli n. 1 e n. 4 dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra.

fondamento nella decisione (o più correttamente, nell'Accordo internazionale) che stabilisce la soluzione adottata.

Sotto il profilo procedurale, viene contestato il ricorso all'applicazione provvisoria dell'accordo, la carenza dei flussi informativi e la conseguente elusione della procedura di parere conforme. Per quanto riguarda l'applicazione della procedura conforme questa dovrebbe essere attivata dal Consiglio prima dell'adozione della decisione di conclusione dell'Accordo, ma è chiaro che l'applicazione provvisoria dell'Accordo incide sulla situazione nel Sahara occidentale. Oltre a questo, il ritardo nell'acquisizione del consenso del Parlamento (che potrebbe ovviamente mancare) comprime il controllo democratico e marginalizza il Parlamento europeo. Tale dinamica conferma le criticità relative alla trasparenza negoziale, già lamentate da numerosi membri del Parlamento, e trova riscontro nel quinto motivo di ricorso, incentrato sulla violazione del principio di leale cooperazione e dell'Accordo quadro⁴⁶ del 2010⁴⁷.

Sotto il profilo dei rapporti interistituzionali e la competenza, la censura relativa alla violazione dell'art. 218, par. 9, TFUE – pur non essendo ancora dettagliata nel testo del ricorso – suggerisce che l'atto impugnato (decisione 2025/2023) ecceda i limiti della procedura semplificata, incidendo su elementi sostanziali dell'accordo che richiederebbero basi giuridiche diverse.

I motivi sostanziali di ricorso investono direttamente la qualificazione territoriale e giuridica del Sahara occidentale. In particolare, l'ottavo motivo riguarda gli errori materiali relativi alla designazione di regioni amministrative, «Dakhla Oued Ed-Dahab» e «Laâyoune-Sakia El Hamra» che sono per il ricorrente inesistenti o fittizie. Si contesta l'individuazione del reale territorio di origine dei prodotti, che coinciderebbe, invece, con il Sahara occidentale. Il nono motivo verte sull'erronea qualificazione del Sahara occidentale, territorio non autonomo, come parte integrante di presunte «regioni marocchine». Tali censure investono l'aspetto centrale del nuovo Accordo, poiché contestano la qualificazione giuridica del territorio interessato e, quindi, l'ambito di applicazione dell'Accordo, come si è visto sopra.

⁴⁶ L'Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea del 20 ottobre 2010 è stato oggetto di una revisione conclusasi il 9 settembre 2025. Il nuovo Accordo quadro aggiornato è presentato come strumento che potenzia significativamente i diritti del Parlamento, garantendo un accesso tempestivo alle informazioni e un'influenza più incisiva in ogni fase dei negoziati internazionali e commerciali. Tuttavia, esso sembra presentare criticità sistemiche - già sollevate dal Consiglio dell'UE in merito alla coerenza con i Trattati e all'accesso alle informazioni - che non è possibile approfondire in questa sede, ma che confermano la complessità dell'attuale fase di transizione nei rapporti interistituzionali. Si veda la [proposta di revisione 2025/2243 \(ACI\)](#) dell'Accordo quadro Parlamento-Commissione. Si veda anche la [lettera inviata dal Consiglio](#) alla Presidente del Parlamento e alla Presidente della Commissione.

⁴⁷ Ricorso *Fronte Polisario c. Consiglio*, causa T-907/25, cit., quinto motivo: mancata informazione del Parlamento europeo e sulla violazione del principio di leale cooperazione, dei principi democratici e dell'accordo quadro del 2010 sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, considerati congiuntamente.

Altri motivi sostanziali del ricorso, in particolare il nono, l'undicesimo e il dodicesimo, richiamano i principi elaborati dalla Corte di giustizia in materia di *status* del Sahara occidentale, autodeterminazione ed effetto relativo dei trattati, al fine di sostenere l'incompatibilità della soluzione adottata dal Consiglio con tali principi giurisprudenziali. L'assenza del consenso da parte del popolo saharawi non è espressamente menzionata ma deve ritenersi logicamente e giuridicamente assorbita nel motivo relativo alla lesione del diritto all'autodeterminazione.

Merita attenzione il sedicesimo motivo (in causa T-907/25) che si configura come una eccezione di illegittimità articolata in più censure autonome.

Come nei ricorsi precedenti vi è un richiamo alla «violazione dei diritti umani in quanto principi e valori essenziali dell'Unione che guidano la sua azione sulla scena internazionale» e alla «violazione del diritto internazionale umanitario» e del diritto internazionale penale. Si tratta di censure già sollevate in ricorsi precedenti ma che non sono state valutate dalla Corte. Attraverso il riferimento ai meccanismi di condizionalità presenti negli accordi dell'Unione, in particolare alla clausola «elemento essenziale», vengono evidenziate presunte carenze sistemiche sia sul piano procedurale sia su quello sostanziale del diritto dell'Unione. Ne risulta una contestazione che non si limita alla legittimità dell'atto impugnato, ma investe più in generale il comportamento delle istituzioni dell'Unione rispetto ai valori identitari, quali il rispetto dei diritti fondamentali, la democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto del diritto internazionale.

Il richiamo al diritto internazionale umanitario sembra volto a rafforzare la qualificazione del Sahara occidentale come territorio non autonomo. In tal modo, il Fronte Polisario conferma la volontà di sottrarre la controversia alla logica di un ordinario rapporto commerciale, per far emergere questioni di fondo più delicate già sollevate nei precedenti ricorsi.

6. Conclusioni: la dinamica ripetitiva e i limiti di effettività del controllo giurisdizionale nell'azione esterna dell'Unione.

Il contributo ha analizzato la giurisprudenza della Corte di giustizia sul Sahara occidentale e le misure adottate dalle istituzioni per estendere ai prodotti di quel territorio le preferenze tariffarie stabilite nel quadro dell'Accordo di liberalizzazione commerciale con il Marocco. L'analisi ha evidenziato il contrasto tra la giurisprudenza della Corte e la reiterazione di soluzioni istituzionali non coerenti con le pronunce del giudice di Lussemburgo; una dinamica che, alimentata dalla strategia contenziosa del Fronte Polisario, concorre a ridefinire il ruolo e l'autorità della Corte stessa.

Quanto al primo aspetto esaminato, appare cruciale il ruolo della Corte di giustizia nel definire con sempre maggiore precisione il principio dell'effetto relativo degli accordi, della necessità del consenso del popolo saharawi, dell'applicazione territoriale

dell'Accordo, della distinzione tra territorio del Marocco e del Sahara Occidentale. Il giudice di Lussemburgo ha tracciato in maniera inequivocabile il perimetro di legalità entro cui le istituzioni devono muoversi.

In merito al secondo profilo, l'analisi ha evidenziato come le istituzioni abbiano continuato a proporre soluzioni normative che, pur riformulate sul piano formale e presentate come conformi ai vincoli giurisprudenziali, mantengono profili di criticità alla luce delle statuizioni della Corte. Si pensi, in particolare, alla mancata distinzione tra il territorio del Marocco e del Sahara occidentale, alla individuazione di benefici legati a interventi infrastrutturali che, pur avendo una ricaduta sul territorio, non sono specificatamente connessi allo sfruttamento delle risorse naturali, all'assenza di procedure volte ad acquisire il consenso del popolo saharawi. Si inserisce in questo contesto la complessa dinamica interistituzionale generata dalla necessità di concludere un nuovo accordo entro i termini perentori indicati dalla Corte. Questa situazione si è tradotta, di fatto, in una significativa compressione del dibattito democratico e del ruolo del Parlamento. Quest'ultimo ha reagito contestando tale prassi e ha attivato un controllo sugli atti della Commissione volti a tradurre in norme tecniche le decisioni assunte in sede di accordo.

In terzo luogo, la riattivazione del contenzioso con i nuovi ricorsi del Fronte Polisario, evidenzia il ruolo della Corte come sede permanente in cui si cerca la soluzione di una controversia che richiederebbe una composizione di natura negoziale, politica e diplomatica fondata sul coinvolgimento di tutte le parti interessate.

Il limite della soluzione giurisprudenziale è reso evidente dall'assenza di un esito risolutivo, in quanto alla sentenza della Corte fa seguito una attuazione che viene contestata e che conduce ad una nuova sentenza, in un processo che appare infinito. L'attivismo del Fronte Polisario rivela, paradossalmente, i limiti della effettività giurisdizionale europea di fronte a interessi strategici ed economici degli Stati membri.

Merita osservare che il controllo del Parlamento sulla Commissione, se esercitato utilizzando i parametri indicati dalle sentenze della Corte, contribuisce a consolidare il ruolo di quest'ultima come arbitro dei valori dell'Unione. Tuttavia, emerge un cortocircuito sistemico nel momento in cui questo controllo non conduce ad una modifica sostanziale dell'atteggiamento delle istituzioni.

In definitiva, la trasformazione della Corte in un foro permanente di regolazione del conflitto sottolinea un limite strutturale del sistema: l'effettività delle sentenze rischia di essere svuotata di contenuto se l'adattamento formale delle istituzioni serve solo a differire il problema, innescando un nuovo ciclo di contenzioso. Tale dinamica incide sulla credibilità dell'Unione Europea quale attore globale. Sebbene l'Unione definisca la propria identità attorno a valori quali democrazia e *rule of law* (artt. 3, par. 5, e 21 TUE), le misure adottate non sembrano tradursi in una piena applicazione degli obblighi internazionali.

Tale difficoltà emerge non solo nei rapporti con i soggetti terzi, ma anche sul piano interno. I profili procedurali esaminati - concernenti le modalità di svolgimento dei negoziati e la limitata trasparenza - sono indicativi di una criticità nel garantire il controllo democratico e la trasparenza. In questo quadro, la reazione del Parlamento assume un significato emblematico. Questa istituzione, pur marginalizzata, ha tentato di contestare soluzioni tecniche distanti dal dettato della Corte. Tuttavia, la circostanza che non sia riuscita a imporre un reale cambio di rotta alla Commissione conferma il cortocircuito: il controllo democratico viene attivato, ma risulta incapace di scalfire le priorità geopolitiche e gli interessi economici degli Stati membri.

Sebbene la contraddizione tra interessi strategici e valori non sia un fenomeno nuovo nell'azione esterna dell'Unione, il caso del Sahara occidentale assume un significato particolare in quanto è la prova più avanzata della crisi di effettività del diritto dell'Unione quando prevalgono priorità di ordine geopolitico e l'esigenza di mantenere relazioni bilaterali ritenute essenziali per gli equilibri nel Mediterraneo.

ABSTRACT: Il contributo esamina la giurisprudenza della Corte di giustizia e le successive risposte delle istituzioni dell'Unione in materia di applicazione degli accordi UE-Marocco al Sahara occidentale. Tale analisi evidenzia la tensione tra i chiarimenti apportati dai giudici di Lussemburgo e le soluzioni adottate dal Consiglio e dalla Commissione che evidenziano una marcata distanza dalle statuizioni della Corte. Questa divergenza alimenta una dinamica ripetitiva: alla censura giurisprudenziale segue una rimodulazione degli accordi, la quale genera a sua volta un nuovo ricorso. La reiterazione del contenzioso rischia di generare significative ricadute sistemiche riflettendosi anche sul piano interno. In particolare, la ricerca di soluzioni giustificate da una prospettata urgenza si è tradotta in una marginalizzazione del Parlamento europeo, il quale però ha cercato di recuperare spazi di intervento attraverso lo scrutinio politico della Commissione in sede di commissioni parlamentari (AGRI e INTA) e il sindacato sugli atti delegati. In definitiva, la resistenza delle istituzioni politiche mette a repentaglio l'effettività delle sentenze e la coerenza dell'identità esterna dell'Unione. Il caso rappresenta un esempio significativo per riflettere sul limite del controllo giurisdizionale quando questo si scontra con interessi geostrategici prioritari, ponendo dubbi sulla coerenza dell'UE e mettendo in questione l'effettiva osservanza del principio della *rule of law* nell'azione esterna dell'Unione.

PAROLE CHIAVE: Sahara occidentale; controllo giurisdizionale; accordo di associazione UE-Marocco; etichettatura e origine; prerogative del Parlamento europeo.

Effectiveness of Judicial Review and Institutional Persistence: The Recurring Pattern in Western Sahara Litigation

ABSTRACT: *This paper examines the case law of the Court of Justice and the subsequent responses of the EU institutions regarding the application of EU-Morocco agreements to Western Sahara. The analysis highlights the tension between the clarifications provided by the Luxembourg judges and the solutions adopted by the Council and the Commission, which show a marked departure from the Court's rulings. This divergence fuels a repetitive dynamic: judicial censure is followed by a remodelling of the agreements, which in turn generates new litigation. The reiteration of such disputes risks producing significant systemic repercussions, reflecting also on the internal level. In particular, the pursuit of solutions justified by a claimed urgency has resulted in the marginalization of the European Parliament. Nevertheless, the Parliament has sought to regain its role through political scrutiny of the Commission within parliamentary committees (AGRI and INTA) and the oversight of delegated acts. Ultimately, the resistance of the political institutions jeopardizes the effectiveness of the judgments and the coherence of the*

Union's external identity. The case serves as a significant example for reflecting on the limits of judicial review when it encounters priority geostrategic interests, raising doubts about EU consistency and calling into question the effective observance of the rule of law in the Union's external action.

KEYWORDS: Western Sahara; judicial Review; EU-Morocco Association Agreement; labelling and origin; powers of the European Parliament.