



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

30 aprile 2024*

«Rinvio pregiudiziale – Energia – Direttiva 2009/119/CE – Approvvigionamento di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi – Articolo 3 – Obbligo, per gli Stati membri, di mantenere scorte di sicurezza – Articolo 8 – Operatori economici – Regolamento (CE) n. 1099/2008 – Statistiche dell'energia – Normativa nazionale che consente di imporre ad un operatore economico l'obbligo di costituire e di mantenere una scorta di sicurezza di un prodotto petrolifero, anche quando tale prodotto è estraneo all'attività economica di tale operatore – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 16 – Libertà d'impresa – Articolo 17 – Diritto di proprietà»

Nelle cause riunite C-395/22 e C-428/22,

aventi ad oggetto due domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dall'Administrativen sad – Varna (Tribunale amministrativo di Varna, Bulgaria), con decisioni del 3 e del 14 giugno 2022, pervenute rispettivamente in cancelleria il 14 e il 28 giugno 2022, nei procedimenti

«**Trade Express-L**» OOD (C-395/22),

«**DEVNIA TSIMENT**» AD (C-428/22)

contro

Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia «Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi»,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da K. Jürimäe (relatrice), presidente di sezione, N. Piçarra e N. Jääskinen, giudici,

avvocato generale: A. Rantos

cancelliere: R. Stefanova-Kamisheva, amministratrice,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 5 luglio 2023,

* Lingua processuale: il bulgaro.

considerate le osservazioni presentate:

- per la «DEVNIA TSIMENT» AD, da E. Evtimov, Y. Mateeva, S. Vasilev, V. Vidolov, advokati, e B. Lazarov;
- per il governo bulgaro, da T. Mitova e L. Zaharieva, in qualità di agenti;
- per il governo dei Paesi Bassi, da E.M.M. Besselink, M.K. Bulterman e C.S. Schillemans, in qualità di agenti;
- per il governo slovacco, da S. Ondrášiková, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da V. Bozhilova, B. De Meester e C. Georgieva, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 19 ottobre 2023,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 1, dell'articolo 2, primo comma, lettere i) e j), nonché degli articoli 3 e 8 della direttiva 2009/119/CE 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»), dell'articolo 2, lettera d), del regolamento (CE) n. 1099/2008 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»), nonché dell'articolo 17 e dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).
- 2 Tali domande sono state presentate nelle controversie che contrappongono la «Trade Express-L» OOD (in prosieguo: la «Trade Express») (C-395/22) e la «DEVNIA TSIMENT» AD (in prosieguo: «Devnia Tsiment») (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») in merito alla legittimità dei provvedimenti adottati da quest'ultimo e che impongono a tali società l'obbligo di costituire e di mantenere scorte di sicurezza di olio combustibile pesante per un anno.

Contesto normativo

L'Accordo AIE

- 3 L'accordo relativo a un programma internazionale per l'energia, firmato a Parigi il 18 novembre 1974 (in prosieguo: l'«accordo AIE»), ha istituito, nell'ambito dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, l'Agenzia internazionale per l'energia (AIE).

Diritto dell'Unione

Le direttive 68/414/CEE e 2006/67/CE

4 Le prime norme che disciplinano le scorte di sicurezza di petrolio o di prodotti petroliferi sono state introdotte dalla direttiva 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).

5 La direttiva 68/414, come modificata, da ultimo, dalla direttiva 98/93/CE del Consiglio, del 14 dicembre 1998 (GU 1998, L 358, pag. 100) (in prosieguo: la «direttiva 68/414»), è stata abrogata dalla direttiva 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 2006, L 217, pag. 8). La direttiva 2006/67 è stata, a sua volta, abrogata dalla direttiva 2009/119. È quest'ultima ad essere applicabile *ratione temporis* ai procedimenti principali.

6 L'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 68/414, corrispondente, in sostanza, all'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 2006/67, così disponeva:

«Gli Stati membri adottano tutte le misure legislative, regolamentari e amministrative appropriate al fine di mantenere in modo permanente nella Comunità, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 7, un livello di scorte di prodotti petroliferi pari almeno a 90 giorni del consumo interno giornaliero medio dell'anno civile precedente di cui all'articolo 4, per ciascuna delle categorie di prodotti petroliferi di cui all'articolo 2».

7 L'articolo 2, primo comma, della direttiva 68/414, corrispondente, nella sostanza, all'articolo 2, primo comma, della direttiva 2006/67, recitava come segue:

«Sono prese a base del calcolo del consumo interno le seguenti categorie di prodotti:

- benzine per autoveicoli e carburanti per aerei (benzina per aerei, carburanti per motori d'aviazione a reazione, del tipo benzina);
- gasoli, oli per motori diesel, petrolio lampante e carburanti per motori d'aviazione a reazione del tipo cherosene;
- oli combustibili».

La direttiva 2009/119

8 I considerando 3, 5, 8, 11, 21 e 33 della direttiva 2009/119 sono formulati come segue:

«(3) Il Consiglio europeo, nel suo piano d'azione (2007-2009), dal titolo "Politica energetica per l'Europa", ha sottolineato la necessità di migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento per l'Unione europea nel suo insieme e per ciascuno Stato membro prevedendo, tra l'altro, una revisione dei meccanismi in materia di riserve petrolifere dell'Unione, soprattutto con riguardo alla disponibilità in caso di crisi.

(...)

(5) A norma della [direttiva 2006/67], 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 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. Per permettere agli Stati membri interessati un uso ottimale della legislazione nazionale allo scopo di definire lo statuto dei rispettivi OCS, contenendo nel contempo l'onere finanziario a carico dei consumatori finali risultante da tali attività di stoccaggio, è sufficiente escludere scopi di lucro con riguardo alle scorte, al contempo consentendo che le riserve petrolifere siano detenute in qualsiasi luogo della Comunità e da parte di qualsiasi OCS all'uopo previsto.

(...)

(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.

(...)

(21) Allo scopo di evitare il moltiplicarsi di informazioni che gli Stati membri sono tenuti a fornire sulle diverse categorie di prodotti, il regolamento [CE] n. 1099/2008 (...) dovrebbe servire da riferimento per le differenti categorie di prodotti petroliferi di cui alla presente direttiva.

(...)

(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]. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo».

- 9 L'articolo 1 della direttiva 2009/119, intitolato «Scopo», dispone 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».
- 10 L'articolo 2, primo comma, lettere f), i), j) e l), di detta direttiva contiene le seguenti definizioni:
- «Ai fini della presente direttiva si intende per:
- (...)
- 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 (CE) n. 1099/2008 [come modificato dal regolamento (UE) 2017/2010 della Commissione, del 9 novembre 2017 (GU 2017, L 292, pag. 3)];
- 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».
- 11 L'articolo 3 della medesima direttiva, dal titolo «Scorte di sicurezza – Calcolo degli obblighi di stoccaggio», prevede quanto segue:
- «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».
- 12 L'articolo 4 della stessa direttiva, relativo al «[c]alcolo dei livelli delle scorte», prevede, al paragrafo 1, che
- «I livelli delle scorte detenuti sono calcolati in conformità dei metodi enunciati nell'allegato III. (...)».
- 13 Per quanto riguarda gli OCS, l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2009/119 recita:
- «Gli Stati membri possono istituire OCS.
- Nessun Stato membro può istituire più di un OCS o altro organo analogo. Uno Stato membro può istituire il proprio OCS in qualsiasi luogo all'interno della Comunità.

Laddove 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».

14 L'articolo 8 di tale direttiva, intitolato «Operatori economici», recita:

«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.

(...)

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

Tuttavia, qualora tali restrizioni limitino i diritti di delega di un operatore economico di quantità corrispondenti a meno del 10% degli obblighi di stoccaggio a esso imposti, lo Stato membro assicura di aver istituito un OCS che sia tenuto ad accettare le deleghe con riferimento alla quantità necessaria a tutelare il diritto di un operatore economico a delegare almeno il 10% degli obblighi di stoccaggio a esso imposti.

La percentuale minima di cui al presente paragrafo è aumentata dal 10% al 30% entro il 31 dicembre 2017.

(...))».

15 L'articolo 9 della suddetta direttiva, intitolato «Scorte specifiche», dispone quanto segue:

«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.

Le scorte specifiche sono di proprietà dello Stato membro o dell'OCS istituito da tale Stato membro e sono mantenute sul territorio della Comunità.

2. Le scorte specifiche possono essere costituite soltanto da una o più categorie di prodotti di seguito elencate, definite nell'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento (CE) n. 1099/2008 [, come modificato dal regolamento 2017/2010]:

- etano,
- GPL,
- 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 (ad alto e basso tenore di zolfo),
- acqua ragia minerale e benzine speciali,
- lubrificanti,
- bitume,
- cere paraffiniche,
- coke di petrolio.

(...)

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.

(...)».

- 16 L'allegato III della medesima direttiva, intitolato «Metodi di calcolo del livello delle scorte detenute» prevede quanto segue:

«Gli Stati membri possono:

- a) includere tutte le altre scorte di prodotti petroliferi identificati nell'allegato A, punto 3.4, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1099/2008 [, come modificato dal regolamento 2017/2010], 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».

Il regolamento n. 1099/2008

- 17 L'articolo 2, lettera d), del regolamento n. 1099/2008 definisce, ai fini di tale regolamento, la nozione di «prodotti energetici» come «i combustibili, l'energia termica, l'energia rinnovabile, l'energia elettrica o qualsiasi altra forma di energia».
- 18 L'allegato A del suddetto regolamento è intitolato «Chiarimenti terminologici». Il capitolo 3.4 di tale allegato riguarda la nozione di «Petrolio (petrolio greggio e prodotti petroliferi)», che comprende, tra l'altro, l'olio combustibile pesante, i lubrificanti e il coke di petrolio, ai sensi rispettivamente dei punti 3.4.18, 3.4.20 e 3.4.23 di tale allegato.

Diritto bulgaro

- 19 Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, dello *Zakon za zapasite ot Neft i neftoprodukti* (legge sulle scorte di petrolio e di prodotti petroliferi, DV n. 15, del 15 febbraio 2013), nella versione applicabile ai procedimenti principali (in prosieguo: lo «ZZNN»):

«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 elencate:

1. benzina per motori;
2. gasolio, jet fuel del tipo cherosene e carburante per motori diesel;
3. olio combustibile pesante;
4. gas propano-butano».

- 20 L'articolo 3, paragrafo 4, dello ZZNN dispone quanto segue:

«I soggetti obbligati organizzano e finanziano essi stessi, per conto proprio e con propri mezzi, la costituzione, il mantenimento, la sostituzione e la ricostituzione di livelli di scorte di sicurezza loro imposti».

21 L'articolo 12 dello ZZNN così dispone:

«(1) (...) il presidente dell'[Agenzia nazionale «riserve di Stato e scorte in tempo di guerra»] stabilisce ogni anno, entro il 30 aprile, le scorte di sicurezza da costituire e da mantenere da parte dei soggetti obbligati e dell'impresa statale “Darzhavna petrolna compania” [(Compagnia petrolifera nazionale)], mediante provvedimenti che fissano i livelli di scorte globali e individuali (...).

(...)

(4) I livelli delle scorte di sicurezza di ciascun soggetto obbligato sono determinati in proporzione alla sua quota delle importazioni nette totali e degli acquisti intracomunitari o del consumo interno totale nel corso dell'anno civile precedente rispetto alla quota totale di tutte le entità obbligate.

(...)

(11) Ogni persona fisica o giuridica bulgara o straniera registrata come commerciante, nonché le sue succursali, che, nel corso dell'anno civile precedente hanno importato e/o fornito, a partire da acquisti intracomunitari, nel territorio del paese oli lubrificanti (compresi gli oli di base), bitume, cere di paraffina, coke da petrolio, catrame e zolfo, ricevono livelli di scorte di sicurezza sotto forma di olio pesante».

22 L'articolo 21 dello ZZNN è così formulato:

«(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.

(...))».

Procedimenti principali, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

23 La Trade Express, ricorrente nel procedimento 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. Tali oli lubrificanti, corrispondenti al punto 3.4.20 dell'allegato A, del regolamento n. 1099/2008, erano destinati alla vendita.

24 La Devnia Tsiment, ricorrente nel procedimento all'origine della causa C-428/22, ha 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, del regolamento n. 1099/2008, è stato utilizzato in un processo mineralogico per la produzione di cementi non polverizzati detti «clinker».

- 25 A causa di tali attività, con due provvedimenti datati, l'uno, 28 aprile 2021 e, l'altro, 29 aprile 2021, il vicepresidente dell'Agenzia nazionale «Riserve di Stato e scorte in tempo di guerra» ha ordinato, rispettivamente, alla Devnia Tsiment e al Trade Express di costituire e mantenere, per proprio conto e con i propri mezzi, per il periodo compreso tra il 1° luglio 2021 e il 30 giugno 2022, livelli di scorte di sicurezza di olio pesante. La Devnia Tsiment doveva costituire un tale stock di sicurezza per un quantitativo di 7 806,058 tonnellate, la Trade Express per un quantitativo di 15 947 tonnellate.
- 26 Entrambe queste società hanno presentato dinanzi all'Administrativen sad – Varna (Tribunale amministrativo di Varna, Bulgaria), il giudice del rinvio nelle presenti cause, un ricorso di annullamento del provvedimento emesso nei loro confronti. In sostanza, esse contestano l'obbligo, a loro carico, di costituire scorte di sicurezza di olio combustibile pesante allorché tale prodotto petrolifero non costituirebbe l'oggetto delle loro attività economiche.
- 27 Tale giudice constata che la Trade Express e la Devnia Tsiment non esercitavano, nel corso del 2020, alcuna attività economica con tipi di prodotti elencati al capitolo 3.4 dell'allegato A del regolamento n. 1099/2008 diversi, rispettivamente, dagli oli lubrificanti e dal coke da petrolio. Esso sottolinea che tali società non dispongono né dei quantitativi di scorte di sicurezza di olio combustibile pesante richiesti dai provvedimenti di cui al punto 25 della presente sentenza, né di un deposito per conservare tali scorte. Di conseguenza, la costituzione e lo stoccaggio dei livelli di scorte di sicurezza stabiliti da tali provvedimenti comporterebbe un onere finanziario significativo a loro carico.
- 28 In tale contesto, detto giudice ha espresso dubbi sulla compatibilità dello ZZNN con le disposizioni della direttiva 2009/119, lette alla luce della Carta, in quanto tale legge consente di obbligare società, quali la Trade Express e la Devnia Tsiment a costituire e mantenere scorte di sicurezza di prodotti petroliferi estranei alle loro attività.
- 29 Infatti, dal considerando 33, dall'articolo 2, primo comma, lettere i) e j), nonché dagli articoli 3 e 8 della direttiva 2009/119 discenderebbe, in sostanza, che quest'ultima mira a costituire scorte di sicurezza di tutti i prodotti menzionati al capitolo 3.4 dell'allegato A del regolamento n. 1099/2008.
- 30 Orbene, lo ZZNN prevedrebbe la costituzione di tali scorte unicamente per il petrolio e altri quattro prodotti petroliferi, tra cui l'olio combustibile pesante. Tale legge obbligherebbe così 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.
- 31 Inoltre, secondo il giudice del rinvio, 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 a prendere in prestito, delegando in parte tale obbligo, il quantitativo necessario di detto prodotto e a stoccarlo conformemente ai requisiti normativi. Ciò comporterebbe a suo carico un onere finanziario e potrebbe ledere le regole del mercato interno e della concorrenza. L'impianto generale della direttiva 2009/119 e l'esigenza di coerenza deporrebbero piuttosto a favore di un'interpretazione consistente nell'imporre a tale operatore obblighi in natura, vale a dire l'obbligo di stoccare un prodotto energetico relativo alle sue attività economiche, al fine di garantire un ragionevole equilibrio tra gli interessi pubblici dell'Unione e gli interessi privati.

32 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, nella causa C-395/22:

- «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), [di tale direttiva] 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) 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), [di tale direttiva] 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), [di tale direttiva] debbano essere interpretati nel senso che ostano a disposizioni nazionali, come 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), [di tale direttiva] 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».

- 33 Nella causa C-428/22, il giudice del rinvio ha sollevato cinque questioni pregiudiziali che sono, in sostanza, identiche a quelle citate al punto precedente, salvo che la prima questione verte sull'ipotesi di persone che hanno effettuato acquisti intracomunitari di coke da petrolio, ai sensi del punto 3.4.23 dell'allegato A del regolamento n. 1099/2008, a fini di produzione.
- 34 Con decisione del presidente della Corte del 10 agosto 2022 le cause C-395/22 e C-428/22 sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento, nonché della sentenza.

Sulla domanda di riapertura della fase orale del procedimento

- 35 Con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 12 gennaio 2024, la Devnia Tsiment ha chiesto che fosse disposta la riapertura della fase orale del procedimento, a norma dell'articolo 83 del regolamento di procedura della Corte.
- 36 A sostegno della sua domanda, la Devnia Tsiment invoca l'esistenza di un fatto nuovo, ossia una modifica legislativa avvenuta dopo l'udienza dinanzi alla Corte. Secondo la Devnia Tsiment, questa modifica legislativa dovrebbe essere presa in considerazione nelle risposte alle questioni pregiudiziali, anche se non è applicabile *ratione temporis* ai procedimenti principali. Nel suo ricorso, la Devnia Tsiment deduce, inoltre, argomenti sostanziali in risposta a tali questioni.
- 37 A tal proposito, si deve ricordare che, ai sensi dell'articolo 83 del regolamento di procedura, la Corte, in qualsiasi momento, sentito l'avvocato generale, può disporre la riapertura della fase orale del procedimento, in particolare se essa non si ritiene sufficientemente edotta o quando, dopo la chiusura di tale fase, una parte ha prodotto un fatto nuovo, tale da influenzare in modo decisivo la decisione della Corte, oppure quando la causa dev'essere decisa in base a un argomento che non è stato oggetto di discussione tra le parti o gli interessati menzionati dall'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.
- 38 Nel caso di specie, la Corte, sentito l'avvocato generale, ritiene che non siano soddisfatte le condizioni di cui a detto articolo 83. Invero, oltre al fatto che la Corte, pronunciandosi in via pregiudiziale, non è chiamata a pronunciarsi sul diritto nazionale, è giocoforza rilevare che la modifica legislativa invocata dalla Devnia Tsiment non è, secondo quest'ultima, applicabile ai procedimenti principali. In tali circostanze, detta modifica legislativa non può essere considerata come un «fatto nuovo, tale da influenzare in modo decisivo la decisione della Corte» ai sensi di detto articolo 83.
- 39 In ogni caso, la Corte ritiene di disporre di tutti gli elementi necessari per statuire sulle domande di pronuncia pregiudiziale e che le presenti cause riunite non debbano essere decise sulla base di un argomento che non è stato dibattuto dinanzi ad essa.
- 40 Pertanto, non è necessario disporre la riapertura della fase orale del procedimento.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla seconda questione

- 41 Con la sua seconda questione in ciascuna delle presenti cause riunite, che occorre trattare per prima, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3 della direttiva 2009/119, in combinato disposto con l'articolo 1 nonché con l'articolo 2, primo comma, lettere i) e j), di tale direttiva, debba essere interpretato nel senso che gli Stati membri sono tenuti a mantenere scorte di sicurezza per tutte le categorie di prodotti energetici di cui al capitolo 3.4 dell'allegato A del regolamento n. 1099/2008, o se gli Stati membri possano adempiere l'obbligo di mantenimento di scorte di sicurezza ad essi incombente in forza di tale articolo 3 mantenendo scorte di sicurezza composte unicamente da alcune di tali categorie.
- 42 In via preliminare, occorre ricordare che, come risulta dall'articolo 1 della direttiva 2009/119, letto alla luce dei considerando 3, 8 e 33 di quest'ultima, l'obiettivo di tale direttiva è di garantire un livello elevato di sicurezza dell'approvvigionamento di petrolio nell'Unione mediante meccanismi trasparenti basati sulla solidarietà tra gli Stati membri, nel rispetto delle regole del mercato interno e della concorrenza, di mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi nonché di prevedere i mezzi procedurali necessari per rimediare a un'eventuale situazione di grave scarsità. In tal modo, detta direttiva mira a garantire la sicurezza pubblica degli Stati membri e dell'Unione, per i quali la disponibilità di scorte petrolifere e la salvaguardia dell'approvvigionamento energetico sono elementi essenziali.
- 43 L'articolo 2, primo comma, lettere i) e j), della direttiva 2009/119 definisce le nozioni di «scorte petrolifere» e «scorte di sicurezza» ai fini di tale direttiva.
- 44 Le «scorte petrolifere», ai sensi di tale articolo 2, primo comma, lettera i), sono le scorte di prodotti energetici elencate al capitolo 3.4 dell'allegato A del regolamento n. 1099/2008. Tale capitolo contiene un elenco di 24 categorie di prodotti raggruppati sotto la voce «[p]etrolio (petrolio greggio e prodotti petroliferi)», tra cui figurano l'olio combustibile (olio combustibile pesante), i lubrificanti e il coke di petrolio.
- 45 Le «scorte di sicurezza», ai sensi dell'articolo 2, primo comma, lettera j), della direttiva 2009/119, sono definite come le scorte petrolifere che l'articolo 3 di tale direttiva impone a ciascuno Stato membro di mantenere.
- 46 Pertanto, l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/119, impone agli Stati membri di adottare 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 90 giorni di importazioni nette giornaliere medie o a 61 giorni di consumo interno giornaliero medio. L'articolo 3, paragrafi 2 e 3, di tale direttiva stabilisce i metodi e le procedure per valutare tale livello.
- 47 Ai fini dell'interpretazione di tali disposizioni del diritto dell'Unione, si deve tener conto, secondo una giurisprudenza costante, non soltanto del loro tenore letterale, ma anche del loro contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui esse fanno parte (sentenza del 21 dicembre 2021, Bank Melli Iran, C-124/20, EU:C:2021:1035, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

- 48 In primo luogo, dalla formulazione dell'articolo 3 della direttiva 2009/119 emerge chiaramente che gli Stati membri sono tenuti a garantire il mantenimento di un «livello totale di scorte di prodotti petroliferi», calcolato secondo i metodi e le procedure previsti da tale articolo. Come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 61 delle sue conclusioni, tale articolo determina quindi il volume richiesto di tali scorte. Tale formulazione, invece, non definisce affatto la composizione concreta di queste ultime per quanto riguarda le categorie di prodotti da includere in tali scorte.
- 49 Alla luce di tale formulazione, non risulta quindi che gli Stati membri siano obbligati a mantenere scorte di sicurezza per l'insieme dei prodotti energetici elencati al capitolo 3.4 dell'allegato A del regolamento n. 1099/2008. Al contrario, la stessa formulazione indica che il legislatore dell'Unione ha voluto concedere agli Stati membri un certo margine di discrezionalità per determinare, in particolare, la composizione concreta degli stock di sicurezza.
- 50 La circostanza che, all'articolo 2, primo comma, lettera i), della direttiva 2009/119, le «scorte petrolifere», ai sensi di tale direttiva, siano definite con riferimento ai prodotti energetici elencati al capitolo 3.4 dell'allegato A del regolamento n. 1099/2008, non può indurre una diversa interpretazione. Infatti, come risulta dal considerando 21 di detta direttiva, tale regolamento costituisce un atto giuridico di riferimento rispetto alla medesima. Detto regolamento non può quindi modificare né la portata dell'obbligo né il margine di discrezionalità degli Stati membri, quali risultano dall'articolo 3 della medesima direttiva, in combinato disposto con la definizione di «scorte di sicurezza» di cui all'articolo 2, primo comma, lettera j), della medesima.
- 51 In secondo luogo, l'interpretazione letterale esposta al punto 49 della presente sentenza è corroborata dal contesto e dalla genesi dell'articolo 3 della direttiva 2009/119 nonché dagli obiettivi di quest'ultima.
- 52 Sotto un primo profilo, per quanto riguarda il contesto di tale articolo 3, da un lato occorre rilevare che, conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, e all'allegato III della direttiva 2009/119, i livelli delle scorte detenute, diverse dalle scorte di petrolio greggio, sono calcolati in equivalente petrolio greggio. A questo proposito, il sesto comma, lettere a) e b), dell'allegato III di tale direttiva prevede due metodi di calcolo alternativi. Pertanto, gli Stati membri possono includere, nel calcolo del livello delle scorte detenute, «tutte le altre scorte di prodotti petroliferi identificati nell'allegato A, punto 3.4, [del regolamento n. 1099/2008]» o soltanto le scorte di alcuni di tali 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 (ad alto e basso tenore di zolfo)].
- 53 Orbene, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 65 delle sue conclusioni, la concessione di una tale scelta agli Stati membri presuppone che essi godano di un margine di discrezionalità nel determinare l'effettiva composizione delle loro scorte di sicurezza.
- 54 Dall'altro lato, da una lettura completa della direttiva 2009/119 risulta che solo l'articolo 9, paragrafo 5, della medesima, contiene elementi che definiscono la composizione delle scorte di sicurezza degli Stati membri. In base a tale disposizione, gli Stati membri che non si sono impegnati a mantenere, per l'intera durata di un determinato anno civile, almeno 30 giorni di scorte specifiche, ai sensi dell'articolo 2, primo comma, lettera l), di tale direttiva, devono garantire che almeno un terzo del loro obbligo di stoccaggio sia mantenuto sotto forma di

prodotti la cui composizione sia conforme all'articolo 9, paragrafi 2 e 3, di detta direttiva. Tale paragrafo 2 contiene un elenco di quattordici categorie di prodotti petroliferi, quali definite al capitolo 3.4 dell'allegato A del regolamento n. 1099/2008.

- 55 Dal raffronto tra l'articolo 3 e l'articolo 9, paragrafo 5, della direttiva 2009/119, si può dedurre che, quando il legislatore dell'Unione intende limitare il potere discrezionale degli Stati membri in merito alla composizione delle scorte di sicurezza, lo fa esplicitamente.
- 56 Sotto un secondo profilo, tale conclusione è avvalorata anche dalla genesi dell'articolo 3 della direttiva 2009/119.
- 57 A tale titolo, occorre precisare che, all'articolo 1, paragrafo 1, e all'articolo 2, le direttive 68/414 e 2006/67 imponevano agli Stati membri un obbligo di mantenere scorte di sicurezza per tre categorie specifiche di prodotti petroliferi espressamente contemplate da tale articolo 2, vale a dire, in primo luogo, benzine per autoveicoli e carburanti per aerei (benzina per aerei, carburanti per motori d'aviazione a reazione, del tipo benzina) e, in secondo luogo, gasoli, oli per motori diesel, petrolio lampante e carburanti per motori d'aviazione a reazione del tipo cherosene, gli oli combustibili.
- 58 Per contro, come esposto al punto 48 della presente sentenza, l'articolo 3 della direttiva 2009/119 non individua più le categorie di prodotti che devono essere comprese nelle scorte di sicurezza. Rinunciando a definire tali categorie, il legislatore dell'Unione ha espresso l'intenzione di concedere d'ora in poi agli Stati membri un margine di discrezionalità in tal senso. Inoltre, come indicato nel considerando 5 di tale direttiva, questo cambiamento di approccio si spiega con la necessità di adattare il metodo di calcolo degli obblighi di stoccaggio per allinearli ai metodi utilizzati nell'ambito dell'accordo AIE.
- 59 Sotto un terzo profilo, per quanto riguarda gli obiettivi della direttiva 2009/119, ricordati al punto 42 della presente sentenza, occorre considerare, al pari dell'avvocato generale al paragrafo 67 delle sue conclusioni, che l'obiettivo di garantire un livello elevato di sicurezza degli approvvigionamenti di petrolio nell'Unione giustifica il conferimento agli Stati membri di un siffatto margine di discrezionalità. Quando questi ultimi esercitano tale discrezionalità, possono in particolare decidere di mantenere scorte di sicurezza dei prodotti più essenziali e strategici tenuto conto dei modelli di consumo nazionale nonché della produzione o delle importazioni nazionali di tali prodotti.
- 60 Alla luce di tutti i suesposti motivi, occorre rispondere alla seconda questione in ciascuna delle presenti cause riunite dichiarando che l'articolo 3 della direttiva 2009/119, in combinato disposto con l'articolo 1 nonché con l'articolo 2, primo comma, lettere i) e j), di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che gli Stati membri non sono tenuti a mantenere scorte di sicurezza per tutte le categorie di prodotti energetici di cui al capitolo 3.4 dell'allegato A del regolamento n. 1099/2008. Essi possono, invece, soddisfare l'obbligo di mantenimento di scorte di sicurezza ad essi incombente in forza di tale articolo 3 mantenendo scorte di sicurezza composte unicamente da alcune di queste categorie.

Sulla prima questione

- 61 Con la sua prima questione in ciascuna delle presenti cause riunite, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 3 e 8 della direttiva 2009/119 debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale in forza della quale può essere imposto un obbligo di costituire e di mantenere scorte di sicurezza a un operatore economico che abbia effettuato importazioni di prodotti energetici rientranti nel capitolo 3.4 dell'allegato A del regolamento n. 1099/2008.
- 62 A questo proposito, va ricordato che, ai sensi dell'articolo 3 della direttiva 2009/119, gli Stati membri sono tenuti a mantenere un certo livello di scorte petrolifere di sicurezza.
- 63 L'articolo 8, paragrafo 1, di tale direttiva prevede segnatamente che ciascuno Stato membro provveda affinché gli operatori economici cui impone obblighi di stoccaggio per adempiere agli obblighi di cui all'articolo 3 della stessa direttiva abbiano il diritto di delegare almeno una parte dei propri obblighi di stoccaggio a un OCS o ad altri operatori economici che dispongano di scorte in eccesso o di capacità di stoccaggio disponibili nel territorio dell'Unione.
- 64 Dalla lettura combinata di queste due disposizioni risulta inequivocabilmente che, come concordano del resto tutte le parti e gli interessati che hanno presentato osservazioni alla Corte, gli Stati membri possono soddisfare il loro obbligo di mantenere scorte di sicurezza imponendo obblighi di stoccaggio a operatori economici.
- 65 Tuttavia, né queste disposizioni né altre disposizioni della direttiva 2009/119 definiscono i termini «operatore economico». Ciò premesso, la determinazione del significato e della portata di tali termini va effettuata, in forza di una giurisprudenza costante, sulla base del significato abituale dei termini stessi nel linguaggio corrente, tenendo conto al contempo del contesto nel quale essi sono utilizzati e degli obiettivi perseguiti dalla normativa in cui sono inseriti (sentenza del 12 giugno 2018, *Louboutin e Christian Louboutin*, C-163/16, EU:C:2018:423, punto 20 e giurisprudenza ivi citata).
- 66 In primo luogo, va osservato che i termini «operatore economico» si riferiscono comunemente a qualsiasi persona fisica o giuridica che eserciti un'attività economica.
- 67 Per quanto riguarda, poi, il contesto in cui tali termini sono utilizzati, occorre osservare che l'articolo 7, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2009/119 distingue, in sostanza, l'operatore economico, ai sensi di tale direttiva, dall'OCS, il quale, secondo la formulazione di tale disposizione «è strutturato come un organismo o un servizio senza fini di lucro che agisce nell'interesse pubblico».
- 68 Infine, alla luce dell'obiettivo della direttiva 2009/119, consistente nel garantire un livello elevato di sicurezza degli approvvigionamenti di petrolio nell'Unione, è giustificato considerare operatori economici, ai sensi di tale direttiva, in particolare gli operatori la cui attività presenta un collegamento con i prodotti energetici rientranti nel capitolo 3.4 dell'allegato A del regolamento n. 1099/2008. Si tratta, in particolare, di produttori, importatori e commercianti di questi prodotti, nonché di fabbricanti che li utilizzano a fini di produzione.
- 69 Alla luce di tutti i motivi che precedono, occorre rispondere alla prima questione in ciascuna delle presenti cause riunite dichiarando che gli articoli 3 e 8 della direttiva 2009/119 devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale in forza della quale può

essere imposto un obbligo di costituire e di mantenere scorte di sicurezza a un operatore economico che abbia effettuato importazioni di prodotti energetici rientranti nel capitolo 3.4 dell'allegato A del regolamento n. 1099/2008.

Sulle questioni dalla terza alla quinta

- 70 Con le sue questioni dalla terza alla quinta in ciascuna delle presenti cause riunite, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se le disposizioni della direttiva 2009/119, lette alla luce dell'articolo 17 e dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, debbano essere interpretate nel senso che esse ostano a che l'importazione, da parte di un operatore economico, di prodotti energetici rientranti in una categoria di prodotti di cui al capitolo 3.4 dell'allegato A del regolamento n. 1099/2008, dia luogo all'obbligo, per tale operatore, di costituire e di mantenere una scorta di sicurezza di un prodotto energetico rientrante in un'altra categoria di prodotti di cui a tale capo, e ciò anche qualora detto operatore non utilizzi tale prodotto nell'ambito della sua attività economica, con la quale il medesimo non presenta alcun nesso, e tale obbligo costituisca un onere finanziario importante per esso.
- 71 In primo luogo, occorre ricordare che dalle risposte fornite alla prima e alla seconda questione in ciascuna delle presenti cause riunite risulta che, conformemente agli articoli 3 e 8 della direttiva 2009/119, gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità quanto alla determinazione della composizione delle scorte di sicurezza che devono mantenere in forza di tale articolo 3 e che essi possono imporre obblighi di stoccaggio agli operatori economici, come un operatore che ha effettuato importazioni di oli lubrificanti o di coke da petrolio, ai sensi, rispettivamente, dei punti 3.4.20 e 3.4.23 del capitolo 3.4 dell'allegato A del regolamento n. 1099/2008.
- 72 In assenza di disposizioni esplicite della direttiva 2009/119 e tenuto conto di tale margine di discrezionalità, si deve ritenere che tale direttiva non osti, in quanto tale, a che uno Stato membro, il quale abbia deciso che le sue scorte di sicurezza siano costituite unicamente da quattro categorie di prodotti petroliferi di cui al capitolo 3.4, imponga a un operatore economico un obbligo di costituire e di mantenere una scorta di sicurezza di una di tali categorie, anche allorché tale categoria sia estranea all'attività economica di tale operatore.
- 73 Tuttavia, alla luce degli interrogativi sollevati dal giudice del rinvio, occorre, in secondo luogo, verificare se le disposizioni della Carta non ostino a una normativa che preveda un tale obbligo. Sebbene tale giudice si sia limitato a interrogarsi sull'interpretazione dell'articolo 17 della Carta, che garantisce il diritto di proprietà, e del principio di proporzionalità, le parti e gli interessati hanno anche discusso, in particolare nell'udienza dinanzi alla Corte, la compatibilità di tali norme con la libertà d'impresa, ai sensi dell'articolo 16 della Carta. Di conseguenza, per fornire al giudice nazionale una risposta completa e utile, è necessario tenere conto del combinato disposto degli articoli 16 e 17 della Carta.
- 74 A tale proposito occorre ricordare che l'ambito di applicazione della Carta, per quanto riguarda l'operato degli Stati membri, è definito all'articolo 51, paragrafo 1, della medesima, il quale prevede che le disposizioni della Carta si applichino agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione (sentenze del 13 giugno 2017, Florescu e a., C-258/14, EU:C:2017:448, punto 44 e giurisprudenza ivi citata, e del 27 gennaio 2022, Sătiș-S, C-234/20, EU:C:2022:56, punto 51).

- 75 Orbene, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 74 delle sue conclusioni, quando uno Stato membro adotta misure nell'esercizio del potere discrezionale conferitogli da un atto dell'Unione, come la direttiva 2009/119, e impone obblighi di stoccaggio agli operatori economici, ai sensi di tale direttiva, al fine di adempiere agli obblighi ad esso incombenti in virtù dall'articolo 3 di quest'ultima, si deve ritenere che esso attui il diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta.
- 76 Ai sensi dell'articolo 16 della Carta, è riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e alle prassi nazionali. La tutela conferita da tale articolo implica la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale, la libertà contrattuale e la libera concorrenza (sentenze del 22 gennaio 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, punto 42, nonché del 16 luglio 2020, *Adusbef e a.*, C-686/18, EU:C:2020:567, punto 82).
- 77 Conformemente all'articolo 17, paragrafo 1, della Carta, ogni individuo ha diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquisito legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità, e nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale.
- 78 Ciò posto, la libertà d'impresa e il diritto di proprietà non costituiscono prerogative assolute (v., in tal senso, sentenza del 16 luglio 2020, *Adusbef e a.*, C-686/18, EU:C:2020:567, punti 83 e 85).
- 79 Risulta, pertanto, dall'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, che possono essere apportate limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà sanciti da quest'ultima, quali la libertà d'impresa e il diritto di proprietà, purché tali limitazioni siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale di tali diritti e libertà e, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.
- 80 Nel caso di specie, va osservato che l'obbligo, imposto a un operatore economico, di costituire e mantenere per un periodo di un anno, per proprio conto e con propri mezzi, una scorta di sicurezza di un prodotto petrolifero, vale a dire l'olio combustibile pesante, estraneo alle sue attività economiche, può limitare la sua libertà d'impresa e il suo diritto di proprietà.
- 81 A questo proposito, poiché tale restrizione è prevista dalla legislazione nazionale pertinente, vale a dire lo ZZNN, essa deve essere considerata come prevista dalla legge ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.
- 82 Per quanto riguarda il contenuto essenziale del diritto di proprietà e della libertà d'impresa, occorre rilevare che l'obbligo di costituire e mantenere una scorta di sicurezza, peraltro limitata nel tempo, non comporta una privazione della proprietà e non costituisce pertanto un intervento che pregiudica la sostanza stessa del diritto di proprietà. Parimenti, poiché un siffatto obbligo non impedisce affatto, in linea di principio, l'esercizio delle attività economiche dell'operatore economico interessato, esso rispetta anche il contenuto essenziale della libertà d'impresa (v., per analogia, sentenza del 16 luglio 2020, *Adusbef e a.*, C-686/18, EU:C:2020:567, punto 89).
- 83 Per quanto riguarda gli obiettivi perseguiti dallo ZZNN e dagli obblighi di stoccaggio imposti da tale legge alle ricorrenti nel procedimento principale, il giudice del rinvio precisa che tali obiettivi sono tesi a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di petrolio.

- 84 Un siffatto obiettivo costituisce un obiettivo di interesse generale riconosciuto dall'Unione, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta. Infatti, la Corte ha già dichiarato che mantenere scorte di prodotti petroliferi nel territorio nazionale al fine di garantire la continuità dell'approvvigionamento costituisce un obiettivo di pubblica sicurezza (v., in tal senso, sentenza del 10 luglio 1984, *Campus Oil e a.*, 72/83, EU:C:1984:256, punto 35, nonché del 25 ottobre 2001, *Commissione/Grecia*, C-398/98, EU:C:2001:565, punto 29), la cui importanza trova riscontro, per quanto riguarda il petrolio, nella direttiva 2009/119 (v., in tal senso, sentenza del 10 novembre 2011, *Commissione/Portogallo*, C-212/09, EU:C:2011:717, punto 82).
- 85 Orbene, una normativa nazionale, come quella oggetto dei procedimenti principali, che prevede la possibilità di imporre obblighi di stoccaggio agli operatori economici al fine di soddisfare l'obbligo di mantenere scorte di sicurezza che incombe, ai sensi dell'articolo 3 della direttiva 2009/119, allo Stato membro interessato, e, di conseguenza, l'imposizione di tali obblighi a tali operatori appaiono idonee a raggiungere tale obiettivo.
- 86 Infine, per quanto riguarda la proporzionalità degli obblighi di stoccaggio che possono essere imposti agli operatori economici in virtù di tale normativa nazionale, in quanto tali obblighi si riferiscono a prodotti petroliferi diversi da quelli utilizzati da tali operatori nell'ambito delle loro attività, spetta al giudice nazionale valutare tale proporzionalità effettuando una valutazione complessiva di tutte le circostanze pertinenti dei procedimenti principali.
- 87 A tal riguardo, spetta ad esso tener conto delle condizioni alle quali detti operatori possono, in forza della normativa nazionale che recepisce l'articolo 8 della direttiva 2009/119, delegare almeno una parte dei loro obblighi di stoccaggio a un OCS o a un altro operatore economico all'interno dell'Unione. A tale titolo, come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 79 delle sue conclusioni, si dovrebbe ritenere che un'effettiva possibilità di delegare, ad un costo ragionevole, tali obblighi di stoccaggio a un OCS o ad un altro operatore economico costituisca una garanzia che detti obblighi siano proporzionati.
- 88 Il giudice del rinvio dovrebbe inoltre prendere in considerazione la portata degli obblighi in questione, per quanto riguarda la durata dello stoccaggio obbligatorio e i quantitativi di prodotti petroliferi da stoccare, nonché le possibilità di locazione, o addirittura di acquisto e rivendita, delle scorte al termine del periodo di stoccaggio obbligatorio. Anche il fatto che l'obbligo di stoccaggio imposto sia limitato nel tempo a una quantità predeterminata può deporre a favore della conclusione che tali obblighi siano proporzionati.
- 89 Tale giudice dovrà ancora considerare l'effetto finanziario degli obblighi di stoccaggio in relazione alle dimensioni degli operatori economici interessati e al fatturato da essi generato nell'ambito delle loro attività e confrontare tale effetto con l'onere imposto a tutti gli altri operatori economici soggetti ad obblighi di stoccaggio. A tal proposito, tenuto conto anche del considerando 11 della direttiva 2009/119, il fatto che l'imposizione di un obbligo di stoccaggio comporti un grave rischio per la sopravvivenza economica dell'operatore economico interessato o possa incidere in modo sostanziale sulla sua posizione concorrenziale è indice del fatto che tale obbligo è sproporzionato, a meno che non sia accompagnato da un adeguato risarcimento.
- 90 Fatta salva la valutazione della sua proporzionalità alla luce delle considerazioni che precedono, il combinato disposto degli articoli 16 e 17 nonché dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta non osta all'imposizione a un operatore economico dell'obbligo di costituire e mantenere scorte di sicurezza di prodotti estranei alla sua attività, anche quando l'attuazione di tale obbligo comporti un onere finanziario significativo per detto operatore.

- 91 Alla luce di tutti i suesposti motivi, occorre rispondere alle questioni dalla terza alla quinta in ciascuna delle presenti cause riunite dichiarando che le disposizioni della direttiva 2009/119, lette alla luce degli articoli 16 e 17 nonché dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, devono essere interpretate nel senso che esse non ostano a che l'importazione, da parte di un operatore economico, di prodotti energetici rientranti in una categoria di prodotti di cui al capitolo 3.4 dell'allegato A del regolamento n. 1099/2008, dia luogo all'obbligo, per tale operatore, di costituire e di mantenere una scorta di sicurezza di un prodotto energetico rientrante in un'altra categoria di prodotti di cui a tale capitolo, e ciò anche qualora detto operatore non utilizzi tale prodotto nell'ambito della sua attività economica, con la quale quest'ultimo non presenta alcun nesso, e tale obbligo costituisca un onere finanziario importante per esso, a condizione che detto obbligo sia proporzionato.

Sulle spese

- 92 Nei confronti delle parti nei procedimenti principali la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

- 1) L'articolo 3 della direttiva 2009/119/CE 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, come modificata dalla direttiva di esecuzione (UE) 2018/1581 della Commissione, del 19 ottobre 2018, in combinato disposto con l'articolo 1 nonché con l'articolo 2, primo comma, lettere i) e j), della direttiva 2009/119, come modificata,**

deve essere interpretato nel senso che:

gli Stati membri non sono tenuti a mantenere scorte di sicurezza per tutte le categorie di prodotti energetici di cui al capitolo 3.4 dell'allegato A 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. Essi possono, invece, soddisfare l'obbligo di mantenimento di scorte di sicurezza ad essi incombente in forza di tale articolo 3 mantenendo scorte di sicurezza composte unicamente da alcune di tali categorie.

- 2) Gli articoli 3 e 8 della direttiva 2009/119, come modificata dalla direttiva di esecuzione 2018/1581,**

devono essere interpretati nel senso che:

essi non ostano a una normativa nazionale in forza della quale può essere imposto un obbligo di costituire e di mantenere scorte di sicurezza a un operatore economico che abbia effettuato importazioni di prodotti energetici rientranti nel capitolo 3.4 dell'allegato A del regolamento n. 1099/2008, come modificato dal regolamento 2019/2146.

3) Le disposizioni della direttiva 2009/119, come modificata dalla direttiva di esecuzione 2018/1581, lette alla luce degli articoli 16 e 17 nonché dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

devono essere interpretati nel senso che:

esse non ostano a che l'importazione, da parte di un operatore economico, di prodotti energetici rientranti in una categoria di prodotti di cui al capitolo 3.4 dell'allegato A del regolamento n. 1099/2008, come modificato dal regolamento 2019/2146, dia luogo all'obbligo, per tale operatore, di costituire e di mantenere una scorta di sicurezza di un prodotto energetico rientrante in un'altra categoria di prodotti di cui a tale capitolo, e ciò anche qualora detto operatore non utilizzi tale prodotto nell'ambito della sua attività economica, con la quale quest'ultimo non presenta alcun nesso, e tale obbligo costituisca un onere finanziario importante per esso, a condizione che detto obbligo sia proporzionato.

Firme