

**Causa C-399/22**

**Domanda di pronuncia pregiudiziale**

**Data di deposito:**

15 giugno 2022

**Giudice del rinvio:**

Conseil d'État (Francia)

**Data della decisione di rinvio:**

9 giugno 2022

**Ricorrente:**

Confédération paysanne

**Resistenti:**

Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

---

**CONSEIL D'ÉTAT (Consiglio di Stato, Francia)**

in sede

contenziosa

[OMISSIS]

Decisione del 9 giugno 2022

Visto il seguente procedimento:

Con ricorso, memoria e memoria di replica, registrati il 2 ottobre 2020 nonché il 12 novembre e il 15 dicembre 2021 presso la segreteria del contenzioso del Conseil d'Etat (Consiglio di Stato, Francia), la Confédération paysanne chiede che quest'ultimo voglia:

1) annullare per eccesso di potere la decisione implicita di rifiuto del ministre de l'agriculture et de l'alimentation (Ministro dell'Agricoltura e dell'Alimentazione,

Francia) e del ministre de l'économie, des finances et de la relance (Ministro dell'Economia, delle Finanze e del Rilancio, Francia) di emettere un decreto che vieti l'importazione di alcuni prodotti agricoli originari del Sahara occidentale a norma dell'articolo 23 bis del code des douanes (codice doganale francese);

2) ingiungere al Ministro dell'Economia, delle Finanze e del Rilancio e al Ministro dell'Agricoltura e dell'Alimentazione di emanare, a norma dell'articolo 23 bis del codice doganale, entro due mesi dall'emananda decisione, un decreto che vieti l'importazione di pomodori ciliegia e meloni originari del Sahara occidentale a condizioni non conformi al diritto dell'Unione europea;

3) in subordine, sottoporre, in via pregiudiziale, alla Corte di giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni: in primo luogo, se, tenuto conto dello status separato e distinto del Sahara occidentale, il diritto dell'Unione europea, e in particolare i regolamenti n. 1308/2013, n. 543/2011 e n. 1169/2011, debba essere interpretato nel senso che, nell'ambito dell'obbligo di indicazione dell'origine dei prodotti ortofrutticoli freschi sugli imballaggi e sulle confezioni, esso imponga di indicare tale primo territorio al posto del Marocco, in secondo luogo, se l'autorizzazione rilasciata a tal riguardo alle autorità marocchine consenta loro di effettuare controlli di conformità sui prodotti originari di tale territorio e, da ultimo, se la decisione 2019/217 del Consiglio, del 28 gennaio 2019, relativa alla conclusione dell'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il Regno del Marocco relativo alla modifica dei protocolli n. 1 e n. 4 dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra, deroghi alle norme applicabili alla determinazione dell'origine non preferenziale, come definita dal codice doganale dell'Unione, e, in caso affermativo, se tale decisione sia conforme al diritto primario dell'Unione.

[OMISSIS]

La Confédération paysanne sostiene che:

- la decisione impugnata le arreca pregiudizio;
- i ministri competenti non potevano legittimamente astenersi dall'esercitare la competenza conferita loro dall'articolo 23 bis del codice doganale;
- la decisione impugnata, nei limiti in cui rifiuta di fare riferimento, quanto all'origine dei prodotti di cui trattasi, ai confini riconosciuti a livello internazionale, sia per la fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, in particolare per quanto riguarda l'etichettatura dei prodotti ortofrutticoli, sia per i controlli di conformità e per i certificati di conformità applicabili ai pomodori e ai meloni provenienti dal Sahara occidentale viola l'articolo 74 del regolamento n. 1308/2013, gli articoli 3, paragrafi 1 e 2, 5, paragrafo 1, e 8 del regolamento n. 543/2011, il regolamento n. 1169/2011, l'articolo 60 del codice doganale dell'Unione europea, l'articolo 31 del regolamento delegato 2015/2446, del 28 luglio 2015, nonché la posizione adottata dalla Commissione europea,;

- essa viola l'articolo 9 [paragrafo 1], lettera i), l'articolo 26, paragrafo 2, lettera a), e l'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1169/2011, come interpretato alla luce della sentenza C-104/16 della Corte di giustizia dell'Unione europea relativa all'indicazione del territorio di provenienza dei prodotti alimentari, dal momento che i «prodotti alimentari nazionali» ai sensi dell'articolo 23 bis del codice doganale rientrano nell'ambito di applicazione di tale regolamento, che i prodotti interessati sono raccolti nel Sahara occidentale e che l'indicazione «Origine: Marocco» è conseguentemente errata;

- [OMISSIS]

Con controricorsi, registrati il 12 novembre 2021 e il 15 febbraio 2022, il Ministro dell'Economia, delle Finanze e del Rilancio ha chiesto il rigetto del ricorso. Quest'ultimo sostiene, in via principale, che il ricorso è irricevibile, in quanto la decisione implicita impugnata non costituisce un atto impugnabile con ricorso per eccesso di potere, e, in subordine, che i motivi dedotti sono infondati.

Con controricorso, registrato il 15 novembre 2021, il Ministero dell'Agricoltura e dell'Alimentazione ha chiesto il rigetto del ricorso, associandosi alle osservazioni presentate dal Ministro dell'Economia, delle Finanze e del Rilancio.

[OMISSIS] [considerazioni relative al procedimento nazionale]

Visti gli altri documenti del fascicolo;

Visti:

- [OMISSIS]
- il Trattato sull'Unione europea;
- il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 267;
- l'Accordo euromediterraneo del 26 febbraio 1996 che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra;
- la decisione (UE) 2019/217 del Consiglio, del 28 gennaio 2019, relativa alla conclusione dell'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il Regno del Marocco relativo alla modifica dei protocolli n. 1 e n. 4 dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra;
- il regolamento [di esecuzione] (UE) n. 543/2011 della Commissione, del 7 giugno 2011, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 nei settori degli ortofrutticoli freschi e degli ortofrutticoli trasformati;

- il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori;
- il regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione;
- il regolamento n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, che ha sostituito il regolamento (CE) n. 1234/2007;
- il regolamento delegato (UE) n. 2015/2446 della Commissione, del 28 luglio 2015;
- il regolamento di esecuzione (UE) n. 2017/892 della Commissione, del 13 marzo 2017, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i settori degli ortofrutticoli e degli ortofrutticoli trasformati;
- [OMISSIS]
- il code des douanes (codice doganale francese);
- [OMISSIS]

[OMISSIS]

Considerando quanto segue:

- 1 La Confédération paysanne ha chiesto al Ministro dell'Economia, delle Finanze e del Rilancio e al Ministro dell'Agricoltura e dell'Alimentazione di emanare, in applicazione dell'articolo 23 bis del code des douanes (codice doganale), un decreto che vieti l'importazione di pomodori ciliegia e di meloni «charentais» raccolti nel territorio del Sahara occidentale, adducendo che tale territorio non appartiene al Regno del Marocco e che, di conseguenza, l'etichettatura di tali prodotti come originari del Marocco viola le disposizioni del diritto dell'Unione relative all'informazione dei consumatori sull'origine dei prodotti ortofrutticoli messi in vendita. Essa chiede l'annullamento, per eccesso di potere, del rifiuto implicito opposto alla sua domanda dai due ministri summenzionati.
- 2 Ai sensi dell'articolo 23 bis del code des douanes (codice doganale): «*Fatta salva l'applicazione degli accordi internazionali, le importazioni di alimenti, materiali e prodotti di ogni genere e origine, che non rispettano gli obblighi legislativi o regolamentari imposti in termini di commercializzazione o di vendita agli alimenti, ai materiali o a prodotti simili nazionali possono essere vietate o regolamentate tramite decreti congiunti del Ministro dell'Economia e delle Finanze, del Ministro responsabile delle risorse e del Ministro dell'Agricoltura responsabile del controllo delle frodi*».

Sull'eccezione di irricevibilità sollevata dal Ministro dell'Economia, delle Finanze e del Rilancio:

- 3 [OMISSIS]. [Considerazione di diritto nazionale irrilevante ai fini della controversia]

Sulla legittimità del rifiuto del Ministro dell'Economia, delle Finanze e del Rilancio e del Ministro dell'Agricoltura e dell'Alimentazione di vietare le importazioni di prodotti ortofrutticoli provenienti dal Sahara occidentale:

- 4 [OMISSIS]

- 5 [OMISSIS][Considerazioni di diritto nazionale irrilevanti ai fini della controversia].

- 6 [L]a Confédération paysanne sostiene che la decisione impugnata viola gli articoli 74 e 76 del regolamento n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, gli articoli 3, paragrafi 1 e 2, 5, paragrafo 1, e 8 del regolamento n. 543/2011 della Commissione, del 7 giugno 2011, l'articolo 26 del regolamento n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, l'articolo 60 del codice doganale dell'Unione europea, l'articolo 31 del regolamento delegato n. 2015/2446 della Commissione, del 28 luglio 2015, nonché la posizione della Commissione europea, in quanto tale decisione rifiuta di fare riferimento, quanto all'origine dei prodotti alimentari di cui trattasi, ai confini riconosciuti a livello internazionale, sia per la fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, in particolare per quanto riguarda l'etichettatura dei prodotti ortofrutticoli, sia per i controlli di conformità ed i certificati di conformità applicabili ai pomodori e ai meloni provenienti dal Sahara occidentale. Essa sostiene inoltre che la decisione impugnata viola l'articolo 9, paragrafo 1, l'articolo 26, paragrafo 2, lettera a), e l'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1169/2011, come interpretato dalla sentenza C-104/16 della Corte di giustizia dell'Unione europea relativa all'indicazione del territorio di provenienza dei prodotti alimentari, dal momento che i «prodotti alimentari nazionali», ai sensi dell'articolo 23 bis del code des douanes (codice doganale), rientrano nell'ambito di applicazione di tale regolamento, che i prodotti interessati sono raccolti nel Sahara occidentale e che l'indicazione del Marocco come origine è conseguentemente errata.

- 7 [OMISSIS].

- 8 Ai sensi dell'articolo 9 del regolamento n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori: «1. Conformemente agli articoli da 10 a 35 e fatte salve le eccezioni previste nel presente capo, sono obbligatorie le seguenti indicazioni: (...) i) il paese d'origine o il luogo di provenienza ove previsto all'articolo 26; (...)». Ai sensi dell'articolo 26 del medesimo regolamento: «(...) 2. L'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza è obbligatoria: a) nel caso in cui l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore in merito al

*paese d'origine o al luogo di provenienza reali dell'alimento, in particolare se le informazioni che accompagnano l'alimento o contenute nell'etichetta nel loro insieme potrebbero altrimenti far pensare che l'alimento abbia un differente paese d'origine o luogo di provenienza; (...)*». Ai sensi dell'articolo 76 del regolamento n. 1308/2013, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli: «1. Inoltre, ove inerente alle norme di commercializzazione applicabili di cui all'articolo 75, i prodotti del settore degli ortofrutticoli destinati alla vendita al consumatore come prodotti freschi possono essere commercializzati soltanto se rispondono a criteri di qualità sanitaria, di equità e di commerciabilità e se è indicato il paese di origine. 2. Le norme di commercializzazione di cui al paragrafo 1, ed eventuali norme di commercializzazione applicabili al settore degli ortofrutticoli stabilite conformemente alla presente sottosezione, si applicano a tutte le fasi della commercializzazione, compresi l'importazione (...) 3. Il detentore di prodotti del settore degli ortofrutticoli per i quali sono state stabilite norme di commercializzazione non espone, mette in vendita, consegna o commercializza in alcun modo tali prodotti all'interno dell'Unione se non in conformità a dette norme ed è responsabile di tale conformità. (...)». Il regolamento di esecuzione n. 543/2011 della Commissione, che con le sue disposizioni specifica il contenuto della norma di commercializzazione generale applicabile ai prodotti ortofrutticoli, tra cui il melone, e stabilisce una norma specifica per i pomodori, include tra le indicazioni obbligatorie da apporre sull'imballaggio, sulle fatture e sui documenti di accompagnamento e al momento della vendita al dettaglio, da un lato, l'identificazione dell'indirizzo dell'imballatore e dello speditore e, dall'altro, il nome completo del paese di origine del prodotto, a cui si aggiunge, «eventualmente», per i pomodori, la «zona di produzione». L'articolo 134 del regolamento n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice doganale dell'Unione dispone quanto segue: «1. Le merci introdotte nel territorio doganale dell'Unione sono soggette, dal momento della loro introduzione, a vigilanza doganale e possono subire controlli doganali. Se del caso, esse sono soggette a tali divieti e restrizioni, giustificati, tra l'altro, da motivi di moralità pubblica, ordine pubblico, pubblica sicurezza, tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o preservazione dei vegetali, tutela dell'ambiente, protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, e tutela della proprietà industriale o commerciale, compresi i controlli sui precursori di droghe, sulle merci che violano taluni diritti di proprietà intellettuale e sui contanti, nonché all'applicazione di misure di conservazione e gestione delle risorse ittiche e di misure di politica commerciale. Esse restano soggette a tale vigilanza per tutto il tempo necessario a determinare la loro posizione doganale e non possono essere rimosse senza l'autorizzazione delle autorità doganali. Fatto salvo l'articolo 254, le merci unionali non sono più soggette a vigilanza doganale una volta determinata la loro posizione doganale. Le merci non unionali rimangono sotto vigilanza doganale finché non cambiano posizione doganale o non sono uscite dal territorio doganale dell'Unione o non vengono distrutte.

- 9 Dall'insieme di tali disposizioni risulta che il requisito dell'indicazione del paese o del territorio di origine, che è finalizzato alla fornitura di informazioni al consumatore e che quindi ha il carattere di elemento di una norma di commercializzazione, in linea di principio, deve essere rispettato sin dall'importazione. Tuttavia, nessuno di questi regolamenti conferisce espressamente agli Stati membri la competenza ad adottare misure, siano esse individuali o generali, che vietino l'importazione di prodotti non conformi, allorché una siffatta misura potrebbe giustificare, in particolare nel caso in cui l'inosservanza delle condizioni di importazione sia così massiccia da rendere difficile l'espletamento di molti controlli a valle una volta distribuiti i prodotti nel territorio dell'Unione, l'adozione a livello nazionale di un divieto di importazione di prodotti ortofrutticoli provenienti da un determinato paese. Pertanto, la risposta ai motivi sollevati con il ricorso della Confédération paysanne dipende, in primo luogo, dalla questione se le disposizioni del regolamento n. 1169/2011, del regolamento n. 1308/2013, del regolamento n. 543/2011 e del regolamento n. 952/2013 debbano essere interpretate nel senso che consentono a uno Stato membro di adottare una misura nazionale che vieti le importazioni da un determinato paese di prodotti ortofrutticoli non conformi all'articolo 26 del regolamento n. 1169/2011 e all'articolo 76 del regolamento n. 1308/2013, in quanto non indicano il paese o il territorio di cui sono effettivamente originari, in particolare quando tale inosservanza è massiccia e non può essere facilmente controllata una volta che i prodotti sono entrati nel territorio dell'Unione.
- 10 Inoltre, la Corte di giustizia dell'Unione europea, chiamata a pronunciarsi sulla questione se l'accordo di associazione concluso tra il Marocco e l'Unione europea e gli accordi ad esso subordinati si applicassero al Sahara occidentale, nelle sentenze del 21 dicembre 2016, Consiglio/Front Polisario (causa C-104/16 P) e del 27 febbraio 2018, Western Sahara Campaign UK (causa C-266/16), ha dedotto dai principi di autodeterminazione e dell'effetto relativo dei trattati che il Sahara occidentale non potesse essere considerato come facente parte del Marocco ai sensi di tali disposizioni. Tuttavia, a seguito di queste sentenze, l'Unione europea e il Regno del Marocco hanno concluso un accordo in forma di scambio di lettere, approvato con decisione del Consiglio, del 28 gennaio 2019, che modifica i protocolli n. 1 e n. 4 dell'accordo di associazione euromediterraneo relativi al regime applicabile all'importazione, nell'Unione europea, di prodotti agricoli originari del Marocco e alla definizione della nozione di «prodotti originari», al fine di estendere ai prodotti originari del Sahara occidentale il beneficio delle preferenze tariffarie concesse ai prodotti di origine marocchina esportati nell'Unione. Sebbene questo accordo sia stato annullato dalla sentenza T-279/19 del 29 settembre 2021 del Tribunale dell'Unione europea, i suoi effetti sono stati mantenuti per preservare l'azione esterna dell'Unione e la certezza giuridica dei suoi impegni, in particolare fino alla pronuncia della sentenza della Corte di giustizia che statuisce sull'impugnazione proposta dalla Commissione contro la sentenza del Tribunale. Date tali circostanze, in caso di risposta affermativa alla questione di cui al punto 9, la risposta ai motivi sollevati dalla Confédération paysanne dipende, in secondo luogo, dalla questione se tale accordo in forma di scambio di lettere, debba essere interpretato nel senso che, ai fini

dell'applicazione degli articoli 9 e 26 del regolamento (UE) n. 1669/2011 e dell'articolo 76 del regolamento (UE) n. 1308/2011, da un lato, i prodotti ortofrutticoli raccolti nel territorio del Sahara occidentale hanno come paese di origine il Marocco e, dall'altro, le autorità marocchine sono competenti a rilasciare i certificati di conformità previsti dal regolamento n. 543/2011 ai prodotti ortofrutticoli raccolti in tale territorio.

- 11 In caso di risposta affermativa alla questione di cui al punto 10, la risposta ai motivi del ricorso dipende, in terzo luogo, dalla questione se la decisione del Consiglio, del 28 gennaio 2019, che approva l'accordo in forma di scambio di lettere sia conforme agli articoli 3, paragrafo 5, e 21 del Trattato sull'Unione europea e al principio consuetudinario di autodeterminazione richiamato, in particolare, all'articolo 1 della Carta delle Nazioni Unite.
- 12 Infine, la risposta ai motivi del ricorso dipende, in quarto luogo, dalla questione se, tenuto conto dell'analisi fatta dalla Corte di giustizia sulla situazione di tale territorio nelle sentenze del 21 dicembre 2016, Consiglio/Front Polisario (causa C-104/16 P) e del 27 febbraio 2018, Western Sahara Campaign UK (causa C-266/16) e delle risposte fornite alle questioni precedenti, gli articoli 9 e 26 del regolamento (UE) n. 1669/2011 e l'articolo 76 del regolamento (UE) n. 1308/2011 debbano essere interpretati nel senso che, sia nella fase di importazione che in quella di vendita al consumatore, l'imballaggio dei prodotti ortofrutticoli raccolti nel territorio del Sahara occidentale non può indicare il Marocco come paese d'origine, ma deve indicare il territorio del Sahara occidentale.
- 13 Tali questioni, determinanti ai fini della soluzione della controversia di cui è investito il Conseil d'État (Consiglio di Stato), [OMISSIS] sollevano una seria difficoltà. È pertanto necessario adire la Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e, finché essa non si sia pronunciata, sospendere la decisione sul ricorso della Confédération paysanne.

DECIDE:

Articolo 1: La decisione sul ricorso presentato dalla Confédération paysanne è sospesa sino alla pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea sulle seguenti questioni:

1. Se le disposizioni del regolamento n. 1169/2011, del regolamento n. 1308/2013, del regolamento n. 543/2011 e del regolamento n. 952/2013 debbano essere interpretate nel senso che consentono a uno Stato membro di adottare una misura nazionale che vieti le importazioni provenienti da un determinato paese di prodotti ortofrutticoli non conformi all'articolo 26 del regolamento n. 1169/2011 e all'articolo 76 del regolamento n. 1308/2013 in quanto non indicano il paese o il territorio di cui sono effettivamente originari,

in particolare quando tale inosservanza è massiccia e non può essere facilmente controllata una volta che i prodotti sono entrati nel territorio dell'Unione.

2. In caso di risposta affermativa alla prima questione, se l'accordo in forma di scambio di lettere, approvato con decisione del Consiglio del 28 gennaio 2019, che modifica i protocolli n. 1 e n. 4 dell'accordo di associazione euromediterraneo, del 26 febbraio 1996, che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri e il Marocco, debba essere interpretato nel senso che, ai fini dell'applicazione degli articoli 9 e 26 del regolamento (UE) n. 1669/2011 e dell'articolo 76 del regolamento (UE) n. 1308/2011, da un lato, i prodotti ortofrutticoli raccolti nel territorio del Sahara occidentale hanno come paese di origine il Marocco e, dall'altro, le autorità marocchine sono competenti a rilasciare i certificati di conformità previsti dal regolamento n. 543/2011 ai prodotti ortofrutticoli raccolti in tale territorio.
3. In caso di risposta affermativa alla seconda questione, se la decisione del Consiglio, del 28 gennaio 2019, che approva tale accordo in forma di scambio di lettere, sia conforme agli articoli 3, paragrafo 5, e 21 del trattato sull'Unione europea, e al principio consuetudinario di autodeterminazione richiamato, in particolare, all'articolo 1 della Carta delle Nazioni Unite.
4. Se gli articoli 9 e 26 del regolamento (UE) n. 1669/2011 e l'articolo 76 del regolamento (UE) n. 1308/2011 debbano essere interpretati nel senso che, sia nella fase di importazione che in quella di vendita al consumatore, l'imballaggio dei prodotti ortofrutticoli raccolti nel territorio del Sahara occidentale non può indicare il Marocco come paese di origine, ma deve indicare il territorio del Sahara occidentale.

[OMISSIS] [Formalità]