

Causa C-428/22**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

28 giugno 2022

Giudice del rinvio:

Administrativen sad Varna (Bulgaria)

Data della decisione di rinvio:

14 giugno 2022

Ricorrente:

«DEVNIA TSIMENT» AD

Resistente:

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

Oggetto del procedimento principale

La controversia tra le parti verte sulla legittimità di un provvedimento per la creazione di riserve di sicurezza emanato il 28 aprile 2021 dallo Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia «Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi» (vicepresidente dell'Agenzia di Stato «Riserve di Stato e scorte in tempo di guerra»).

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione del diritto dell'Unione, articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

1) Se, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dalla 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

e 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, nonché alla luce del principio di proporzionalità di cui all'articolo 52, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il considerando 33 e gli articoli 1, 3, 8 e 2, 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, a fini produttivi, hanno realizzato acquisti intracomunitari di coke di petrolio ai sensi del punto 3.4.23 dell'allegato A al regolamento (CE) n. 1099/2008 possono essere obbligate a creare riserve di sicurezza.

2) Se il considerando 33 e gli articoli 1, 3, 8 e 2, lettere i) e j), della 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 create e mantenute riserve di sicurezza, sono limitati a una parte dei tipi di prodotti di cui all'articolo 2, lettera i), della direttiva in combinato disposto con l'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento (CE) n. 1099/2008.

3) Se il considerando 33 e gli articoli 1, 3, 8 e 2, lettere i) e j), della 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, lettera i), della direttiva in combinato disposto con l'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento (CE) n. 1099/2008 da parte di una determinata persona comporta l'obbligo di creare e mantenere riserve di sicurezza di un altro diverso tipo di prodotto.

4) Se il considerando 33 e gli articoli 1, 3, 8 e 2, lettere i) e j), della 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 creare e mantenere riserve 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/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 e alla luce del principio di proporzionalità di cui all'articolo 52, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il considerando 33 e gli articoli 1, 3, 8 e 2, lettere i) e j), della direttiva 2009/119 debbano essere interpretati nel senso che l'importatore di un determinato tipo di prodotto può essere obbligato unicamente a creare e mantenere riserve di sicurezza dello stesso tipo di prodotto che è stato oggetto dell'importazione.

Disposizioni del diritto dell'Unione e giurisprudenza fatte valere

Articolo 122 TFUE

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 (in prosieguo: la «direttiva»), considerando 33, articolo 1, articolo 2, lettere i) e j), articolo 3 e articolo 8

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articoli 17, paragrafo 1, 51 paragrafi 1 e 2, nonché articolo 52 paragrafi 1 e 2

Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali, spiegazione relativa all'articolo 17

A quanto consta al giudice del rinvio, le disposizioni della direttiva non sono state oggetto di un'interpretazione da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Disposizioni nazionali fatte valere

Zakon za zapasite ot neft i neftoprodukti (legge sulle riserve di petrolio e di prodotti petroliferi; in prosieguo: lo «ZZNN»), articolo 1, paragrafo 1, articolo 2 paragrafi 1 e 4, articolo 3, paragrafo 4, articolo 8, paragrafi da 1 a 5, articolo 12, paragrafi 1, 2, 4 e 11, articolo 14, paragrafi da 1 a 6, articolo 17, paragrafi da 1 a 4, articolo 21, paragrafi 1, 11, 14 e 15, articolo 23, paragrafi 1 e 2, articolo 30, paragrafi da 1 a 3, articolo 38, paragrafo 1; Dopalnitelni razporedbi na ZZNN (disposizioni integrative allo ZZNN), articolo 1, punti da 8 a 12 e articolo 2, punti 1 e 2

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 Nel 2020 la «DEVNIA TSIMENT» AD (in prosieguo: la «Società») ha importato 34 657,39 tonnellate di coke di petrolio classificato a livello doganale, ai sensi della nomenclatura combinata, con il codice NC 2713 11 00 (allegato A, capitolo 3.4, punto 3.4.23, del regolamento [CE] n. 1099/2008) e utilizzato nel quadro di un processo mineralogico per la produzione di clinker di cemento. Non ci sono elementi indicanti che, nel corso del 2020, la Società abbia operato a livello commerciale con un altro tipo di prodotto ai sensi dell'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento (CE) n. 1099/2008 o con olio combustibile.
- 2 Il 5 maggio 2021 è stato notificato alla Società il provvedimento del vicepresidente dell'Agenzia di Stato «Riserve di Stato e scorte in tempo di guerra» del 28 aprile 2021 relativo alla creazione di riserve di sicurezza (in prosieguo: il «provvedimento»), con cui, sulla base degli articoli 12 e 8, paragrafo 2, punto 3, in combinato disposto con l'articolo 8, paragrafo 3, dello ZZNN, è stato ordinato alla «DEVNIA TSIMENT» AD di organizzare e finanziare, a proprie spese e con

propri mezzi, per un periodo di un anno, vale a dire dal 1° luglio 2021 al 30 giugno 2022, le riserve di sicurezza di olio combustibile pesante pari a 7 806,058 tonnellate (settemilaottocentosei tonnellate e cinquantotto chili) indicate nell'articolo 2, paragrafo 1, punto 3, dello ZZNN.

- 3 Il provvedimento è stato emanato con riferimento alla succitata importazione di coke di petrolio nell'anno 2020.
- 4 Il 19 maggio 2021 la Società ha impugnato il provvedimento dando così avvio al procedimento giudiziario dinanzi all'Administrativen sad Varna (Tribunale amministrativo di Varna, Bulgaria). Essa ritiene che non le possa essere imposto alcuno stoccaggio e chiede la revoca del provvedimento, poiché questo sarebbe illegittimo sotto vari profili. Nell'atto di ricorso l'illegittimità del provvedimento è motivata, segnatamente, osservando che la legge nazionale, lo ZZNN, non è compatibile con il diritto dell'Unione, in particolare, con la direttiva che lo ZZNN ha recepito nel diritto bulgaro. Tali eccezioni si ricollegano alla valutazione che il giudice deve compiere della questione se il diritto dell'Unione europea, in particolare la direttiva 2009/119/CE, come attuata nel diritto nazionale con lo ZZNN, sia stato correttamente applicato.
- 5 L'attività della Società non comprende operazioni con olio combustibile pesante, gasoli, benzina per motori e/o carburante diesel, considerazione questa valida sia per il 2020 che per la situazione attuale. La Società non dispone della riserva di sicurezza di olio combustibile pesante che le è stata imposta; essa dovrebbe acquistarla o trasferire dietro corrispettivo tale obbligo su un altro operatore economico.
- 6 La Società non dispone di un deposito registrato ai sensi dell'articolo 38 dello ZZNN per riserve di sicurezza di petrolio e prodotti petroliferi; in particolare, non dispone di alcun deposito per i prodotti petroliferi sopra indicati e non ha quindi la qualifica di «detentore» ai sensi dello ZZNN.
- 7 Il calcolo dei quantitativi prescritti di riserve di sicurezza di olio combustibile pesante che la Società è tenuta a creare e a mantenere è stato esaminato da un perito all'uopo nominato.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 8 Con il provvedimento impugnato dinanzi al giudice del rinvio è stato ordinato alla Società, che nel corso del 2020 aveva importato coke di petrolio, di creare e mantenere per il periodo compreso tra il 1° luglio 2021 e il 30 giugno 2022, riserve di sicurezza di olio combustibile pesante pari a 7 806,058 tonnellate. In tal modo, un operatore economico che importa un determinato tipo di prodotto petrolifero veniva obbligato ad acquistarne e a mantenerne una tipologia diversa.
- 9 L'interpretazione del diritto dell'Unione si rende necessaria per chiarire in che misura gli Stati membri possano stabilire i tipi di prodotti per i quali si rende

necessario lo stoccaggio e fin dove arrivino i loro poteri nei confronti degli operatori economici, in particolare, quale rilevanza specifica assumano il considerando 33 e gli articoli 3, 8 e 2, lettere i) e j), della direttiva alla luce degli obiettivi da quest'ultima perseguiti e dei principi in materia di applicazione del diritto dell'Unione, primo fra tutti, il principio di proporzionalità. A parere del giudice del rinvio, sulla base dell'interpretazione della direttiva fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea occorrerà esaminare se il diritto nazionale recepisca correttamente la direttiva e se la Società possa quindi essere destinataria di un obbligo di stoccaggio proprio di olio combustibile pesante.

- 10 L'articolo 3 in combinato disposto con l'articolo 2, lettera j), della direttiva prescrive il risultato che gli Stati membri devono raggiungere in materia di riserve di sicurezza, vale a dire, il mantenimento costante di scorte petrolifere («oil stocks» nella versione inglese) in determinate quantità. A norma dell'articolo 2, lettera i), della direttiva, le scorte petrolifere (ancora una volta «oil stocks» nella versione inglese) sono scorte di prodotti energetici indicati nell'allegato A, capitolo 3.4, del regolamento (CE) n. 1099/2008. Il capitolo 3.4 di detto allegato reca il titolo «Petrolio (petrolio greggio e prodotti petroliferi)» e contiene 24 sottogruppi. La direttiva mira quindi allo stoccaggio di tutti i prodotti indicati nel capitolo 3.4 di detto allegato e non soltanto di alcuni di essi. Nell'articolo 2, paragrafo 1, dello ZZNN il diritto nazionale prevede lo stoccaggio non di tutti i prodotti indicati nel capitolo 3.4 dell'allegato ma soltanto di petrolio e di altri quattro prodotti petroliferi: 1. benzina per motori, 2. gasoli, carboturbo e diesel, 3. olio combustibile pesante, 4. GPL.
- 11 Un'interpretazione delle pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione è in questo caso importante per stabilire se la direttiva debba essere interpretata nel senso che essa osta a disposizioni nazionali che limitano i tipi di prodotti rispetto ai quali devono essere create riserve di sicurezza.
- 12 In base alla direttiva, ai fini dell'adempimento dell'obbligo di stoccaggio su di essi gravante, gli Stati membri possono vincolare in tal senso gli operatori economici (vale a dire, persone giuridiche di diritto privato) facendo così gravare su di essi anche obblighi di creazione e mantenimento di riserve di sicurezza. Tuttavia, nell'imporre tali obblighi, gli Stati membri non possono derogare ai principi e all'obiettivo perseguito dalla direttiva come descritto nel suo considerando 33, 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*». Nel quadro di un'interpretazione sistematica di questo obiettivo e della possibilità di prevedere, quale misura, un obbligo in capo agli operatori economici (persone giuridiche di diritto privato), nonché in considerazione del principio di proporzionalità ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il giudice del rinvio, alla luce dei fatti come illustrati, nutre dubbi quanto alla circostanza se la direttiva non debba essere interpretata nel senso che, in capo a un operatore economico, può essere previsto un obbligo di stoccaggio soltanto di un prodotto

che, nel periodo corrispondente, sia stato anche effettivamente oggetto della sua attività economica, circostanza questa da cui si potrebbe desumere la sua veste di soggetto tenuto al mantenimento di riserve.

- 13 Il giudice del rinvio si domanda se non contrasterebbe con gli obiettivi e lo spirito della direttiva, nonché con il principio di proporzionalità ai sensi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea obbligare un operatore economico a organizzare una riserva di un prodotto rispetto al quale non ha compiuto o non compie alcuna operazione, il che lo obbligherebbe ovviamente ad acquistare o a chiedere in prestito i quantitativi necessari (trasferire parzialmente l'obbligo) e a conservarli correttamente (in depositi a tal fine autorizzati). Un siffatto approccio determina a carico dell'operatore economico obbligato un onere di carattere principalmente finanziario (pagamento del prezzo di acquisto, acquisto o affitto di un magazzino per le scorte, assicurazione a norma dello ZZNN, versamento di imposte ai sensi delle disposizioni tributarie bulgare, ecc.; ciò vale anche in caso di trasferimento dell'obbligo, nei limiti in cui tale trasferimento sia possibile per il soggetto obbligato) e incide sulle regole del mercato interno e della concorrenza, sia con riferimento al prodotto petrolifero trattato dall'operatore economico, sia per quanto riguarda il prodotto petrolifero da stoccare.
- 14 È evidente che la direttiva non mira all'introduzione di obblighi di carattere finanziario (equiparabili ad imposte) a carico di determinati soggetti del diritto privato. Al contrario: essa si fonda sul principio secondo cui l'ammissione di tali ingerenze nella sfera giuridica di soggetti di diritto privato si ricollega proprio alla loro capacità di adempiere *in natura* gli obblighi di cui sono gravati. In tal modo, sarebbe raggiunto un adeguato equilibrio tra gli interessi pubblici (di diritto dell'Unione) e l'interesse privato (in linea con l'obiettivo della direttiva, con il principio di proporzionalità e con le regole del mercato interno e della concorrenza), poiché l'adempimento *in natura* dell'obbligo di stoccaggio di un determinato prodotto da parte di soggetti che esercitano comunque un'attività economica ad esso legata non comporterebbe per questi ultimi particolari difficoltà. Pertanto, l'ingerenza nella sfera degli interessati sarebbe ben meno grave e risponderebbe ai requisiti di cui al considerando 33 della direttiva ai sensi del quale tali ingerenze devono avvenire mediante un meccanismo trasparente nel rispetto delle regole del mercato interno e della concorrenza. Per chi dispone ed opera con un determinato prodotto è, infatti, molto meno complicato mantenerne una parte come scorta di sicurezza rispetto a chi deve anzitutto acquistare/chiedere in prestito determinate quantità di un prodotto e stoccarle, trattandosi di un prodotto che non è oggetto della sua attività economica ed esula pertanto da essa. Ciò comporterebbe, per l'operatore economico, sostanzialmente solo un onere finanziario aggiuntivo che non rappresenta né un'imposta *ex lege*, né un diritto per una determinata controprestazione e non si fonda neppure sull'attività dell'operatore economico stesso (nella specie, un operatore economico che produce cemento, clinker, malta secca, colori, intonaci, sabbie, frazioni micronizzate e altre frazioni di pietra calcarea, leganti idraulici e prodotti in calcestruzzo è obbligato a creare una riserva di olio combustibile pesante).

- 15 Va chiarito se la direttiva debba essere interpretata nel senso che osta a disposizioni nazionali, come quelle bulgare, secondo cui una persona è tenuta a creare riserve di sicurezza di un determinato tipo di prodotto per aver esercitato un'attività economica (importazione) avente ad oggetto un altro tipo di prodotto petrolifero.
- 16 In base alla legge nazionale chiunque, nell'anno di calendario considerato, abbia importato o introdotto, a livello intracomunitario, nel territorio nazionale uno dei prodotti energetici indicati in allegato è tenuto a creare scorte di sicurezza. Contemporaneamente, nella legge nazionale e contrariamente alle succitate disposizioni della direttiva, i tipi di prodotti da stoccare sono circoscritti alle tipologie indicate nell'articolo 2, paragrafo 1, dello ZZNN (petrolio e quattro tipologie di prodotti petroliferi). Le disposizioni bulgare prevedono così che chi, nell'anno di calendario precedente, ha importato i prodotti energetici indicati in allegato è tenuto a creare riserve di sicurezza di uno dei prodotti elencati nell'articolo 2, paragrafo 1, dello ZZNN.
- 17 La legge nazionale non tiene conto del tipo di prodotto energetico importato dalla persona interessata e non considera se esso rientri nei tipi di prodotto oggetto di stoccaggio. Posto che la legge nazionale circoscrive i tipi di prodotti da stoccare e obbliga soggetti privati a creare riserve di sicurezza, essa non garantisce che il tipo di prodotto importato dalla persona obbligata coincida con quello da stoccare. La legge non considera inoltre se la persona obbligata impieghi nell'ambito della sua attività commerciale il prodotto da stoccare, se possa mettere a disposizione i necessari quantitativi di detto prodotto, quali requisiti amministrativi debbano essere soddisfatti, quali risorse finanziarie debbano essere impiegate per raggiungere tale obiettivo e quali effetti ciò spiegherebbe sulla situazione finanziaria e la competitività della persona interessata.
- 18 In particolare, l'articolo 12, paragrafo 11, dello ZZNN prevede che l'importazione di coke di petrolio comporta l'obbligo di creare una riserva di olio combustibile pesante. Ciò è accaduto anche nel caso di specie: la Società aveva importato coke di petrolio ed è stata pertanto obbligata a creare una riserva di olio combustibile pesante senza essere autorizzata a realizzare una riserva di coke di petrolio.
- 19 Per adempiere l'obbligo previsto a suo carico, la Società è tenuta quindi ad acquistare olio combustibile pesante di cui non dispone. Essa non dispone neppure della necessaria autorizzazione quale titolare di un deposito per poter lecitamente conservare in autonomia detto combustibile (senza pagare un terzo titolare di deposito). Ai sensi dello ZZNN detta Società non ha neppure il diritto di esigere la sostituzione dei quantitativi imposti di riserve di olio combustibile pesante con riserve di coke di petrolio.
- 20 L'elenco dei prodotti petroliferi oggetto di stoccaggio a norma dell'articolo 2, paragrafo 1, dello ZZNN è molto più breve dell'elenco di prodotti contenuto nel capitolo 3.4 dell'allegato richiamato nell'articolo 2, lettera i), della direttiva.

- 21 A parere del giudice del rinvio, va chiarito se la direttiva debba essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale come quella bulgara, ai sensi della quale una persona è tenuta a creare riserve di sicurezza di un determinato tipo di prodotto per aver esercitato un'attività economica (importazione) con un altro tipo di prodotto petrolifero.
- 22 Il giudice del rinvio ritiene che la disciplina nazionale sia contraria alla direttiva e che quest'ultima non sia stata quindi recepita correttamente, il che si ripercuote sulla legittimità dell'atto amministrativo impugnato, ossia il provvedimento.
- 23 L'accertamento di una siffatta contrapposizione tra le disposizioni della direttiva e la legge nazionale inciderebbe sulla legittimità del provvedimento impugnato. In particolare, in tal caso si dovrebbe riconoscere che il provvedimento è stato emanato sulla base di una legge nazionale che contrasta con la direttiva, un atto giuridico di diritto dell'Unione, o che non lo recepisce correttamente. L'atto amministrativo individuale di cui trattasi dovrebbe di conseguenza essere annullato nel quadro del procedimento di ricorso, poiché il suo mantenimento sarebbe incompatibile con il diritto dell'Unione. Tale conclusione è in linea anche con la motivazione di cui ai punti 21 e 2 della sentenza Simmenthal (C-106/77). Nel caso di specie, l'interpretazione della direttiva consentirebbe di chiarire se sussista o meno un contrasto.
- 24 Ai sensi dell'articolo 288, terzo comma, TFUE, la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Gli Stati membri sono destinatari delle direttive. Essi sono tenuti ad adottare misure di recepimento che spiegano effetti giuridici a livello nazionale. Qualora una direttiva non sia recepita tempestivamente o sia recepita soltanto in maniera incompleta, essa non consegue di certo l'obiettivo vincolante per gli Stati membri. Onde evitarlo, le autorità amministrative e giurisdizionali nazionali possono dare immediata applicazione alla disposizione della direttiva che non sia stata correttamente recepita, fermo restando il rispetto del principio della leale cooperazione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE. Tuttavia, ciò presuppone che la disposizione sia chiara, precisa e incondizionata e che non lasci pertanto alcun margine di discrezionalità allo Stato membro.
- 25 L'interpretazione della direttiva e delle succitate sue disposizioni, come richiesta dal giudice del rinvio, è diretta a ottenere la necessaria chiarezza e incondizionatezza e, quindi, a indicare i poteri di cui le autorità nazionali dispongono nel determinare individualmente le riserve nell'ottica di raggiungere i corrispondenti obiettivi e a chiarire in quale misura tali autorità possano prevedere obblighi in capo agli operatori economici.
- 26 Per stabilire con precisione quali siano il significato e il contenuto della direttiva si rende tuttavia necessaria una domanda di pronuncia pregiudiziale giacché, a norma dell'articolo 267 TFUE, l'interpretazione degli atti di diritto dell'Unione ricade nella competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

- 27 Secondo il giudice del rinvio, sussistendo dei dubbi quanto al corretto significato di detta direttiva, la sua interpretazione gli consentirà, nel caso di specie, di dirimere correttamente la controversia.

DOCUMENTO DI LAVORO