



# Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
ATHANASIOS RANTOS  
presentate il 19 ottobre 2023<sup>1</sup>

**Cause riunite C-395/22 e C-428/22**

**«Trade Express-L» OOD (C-395/22)**

**«DEVNIA TSIMENT» AD (C-428/22)**

**contro**

**Zamestnik-predsdatel na Darzhavna agentsia «Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi»**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Administrativen sad – Varna (Tribunale amministrativo di Varna, Bulgaria)]

«Rinvio pregiudiziale – Energia – Direttiva 2009/119/CE – Obbligo per gli Stati membri di costituire e mantenere un livello minimo di scorte di petrolio o di prodotti petroliferi – Approvvigionamento delle scorte – Regolamento (CE) n. 1099/2008 – Normativa nazionale che impone agli operatori economici la costituzione di scorte di sicurezza – Obbligo di costituire e di mantenere una scorta di un prodotto petrolifero che non è utilizzato, né collegato all'attività economica di detto operatore»

## I. Introduzione

1. Un operatore economico che importa un determinato tipo di prodotto petrolifero può essere obbligato a costituire una scorta di un altro tipo di prodotto petrolifero ai sensi dell'articolo 3 della direttiva 2009/119/CE<sup>2</sup> e, in caso affermativo, qual è la portata di detto obbligo?

2. Queste sono, essenzialmente, le questioni sollevate dall'Administrativen sad – Varna (Tribunale amministrativo di Varna, Bulgaria), con cui la Corte è invitata ad interpretare, per la prima volta<sup>3</sup>, la direttiva 2009/119 al fine di stabilire il margine di cui godono gli Stati membri nell'ambito dell'adempimento dell'obbligo ad essi incombente di mantenere scorte di sicurezza. Più nello specifico, le due domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione, da un

<sup>1</sup> Lingua originale: il francese.

<sup>2</sup> Direttiva del Consiglio del 14 settembre 2009 che stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi (GU 2009, L 265, pag. 9) come modificata dalla direttiva di esecuzione (UE) 2018/1581 della Commissione, del 19 ottobre 2018 (GU 2018, L 263, pag. 57) (in prosieguo: la «direttiva 2009/119» o la «direttiva attuale»).

<sup>3</sup> Le direttive previgenti 68/414/CEE del Consiglio, del 20 dicembre 1968, che stabilisce l'obbligo per gli Stati Membri della CEE di mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi (GU 1968, L 308, pag. 14) e 2006/67/CE del Consiglio, del 24 luglio 2006, che stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi (GU 26, L 217, pag. 8) sono state alla base di poche sentenze, non pertinenti nel caso di specie (sentenze del 12 dicembre 1990, Hennen Olie, C-302/88, EU:C:1990:455; del 25 ottobre 2001, Commissione/Grecia, C-398/98, EU:C:2001:565, e del 17 luglio 2008, Commissione/Belgio, C-510/07, EU:C:2008:435). La causa pendente C-784/22, Solvay Sodi, solleva questioni analoghe a quelle oggetto delle presenti cause il che giustifica una sospensione sino all'adozione di una decisione che ponga fine al giudizio in queste ultime.

lato, del considerando 33, dell'articolo 1, dell'articolo 2, primo comma, lettere i) e j), nonché dell'articolo 3 e dell'articolo 8 della direttiva 2009/119 (in prosieguo: le «disposizioni pertinenti della direttiva 2009/119») e, dall'altro, dell'articolo 17 e dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

3. Tali domande sono state presentate nell'ambito di controversie che contrappongono la «Trade Express-L» OOD (in prosieguo: la «Trade Express») (causa C-395/22) e la «DEVNIA TSIMENT» AD (in prosieguo: la «Devnia Tsiment») (causa C-428/22) allo Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia «Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi» (vicepresidente dell'Agenzia di Stato «Riserve di Stato e scorte in tempo di guerra», Bulgaria; in prosieguo: il «vicepresidente dell'Agenzia di Stato») in merito alla legittimità dei provvedimenti da quest'ultimo adottati in merito alla costituzione e al mantenimento, da parte di dette due società, di scorte di sicurezza di olio combustibile pesante.

4. In forza della normativa bulgara, gli operatori che, nel corso di un determinato anno, hanno realizzato attività di importazione di prodotti energetici sono tenuti a costituire scorte di sicurezza. Tale normativa limita i tipi di prodotti che compongono le scorte di sicurezza al petrolio greggio e a quattro tipi di prodotti petroliferi. Nel caso di specie, le ricorrenti nel procedimento principale hanno importato in Bulgaria, rispettivamente, due tipi di prodotti rientranti nella voce «Petrolio (petrolio greggio e prodotti petroliferi)», come definita nell'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento (CE) n. 1099/2008<sup>4</sup>, vale a dire coke di petrolio e oli lubrificanti. A causa di dette importazioni, le ricorrenti sono state obbligate a costituire, a proprie spese e con propri mezzi, per un periodo di un anno, una certa quantità di scorte di sicurezza di un altro prodotto petrolifero, vale a dire olio combustibile pesante. Dinanzi al giudice del rinvio, esse contestano, sostanzialmente, detto obbligo, sostenendo di non svolgere alcuna attività economica implicante l'impiego di olio combustibile pesante ed eccependo che l'obbligo di costituire una scorta di sicurezza di detto prodotto avrebbe comportato a loro carico un onere finanziario irragionevole in contrasto sia con le disposizioni della direttiva 2009/119, che con le disposizioni della Carta.

5. È in tale contesto normativo, specifico della Repubblica di Bulgaria<sup>5</sup>, che la Corte sarà chiamata a valutare i poteri di cui dispongono gli Stati membri nel determinare i tipi di prodotti che costituiscono scorte di sicurezza e le condizioni in cui essi possono far gravare sugli operatori economici la costituzione di tali scorte.

<sup>4</sup> Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2008 relativo alle statistiche dell'energia (GU 2008, L 304, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) 2019/2146 della Commissione, del 26 novembre 2019 (GU 2019, L 325, pag. 43) (in prosieguo: il «regolamento n. 1099/2008»).

<sup>5</sup> Soltanto la Repubblica di Bulgaria sembra imporre un regime che richiede a un operatore economico che importa un determinato tipo di prodotto petrolifero di costituire una scorta di un tipo di prodotto petrolifero diverso da quello importato. Tuttavia, in udienza la Commissione europea ha osservato che sulla base delle relazioni redatte in base all'articolo 6 della direttiva 2009/119, in Polonia esiste un regime simile.

## II. Contesto normativo

### A. Diritto dell'Unione

#### 1. Direttive 68/414, 2006/67 e 2009/119

6. Le prime norme in materia di scorte di sicurezza di petrolio o di prodotti petroliferi sono state introdotte con la direttiva 68/414<sup>6</sup> che è stata modificata, da ultimo, dalla direttiva 98/93/CE del Consiglio, del 14 dicembre 1998<sup>7</sup>, e, in seguito, abrogata dalla direttiva 2006/67<sup>8</sup>. La direttiva 2006/67 è stata, a sua volta, abrogata dalla direttiva 2009/119. È quest'ultima direttiva ad essere attualmente in vigore e a trovare applicazione *ratione temporis* nei procedimenti principali.

7. I considerando 2, 5, 8, 10, 11 e 33 della direttiva 2009/119 sono formulati come segue:

«(2) La concentrazione crescente della produzione, il calo delle riserve petrolifere come pure l'aumento del consumo di prodotti petroliferi a livello mondiale sono tutti elementi che contribuiscono ad aumentare i rischi di difficoltà di approvvigionamento.

(...)

(5) A norma della [direttiva del 2006], la valutazione delle scorte viene effettuata sulla base del consumo interno giornaliero medio registrato nell'anno civile precedente. Per contro, gli obblighi di stoccaggio imposti dall'accordo relativo a un programma internazionale per l'energia del 18 novembre 1974 ("accordo AIE") sono valutati sulla base delle importazioni nette di petrolio e di prodotti petroliferi. Per questi motivi e a causa di altre differenze nella metodologia, è opportuno adeguare i metodi di calcolo relativi agli obblighi di stoccaggio e di valutazione delle scorte di sicurezza comunitarie al fine di ravvicinarli a quelli utilizzati nell'ambito dell'applicazione dell'accordo AIE, (...).

(...)

(8) La disponibilità di scorte petrolifere e la salvaguardia dell'approvvigionamento di energia costituiscono elementi essenziali della sicurezza pubblica degli Stati membri e della Comunità. L'esistenza di organismi centrali di stoccaggio (OCS) nella Comunità contribuisce al raggiungimento di questi obiettivi. (...).

(...)

(10) Le scorte petrolifere dovrebbero poter essere detenute in qualsiasi luogo della Comunità, purché si tenga in debito conto l'accessibilità fisica. Di conseguenza, è opportuno che gli operatori economici cui incombono obblighi di stoccaggio possano liberarsi degli stessi delegandoli ad altri operatori economici o a uno qualsiasi degli OCS. Inoltre, se tali obblighi possono essere delegati a un OCS liberamente scelto sul territorio della Comunità dietro versamento di un importo limitato al costo dei servizi forniti, il rischio di pratiche discriminatorie su scala nazionale sarebbe ridotto (...)

<sup>6</sup> In prosieguo: la «direttiva del 1968».

<sup>7</sup> GU 1998, L 358, pag. 100.

<sup>8</sup> In prosieguo: la «direttiva del 2006».

(11) È opportuno che gli Stati membri garantiscano la disponibilità assoluta di tutte le scorte detenute a norma della legislazione comunitaria. Per garantire tale disponibilità, il diritto di proprietà di tali scorte non dovrebbe essere soggetto ad alcuna restrizione o limitazione che potrebbe impedirne l'uso in caso di interruzioni dell'approvvigionamento di petrolio. È opportuno non tenere conto dei prodotti petroliferi di proprietà delle imprese esposte a rischi sostanziali di procedimenti esecutivi nei confronti delle loro attività. Quando un obbligo di stoccaggio è imposto agli operatori, l'avvio di una procedura di fallimento o di concordato potrebbe essere considerato come rivelatore dell'esistenza di un tale rischio.

(...)

(33) Poiché l'obiettivo della presente direttiva, segnatamente il mantenimento di un livello elevato di sicurezza dell'approvvigionamento di petrolio nella Comunità mediante meccanismi affidabili e trasparenti basati sulla solidarietà tra Stati membri nel rispetto delle regole del mercato interno e della concorrenza, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, per la dimensione e gli effetti dell'intervento, essere realizzato meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 [del trattato CE]. (...).

8. L'articolo 1 di detta direttiva, intitolato «Oggetto», enuncia quanto segue:

«La presente direttiva stabilisce norme intese ad assicurare un livello elevato di sicurezza dell'approvvigionamento di petrolio nella Comunità mediante meccanismi affidabili e trasparenti basati sulla solidarietà tra Stati membri, a mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi e a prevedere i mezzi procedurali necessari per rimediare a un'eventuale situazione di grave scarsità».

9. L'articolo 2, primo comma, lettere f), i), j) e l), di detta direttiva contiene le seguenti definizioni:

«f) “organismo centrale di stoccaggio (OCS)”, l'organo o il servizio al quale possono essere conferiti poteri per operare ai fini dell'acquisizione, del mantenimento o della vendita di scorte di petrolio, comprese le scorte di sicurezza e le scorte specifiche;

(...)

i) “scorte petrolifere”, scorte di prodotti energetici di cui all'allegato A, capitolo 3.4, del [regolamento n. 1099/2008];

j) “scorte di sicurezza”, scorte petrolifere che ciascuno Stato membro è tenuto a mantenere ai sensi dell'articolo 3;

(...)

l) “scorte specifiche”, scorte petrolifere conformi alle condizioni di cui all'articolo 9».

10. L'articolo 3 della medesima direttiva, dal titolo «Scorte di sicurezza – Calcolo degli obblighi di stoccaggio», prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri adottano tutte le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative adeguate al fine di garantire, entro il 31 dicembre 2012, il mantenimento a loro beneficio

all'interno della Comunità e in qualsiasi momento di un livello totale di scorte di prodotti petroliferi equivalente quantomeno al quantitativo maggiore tra quelli corrispondenti a novanta giorni di importazioni nette giornaliere medie o a sessantuno giorni di consumo interno giornaliero medio.

2. Le importazioni nette giornaliere medie da prendere in considerazione sono calcolate sulla base dell'equivalente in petrolio greggio delle importazioni nel corso dell'anno civile precedente, stabilite secondo il metodo e le modalità di cui all'allegato I.

Il consumo interno giornaliero medio da prendere in considerazione è calcolato sulla base dell'equivalente in petrolio greggio del consumo interno nel corso dell'anno civile precedente, fissato e calcolato secondo il metodo e le modalità di cui all'allegato II.

3. Tuttavia, in deroga al paragrafo 2, le medie giornaliere delle importazioni nette e del consumo interno di cui al citato paragrafo sono determinate, per quanto riguarda il periodo compreso tra il 1° gennaio e il 30 giugno di ciascun anno civile, sulla base dei quantitativi importati o consumati nel corso del penultimo anno civile precedente l'anno civile in questione.

4. I metodi e le modalità di calcolo degli obblighi di stoccaggio di cui al presente articolo possono essere modificati in conformità della procedura di regolamentazione di cui all'articolo 23, paragrafo 2».

11. L'articolo 4 della direttiva 2009/119, intitolato «Calcolo dei livelli delle scorte», dispone, al suo paragrafo 1, che «[i] livelli delle scorte detenuti sono calcolati in conformità dei metodi enunciati nell'allegato III (...)».

12. L'articolo 7 di detta direttiva, dal titolo «Organismi centrali di stoccaggio», ai suoi paragrafi 1 e 2 enuncia quanto segue:

«1. Gli Stati membri possono istituire OCS.

(...)

2. La principale finalità dell'OCS consiste nell'acquisizione, nel mantenimento e nella vendita di scorte petrolifere ai fini della presente direttiva o al fine di conformarsi ad accordi internazionali relativi al mantenimento di scorte petrolifere. Esso è l'unico organismo o servizio al quale possono essere conferiti poteri per acquisire o vendere scorte specifiche».

13. L'articolo 8 della suddetta direttiva, intitolato «Operatori economici», così dispone:

«1. Ciascuno Stato membro assicura che a qualsiasi operatore economico cui impone obblighi di stoccaggio per ottemperare agli obblighi a norma dell'articolo 3, sia concesso il diritto di delegare tali obblighi almeno in parte e a scelta dell'operatore economico, ma unicamente:

a) all'OCS dello Stato membro per conto del quale tali scorte sono detenute;

b) a uno o più altri OCS che hanno già dato la loro disponibilità a detenere tali scorte, purché la delega sia stata autorizzata preventivamente sia dallo Stato membro per conto del quale tali scorte sono detenute, che da tutti gli Stati membri nel cui territorio le scorte saranno detenute;

- c) ad altri operatori economici che dispongono di scorte in eccesso o di capacità di stoccaggio disponibili al di fuori del territorio dello Stato membro per conto del quale le scorte sono detenute nella Comunità, purché tale delega sia stata autorizzata preventivamente sia dallo Stato membro per conto del quale tali scorte sono detenute, che da tutti gli Stati membri nel cui territorio le scorte saranno detenute; e/o
- d) ad altri operatori economici che dispongono di scorte in eccesso o di capacità di stoccaggio disponibili nel territorio dello Stato membro per conto del quale le scorte sono detenute, purché tale delega sia stata comunicata preventivamente allo Stato membro. Gli Stati membri possono imporre limiti o condizioni a tali deleghe.

Gli obblighi delegati in conformità delle lettere c) e d) non possono essere sottodelegati. Ogni modifica o estensione di una delega di cui alle lettere b) e c) può avere effetto solo se autorizzata preventivamente da tutti gli Stati membri che hanno autorizzato la delega. Ogni modifica o estensione di una delega di cui alla lettera d) è considerata una nuova delega.

2. Ciascuno Stato membro può limitare i diritti di delega degli operatori economici cui impone o ha imposto obblighi di stoccaggio.

(...)

3. Fatte salve le disposizioni dei paragrafi 1 e 2, uno Stato membro può imporre a un operatore economico l'obbligo di delegare almeno parte dei suoi obblighi di stoccaggio all'OCS dello Stato membro.

4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per informare gli operatori economici delle modalità di calcolo degli obblighi di stoccaggio loro imposti non più tardi di 200 giorni prima dell'inizio del periodo cui si riferisce l'obbligo in questione. Gli operatori economici esercitano il diritto di delega degli obblighi di stoccaggio agli OCS entro 170 giorni prima dell'inizio del periodo cui si riferisce l'obbligo in questione. (...)».

14. L'articolo 9 della medesima direttiva, intitolato «Scorte specifiche», così dispone ai suoi paragrafi 1 e 5:

«1. Ciascuno Stato membro può impegnarsi a mantenere un livello minimo di scorte petrolifere, calcolato sulla base dei giorni di consumo, in conformità delle condizioni enunciate nel presente articolo. (...)

(...)

5. Ciascuno Stato membro che non si è impegnato per l'intera durata di un determinato anno civile a mantenere almeno trenta giorni di scorte specifiche assicura che almeno un terzo del suo obbligo di stoccaggio sia detenuto sotto forma di prodotti costituiti in conformità dei paragrafi 2 e 3. (...)».

15. L'allegato III della direttiva 2009/119 determina i «[m]etodi di calcolo del livello di scorte detenute». I suoi comma terzo e da quinto a settimo sono così formulati:

«Le scorte di petrolio greggio sono diminuite del 4%, corrispondente a un tasso medio di resa di nafta.

(...)

Gli altri prodotti petroliferi sono contabilizzati nelle scorte utilizzando uno dei due metodi di seguito indicati. Gli Stati membri devono continuare a utilizzare il metodo scelto per l'intero anno civile di cui trattasi.

Gli Stati membri possono:

- a) includere tutte le altre scorte di prodotti petroliferi identificati nell'allegato A, punto 3.4, paragrafo 1, del [regolamento n. 1099/2008], e stabilirne l'equivalente in petrolio greggio moltiplicando i quantitativi per il fattore 1,065; oppure
- b) includere unicamente le scorte dei seguenti prodotti: benzina per motori, benzina avio, jet fuel del tipo benzina (jet fuel del tipo nafta o JP4), jet fuel del tipo cherosene, altro cherosene, gasolio (olio combustibile distillato), olio combustibile (a basso e ad alto tenore di zolfo) e stabilirne l'equivalente in petrolio greggio moltiplicando i quantitativi per il fattore 1,2.

Nel calcolo delle scorte, è possibile tener conto dei quantitativi detenuti:

- nei serbatoi delle raffinerie,
- nei terminali di carico,
- nei serbatoi di alimentazione degli oleodotti,
- nelle chiatte,
- nelle navi cisterna di cabotaggio per i prodotti petroliferi,
- nelle navi cisterna che si trovano nei porti,
- nei serbatoi delle navi della navigazione interna,
- nei fondi delle cisterne,
- sotto forma di scorte mercantili,
- da importanti consumatori in virtù di obblighi imposti dalla legge o di altre direttive dei poteri pubblici.

(...).

## 2. Regolamento n. 1099/2008

16. L'articolo 2, lettera d), del regolamento n. 1099/2008 definisce la nozione di «prodotti energetici», ai fini di detto regolamento, come «i combustibili, l'energia termica, l'energia rinnovabile, l'energia elettrica o qualsiasi altra forma di energia».

17. L'allegato A del suddetto regolamento contiene «chiarimenti terminologici». Il capitolo 3.4 di detto allegato chiarisce la nozione di «Petrolio (petrolio greggio e prodotti petroliferi)».

18. Al punto 3.4.20 di detto allegato, la nozione di «Lubrificanti» è così definita:

«Idrocarburi ottenuti da sottoprodotti della distillazione, principalmente destinati a ridurre l'attrito tra superfici. È inclusa tutta la gamma di oli lubrificanti finiti, dall'olio per fusi all'olio per cilindri, nonché gli oli utilizzati nei grassi, oli motore e le scorte di base di oli lubrificanti di qualsiasi qualità».

19. Il punto 3.4.23 del medesimo allegato contiene la seguente definizione della nozione di «Coke di petrolio»:

«Sottoprodotto solido, nero, ottenuto tramite il cracking o la carbonizzazione di prodotti base del petrolio, di residui della distillazione sottovuoto, di catrami e peci in processi quali il coking ritardato o il coking fluido. È costituito principalmente di carbonio (dal 90% al 95%) ed è caratterizzato da un basso contenuto di ceneri. È utilizzato come prodotto di base nelle cokerie per l'industria siderurgica, per il riscaldamento, per la fabbricazione di elettrodi e per la produzione di prodotti chimici. Le sue due forme più importanti sono il “green coke” e il “coke calcinato”. È incluso il coke che si deposita sul catalizzatore durante i processi di raffinazione: tale coke non è recuperabile ed è normalmente bruciato quale combustibile di raffineria».

## **B. Diritto bulgaro**

20. Lo *Zakon za zapasite ot neft i neftoprodukti* (legge sulle scorte di petrolio e di prodotti petroliferi), del 15 febbraio 2013<sup>9</sup> (in prosieguo: lo «ZZNN»), che ha recepito la direttiva 2009/119 nel diritto bulgaro, dispone al suo articolo 1, paragrafo 1, che «lo [ZZNN] disciplina la costituzione, il mantenimento, la sostituzione, l'utilizzo e la ricostituzione di scorte di sicurezza di petrolio e di scorte specifiche di prodotti petroliferi, e prevede i mezzi procedurali necessari per rimediare a un'eventuale situazione di grave scarsità».

21. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafi 1 e 4, dello ZZNN:

«(1) In forza della presente legge, sono costituite, mantenute, attualizzate, utilizzate, ricostituite e controllate scorte di sicurezza di petrolio e delle categorie di prodotti petroliferi di seguito elencati: 1. benzina per motori; 2. gasolio, jet fuel del tipo cherosene e carburante per motori diesel; 3. olio combustibile pesante; 4. gas propano-butano.

(...)

(4) La presente legge si applica ai prodotti energetici di cui all'allegato A, capitolo 3.4 del [regolamento n. 1099/2008], e ai combustibili pesanti, salvo che essi siano consegnati nel territorio del paese all'interno di imballaggi industriali di peso netto sino a 1 kg».

22. L'articolo 3, paragrafo 4, dello ZZNN prevede quanto segue:

«Le persone obbligate organizzano e finanziano esse stesse, per conto proprio e con propri mezzi, la costituzione, il mantenimento, la sostituzione e la ricostituzione di livelli di scorte di sicurezza loro imposti».

<sup>9</sup> DV n. 15, del 15 febbraio 2013.

23. L'articolo 21, paragrafi 1 e 11, dello ZZNN è formulato come segue:

«(1) Scorte di sicurezza possono essere mantenute sotto forma di petrolio e/o dei prodotti petroliferi di cui all'articolo 2, paragrafo 1.

(...)

(11) I livelli delle scorte di sicurezza di olio combustibile pesante, determinati sulla base delle importazioni nette e degli acquisti intracomunitari o del consumo giornaliero medio possono essere costituiti e mantenuti, sino al 100%, sotto forma di gasolio, benzina per motori e/o carburante per motori diesel, fermo restando che la quantità deve essere pari alla quantità della scorta di olio combustibile pesante per la quale è chiesta la sostituzione».

### **III. Procedimenti principali, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte**

24. La Trade Express, ricorrente nel procedimento principale nella controversia all'origine della causa C-395/22, ha dichiarato in Bulgaria, per l'anno 2020, acquisti intracomunitari relativi a 89,6 tonnellate di oli lubrificanti. Questi oli lubrificanti, corrispondenti al punto 3.4.20 dell'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento n. 1099/2008, erano destinati alla vendita. Nel corso dello stesso anno, la Trade Express non ha esercitato nessun'altra attività economica implicante il ricorso ad altri tipi di prodotto indicati in detto allegato.

25. La Devnia Tsiment, ricorrente nel procedimento principale nella controversia all'origine della causa C-428/22, ha dichiarato di aver importato in Bulgaria, nel corso del 2020, 34 657,39 tonnellate di coke di petrolio. Tale coke di petrolio, rientrante nel punto 3.4.23 dell'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento n. 1099/2008, è stato utilizzato in un processo mineralogico per la produzione di cementi non polverizzati detti «clinker». Nel corso dello stesso anno, la Devnia Tsiment non ha svolto nessuna attività economica implicante il ricorso ad altri tipi di prodotto indicati in detto allegato.

26. A fronte di tali attività, con due provvedimenti del 28 aprile 2021 e del 29 aprile 2021 (in prosieguo, congiuntamente: i «provvedimenti controversi»), il vicepresidente dell'Agenzia di Stato ha ordinato, rispettivamente, alla Devnia Tsiment e alla Trade Express di costituire e mantenere, per conto proprio e con propri mezzi, per il periodo dal 1° luglio 2021 al 30 giugno 2022, livelli di scorte di sicurezza di olio combustibile pesante. Alla Devnia Tsiment veniva ordinato di costituire e mantenere una siffatta scorta per una quantità pari a 7 806,058 tonnellate, mentre alla Trade Express veniva ordinata la costituzione e il mantenimento di una scorta per una quantità pari a 15,947 tonnellate.

27. Entrambe queste società hanno presentato dinanzi all'Administrativen sad – Varna (Tribunale amministrativo di Varna), il giudice del rinvio nelle presenti cause, un ricorso di annullamento del provvedimento emesso nei loro confronti. Esse contestano la legittimità dei provvedimenti controversi facendo valere, in sostanza, che la normativa nazionale è incompatibile con la direttiva 2009/119 in quanto impone agli operatori economici l'obbligo di costituire scorte di sicurezza di prodotti petroliferi diversi da quelli oggetto delle loro attività

economiche<sup>10</sup>.

28. Detto giudice constata che la Devnia Tsiment e la Trade Express non esercitavano nel corso del 2020 e non esercitano nemmeno ora nessuna attività economica implicante il ricorso ai tipi di prodotto elencati nell'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento n. 1099/2008, fatta eccezione, rispettivamente, per il coke di petrolio e gli oli lubrificanti. Esso sottolinea che le società di cui trattasi non dispongono né dei quantitativi di scorte di sicurezza di olio combustibile pesante richiesti dal vicepresidente dell'agenzia nazionale, né di un deposito per conservare tali riserve, cosicché esse non hanno la qualità di «depositario» di prodotti petroliferi, ai sensi dello ZZNN. La costituzione e lo stoccaggio dei livelli di scorte di sicurezza comporterebbero, pertanto, da un lato, un onere finanziario significativo a loro carico, in quanto dette società sarebbero obbligate ad acquistare i quantitativi di scorta di sicurezza di olio combustibile pesante richiesti o a delegare, mediante pagamento, l'adempimento di tale obbligo ad altri operatori economici e, dall'altro, i tempi tecnici per l'attuazione della procedura di registrazione di un deposito di scorta di prodotti petroliferi.

29. Il giudice del rinvio dà atto dell'esistenza di cause analoghe a quelle oggetto dei procedimenti principali in cui il Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria) ha respinto ricorsi presentati da società che avevano importato o realizzato acquisti intracomunitari di coke di petrolio o di oli lubrificanti avverso provvedimenti con cui era stata loro imposta la costituzione di scorte di riserva di olio combustibile pesante<sup>11</sup>.

30. Tuttavia, il giudice del rinvio nutre dubbi quanto alla compatibilità di detta normativa con le disposizioni pertinenti della direttiva 2009/119, lette alla luce della Carta.

31. Infatti, secondo detto giudice, dal considerando 33, dall'articolo 2, primo comma, lettere i) e j), e dagli articoli 3 e 8 della direttiva 2009/119 emerge, essenzialmente, che detta direttiva persegue l'obiettivo di costituire scorte di sicurezza per tutti i prodotti di cui all'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento n. 1099/2008, intitolato «Petrolio (petrolio greggio e prodotti petroliferi)», vale a dire per la totalità dei 24 sottogruppi di tali prodotti e non unicamente per alcuni di essi.

32. Orbene, la normativa bulgara prevedrebbe unicamente la costituzione di tali riserve per il petrolio e altri quattro prodotti petroliferi, tra cui l'olio combustibile pesante<sup>12</sup>. Essa obbligherebbe tutti gli operatori economici che hanno importato prodotti indicati in detto capitolo a costituire e a mantenere scorte di sicurezza di uno di questi ultimi prodotti. In concreto, in forza di detta normativa, un operatore economico che utilizza unicamente gli oli lubrificanti o coke di petrolio nell'ambito delle sue attività potrebbe quindi essere obbligato a costituire una scorta di riserva di olio combustibile pesante, benché egli non svolga alcuna attività implicante il ricorso a detto prodotto. Il suddetto giudice è propenso a ritenere che un siffatto obbligo leda gli obiettivi e la ratio della direttiva 2009/119, nonché il principio di proporzionalità sancito dalla Carta.

<sup>10</sup> In particolare, la Trade Express contesta la propria classificazione come «soggetto obbligato» sulla base di tre censure, ovvero: l'impossibilità finanziaria di acquistare la quantità di olio combustibile pesante indicata nell'ordinanza che la riguarda, il fatto di non disporre di strutture per lo stoccaggio dell'olio combustibile pesante e l'impossibilità di adempiere entro i termini all'obbligo di costituire e mantenere lo stock di sicurezza specificato. La Devnia Tsiment, da parte sua, ha sostenuto che la direttiva 2009/119 non è stata recepita correttamente nell'ordinamento bulgaro.

<sup>11</sup> Il giudice del rinvio si riferisce alle sentenze dell'11 marzo e del 4 maggio 2022 del Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa).

<sup>12</sup> V. paragrafo 21 delle presenti conclusioni.

33. Infatti, l'obbligo per un operatore economico di stoccare un prodotto petrolifero che esso non utilizza nell'ambito delle proprie attività economiche costringerebbe detto operatore ad acquistare o, delegando in parte l'adempimento dell'obbligo ad esso incombente, a prendere in prestito il quantitativo necessario di detto prodotto e a stoccarlo conformemente ai requisiti normativi. Ciò comporterebbe a suo carico un onere finanziario considerevole<sup>13</sup> e potrebbe ledere le regole del mercato interno e della concorrenza. La ratio della direttiva 2009/119 e un'esigenza di coerenza deporrebbero a favore di un'interpretazione intesa a far gravare su un siffatto operatore obbligazioni in natura che non comportino tali oneri eccessivi (come un obbligo di stoccaggio di un prodotto energetico rientrante nelle sue attività economiche) al fine di garantire un ragionevole equilibrio tra gli interessi pubblici dell'Unione e gli interessi privati (vale a dire l'ingerenza nella sfera giuridica privata).

Inoltre, la normativa bulgara non consentirebbe di tener conto dell'impatto che i requisiti amministrativi e i mezzi finanziari necessari per la costituzione e il mantenimento di una scorta di sicurezza avente ad oggetto, talvolta, un prodotto estraneo all'attività economica dell'operatore economico interessato, hanno sulla situazione finanziaria e sulla competitività di quest'ultimo.

34. È in tale contesto che l'Administrativen sad – Varna (Tribunale amministrativo di Varna) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, che sono, sostanzialmente, analoghe nelle due cause:

- «1) Se, tenuto conto dell'obiettivo perseguito [dalla direttiva 2009/119], e dell'articolo 2, lettera d), del [regolamento n. 1099/2008], nonché alla luce del principio di proporzionalità di cui all'articolo 52, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 17 della [Carta], il considerando 33 e gli articoli 1, 3, 8 e 2, [primo comma,] lettere i) e j), della direttiva 2009/119 debbano essere interpretati nel senso che ostano a disposizioni nazionali, come quelle oggetto del procedimento principale, a norma delle quali le persone che hanno realizzato acquisti intracomunitari di oli lubrificanti ai sensi del punto 3.4.20 dell'allegato A al [regolamento n. 1099/2008] (o gli importatori di tali oli lubrificanti) [nell'ambito della causa C-395/22] [o] di coke di petrolio ai sensi del punto 3.4.23 dell'allegato A al [regolamento n. 1099/2008] [nell'ambito della causa C-428/22] possono essere obbligate a costituire scorte di sicurezza.
- 2) Se, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dalla [direttiva 2009/119] e alla luce del principio di proporzionalità di cui all'articolo 52, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 17 della [Carta], il considerando 33 e gli articoli 1, 3, 8 e 2, [primo comma,] lettere i) e j), della direttiva 2009/119 debbano essere interpretati nel senso che ostano a disposizioni nazionali, come quelle oggetto del procedimento principale, a norma delle quali i tipi di prodotti di cui devono essere costituite e mantenute scorte di sicurezza, sono limitati a una parte dei tipi di prodotti di cui all'articolo 2, [primo comma,] lettera i), [di detta] direttiva in combinato disposto con l'allegato A, capitolo 3.4, del [regolamento n. 1099/2008].
- 3) Se, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dalla [direttiva 2009/119] e alla luce del principio di proporzionalità di cui all'articolo 52, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 17 della [Carta], il considerando 33 e gli articoli 1, 3, 8 e 2, [primo comma,] lettere i) e j), della direttiva 2009/119 debbano essere interpretati nel senso che ostano a disposizioni nazionali, come

<sup>13</sup> Vale a dire il pagamento del prezzo di acquisto del prodotto interessato, l'acquisto o la locazione di un sito di stoccaggio per la scorta, l'attivazione di una copertura assicurativa delle riserve in linea con lo ZZNN e il versamento dell'accisa in conformità della normativa bulgara in materia di accise, fermo restando che lo stesso vale in caso di delega dell'adempimento dell'obbligo, posto che la delega rappresenta una facoltà rimessa alla valutazione della persona obbligata.

quelle oggetto del procedimento principale, a norma delle quali la realizzazione di acquisti intracomunitari o l'importazione di uno dei tipi di prodotti indicati nell'articolo 2, [primo comma,] lettera i), [di detta] direttiva in combinato disposto con l'allegato A, capitolo 3.4, del [regolamento n. 1099/2008], da parte di una determinata persona comporta l'obbligo di costituire e mantenere scorte di sicurezza di un altro diverso tipo di prodotto.

- 4) Se, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dalla [direttiva 2009/119] e alla luce del principio di proporzionalità di cui all'articolo 52, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 17 della [Carta], il considerando 33 e gli articoli 1, 3, 8 e 2, [primo comma,] lettere i) e j), della direttiva 2009/119 debbano essere interpretati nel senso che ostano a disposizioni nazionali, come quelle oggetto del procedimento principale, a norma delle quali una persona è tenuta a costituire e mantenere scorte di un prodotto che non utilizza nell'ambito della sua attività commerciale e che non è collegato a tale attività, fermo restando che tale obbligo comporta anche un considerevole onere finanziario (che, in pratica, ne rende impossibile il rispetto), poiché detta persona non dispone del prodotto, né lo importa o detiene.
- 5) In caso di risposta negativa a una delle domande: se, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dalla [direttiva 2009/119] e alla luce del principio di proporzionalità di cui all'articolo 52, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 17 della [Carta], il considerando 33 e gli articoli 1, 3, 8 e 2, [primo comma,] lettere i) e j), della direttiva 2009/119 debbano essere interpretati nel senso che una persona che ha realizzato acquisti intracomunitari o importazioni di un determinato tipo di prodotto può essere obbligata unicamente a costituire e mantenere scorte di sicurezza dello stesso tipo di prodotto che è stato oggetto degli acquisti intracomunitari/importazioni».

35. Con decisione del presidente della Corte del 9 agosto 2022, le presenti cause sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento nonché della sentenza. La Devnia Tsiment, i governi bulgaro, dei Paesi Bassi e slovacco, nonché la Commissione hanno presentato osservazioni scritte dinanzi alla Corte. All'udienza tenutasi il 5 luglio 2023, dette parti, fatta eccezione per il governo slovacco, hanno presentato le loro osservazioni orali e risposto oralmente ai quesiti formulati dalla Corte.

## IV. Analisi

### A. Osservazioni preliminari

36. Anzitutto, a fini di chiarezza, ritengo opportuno riformulare le questioni pregiudiziali proposte dal giudice del rinvio. Infatti, detto giudice ci chiede, essenzialmente, se le disposizioni pertinenti della direttiva 2009/119, lette alla luce dell'articolo 17 e dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, debbano essere interpretate nel senso che ostano a una normativa nazionale in forza della quale:

- un operatore economico che ha realizzato importazioni di prodotti energetici rientranti nell'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento n. 1099/2008 può essere obbligato a costituire una scorta di sicurezza (*prima questione*);
- le scorte di sicurezza sono create per una parte soltanto dei tipi di prodotti energetici di cui all'articolo 2, primo comma, lettera i), della direttiva 2009/119 (*seconda questione*); e

- la realizzazione, da parte di un operatore economico, di importazioni di un tipo di prodotto di cui all'articolo 2, primo comma, lettera i), di detta direttiva comporta per detto operatore l'obbligo di costituire scorte di sicurezza di un altro tipo di prodotto indicato in detta disposizione, anche se detto operatore non utilizza quest'ultimo tipo di prodotto nell'ambito della sua attività e tale obbligo comporta un considerevole onere finanziario (*terza, quarta e quinta questione*).

## **B. Sulla prima questione pregiudiziale**

37. Con la prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, essenzialmente, se uno Stato membro possa, nell'ambito dell'adempimento degli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'articolo 3, della direttiva 2009/119, esigere da un «operatore economico», ai sensi dell'articolo 8 di detta direttiva, che ha realizzato importazioni di un prodotto energetico indicato nell'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento n. 1099/2008, di costituire e mantenere una «scorta di sicurezza», ai sensi dell'articolo 2, primo comma, lettera j), di detta direttiva.

38. Ritengo che si debba rispondere chiaramente in senso affermativo a tale questione.

39. A tal proposito, si rendono necessarie alcune considerazioni preliminari.

40. Anzitutto, reputo utile ricordare che, in continuità con le direttive del 1968 e del 2006<sup>14</sup> e come emerge dal suo articolo 1, letto alla luce dei suoi considerando 3 e 33, la direttiva 2009/119 mira a: i) rafforzare e assicurare un livello elevato di sicurezza dell'approvvigionamento di petrolio nell'Unione mediante meccanismi affidabili e trasparenti basati sulla solidarietà tra Stati membri, nel rispetto delle regole del mercato interno e della concorrenza; ii) mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi, e iii) prevedere i mezzi procedurali necessari per rimediare a un'eventuale situazione di grave scarsità. Ne consegue che, in forza di detta solidarietà tra gli Stati membri, le scorte petrolifere create da ciascuno Stato membro rappresentano una parte delle scorte condivise dell'Unione. Infatti, il considerando 8 della direttiva di cui trattasi lo conferma, enunciando che «la disponibilità di scorte petrolifere e la salvaguardia dell'approvvigionamento di energia costituiscono elementi essenziali *della sicurezza pubblica degli Stati membri e dell'Unione*»<sup>15</sup>.

41. Occorre poi sottolineare che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/119, «[g]li Stati membri adottano tutte le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative adeguate al fine di garantire (...) il mantenimento a loro beneficio all'interno dell'Unione] e in qualsiasi momento di un livello totale di scorte di prodotti petroliferi equivalente quantomeno al quantitativo maggiore tra quelli corrispondenti a novanta giorni di importazioni nette giornaliere medie o a sessantuno giorni di consumo interno giornaliero medio». Dalla formulazione di questa disposizione emerge, da un lato, che gli Stati membri sono tenuti a determinare essi stessi le modalità con cui adempiono agli obblighi ad essi incombenti in forza della direttiva di cui trattasi<sup>16</sup> e, dall'altro, che tale direttiva impone, tuttavia, i metodi e le modalità di calcolo di dette scorte di sicurezza ritenute dal legislatore dell'Unione come adeguate.

<sup>14</sup> A tal proposito, l'origine delle norme vertenti sul mantenimento di un elevato livello di scorte di petrolio può essere fatta risalire ai considerando 1 e 2 della direttiva del 1968.

<sup>15</sup> Il corsivo è mio.

<sup>16</sup> Nel preparare il progetto di direttiva, la Commissione ha ritenuto che la diversità dei sistemi nazionali «non costitui[sse] un problema» [v. pag. 17 del documento di lavoro della Commissione che accompagna la proposta di direttiva - Valutazione d'impatto, COM(2008) 775 (disponibile in lingua inglese sul sito Internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52008SC2858>) (in prosieguo: la «valutazione d'impatto»)].

42. Infine, nel quadro di detto adempimento degli obblighi ad essi incombenti, gli Stati membri possono prevedere obblighi di stoccaggio a carico degli operatori economici. Infatti, da diverse disposizioni della direttiva 2009/119 emerge che l'obbligo di costituire riserve non grava sempre sull'OCS dello Stato membro<sup>17</sup>, ma può essere invece altresì previsto (in maniera esclusiva o complementare) a carico dell'industria e degli operatori economici<sup>18</sup>.

43. Per rispondere alla prima questione pregiudiziale occorre, pertanto, stabilire se la direttiva 2009/119 precisi la categoria degli operatori economici cui può essere imposto un obbligo di stoccaggio.

44. Conformemente a una costante giurisprudenza della Corte, nell'interpretare una disposizione del diritto dell'Unione si deve tener conto non soltanto del tenore letterale di quest'ultima, bensì anche del suo contesto, degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte e, se del caso, della sua genesi<sup>19</sup>.

45. In primo luogo, per quanto attiene alla formulazione delle diverse disposizioni della direttiva 2009/119, si deve osservare diverse tra queste fanno riferimento alla nozione di «operatore economico», senza tuttavia che detta disposizione sia espressamente definita da tale direttiva<sup>20</sup>. Infatti, l'articolo 8 della direttiva di cui trattasi, rubricato esso stesso «operatori economici», disciplina la possibilità riconosciuta a un operatore economico di delegare almeno una parte dell'obbligo di stoccaggio ad esso incombente all'OCS dello Stato membro o di altri Stati membri<sup>21</sup> o ad altri operatori che dispongono di scorte o di capacità di stoccaggio in eccesso nel resto dell'Unione o nello Stato membro<sup>22</sup>, senza tuttavia precisare a quale categoria di imprese corrispondano tali operatori.

46. In secondo luogo rilevo che, da un punto di vista *contestuale* i contorni della nozione di «operatori economici» possono essere ricavati dalle altre disposizioni della direttiva 2009/119.

47. Innanzitutto, l'articolo 7, paragrafo 1, secondo comma di tale direttiva enuncia che «[I]addove uno Stato membro istituisca un OCS, questo è strutturato come un organismo o un servizio senza fini di lucro che agisce nell'interesse pubblico e non è considerato un operatore economico ai sensi della presente direttiva<sup>23</sup>». A contrario, ogni impresa che agisce a fini di lucro potrebbe potenzialmente essere qualificata come «operatore economico» ai sensi di detta direttiva, trattandosi di un termine generico.

48. Inoltre, l'articolo 2, primo comma, lettera k), di detta direttiva prevede l'esistenza di «operatori economici», i quali detengono scorte petrolifere cosiddette «commerciali», vale a dire scorte petrolifere di cui la direttiva non impone tuttavia il mantenimento. Ne consegue che l'espressione «operatore economico» è utilizzata in maniera generica, senza riferirsi esclusivamente agli operatori su cui gravano gli obblighi di costituzione di scorte petrolifere.

<sup>17</sup> V. articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2009/119.

<sup>18</sup> V. articolo 5, paragrafo 1, e articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2009/119.

<sup>19</sup> V. sentenza dell'8 giugno 2023, VB (Informazione al condannato in contumacia) (C-430/22 e C-468/22, EU:C:2023:458, punto 24).

<sup>20</sup> A titolo esemplificativo, i considerando 10, 11 e 19 della direttiva 2009/119 si riferiscono a obblighi imposti a «operatori economici».

<sup>21</sup> V. articolo 8, paragrafo 1, lettere a) e b), della direttiva 2009/119.

<sup>22</sup> V. articolo 8, paragrafo 1, lettere c) e d), della direttiva 2009/119.

<sup>23</sup> Il corsivo è mio.

49. Infine, l'articolo 3 della stessa direttiva, che descrive il metodo di calcolo del volume delle scorte che gli Stati membri sono tenuti a mantenere, fa riferimento in particolare alle «importazioni nette giornaliere medie» che, a loro volta, ai sensi del paragrafo 2 dello stesso articolo, sono calcolate sulla base dell'equivalente in petrolio greggio delle importazioni nel corso dell'anno civile precedente, stabilite secondo il metodo e le modalità di cui all'allegato I. Conformemente al metodo 2 di tale allegato I, gli Stati membri possono effettuare detto calcolo sulla base della «somma delle importazioni nette di tutti gli altri prodotti petroliferi di cui all'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento (CE) n. 1099/2008». Pertanto, poiché gli operatori che importano tali prodotti contribuiscono all'obbligo totale dello Stato membro di costituire scorte di sicurezza, è coerente che questi stessi operatori siano (potenzialmente) soggetti all'obbligo di costituire e mantenere tali scorte.

50. In terzo luogo, anche l'*obiettivo* stesso perseguito dalla direttiva 2009/119, che è quello di garantire un elevato livello di sicurezza dell'approvvigionamento<sup>24</sup>, depone a favore di un'interpretazione ampia della nozione di «operatore economico». Alla luce di tale obiettivo, infatti, sarebbe coerente che le imprese soggette a un obbligo di stoccaggio debbano poter essere in possesso dei prodotti energetici che compongono le scorte petrolifere, ai sensi dell'articolo 2, lettera i), di tale direttiva.

51. In quarto ed ultimo luogo, un'interpretazione estensiva della nozione di «operatore economico» mi sembra poter trovare conferma nella *genes* della direttiva 2009/119, che consente di individuare taluni elementi aggiuntivi in merito alle caratteristiche di tali operatori.

52. Infatti, tale nozione risale alla direttiva del 1968 che, nel suo considerando 4, indicava «che la produzione nazionale contribuisce da sola alla sicurezza di approvvigionamento» e che «le condizioni della produzione comunitaria e la maggiore sicurezza di approvvigionamento ad essa inerente giustifica per gli Stati membri la possibilità di mettere l'obbligo di costituzione delle scorte *a carico delle importazioni*»<sup>25</sup>. Pertanto, a norma dell'articolo 6, paragrafo 3, di detta direttiva, potevano essere inclusi nelle scorte di sicurezza per l'appunto, in particolare, «i quantitativi che si trovano nei depositi *delle raffinerie e delle imprese d'importazione, di immagazzinaggio o di distribuzione all'ingrosso*», «i quantitativi che si trovano nei depositi *delle imprese grandi consumatrici* e che sono conformi alle disposizioni nazionali riguardanti l'obbligo di scorte permanenti» e «i quantitativi *in fase di trasporto a mezzo chiatte, e navi di cabotaggio all'interno delle frontiere nazionali* sui quali può essere effettuato un controllo dalle autorità responsabili e se detti quantitativi possono essere resi disponibili immediatamente»<sup>26</sup>. L'equivalente di queste disposizioni figura attualmente, in sostanza, nel settimo comma dell'allegato III della direttiva 2009/119, che determina le quantità di prodotti energetici che possono essere prese in considerazione per il calcolo delle scorte<sup>27</sup>.

53. Pertanto, ritengo che con «operatore economico» vada inteso qualsiasi operatore sul mercato che sia attivo nell'ambito della produzione, dell'importazione o della vendita dei prodotti energetici elencati nell'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento n. 1099/2008, o in un'attività che comporti un utilizzo di tali prodotti. Pertanto, la nozione di «operatore economico» può comprendere non soltanto i produttori (come le raffinerie), ma anche i commercianti di prodotti

<sup>24</sup> V. paragrafo 40 delle presenti conclusioni.

<sup>25</sup> Il corsivo è mio.

<sup>26</sup> Il corsivo è mio. Tali disposizioni sono state riprese dall'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva del 2006.

<sup>27</sup> V. paragrafo 15 delle presenti conclusioni.

petroliferi (come la Trade Express) o i fabbricanti che utilizzano prodotti petroliferi a fini produttivi (come la Devnia Tsiment), che possono, quindi, in linea di principio, essere assoggettati a un obbligo di stoccaggio.

54. Ne consegue che, benché la direttiva 2009/119 non specifichi né gli operatori economici che possono essere assoggettati all'obbligo di costituire scorte di sicurezza, né le modalità con cui gli Stati membri devono determinarli, accordando così un ampio margine di discrezionalità a questi ultimi nel decidere quali imprese sono tenute a mantenere tali scorte, un'analisi alla luce di un'interpretazione contestuale, teleologica e storica di tale direttiva consente di precisare i contorni della nozione di «operatore economico», che rimane estremamente ampia.

55. Alla luce di quanto precede, propongo di rispondere alla prima questione, come riformulata, che le disposizioni pertinenti della direttiva 2009/119, lette alla luce dell'articolo 17 e dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, devono essere interpretate nel senso che esse non ostano a una normativa nazionale in virtù della quale un operatore economico che ha realizzato importazioni di prodotti energetici rientranti nell'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento n. 1099/2008 può essere obbligato a costituire una scorta di sicurezza.

### *C. Sulla seconda questione pregiudiziale*

56. Con la seconda questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, essenzialmente, se uno Stato membro possa, nell'ambito dell'adempimento degli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'articolo 3, della direttiva 2009/119, limitare i tipi di prodotti energetici che costituiscono scorte di sicurezza a una parte soltanto dei tipi di prodotti elencati nell'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento n. 1099/2008.

57. Ritengo che anche la risposta a tale questione debba essere affermativa.

58. Anzitutto, come ho osservato al paragrafo 41 delle presenti conclusioni, ricordo che la facoltà di cui dispone uno Stato membro di imporre un obbligo di costituzione di scorte di sicurezza deriva dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/119 che esorta gli Stati membri a garantire il mantenimento di «un livello totale di scorte di prodotti petroliferi». L'articolo 2, primo comma, lettera i), di detta direttiva, definisce le «scorte petrolifere» come «scorte di prodotti energetici di cui all'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento (CE) n. 1099/2008». Questo capitolo contiene un elenco di 24 tipi di prodotti raggruppati con il titolo «Petrolio (petrolio greggio e prodotti petroliferi)». In tal senso, il regolamento n. 1099/2008 costituisce unicamente un documento di riferimento rispetto alla direttiva<sup>28</sup>.

59. Nei limiti in cui queste due disposizioni si riferiscono in generale alle «scorte di prodotti energetici elencati nell'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento n. 1099/2008», si può ipotizzare che l'obbligo di stoccaggio si applichi a tutti i suddetti prodotti. In linea di principio, uno Stato membro deve quindi avere la facoltà di imporre agli operatori un obbligo di stoccaggio riguardante tutti i prodotti petroliferi di cui all'articolo 2, primo comma, lettera i), di detta direttiva.

<sup>28</sup> V. considerando 3 della direttiva di esecuzione 2018/1581.

60. Tuttavia, da queste due disposizioni non si può dedurre che la direttiva 2009/119 imponga agli Stati membri di garantire un mantenimento costante di ciascuno dei prodotti elencati nell'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento n. 1099/2008 né che tali Stati non possano limitare i tipi di prodotti energetici che costituiscono le loro scorte di sicurezza.

61. Infatti, in primo luogo, quanto alla *formulazione* delle disposizioni pertinenti, occorre precisare che l'articolo 2, primo comma, lettera j), della direttiva 2009/119 definisce le «scorte di sicurezza» come le «scorte petrolifere che ciascuno Stato membro è tenuto a mantenere ai sensi dell'articolo 3». Orbene, l'articolo 3 della direttiva di cui trattasi descrive unicamente il metodo di calcolo del volume delle scorte che gli Stati membri sono tenuti a mantenere, utilizzando come parametro di riferimento le «importazioni nette giornaliere medie» o il «consumo interno giornaliero medio»<sup>29</sup>, a loro volta calcolati sulla base dell'equivalente in petrolio greggio. Più specificamente, le scorte obbligatorie devono essere effettuate utilizzando i metodi e le modalità di calcolo degli obblighi di stoccaggio di cui all'articolo 3, paragrafo 2, primo e secondo comma, di detta direttiva (che si riferiscono rispettivamente agli allegati I e II della medesima), nonché all'articolo 3, paragrafo 3, di tale direttiva. L'articolo 3 determina quindi non la composizione specifica delle scorte di sicurezza che gli Stati membri sono tenuti a detenere, ma solo il volume delle medesime.

62. A tal proposito occorre precisare che l'approccio attuale della direttiva si differenzia da quello adottato nelle versioni precedenti, che richiedeva in sostanza che gli Stati membri mantenessero un livello di scorte per ciascuna delle tre categorie di prodotti petroliferi seguenti: «a) benzine per autoveicoli e carburanti per aerei (benzina per aerei, carburanti per motori d'aviazione a reazione, del tipo benzina); b) gasoli, oli per motori diesel, petrolio lampante e carburanti per motori d'aviazione a reazione del tipo cherosene; c) oli combustibili»<sup>30</sup>. Come risulta dal considerando 5 della direttiva attuale questo cambiamento si giustifica alla luce dell'obiettivo di adeguare i metodi di calcolo relativi agli obblighi di stoccaggio al fine di ravvicinarli a quelli utilizzati nell'ambito dell'applicazione dell'accordo AIE, e ciò per ragioni pratiche e per ridurre il carico amministrativo<sup>31</sup>.

63. Ne consegue che, a differenza delle direttive precedenti alla direttiva 2009/119, quest'ultima non impone più categorie di prodotti, il che dimostra l'intenzione del legislatore europeo di lasciare agli Stati membri la libertà di scegliere i prodotti che possono essere inclusi nelle scorte di sicurezza.

64. In secondo luogo, mi sembra che tale interpretazione sia corroborata da elementi *contestuali*.

65. Innanzitutto, ai sensi dell'articolo 4 della Direttiva 2009/119, intitolato «Calcolo dei livelli delle scorte», i livelli delle scorte sono calcolati in «equivalente in petrolio greggio», secondo i metodi stabiliti nell'allegato III di tale direttiva<sup>32</sup>. Da un lato, in conformità al terzo comma di tale allegato III, il «petrolio greggio» è calcolato come la somma delle quantità di petrolio greggio (meno il 4%, corrispondente a una resa media in nafta). Dall'altro lato, per quanto riguarda gli altri tipi di prodotti petroliferi, invece, ai sensi del sesto comma del suddetto allegato, per calcolare l'equivalente in petrolio greggio, gli Stati membri possono scegliere tra due metodi,

<sup>29</sup> V. paragrafo 41 delle presenti conclusioni.

<sup>30</sup> V. articolo 3 della direttiva del 1968 e articolo 2 della direttiva del 2006. Occorre inoltre osservare che l'articolo 5 della direttiva del 1968, come modificata, prevedeva che «[l]e scorte obbligatorie in forza dell'articolo 1 [equivalente all'articolo 3 della direttiva attuale] possono essere mantenute *sotto forma di petrolio greggio e prodotti di alimentazione nonché sotto forma di prodotti finiti*» (il corsivo è mio).

<sup>31</sup> V. pagg. 15 et 21 (rispettivamente punti 2.2.3.1. e 3.2.4 della valutazione d'impatto).

<sup>32</sup> Tale allegato III riproduce complessivamente il metodo di calcolo delle scorte dell'accordo AIE (v. paragrafo 62 delle presenti conclusioni).

ovvero: «includere *tutte le altre scorte di prodotti petroliferi* identificati nell'allegato A, punto 3.4, paragrafo 1, del regolamento n. 1099/2008 e stabilirne l'equivalente in petrolio greggio moltiplicando i quantitativi per il fattore 1,065, oppure b) includere *unicamente le scorte dei seguenti prodotti*: (...) moltiplicando i quantitativi per il fattore 1,2» [in prosieguo: la «categoria di prodotti di cui alla lettera b)»]<sup>33</sup>. La formulazione dell'allegato III della direttiva 2009/119 consente quindi esplicitamente agli Stati membri di includere nelle loro scorte di sicurezza solo alcuni dei prodotti petroliferi, ovvero quelli che rientrano nella categoria di prodotti di cui alla lettera b). Orbene, concedere agli Stati membri una tale scelta presuppone che essi siano liberi di determinare la composizione delle loro scorte di sicurezza, a condizione che siano rispettati i volumi richiesti dall'articolo 3 della direttiva 2009/119. Infatti, solo gli Stati membri conoscono tutti i dettagli e le caratteristiche in termini di consumo nazionale, produzione o importazione di prodotti petroliferi. Di fatto, le statistiche ufficiali mostrano che la stragrande maggioranza degli Stati membri, come la Repubblica di Bulgaria, ha scelto di includere nelle proprie scorte di sicurezza, oltre al petrolio greggio, conformemente al secondo metodo sopra citato, anche i prodotti della categoria b)<sup>34</sup>.

66. Inoltre, va osservato che la sola restrizione alla libera scelta degli Stati membri deriva dai requisiti di cui all'articolo 9, paragrafo 5, della direttiva 2009/119, concernente la composizione delle «scorte specifiche», le quali possono essere costituite soltanto da uno (o più) dei quattordici tipi di prodotti petroliferi elencati nell'articolo 9, paragrafo 2, di detta direttiva. Infatti, ciascuno Stato membro che non si è impegnato per l'intera durata di un determinato anno civile a mantenere almeno trenta giorni di scorte specifiche assicura che almeno un terzo del suo obbligo di stoccaggio sia detenuto sotto forma di prodotti costituiti in conformità dell'articolo 9, paragrafi 2 e 3, di detta direttiva, vale a dire almeno una delle categorie di prodotti petroliferi elencati al detto paragrafo 2. Questa disposizione esige sostanzialmente che almeno un terzo dell'obbligo di stoccaggio dello Stato membro sia mantenuto sotto forma di prodotti specifici riflettendo i modelli di consumo (e rendendo così conto dei reali bisogni dello Stato membro interessato).

67. In terzo e ultimo luogo, per quanto riguarda l'obiettivo delle disposizioni pertinenti, contrariamente a quanto sostiene il giudice del rinvio, ritengo che non si possa affermare che l'obiettivo di garantire un elevato livello di sicurezza dell'approvvigionamento di petrolio possa essere raggiunto solo se gli Stati membri mantengono nelle loro scorte di sicurezza tutti i prodotti energetici di cui all'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento n. 1099/2008. Al contrario, le diverse categorie di prodotti petroliferi elencate in questo allegato hanno un'importanza variabile quando si tratta di affrontare gravi crisi di approvvigionamento. Ciò risulta evidente dal fatto che l'attuale metodo di calcolo del livello di scorte detenute, come specificato nell'allegato III della direttiva 2009/119 e descritto al paragrafo 65 delle presenti conclusioni, prevede un coefficiente più favorevole (ossia 1,2) per il calcolo dell'equivalente in petrolio greggio dei prodotti energetici per la categoria di prodotti di cui alla lettera b)<sup>35</sup> rispetto al coefficiente previsto per altri tipi di prodotti petroliferi (ossia 1,065). In altre parole, questa distinzione tra i coefficienti suggerisce che non solo la direttiva attuale non richiede agli Stati membri di mantenere scorte di sicurezza per tutti i prodotti energetici elencati nell'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento n. 1099/2008, ma che, fissando un coefficiente più favorevole per la categoria di

<sup>33</sup> V. paragrafo 15 delle presenti conclusioni. Il corsivo è mio.

<sup>34</sup> V. le schede statistiche Eurostat, intitolate «The EU emergency oil stocks», del luglio 2022, che dimostrano che solo sette Stati membri possedevano scorte per «tutti gli altri prodotti» («all other products») (v. dati disponibili in lingua inglese sul sito Internet di Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Emergency\\_oil\\_stocks\\_statistics#Emergency\\_oil\\_stocks\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Emergency_oil_stocks_statistics#Emergency_oil_stocks_statistics)).

<sup>35</sup> Tali prodotti coincidono in sostanza con i prodotti elencati all'articolo 2 della direttiva del 2006 (v. paragrafo 62 delle presenti conclusioni).

prodotti di cui alla lettera b), detta direttiva ha implicitamente riconosciuto che tali prodotti sono più utili per affrontare un'eventuale grave crisi di approvvigionamento. Analogamente, la direttiva 2009/119 consente di includere nelle scorte di sicurezza anche le scorte di «petrolio greggio», la cui lavorazione consente di produrre tutte le categorie di prodotti petroliferi di cui al presente allegato. Da un punto di vista pratico, sarebbe quindi illogico richiedere agli Stati membri di detenere scorte di sicurezza per assolutamente tutte le categorie di prodotti di cui all'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento 1099/2008.

68. Alla luce di quanto precede, propongo di rispondere alla seconda questione nel senso che le disposizioni pertinenti della direttiva 2009/119, lette alla luce dell'articolo 17 e dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, devono essere interpretate nel senso che esse non ostano a una normativa nazionale in virtù della quale le scorte di sicurezza sono costituite per una parte soltanto dei tipi di prodotti energetici di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera i), della direttiva 2009/119, purché tali scorte siano: i) costituite secondo i metodi e le modalità di calcolo degli obblighi di stoccaggio di cui all'articolo 3, paragrafi 1, 2 e 3, di tale direttiva; ii) calcolate secondo i metodi di cui all'allegato III di detta direttiva, e iii) conformi all'articolo 9, paragrafo 5, della medesima direttiva.

#### ***D. Sulla terza, quarta e quinta questione pregiudiziale***

69. Con la terza, quarta e quinta questione pregiudiziale, che è opportuno trattare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede essenzialmente se uno Stato membro possa, nell'ambito dell'adempimento degli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'articolo 3 della direttiva 2009/119, obbligare un operatore economico a detenere scorte di prodotti diversi da quelli da esso importati o che non sono collegati alla sua attività economica, anche se ciò comporta un considerevole onere finanziario.

70. Diversamente dalle risposte fornite alle prime due questioni pregiudiziali, ritengo che la risposta a tali ultime tre questioni debba essere più articolata.

71. Sulla base delle risposte date alle prime due questioni, occorre ricordare che, da un lato, la direttiva 2009/119 non stabilisce quali operatori economici possono essere obbligati a costituire scorte di sicurezza, cosicché spetta agli Stati membri, destinatari degli obblighi previsti in detta direttiva, stabilire quali imprese (oppure OCS) sono tenute a mantenere scorte di petrolio e/o di prodotti petroliferi, e che, dall'altro, detta direttiva non impone agli Stati membri di mantenere scorte di tutti i prodotti energetici elencati nell'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento n. 1099/2008.

72. È quindi logico concludere che spetta agli Stati membri stabilire quali obblighi di costituzione e di mantenimento di scorte di sicurezza possono essere imposti agli operatori economici in modo da adempiere agli obblighi derivanti dalla direttiva 2009/119. In concreto, uno Stato membro dovrebbe pertanto, in linea di principio, poter prevedere un obbligo di mantenimento di una scorta di sicurezza a carico di qualsiasi operatore economico, sia in termini di quantità sia di tipo di prodotto, a prescindere dalla questione se detto operatore disponga esso stesso del prodotto da stoccare e/o dei relativi impianti di stoccaggio.

73. A questo proposito, occorre osservare che se, in generale, nell'adempire al suo obbligo di stoccaggio uno Stato membro cercherà di farlo nel modo più efficace e sceglierà quindi di imporre tali obblighi principalmente a carico di imprese che già dispongono di impianti di stoccaggio o che hanno reali possibilità di prenderli in affitto, la particolare situazione in questo

stesso Stato membro potrebbe imporre una ripartizione degli obblighi di stoccaggio al di fuori di tale cerchia di imprese, coinvolgendo anche altre imprese che non dispongono in proprio di impianti di stoccaggio o che non possono agevolmente accedere a tali impianti, oppure che non dispongono di prodotti energetici rientranti nella scorta di sicurezza<sup>36</sup>.

74. Tuttavia, quando uno Stato membro adotta misure nell'esercizio del potere discrezionale attribuitogli da un atto del diritto dell'Unione, deve ritenersi che esso attui tale diritto, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta<sup>37</sup>. Pertanto, posto che obblighi siffatti hanno implicazioni potenzialmente considerevoli sulla situazione di un operatore economico, essi possono essere imposti soltanto nel rispetto, in particolare, da un lato, del diritto di proprietà, sancito dall'articolo 17 della Carta e, dall'altro, della libertà d'impresa, garantita dall'articolo 16 della Carta, che implica la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale, la libertà contrattuale e la libera concorrenza<sup>38</sup>, ma anche il diritto di ogni impresa di poter liberamente utilizzare, nei limiti della responsabilità per le proprie azioni, delle risorse economiche, tecniche e finanziarie di cui dispone<sup>39</sup>.

75. Per quanto attiene alle restrizioni che possono essere apportate all'esercizio del diritto di proprietà in ragione dell'imposizione di tali obblighi, ricordo inoltre che il diritto di proprietà garantito dall'articolo 17 della Carta non è una prerogativa assoluta e che il suo esercizio può essere oggetto di restrizioni giustificate da obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione. Dall'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, risulta così che possono apportarsi restrizioni all'esercizio del diritto di proprietà, a condizione, segnatamente<sup>40</sup>, che tali restrizioni siano effettivamente consone a obiettivi di interesse generale perseguiti e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa del diritto così garantito<sup>41</sup>. Parimenti, per quanto riguarda la libertà d'impresa, la Corte ha anche confermato che tale libertà non costituisce una prerogativa assoluta, bensì deve essere presa in considerazione rispetto alla sua funzione nella società<sup>42</sup>.

76. A tal proposito mi sembra utile fornire talune precisazioni.

77. In primo luogo mi sembra difficilmente contestabile che l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2009/119, come descritto al paragrafo 40 delle presenti conclusioni e consistente nel garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, figura tra gli obiettivi di interesse generale che

<sup>36</sup> Tale necessità sarebbe, ad esempio, giustificata nel caso di uno Stato sprovvisto di risorse estrattive di petrolio greggio o di grandi raffinerie in grado di mantenere le scorte necessarie e dipendente interamente dalle importazioni (v., per analogia, sentenza del 10 luglio 1984, *Campus Oil e a.*, 72/83, EU:C:1984:256, punti 34 e 35).

<sup>37</sup> V., in tal senso, sentenza del 27 gennaio 2022, *Sățiș-S* (C-234/20; in prosieguo: la «sentenza *Sățiș-S*» EU:C:2022:56, punti da 56 a 59 e giurisprudenza citata).

<sup>38</sup> V., in tal senso, sentenza del 12 gennaio 2023, (*Addetto al montaggio audiovisivo per la televisione pubblica*) (C-356/21, EU:C:2023:9, punto 74 e la giurisprudenza ivi citata).

<sup>39</sup> V., in tal senso, sentenza del 15 aprile 2021, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e a.* (C-798/18 e C-799/18, EU:C:2021:280, punto 62 nonché la giurisprudenza ivi citata).

<sup>40</sup> Secondo l'articolo 52, paragrafo 1, prima frase, della Carta, eventuali limitazioni all'esercizio di tale diritto connesso al diritto d'autore devono essere «previste dalla legge», il che implica che la base giuridica che consente l'ingerenza in detto diritto deve definire essa stessa, in modo chiaro e preciso, la portata della limitazione al suo esercizio [v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2020, *Recorded Artists Actors Performers* (C-265/19, EU:C:2020:677, punto 86 e la giurisprudenza ivi citata)]. Orbene, nella fattispecie, è pacifico che la limitazione ai diritti degli operatori economici è prevista in maniera chiara e precisa dallo ZZNN.

<sup>41</sup> Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, seconda frase, della Carta, nel rispetto del principio di proporzionalità, le limitazioni ai diritti e alle libertà riconosciuti dalla Carta possono essere poste solo se sono necessarie e rispondono effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. V., in tal senso, sentenza *Sățiș-S* (punti 62 e 63, e giurisprudenza citata).

<sup>42</sup> V., in tal senso, sentenza del 12 gennaio 2023, (*Addetto al montaggio audiovisivo per la televisione pubblica*) (C-356/21, EU:C:2023:9, punto 75 e la giurisprudenza ivi citata).

possono giustificare una restrizione all'esercizio del diritto di proprietà<sup>43</sup>. Infatti, la Corte ha già dichiarato che la fornitura minima di prodotti petroliferi trascende considerazioni di carattere puramente economico e può, quindi, rientrare nella nozione di «pubblica sicurezza»<sup>44</sup>. Di conseguenza, indirizzando lo stoccaggio sui prodotti petroliferi più essenziali e definendo in modo ampio la cerchia degli operatori economici soggetti all'obbligo di stoccaggio, la normativa di cui trattasi nel procedimento principale dovrebbe, a mio avviso, essere considerata idonea a raggiungere tale obiettivo.

78. In secondo luogo è necessario valutare se obblighi siffatti, in assenza di un indennizzo a favore degli operatori economici su cui essi gravano, costituiscano un intervento sproporzionato e inammissibile che pregiudica la sostanza stessa del diritto di proprietà<sup>45</sup>. Orbene, la direttiva 2009/119, pur non prevedendo un meccanismo di indennizzo, contiene tuttavia altre regole che mi sembrano pertinenti ai fini della valutazione della proporzionalità di tali obblighi.

79. Da una parte, ai sensi dell'articolo 8 della direttiva 2009/119, uno Stato membro deve «[assicurare] che a qualsiasi operatore economico cui impone obblighi di stoccaggio (...) sia concesso *il diritto* di delegare tali obblighi almeno in parte e a scelta dell'operatore economico»<sup>46</sup>. Come illustrato al paragrafo 45 delle presenti conclusioni, l'operatore può pertanto scegliere di delegare tali obblighi a un OCS o ad altri operatori economici, sia nel territorio dello Stato membro per conto del quale le riserve sono detenute, sia al di fuori di esso, e ciò «dietro versamento di un importo limitato al costo dei servizi forniti»<sup>47</sup>. Questa disposizione dimostra che il legislatore dell'Unione ha implicitamente riconosciuto che gli Stati membri possono imporre agli operatori economici obblighi di difficile adempimento e che, pertanto, questi ultimi devono poter scegliere di delegarli a un costo ragionevole a un operatore più appropriato. Una reale possibilità di delega dovrebbe, quindi, essere intesa come una garanzia del fatto che gli obblighi di stoccaggio sono proporzionati e come una garanzia di condizioni di concorrenza eque.

80. D'altra parte, e secondo la stessa logica, si ricorda che l'obbligo di costituzione e mantenimento delle scorte ha un ambito temporale e materiale ben definito (un anno, per un quantitativo identificato) e che nulla dovrebbe impedire agli operatori economici tenuti a costituire scorte di sicurezza di prodotti petroliferi che non utilizzano nell'ambito delle loro attività di vendere tali prodotti una volta trascorso l'anno di stoccaggio di sicurezza obbligatorio e quindi di trarne profitto.

81. Fatte queste precisazioni, spetta in definitiva al giudice nazionale valutare se le restrizioni imposte dai provvedimenti controversi siano compatibili con il diritto dell'Unione, alla luce delle circostanze specifiche presenti nella Repubblica di Bulgaria.

<sup>43</sup> V., per analogia, sentenza Sātiņi-S (punto 64 e giurisprudenza citata).

<sup>44</sup> V., in tal senso, sentenze del 10 luglio 1984, Campus Oil e a. (72/83, EU:C:1984:256, punti 34 e 35), e del 17 settembre 2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, punto 37), oltre al considerando 25 della direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE (GU 2009, L 211, pag. 55).

<sup>45</sup> V., per analogia, sentenza Sātiņi-S (punto 65 e giurisprudenza citata).

<sup>46</sup> Il corsivo è mio.

<sup>47</sup> V., a tal proposito, considerando 10 della direttiva 2009/119.

82. A tal proposito risulta evidente che gli obblighi imposti non devono in nessun caso oltrepassare, nel loro insieme, i limiti di approvvigionamento minimo come definiti all'articolo 3, della direttiva 2009/119<sup>48</sup>. Infatti, un tale obbligo, se ripartito in modo equo (e quindi, per definizione, proporzionale) tra tutti gli operatori economici, non dovrebbe essere, in quanto tale, idoneo a violare il contenuto essenziale del diritto di proprietà e/o della libertà d'impresa.

83. Quanto alla portata della violazione, occorre distinguere due ipotesi.

84. Da un lato, ritengo che, quando degli operatori economici sono tenuti a costituire scorte di sicurezza di un tipo di prodotto energetico che rientra nella loro attività, la violazione del diritto di proprietà (e, per estensione, della libertà d'impresa) non può, a priori, essere considerata un'ingerenza sproporzionata, nei limiti in cui, segnatamente, essi dispongono, in linea di principio, delle infrastrutture fisiche o delle relazioni commerciali necessarie per la produzione, la commercializzazione, il trattamento, il trasporto e lo stoccaggio del petrolio greggio e dei prodotti petroliferi. Tuttavia, tale obbligo non deve rappresentare un onere finanziario sproporzionato o eccessivo rispetto al fatturato generato nell'ambito della sua attività commerciale<sup>49</sup>.

85. Dall'altro, quando uno Stato membro, come nel caso di specie la Repubblica Bulgaria, prevede nella propria normativa nazionale un obbligo di costituzione di scorte di sicurezza di un prodotto petrolifero in capo a un operatore economico che non utilizza detto prodotto nell'ambito delle proprie abituali attività economiche, è ovvio che detto operatore può essere esposto a costi aggiuntivi rispetto agli operatori rientranti nel primo caso. Così, se tali operatori si trovano in una situazione di concorrenza effettiva o potenziale, l'imposizione di un siffatto obbligo potrebbe creare condizioni manifestamente inique quanto alla capacità di soddisfare l'obbligo di stoccaggio, il che lederebbe non solo il rispetto delle norme del mercato interno e della concorrenza, sancito espressamente al considerando 33 della direttiva 2009/119, ma anche il principio di non discriminazione. Pertanto, in un siffatto caso, piuttosto eccezionale, in cui la posizione concorrenziale di un operatore viene sostanzialmente pregiudicata a causa di un onere finanziario, si potrebbe quindi ipotizzare il ricorso, nel quadro della normativa nazionale o per via giudiziaria sulla base di una valutazione individuale, a misure correttive, quali una compensazione dei costi aggiuntivi, addirittura un esonero dall'obbligo di pagare l'assicurazione o l'accisa legata all'acquisto del prodotto petrolifero o dai costi amministrativi collegati al trasporto e allo stoccaggio di tale prodotto, al fine di poter ristabilire condizioni eque all'interno del mercato e di mettere tutti gli operatori su un piano di parità.

86. Alla luce di quanto precede, propongo di rispondere alla terza, alla quarta e alla quinta questione, come riformulate, che le disposizioni pertinenti della direttiva 2009/119, lette alla luce dell'articolo 17 della Carta, devono essere interpretate nel senso che esse non ostano a una normativa nazionale che obbliga un operatore economico a detenere scorte di prodotti diversi da quelli da esso importati o non collegati alla sua attività economica, anche se ciò comporta un considerevole onere finanziario per tale operatore, salvo che un siffatto obbligo implichi uno svantaggio sproporzionato a carico di detto operatore, segnatamente, rispetto al proprio fatturato o rispetto agli altri operatori economici concorrenti.

<sup>48</sup> V., per analogia, sentenza del 10 luglio 1984, *Campus Oil e a.* (72/83, EU:C:1984:256, punto 47).

<sup>49</sup> V., per analogia, sentenza del 30 giugno 2016, *Lidl* (C-134/15, EU:C:2016:498, punto 27).

## V. Conclusione

87. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dall'Administrativen sad – Varna (Tribunale amministrativo di Varna, Bulgaria), come riformulate, nei termini seguenti:

L'articolo 1, l'articolo 2, primo comma, lettera i), nonché gli articoli 3 ed 8 della direttiva 2009/119/CE, del 14 settembre 2009, che stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi, come modificata dalla direttiva di esecuzione (UE) 2018/1581 della Commissione, del 19 ottobre 2018, in combinato disposto con l'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento (CE) n. 1099/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2008, relativo alle statistiche dell'energia, come modificato dal regolamento (UE) 2019/2146 della Commissione, del 26 novembre 2019, e con l'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

devono essere interpretati nel senso che:

essi non ostano a una normativa nazionale in virtù della quale:

- 1) un operatore economico che ha realizzato importazioni di prodotti energetici rientranti nell'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento n. 1099/2008, come modificato dal regolamento 2019/2146, può essere tenuto a costituire una scorta di sicurezza;
- 2) le scorte di sicurezza sono costituite per una parte soltanto dei tipi di prodotti energetici di cui all'articolo 2, primo comma, lettera i), della direttiva 2009/119, come modificata dalla direttiva di esecuzione 2018/1581, a condizione che tale scorta sia: i) costituita utilizzando i metodi e le modalità di calcolo degli obblighi di stoccaggio di cui all'articolo 3, paragrafi 1, 2 e 3, di tale direttiva; ii) calcolata conformemente ai metodi esposti all'allegato III di detta direttiva, e iii) nel rispetto dell'articolo 9, paragrafo 5, della medesima direttiva;
- 3) un operatore economico ha l'obbligo di detenere scorte di prodotti diversi da quelli da esso importati, o non collegati alla sua attività economica, anche se ciò comporta un considerevole onere finanziario per tale operatore, salvo che un siffatto obbligo implichi uno svantaggio sproporzionato a carico di detto operatore, segnatamente, rispetto al proprio fatturato o rispetto ad altri operatori economici concorrenti.