



22 FEBBRAIO 2023

Considerazioni sul principio di  
solidarietà energetica nel quadro  
giuridico dell'UE

di Susanna Villani

Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea  
*Alma Mater Studiorum* - Università di Bologna

# Considerazioni sul principio di solidarietà energetica nel quadro giuridico dell'UE\*

di Susanna Villani

Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea  
*Alma Mater Studiorum - Università di Bologna*

**Abstract [It]:** Il contributo si propone di offrire considerazioni critiche circa l'evoluzione e i più recenti sviluppi in materia di sicurezza energetica nel quadro giuridico dell'Unione europea, alla luce del principio di solidarietà energetica, soffermandosi sulle implicazioni della «saga OPAL» e sulla pronuncia resa dalla Corte di giustizia nel caso *Germania c. Polonia*. Verranno da ultimo presentati i profili di solidarietà che emergono nei più recenti sviluppi normativi in materia al tempo del conflitto Russia-Ucraina, con particolare riferimento al nuovo regolamento sulla condivisione delle capacità degli impianti di stoccaggio tra gli Stati membri.

**Title:** Considerations on the principle of energy solidarity in the EU legal framework

**Abstract [En]:** The article aims at offering critical observations about the evolution of energy security within the EU legal framework in the light of the principle of energy solidarity, by focusing on the implications of the «OPAL saga» and the EU Court of Justice's judgment in *Germany v. Poland* case. Finally, the article illustrates the latest regulatory developments in the field of security in energy supply at the time of the Russia-Ukraine conflict, with particular reference to the solidarity profiles of the new regulation on the gas storage in the EU Member States.

**Parole chiave:** solidarietà energetica, politica energetica, approvvigionamento energetico, sicurezza energetica, regolamento (UE) 2022/1032 sullo stoccaggio del gas

**Keywords:** energy solidarity, energy policy, energy supply, energy security, regulation 2022/1032 on gas storage

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. Cenni sull'evoluzione della politica energetica dell'Unione europea. 3. Profili di solidarietà energetica nel quadro giuridico dell'Unione europea. 4. Il principio di solidarietà energetica al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea. 5. Recenti prove di solidarietà in tema di approvvigionamento energetico. 6. Osservazioni conclusive.

## 1. Introduzione

L'Unione europea (UE) rappresenta il terzo consumatore di energia al mondo, dopo Cina e Stati Uniti, e – nonostante gli obiettivi posti dal *Green Deal europeo* per la transizione verso un'energia pulita<sup>1</sup> – il suo

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, dell'11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*, COM (2019) 640 final. Per un approfondimento sui contenuti del *Green Deal europeo*, L. KRÄMER, *Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020, pp. 267-306; M. C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus.it*, 2020, pp. 54-72; L. LIONELLO, *Il Green Deal europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione*, in *Jus-Online*, 2020, pp. 105-142; P. THIEFFRY, *Le Pacte vert pour l'Europe ou «Green European Deal»*, in *Énergie – Environnement – Infrastructures*, n. 2, 2020; M. FALCONE, *Il Green deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2020, pp. 379-394; M. ONIDA, *Il Green Deal Europeo*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione Europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, CEDAM, Padova, 2021, pp. 257-282; F. ROLANDO, *L'attuazione del Green Deal e del Dispositivo per la ripresa e resilienza: siamo effettivamente sulla strada per raggiungere la sostenibilità ambientale?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2022, pp. 185-198.

consumo energetico si basa ancora su fonti primarie non rinnovabili, in particolare petrolio e gas naturale, provenienti da Stati terzi<sup>2</sup>. Infatti, essendone i territori degli Stati membri quasi completamente privi, la produzione complessiva a livello dell'Unione risulta insufficiente per soddisfare la domanda interna, rendendone così l'importazione necessaria<sup>3</sup>. Come noto, l'Unione ha sviluppato una forte dipendenza specialmente dalla Federazione russa per le importazioni di gas naturale e petrolio tramite condutture che entrano nel suo territorio attraverso il confine orientale. Soffermandoci, in particolare, sul gas, che assume un'importanza primaria nei consumi civili e industriali, occorre ricordare che i principali gasdotti attraverso cui la società Gazprom<sup>4</sup> convoglia il gas russo verso l'Europa passano per l'Ucraina (*Brotherhood* e *Soyuz*), raggiungendo Slovacchia, Ungheria e Romania per poi dividersi in due diramazioni e rifornire gli Stati dell'area settentrionale e meridionale; mentre quelli denominati *Yamal-Europa* attraversano la Bielorussia fino alla Polonia e alla Lituania. Il sistema di gasdotti trans-balcenici è l'altro insieme di gasdotti che assicura la fornitura di gas naturale russo a Grecia, Romania e Bulgaria, dopo aver transitato attraverso l'Ucraina e la Moldavia. La Germania, invece, è direttamente servita dalla Russia tramite il gasdotto *Nord Stream 1* che attraversa il Mar Baltico e parte della fornitura viene poi consegnata alla Repubblica Ceca attraverso il gasdotto contiguo *Eugal*. Infine, anche Estonia, Finlandia e Lettonia sono rifornite tramite gasdotti indipendenti<sup>5</sup>. Oltre ai gasdotti già esistenti, occorre evidenziare che nel 2018 sono iniziati i lavori sul *Nord Stream 2* progettato per seguire la stessa rotta del *Nord Stream 1*, collegandosi direttamente al gasdotto verso la Repubblica Ceca<sup>6</sup>.

A fronte di questo già consolidato sistema di distribuzione, negli ultimi anni l'UE ha intensificato le iniziative per rafforzare la dimensione esterna della propria politica energetica, con l'obiettivo primario di diversificare le fonti di approvvigionamento rispetto al gas proveniente dalla Russia<sup>7</sup>. Tra queste, va

---

<sup>2</sup> IEA, Report - *Key World Energy Statistics*, 2020.

<sup>3</sup> Con particolare riferimento al gas, è stato registrato che nel 2021 l'UE ha importato oltre 70 milioni di metri cubi e, nello specifico, le importazioni nette di Italia, Germania, Spagna, Francia e Paesi Bassi hanno rappresentato circa l'85% delle importazioni nette totali nell'UE. Si veda Commissione europea, DG Energy, *Quarterly Report on European Gas Markets*, vol. 14(3), 2021. Per un commento, M. SZYDLO, *Disputes Over the Pipelines Importing Russian Gas to the EU: How to Ensure Consistency in EU Energy Law and Policy?*, in *Baltic Journal of Law & Politics*, n. 2, 2018, pp. 95-126.

<sup>4</sup> Gazprom, costituita nel 1989 a seguito della privatizzazione avvenuta da parte del ministero del gas dell'allora Unione Sovietica, è la principale società di estrazione e vendita di gas naturale, rifornendo non solamente le industrie e i consumatori della Federazione russa ma anche gli Stati europei ed asiatici tramite gasdotti.

<sup>5</sup> Y. VITALY, *Big Bounce: Russian gas amid market tightness. Key Takeaways for 2021 and Beyond*, The Oxford Institute For Energy Studies, Oxford, 2020.

<sup>6</sup> Per una panoramica dettagliata della struttura di approvvigionamento del gas naturale negli Stati membri dell'Unione europea, si veda Commissione europea, DG Energy, *Quarterly Report on European Gas Markets*, cit.

<sup>7</sup> Come verrà puntualizzato nel prosieguo del lavoro, la politica energetica dell'Unione europea è caratterizzata sia da una dimensione interna, strettamente connessa al funzionamento del mercato interno, che da una esterna, proiettata verso l'elaborazione di strumenti di cooperazione con Stati terzi al fine di attuare la propria strategia di diversificazione delle fonti energetiche. Quest'ultima, infatti, rappresenta un passaggio indispensabile per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, quale obiettivo espressamente previsto all'art. 194 TFUE. Inoltre, occorre già qui ricordare che nel 2015 la Commissione europea ha ulteriormente dettagliato il contenuto di tali obiettivi nella Comunicazione circa la costituzione di un'Unione dell'energia, indicando la necessità di diversificare le fonti energetiche,

segnalato il progetto del Corridoio Meridionale, entrato in funzione nel 2021 per trasportare il gas naturale dall'Azerbaigian al territorio dell'UE mediante la *Trans Adriatic Pipeline* (TAP) attraversando Grecia, Albania e Italia<sup>8</sup>. Sul canale mediterraneo, è stata poi finanziata la costruzione di gasdotti che collegano il Nord Africa con l'Italia (*Green Stream* e *TransMed*) e la Spagna (*Medgaz* e *Maghreb*). Una volta nel territorio europeo, il gas viene poi distribuito tra gli Stati membri attraverso reti transeuropee di trasporto dell'energia (RTE-E)<sup>9</sup>.

L'eccessiva dipendenza dall'importazione di fonti energetiche primarie determina, tuttavia, incognite in termini di sicurezza nell'approvvigionamento, rendendo il sistema energetico dell'Unione estremamente vulnerabile ad eventuali limitazioni derivanti anche da variabili esogene. In effetti, come visto, gli Stati membri possono contare su pochi fornitori di gas naturale che, a sua volta, può essere trasportato solo mediante gasdotti che spesso attraversano il territorio di altri Stati terzi. Pertanto, l'interruzione di un servizio di fornitura si può verificare non solo a causa di un guasto infrastrutturale o di una controversia tra il fornitore e il soggetto da ultimo fornito, ma anche qualora gli Stati di transito ostacolino il passaggio del servizio oppure, come dimostrato dalle vicende degli ultimi mesi, si trovino in una situazione di conflitto con lo Stato fornitore.

La crisi determinata dall'intervento armato russo in Ucraina a partire dal 24 febbraio 2022 e le conseguenti sanzioni applicate dall'Unione nei confronti della Russia<sup>10</sup> hanno portato a un concreto scenario di difficoltà nell'approvvigionamento di gas naturale per gli Stati membri. In realtà, la vulnerabilità del sistema di sicurezza energetica dell'UE sul fronte orientale era diventata evidente già durante le controversie sul gas russo-ucraino emerse tra il 2006 e il 2009, quando le forniture di gas naturale agli Stati membri dell'UE furono completamente interrotte<sup>11</sup>. In reazione alla situazione, la Commissione

---

di costituire un mercato interno dell'energia pienamente integrato e strutturalmente adeguato, di migliorare l'efficienza energetica e ridurre la dipendenza dalle importazioni di energia e, infine, di investire in un'economia a basse emissioni di carbonio, promuovendo la transizione energetica (*infra*, nota 39).

<sup>8</sup> S. R. SCHUBERT, J. POLLAK, M. KREUTLER, *Energy Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, London, 2016; M. SCHRÖDER, *EU gas supply security A geopolitical vision of the Southern Gas Corridor*, Nomos, Baden-Baden, 2019.

<sup>9</sup> La disciplina degli orientamenti generali per lo sviluppo delle reti transeuropee dell'energia è attualmente prevista dal regolamento (UE) n. 347/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2013, sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee e che abroga la decisione n. 1364/2006/CE e che modifica i regolamenti (CE) n. 713/2009, (CE) n. 714/2009 e (CE) n. 715/2009, GU L 115, 25.4.2013. Con riferimento allo sviluppo delle reti transeuropee come strumento idoneo a dare concreta attuazione all'obiettivo della coesione economica, sociale e territoriale, si veda C. BUZZACCHI (a cura di), *L'Europa a rete. Il modello delle reti tra concorrenza e coesione sociale*, Giuffrè, Milano, 2011; M. C. CARTA, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell'UE*, Jovene, Napoli, 2018, spec. p. 45 ss. e bibliografia ivi citata.

<sup>10</sup> Per commenti, si veda, tra tutti, M. PEDRAZZI, *L'aggressione russa all'Ucraina, l'Europa e la comunità internazionale*, in *Eurojus.it*, 14 marzo 2022; S. POLI, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, in *SidiBlog*, 22 marzo 2022; F. EROICO, *Conflitto Russia-Ucraina: l'impatto sulle politiche energetiche in Europa e in Italia*, in *BlogDUE*, 6 aprile 2022; M. LOSSANI, *Gli effetti economici delle sanzioni imposte alla Russia: una prima valutazione*, in *SidiBlog*, 13 aprile 2022.

<sup>11</sup> J. STERN, *The Russian-Ukrainian gas crisis of January 2006*, Oxford Institute for Energy Studies, 2006.

europea guidata da José Barroso aveva pubblicato un libro verde dal titolo emblematico, *Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura*<sup>12</sup>, per cercare di avviare la creazione di una più profonda sinergia tra i diversi settori di intervento in ambito energetico<sup>13</sup>. Successivamente, nel giugno 2014, durante l'intervento militare nell'Ucraina orientale, la Russia sospese unilateralmente l'erogazione di gas per il consumo interno ucraino destando serie preoccupazioni anche tra gli Stati membri dell'Unione e facendo così agire la Commissione europea in qualità di mediatore per il raggiungimento di un accordo<sup>14</sup>. Sebbene, dunque, il verificarsi di crisi in ambito energetico non sia un elemento di novità nella prassi, il conflitto che sta proseguendo ormai da mesi ha fatto emergere con ulteriore vigore l'urgenza di rivedere il modello di approvvigionamento e la strategia di sicurezza energetica dell'Unione europea, prestando attenzione anche a considerazioni di carattere solidaristico tra gli Stati membri. In effetti, quando si profila un contesto emergenziale determinato da fattori sia endogeni che esogeni che possono determinare carenze e vulnerabilità nel sistema energetico tali da incidere sulla collettività, non è possibile prescindere dalla nozione di solidarietà. Per di più, tra gli ambiti di diritto materiale in riferimento ai quali i Trattati attribuiscono alla solidarietà un ruolo centrale emerge proprio quello dell'energia, che rappresenta un settore di interesse strategico per i singoli Stati membri ma anche per l'UE nel suo complesso<sup>15</sup>.

Sulla base di tali premesse, il presente contributo si propone di offrire una riflessione critica circa alcuni aspetti chiave dell'evoluzione del quadro giuridico esistente relativo alla sicurezza energetica alla luce del concetto di solidarietà<sup>16</sup>. Dopo aver esaminato i principali profili della politica energetica dell'Unione, verrà ripercorso il contenuto del principio di solidarietà energetica così come declinata nei Trattati e nei principali atti di diritto derivato UE relativi, tra le altre cose, alla gestione di situazioni di crisi nell'approvvigionamento. Ciò consentirà anche di soffermarsi sulla sentenza resa dalla Corte di giustizia

---

<sup>12</sup> Commissione europea, *Libro Verde – Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura*, COM/2006/0105 final (non pubblicato in Gazzetta ufficiale).

<sup>13</sup> Per una panoramica, si veda S. QUADRI, *L'evoluzione della politica energetica comunitaria con particolare riferimento al settore dell'energia rinnovabile*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 3, 2011, pp. 839-855.

<sup>14</sup> P. DE MICCO, *The Russian-Ukrainian gas deal: Taking the bite out of winter?*, Policy Department, Directorate-General for External Policies, 2014. Per un commento sull'intervento russo in Ucraina nel 2014, si veda E. SCISO, *La crisi ucraina e l'intervento russo: profili di diritto internazionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. 97, 2014, pp. 992-1031; M. ARCARI, *Violazione del divieto di uso della forza, aggressione o attacco armato in relazione all'intervento militare della Russia in Crimea?*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, vol. 8, 2014, pp. 473-479.

<sup>15</sup> Si veda, Y. PETIT, *La solidarité énergétique entre les Etats membres de l'Union européenne: une chimère?*, in *Revue des affaires européennes*, 2009-2010, pp. 771-782; N. AHNER, J.-M. GLACHANT, *The Building of Energy Solidarity in the EU*, in J.-M. GLACHANT, M. HAFNER, J. DE JONG, N. AHNER, S. TAGLIAPIETRA (eds), *A New Architecture for EU Gas Security of Supply*, Claeys & Casteels, Deventer, 2012, pp. 123-154; M. KNODT, A. TEWS, *European Solidarity and Its Limits: Insights from Current Political Challenges*, in A. GRIMMEL, S. MY GIANG (eds), *Solidarity in the European Union. A Fundamental Value in Crisis*, Springer, Cham, 2017, pp. 55-58; T. M. MOSCHETTA, *La solidarietà interstatale nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione*, in AA.VV. *Annali AISDUE*, vol. I, 2020, pp. 425-436.

<sup>16</sup> Tenuto conto della situazione in continuo mutamento, occorre qui precisare che il contributo tiene in considerazione sviluppi normativi e giurisprudenziali intercorsi al 30 agosto 2022.

nel caso *Germania c. Polonia*<sup>17</sup> con cui si è conclusa la vicenda processuale, anche nota come «saga OPAL», iniziata con la pronuncia del Tribunale nel 2019 in *Polonia c. Commissione*<sup>18</sup>. Come meglio si dirà a seguire, la pronuncia dei giudici di Lussemburgo costituisce un passaggio estremamente rilevante dal momento che il ragionamento da essi svolto potrebbe contribuire, a parere di chi scrive, a definire meglio il ruolo del principio di solidarietà energetica nel quadro giuridico dell'UE. Verranno da ultimo presentati i profili di solidarietà emersi sul piano normativo *in subiecta materia* al tempo del conflitto Russia-Ucraina, con particolare riferimento al nuovo regolamento sulla condivisione delle capacità degli impianti di stoccaggio tra gli Stati membri<sup>19</sup>. Ciò, muovendo proprio dall'idea secondo cui un'integrazione energetica realmente efficace, coerente ed efficiente non può prescindere da una più stretta solidarietà «di fatto» tra gli Stati membri, secondo quanto auspicato, in termini più generali, nella celeberrima Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950<sup>20</sup>.

## 2. Cenni sull'evoluzione della politica energetica dell'Unione europea

Il processo di integrazione europea trae origine dalla necessità strategica di regolamentare l'accesso e la gestione delle risorse di carbone e dell'energia nucleare, come dimostrato dall'istituzione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) e, poi, della Comunità Europea dell'Energia Atomica (Euratom)<sup>21</sup>. Ciononostante, l'ambito energetico non ha trovato esplicitamente menzione nel Trattato di Roma del 1957, che ha istituito la Comunità Economica Europea (CEE), né è stato oggetto di particolare attenzione in occasione della crisi energetica degli anni '70. Una prima forma, pur ancora embrionale, di politica energetica a livello sovranazionale è emersa solo grazie al collegamento con la realizzazione delle finalità del mercato interno, che ha rappresentato a lungo l'ambito materiale su cui far affidamento,

---

<sup>17</sup> CGUE, sentenza del 15 luglio 2021, causa C-848/19 P, *Germania c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:598. Per commenti alla sentenza, si veda P. MENGIOZZI, *Le regole comuni per il mercato interno del gas naturale ed il principio di solidarietà energetica*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2021, pp. 285-314; M. IAKOVENKO, *Case C-848/19 P: Germany v Poland and its outcomes for EU energy sector: an extended case note on the European Court of Justice judgment in the OPAL case: Judgment of the Court (Grand Chamber) of 15 July 2021, C-848/19 P, Germany v Poland*, ECLI:EU:C:2021:598, in *The Journal of World Energy Law & Business*, vol. 14(6), 2021, pp. 436-446; M. RYŚ, *The principle of energy solidarity clarified: a certain way to uncertainty*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 71, 2022, pp. 149-167; M. MÜNCHMEYER, *The principle of energy solidarity: Germany v. Poland*, in *Common Market Law Review*, vol. 59(3), 2022, pp. 915-932; L. MARIN, *The principle of energy solidarity at its first stress test: the mitigation of the energy crisis between national sovereignty and supranational integration*, in *Rivista di diritti comparati*, 30 novembre 2022.

<sup>18</sup> Sentenza del Tribunale del 10 settembre 2019, *Polonia c. Commissione*, causa T-883/16, ECLI:EU:T:2019:567. Per commenti, si rinvia alla nota 71.

<sup>19</sup> Regolamento (UE) 2022/1032 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 giugno 2022 che modifica i regolamenti (UE) 2017/1938 e (CE) n. 715/2009 per quanto riguarda lo stoccaggio del gas, GU L 173, 30.6.2022.

<sup>20</sup> Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950: «L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto».

<sup>21</sup> Per una panoramica sul processo di integrazione europea in riferimento anche al tema energetico, si veda M. MARLETTA, *Energia. Integrazione europea e cooperazione internazionale*, Giappichelli, Torino, 2011; F. MARTINES, *La politica di coesione economica, sociale e territoriale ed il modello di integrazione europea*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Jovene, Napoli, 2011, pp. 63-101.



evitando al contempo di intervenire sugli specifici settori di intervento di competenza degli Stati membri, le cui strategie di approvvigionamento energetico risultano estremamente differenziate<sup>22</sup>.

A partire dal Trattato di Maastricht, dove si trovava un primo timido riferimento all'energia all'art. 3(t), l'interesse verso questo ambito è andato crescendo<sup>23</sup>. In effetti, nonostante la disposizione non precisasse il tipo di poteri di cui disponeva l'Unione, le istituzioni hanno iniziato ad elaborare una propria strategia ricollegandosi agli obiettivi di altri settori di intervento su cui questa si proiettava, specialmente reti trans-europee e ambiente<sup>24</sup>. Infatti, l'art. 129B già stabiliva che la Comunità dovesse concorrere alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. Inoltre, pur curiosamente inserito nella sezione dedicata all'ambiente, l'art. 130S prevedeva più specificamente l'adozione di misure a livello comunitario aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale del suo approvvigionamento energetico. Partendo poi dagli specifici obiettivi di politica ambientale tra cui la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente e l'utilizzo accorto e razionale delle risorse naturali, la Commissione si è trovata legittimata a presentare proposte sullo sviluppo di fonti di energia rinnovabili e sui biocarburanti<sup>25</sup>.

Con il Trattato di Lisbona la riluttanza degli Stati membri a vedersi sottrarre parte di una competenza tradizionalmente nazionale ha ceduto il passo ad un concreto riferimento alla politica energetica comune nel diritto primario dell'Unione, conferendole esplicita competenza (seppur concorrente *ex art.* 4 TFUE) in questo ambito<sup>26</sup>. In particolare, l'art. 194 TFUE definisce gli obiettivi della politica dell'Unione in

---

<sup>22</sup> K. TALUS, P. AALTO, *Competences in EU energy policy*, in R. LEAL-ARCAS, J. WOUTERS (eds), *Research Handbook on EU Energy Law and Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, 2020, pp. 15-29; K. HUHTA, *The scope of State sovereignty under article 194(2) TFEU and the evolution of EU competences in the energy sector*, in *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 70(4), 2021, pp. 991-1010.

<sup>23</sup> F. MUNARI, *Il nuovo diritto dell'energia: il contesto comunitario e il ruolo degli organi europei*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 4, 2006, pp. 877-895; E. D. CROSS, B. DELVAUX, L. HANCHER, P. J. SLOT, G. VAN CALSTER, W. VANDENBERGHE, *EU Energy Law*, in M. ROGGENKAMP, C. REDGWELL, A. RØNNE, I. DEL GUAYO (eds), *Energy Law in Europe: National, EU and International Regulation*, Oxford University Press, Oxford, 2007, pp. 343-356.

<sup>24</sup> Sullo sviluppo delle reti transeuropee in collegamento con il settore energetico, si veda, A. PREDIERI, M. MORISI, *L'Europa delle reti*, Giappichelli, Torino, 2001; E. BRUTI LIBERATI, *La regolazione pro-concorrenziale dei servizi pubblici a rete: il caso dell'energia elettrica e del gas naturale*, Giuffrè, Milano, 2006; L. RODRIGUE, *Les aspects juridiques de la régulation européenne des réseaux*, Bruylant, Bruxelles, 2012; G. CAGGIANO, *La regolazione delle reti delle comunicazioni e dell'energia nel diritto dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 6(1), 2011, pp. 41-63.

<sup>25</sup> Per approfondimenti sul tema, si veda S. QUADRI, *La politica dell'Unione europea in materia di "energia sostenibile"*, in *Scritti in memoria di Maria Rita Saule*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pp. 1357-1374; A. DE LUCA, V. LUBELLO, N. LUCIFERO (eds), *The European Union renewable energy transition*, Wolters Kluwer, Milano, 2019.

<sup>26</sup> Per approfondimenti, J. PIELOW, B. LEWENDEL, *Beyond "Lisbon": EU Competences in the Field of Energy Policy*, in B. DELVAUX, M. HUNT, K. AND TALUS (eds), *EU Energy Law and Policy Issues*, Intersentia, Cambridge, 2012, pp. 261-300; F. PERSANO, *L'energia fra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea: disciplina attuale e prospettive di sviluppo*, Giuffrè, Milano, 2013; M. T. MOSCHETTA, *Energia*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, CEDAM, 2014, pp. 1116-1122; S. QUADRI, *EU Energy Market Integration Through Energy Union: A New Holistic Approach*, Bocconi Lega Papers, 2016, pp. 1-16.

ambito energetico e chiarisce altresì i principi che devono ispirarla<sup>27</sup>. È così prevista la creazione di un mercato unico dell'energia che sia fondato sul rispetto della sostenibilità ambientale in relazione alle attività legate alla produzione e al consumo di energia, nonché sulla solidarietà fra gli Stati membri<sup>28</sup>. La natura concorrente di tale competenza è resa evidente dal fatto che viene fatto salvo il diritto di ciascuno Stato membro di “determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico”<sup>29</sup>. Occorre nondimeno ricordare che la medesima disposizione conferma la possibilità per il Consiglio di adottare all'unanimità misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale del suo approvvigionamento energetico. Pertanto, da qui si evince che, in determinate situazioni, le istituzioni dell'Unione possono limitare la discrezionalità nazionale nell'ottica di una maggiore integrazione strategica al fine di garantire il buon funzionamento del sistema energetico nel suo complesso.

Invero, la stretta correlazione con gli obiettivi del mercato interno e della tutela ambientale ha contribuito ad attribuire alla politica energetica comune un carattere fortemente trasversale, andando ad intervenire in modo sempre più sistematico e armonizzato. In particolare, questo ha permesso la progressiva adozione di misure legislative intese a raggiungere una maggiore integrazione del mercato europeo dell'energia, l'efficienza energetica e l'investimento nelle fonti rinnovabili, oltre che a potenziare la sicurezza degli approvvigionamenti energetici<sup>30</sup>.

Nell'ambito della costituzione di un sistema comune integrato dell'energia<sup>31</sup>, si è in primo luogo intervenuti rispondendo alle logiche di un mercato caratterizzato perlopiù dalla presenza di operatori e

---

<sup>27</sup> Art. 194(1) TFUE: “Nel quadro dell’instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell’esigenza di preservare e migliorare l’ambiente, la politica dell’Unione nel settore dell’energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a: a) garantire il funzionamento del mercato dell’energia, b) garantire la sicurezza dell’approvvigionamento energetico nell’Unione, c) promuovere il risparmio energetico, l’efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, d) promuovere l’interconnessione delle reti energetiche”.

<sup>28</sup> Per una prima interpretazione dell’art. 194 TFUE, si veda CGUE, sentenza del 6 settembre 2012, *Parlamento europeo c. Consiglio*, causa C-490/10, ECLI:EU:C:2012:525. Sul punto, L. AMMANNATI, *L’«Agenzia per la Cooperazione tra i Regolatori dell’Energia» e la costruzione del mercato unico dell’energia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, vol. 21(3-4), 2011; pp. 675-698; M. ONIDA, *Commento all’art. 194 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell’Unione europea operativo*, Edizioni Simone, Napoli, 2012, p. 1475; S. ANDOURA, J. A. VINOIS, J. DELORS, *From the European Energy Community to the Energy Union - A new Policy Proposal*, Notre Europe, Parigi, 2015.

<sup>29</sup> Sul rapporto tra diritto UE e diritto nazionale in materia di energia, si veda S. QUADRI, *Riflessioni sul rapporto tra diritto interno e ordinamento dell’Unione europea in tema di energia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6, 2012, pp. 1031-1050.

<sup>30</sup> Per approfondimenti, M. MARLETTA, *Energia. Integrazione europea e cooperazione internazionale*, Giappichelli, Torino, 2011; K. TALUS, *EU Energy Law and Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2013; M. KANELLAKIS, G. MARTINOPOULOS, T. ZACHARIADIS, *European Energy Policy. A Review*, in *Energy Policy*, n. 62, 2013, pp. 1020-1030; M. VANDENDRIESSCHE, A. SAZ-CARRANZA, J. M. GLACHANT, *The Governance of the EU’s Energy Union: Bridging the Gap?*, EU Working Paper RSCA, 2017; H. DIETER, *The European Framework for Energy and Climate Policies*, in *Energy Policy*, n. 64, 2014, pp. 29-35.

<sup>31</sup> S. QUADRI, *EU Energy Market Integration Through Energy Union A New Holistic Approach*, cit.



titolari di diritti esclusivi all'interno di ciascun Stato membro. L'adozione di un pacchetto normativo nel settore dell'energia elettrica e del gas<sup>32</sup> ha effettivamente permesso di fornire una regolazione uniforme ed omnicomprensiva delle diverse fasi della filiera energetica. In particolare, ha assunto centralità la realizzazione di una separazione strutturale tra, da una parte, attività di trasmissione e attività di produzione e, dall'altra, fornitura delle imprese integrate verticalmente, riducendo progressivamente gli ostacoli all'ingresso di nuovi operatori nel mercato. Oltre all'introduzione di obblighi in capo agli Stati membri per favorire il buon funzionamento del mercato interno ed evitare interruzioni nell'approvvigionamento di petrolio, energia elettrica e gas naturale<sup>33</sup>, l'intervento dell'Unione ha trovato consolidamento anche sul piano esterno<sup>34</sup>. La dipendenza dalle importazioni di gas naturale e petrolio da Stati terzi ha reso, infatti, prioritario il rafforzamento delle regole applicabili anche ai principali esportatori di prodotti energetici.

Più recentemente, la normativa sul gas è stata parzialmente modificata dalla direttiva (UE) 2019/692<sup>35</sup> che, pur lasciando invariato l'impianto della direttiva 2009/73, ha introdotto nuove disposizioni volte a superare l'intento iniziale di promuovere la liberalizzazione del settore energetico nel quadro del solo mercato interno. Infatti, la versione consolidata della direttiva in questione permette oggi l'applicazione delle norme che disciplinano il mercato interno del gas a livello UE anche ai gasdotti di trasporto (esistenti e futuri) tra uno Stato membro e uno Stato terzo. In questo modo viene garantito, da un lato, l'accesso di terzi ai sistemi di trasporto e distribuzione e, dall'altro, l'estensione dell'obbligo di separare le società che detengono la proprietà delle reti ed effettuano la gestione delle attività di trasporto e le imprese esercenti attività di approvvigionamento/produzione e fornitura di gas naturale.

---

<sup>32</sup> 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 L 211, 14.08.2009; direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE, GU L 211, 14.08.2009.

<sup>33</sup> In merito all'approvvigionamento del petrolio, gli obblighi in capo agli Stati sono stabiliti nella 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 L 265, 9.10.2009. Quelli rivolti a garantire continuità nell'erogazione dell'energia elettrica sono attualmente previsti nel regolamento (UE) 2019/941 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2005/89/CE, GU L 158, 14.6.2019. Infine, gli obblighi in materia di gas naturale sono inseriti in un quadro giuridico unitario stabilito nel regolamento (UE) 2017/1938 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2017, volto a prevenire e fronteggiare situazioni di emergenza a livello di ogni singolo Stato membro e/o dell'Unione, GU L 280, 28.10.2017.

<sup>34</sup> M. T. MOSCHETTA, *Energia*, cit., pp. 1119-1120.

<sup>35</sup> Direttiva (UE) 2019/692 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, che modifica la direttiva 2009/73/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, GU L 117, 3.5.2019. Sul punto occorre ricordare che il 12 luglio la Corte di giustizia ha annullato l'ordinanza del Tribunale con cui dichiarava irricevibile il ricorso di annullamento proposto dalla Nord Stream 2 AG contro la direttiva 2019/692. Si veda, CGUE, sentenza del 12 luglio 2022, *Nord Stream 2 c. Parlamento e Consiglio*, causa C-348/20 P, ECLI: EU:C:2022:548

Da quanto detto sinora, si evince che il tema della sicurezza dell'approvvigionamento energetico degli Stati membri dell'UE ha acquisito un ruolo centrale, come evidentemente espresso nella *Strategia europea di sicurezza energetica*<sup>36</sup> del 2014. Infatti, sebbene a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Unione avesse compiuto notevoli passi avanti nel completamento del mercato interno dell'energia attraverso, specialmente, la moltiplicazione delle interconnessioni, qui veniva messa chiaramente in luce la vulnerabilità degli Stati membri. Una vulnerabilità che dipendeva essenzialmente dalla persistente dipendenza dalle importazioni, dalla diversificazione limitata, dai prezzi elevati e volatili dell'energia importata nonché dai rischi per la sicurezza nei Paesi di produzione e di transito. Andando nel dettaglio di questo secondo punto, nella successiva Comunicazione del 16 ottobre 2014 sulla *Resilienza di breve termine del sistema del gas europeo*<sup>37</sup>, la Commissione aveva analizzato i potenziali effetti di un'interruzione parziale o totale degli approvvigionamenti di gas provenienti dalla Russia quale principale partner energetico, concludendo che le politiche nazionali da sole non sarebbero state sufficientemente efficaci in caso di grave interruzione. L'Unione ha così progressivamente adottato un approccio collettivo basato sul rafforzamento ulteriore della cooperazione nello sviluppo delle reti e sull'elaborazione di misure preparatorie e di pianificazione atte a migliorare la resilienza a improvvise interruzioni dell'approvvigionamento energetico a favore, in particolare, degli Stati membri più vulnerabili<sup>38</sup>. Nel solco di questi interventi a carattere trasversale e di una proiezione di più ampio respiro, nel 2015 la Commissione ha proposto la costituzione di un'Unione dell'energia che andasse oltre il consolidamento del mercato interno, promuovendo una strategia finalizzata all'integrazione di cinque priorità: decarbonizzazione, efficienza energetica, integrazione del mercato dell'energia, ricerca e innovazione, sicurezza energetica e solidarietà<sup>39</sup>. A motivo di quest'ultima priorità, che fa espressamente menzione della solidarietà, la sezione che segue è intesa a ricostruirne la portata tradizionalmente attribuitele nel settore energetico, muovendo dal carattere eterogeneo che essa assume nel complessivo quadro giuridico dell'Unione.

---

<sup>36</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Strategia europea di sicurezza energetica*, COM(2014) 330 final, 28.05.2014.

<sup>37</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla resilienza di breve termine del sistema del gas europeo *Preparazione in vista di un'eventuale interruzione delle forniture dall'Est tra l'autunno e l'inverno 2014/2015*, COM/2014/0654 final/2, 16.10.2014.

<sup>38</sup> COM(2014) 330 final, cit., p. 5.

<sup>39</sup> Commissione europea, Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca Europea per gli Investimenti, *Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici*, COM(2015) 80 final, 25.2.2015. Il quadro normativo relativo all'Unione dell'energia si basa sul regolamento 2018/1999 dell'11 dicembre 2018 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, GU L 328, 21.12.2018. Per approfondimenti, V. ROEBEN, *Towards a European Energy Union: European Energy Strategy in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018; R. FLEMING, *A legal perspective on gas solidarity*, in *Energy Policy*, n. 124, 2019, pp. 102–110; S. SCHLACKE, M. KNODT, *The Governance System of the European Energy Union and Climate Action*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, n. 4, 2019, pp. 323–339.

### 3. Profili di solidarietà energetica nel quadro giuridico dell'Unione europea

Nel corso degli anni, la solidarietà ha svolto il ruolo di motore del processo di integrazione tra gli Stati membri dell'Unione europea, rappresentando un paradigma di riferimento della configurazione strutturale dell'ordinamento giuridico sovranazionale<sup>40</sup>. Il sistema UE risponde, infatti, ad una dinamica di integrazione funzionale che dovrebbe essere più della somma dei singoli interessi nazionali e di uno spazio utilizzato per garantire vantaggi nazionali. A questo, è sottesa un'idea di solidarietà che, riprendendo la categorizzazione di Morgese, può assumere tre diverse connotazioni<sup>41</sup>. Essa, infatti, è percepita come elemento correttivo della tensione tra l'eterogeneità di interessi tra gli Stati membri e capace di regolare l'esercizio dell'autorità pubblica a favore di un interesse comune (solidarietà «responsabilizzante»). In altre occasioni, la solidarietà riequilibra le diverse condizioni di partenza e/o attenua le difficoltà che sorgono dall'applicazione del diritto UE (solidarietà «riequilibratoria»). Infine, un approccio solidaristico è invocato quando è necessario intervenire in mutua assistenza in situazioni di difficoltà contingenti o di vera e propria crisi (solidarietà «emergenziale»).

Sul piano strettamente giuridico, questa lettura è, in parte, riflessa nel diritto primario dell'UE dove il concetto di solidarietà è concepito come una triade: infatti, esso qui assume il ruolo di valore, obiettivo e, in talune aree specifiche, principio. Innanzitutto, per quanto riguarda la sfera valoriale, la solidarietà è esplicitamente inclusa nell'art. 2 TUE oltreché nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali, tra i “valori indivisibili e universali” su cui l'Unione si fonda<sup>42</sup>. In secondo luogo, la revisione inserita nel trattato di Lisbona ha di fatto ripreso e rafforzato quanto affermato nei trattati precedenti, includendo la solidarietà come obiettivo di qualsiasi tipo di relazione stabilita in virtù dell'ordinamento giuridico dell'UE, sia essa inter-individuale che inter-statale. Infatti, un chiaro riferimento alla solidarietà come obiettivo è incluso nel Preambolo del TUE, ricordando il desiderio degli Stati membri di “intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni”. Inoltre, la solidarietà in

<sup>40</sup> Per una ricostruzione «costituzionale» della solidarietà nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, si veda P. MANZINI, *La solidarietà tra Stati membri della Unione europea: un panorama 'costituzionale'*, in L. MANDERIEUX, M. VELLANO (eds), *Etique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 137-153.

<sup>41</sup> G. MORGESE, *La “nuova” solidarietà europea in materia di asilo e immigrazione: molto rumore per poco*, in questa rivista, n. 35, 2020, pp. 16-47.

<sup>42</sup> Sul punto, B. BÖHM, *Solidarity and the values of Art. 2 TEU*, in A. BERRAMDANE, K. ABDEREMANE (eds), *Union européenne, une Europe sociale et solidaire?*, Mare et Martin, Paris, 2015, pp. 67-77; T. RUSSO, *La solidarietà come valore fondamentale dell'Unione europea: prospettive e problematiche*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Cacucci Editore, Bari, 2017, pp. 667-672. Al riguardo, è appena il caso di evidenziare che, essendo la solidarietà menzionata in riferimento ai valori comuni degli Stati membri anziché nella prima parte della medesima disposizione circa i valori su cui l'Unione si fonda, parte della dottrina sostiene che non potrebbe essere annoverata come valore fondante dell'Unione in senso stretto ma farebbe parte di un quadro valoriale più ampio che sottende al processo di integrazione senza però determinare conseguenze sul piano giuridico (in tal senso, si pensi ad esempio alla possibilità di attivare la procedura *ex art. 7 TUE*). Per una tale lettura si rinvia a G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di asilo e immigrazione*, Cacucci editore, Bari, 2018, p. 45.

quanto obiettivo opera nella dimensione esterna dell'Unione: all'art. 3(5) TUE si specifica che “nelle sue relazioni con il resto del mondo, l'Unione [...] contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli [...]”<sup>43</sup>. La qualificazione della solidarietà come principio va, invece, ricondotta al diritto sostanziale, come risulta dalla riforma di Lisbona che la valorizza in una serie di disposizioni concernenti diversi settori di competenza. Gli ambiti ove la solidarietà è richiamata espressamente spaziano dalla coesione economica, sociale e territoriale (artt. 174 e 177 TFUE)<sup>44</sup>, all'asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne (artt. 67, 78 e 80 TFUE)<sup>45</sup>, alla governance economica (art. 122 TFUE)<sup>46</sup>, al settore energetico (art. 194 TFUE)<sup>47</sup>, alla risposta a catastrofi ed attacchi terroristici (art. 222 TFUE)<sup>48</sup> e, infine, alla politica estera e di sicurezza

<sup>43</sup> Per una ricostruzione critica, si veda A. LEVADE, *La valeur constitutionnelle du principe de solidarité*, in C. BOUTAYEB (ed.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, Parigi, 2012, pp. 41-52; I. DOMURATH, *The Three Dimensions of Solidarity in the EU Legal Order: Limits of the Judicial and Legal Approach*, in *Journal of European Integration*, 2013, pp. 459-475.

<sup>44</sup> Sul punto, J. HOLDER, A. LAYARD, *Relating Territorial Cohesion, Solidarity, and Spatial Justice*, in M. ROSS, Y. BORGMANN-PREBIL (eds), *Promoting solidarity in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 262-287; G. BUTLER, *Solidarity and its limits for economic integration in the European Union's internal market*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 25, 2018, pp. 310-331.

<sup>45</sup> Sulle potenzialità e criticità della solidarietà operante in ambito migratorio si vedano, senza pretesa di esaustività, F. FERRARO, *Il principio di solidarietà nella riforma del sistema comune di asilo*, in G. CATALDI, A. DEL GUERCIO, A. LIGUORI (a cura di), *Il diritto di asilo in Europa*, L'Orientale University Press, Napoli, 2014, pp. 139-152; A. ADINOLFI, *Art. 80 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2014, pp. 497-499; G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di asilo e immigrazione*, cit.; L. MARIN, S. PENASA, G. ROMEO, *Migration Crises and the Principle of Solidarity in Times of Sovereignism: Challenges for EU Law and Policy*, in *European Journal of Migration and Law*, vol. 22(1), 2020, pp. 1-10; C. FAVILLI, *La solidarietà flessibile e l'inflessibile centralità del sistema Dublino*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2021, pp. 85-101; M. C. CARTA, *Il “nuovo” Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione*, in *Freedom, Security & Justice*, n. 2, 2021, pp. 9-42.

<sup>46</sup> Rispetto alla solidarietà in ambito economico, J.V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, in I. BOUTAYEB (ed.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, Paris, 2012, pp. 107-124; A. McDONNELL, *Solidarity, Flexibility, and the Euro-crisis: Where Do Principles Fit In?*, in L.S. ROSSI, F. CASOLARI (eds), *The EU after Lisbon. Amending or coping with the existing treaties?*, Springer, Heidelberg, 2014, pp. 57-92; F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Giappichelli, Torino, 2020 e bibliografia ivi citata.

<sup>47</sup> Sul punto, si vedano le riflessioni di Y. PETIT, *La solidarité énergétique entre les Etats membres de l'Union européenne: une chimère?*, in *Revue des affaires européennes*, n. 4, 2009-2010, pp. 771-782; N. AHNER, J.M. GLACHANT, *The Building of Energy Solidarity in the EU*, in J.M. GLACHANT et al. (eds), *A New Architecture for EU Gas Security of Supply*, Claeys & Casteels, Bruxelles, 2012, pp. 123-154; M. T. MOSCHETTA, *La solidarietà interstatale nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione*, cit.

<sup>48</sup> In riferimento alla risposta a calamità e attacchi terroristici, si veda M. GESTRI, *EU Disaster Response Law: Principles and Instruments*, in A. DE GUTTRY, M. GESTRI, G. VENTURINI (eds), *International Disaster Response Law*, Springer, Heidelberg, 2012, pp. 105-128; S. BLOCKMANS, *L'union fait la Force: Making the Most of the Solidarity Clause (Article 222 TFEU)*, in I. GOVAERE, S. POLI (eds), *EU Management of Global Emergencies. Legal Framework for Combating Threats and Crises*, Brill, Leiden, 2014, pp. 111-135; P. HILPOLD, *Filling a Buzzword with Life. The Implementation of the Solidarity Clause in Article 222 TFEU*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2015, pp. 209-232; S. VILLANI, *The Concept of Solidarity within EU Disaster Response Law. A Legal Assessment*, Bononia University Press, Bologna, 2021. Con riguardo alla gestione della pandemia da Covid-19 come esempio di scenario emergenziale, si veda S. BASTIANON, *Solidarity and the EU at the time of Covid-19: the opportunity to build a stronger social and economic Europe*, in *Eurojus.it*, 2020; G. DI FEDERICO, *Stuck in the middle with you... wondering what it is I should do. Some considerations on EU's response to COVID-19*, in *Eurojus.it*, n. 7, 2020, pp. 60-85; C. BEAUCILLON, *International and European Emergency Assistance to EU Member States in the COVID-19 Crisis: Why European Solidarity Is Not Dead and What We Need to Make It both Happen and Last*, in *European Papers*, n. 5, 2020, pp. 387-



comune (art. 24 TUE)<sup>49</sup>. Tuttavia, come emerge dall'ampio dibattito dottrinale, che qui occorre riportare sommariamente, la forza giuridica della solidarietà come principio risulta ancora incerta<sup>50</sup>: infatti, accanto a chi sostiene la natura «costituzionale» o strutturale di detto principio a beneficio del processo di integrazione europea<sup>51</sup>, si pongono coloro che negano alla solidarietà la qualità di principio generale di diritto<sup>52</sup>. In effetti, la portata generale del principio di solidarietà è limitata dal fatto che questo viene richiamato esclusivamente in specifiche aree di intervento, efficacemente denominate da Hilpold “isole di solidarietà”<sup>53</sup>. Oltre a ciò, ampia dottrina sostiene che tale principio sia chiamato a operare di fatto in scenari emergenziali<sup>54</sup>, tramite l'individuazione di obblighi di solidarietà (o di assistenza) in capo agli Stati membri che prevedono la condivisione degli oneri e delle responsabilità che ne derivano, ponendosi così ad integrazione e supporto di quelli derivanti dal principio di leale cooperazione di cui all'art. 4(3) TUE<sup>55</sup>.

---

401; G. CAVAGGION, *Riflessioni su principio di solidarietà e processo di integrazione europea nella prospettiva della crisi economico-sanitaria*, in questa rivista, vol. 4, 2022, pp. 226-252.

<sup>49</sup> Su questo profilo della solidarietà, si veda L.C. FERREIRA-PEREIRA, A. GROOM, *'Mutual solidarity' within the EU common foreign and security policy: What is the name of the game?*, in *International Politics*, n. 47, 2010, pp. 596-616; N. NOVÁKY, *The Invocation of the European Union's Mutual Assistance Clause: A Call for Enforced Solidarity*, in *European Foreign Affairs Review*, n. 22, 2017, pp. 357-375.

<sup>50</sup> In merito alla ricostruzione della solidarietà come principio si vedano, tra tutti, R. M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 435-480; E. KÜÇÜK, *Solidarity in EU law. An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, in *Maastricht Journal*, n. 6, 2016, pp. 965-983.

<sup>51</sup> Rispetto a tale argomentazione, si veda A. LEVADE, *La valeur constitutionnelle du principe de solidarité*, cit.; M. ROSS, *Solidarity: A new constitutional paradigm for the EU?*, in M. ROSS, Y. BORGMANN-PREBIL (eds), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 23-45. In tal senso, occorre ricordare che anche l'Avvocato generale Mengozzi ha definito il principio di solidarietà come “principio costituzionale” in quanto “l'idea della solidarietà tra Stati membri non solo è espressa in vari passaggi dei trattati, ma costituisce altresì, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, terzo comma, TUE uno degli obiettivi dell'Unione”. Si veda, Conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi, presentate il 26 luglio 2017, causa C-226/16, *Eni SpA*, ECLI:EU:C:2017:616, punto 33.

<sup>52</sup> Tra gli autori che sostengono una tale posizione, si vedano P. VAN CLEYNENBREUGEL, *Typologies of solidarity in EU law: a non-shifting landscape in the Wake of economic crisis*, in A. BIONDI, E. DAGILYTÉ, E. KÜÇÜK (eds), *Solidarity in EU Law. Legal principle in the making*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018, pp. 13-36; E. DAGILYTÉ, *Solidarity: a general principle of EU law? Two variations on the solidarity theme*, in A. BIONDI, E. DAGILYTÉ, E. KÜÇÜK (eds), *Solidarity in EU Law. Legal principle in the making*, cit., pp. 61-90. Sui principi generali del diritto dell'Unione europea, si veda T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006; D. SIMON, *Les principes en droit Communautaire*, in S. CAUDAL (ed.), *Les principes en droit*, Economica, Paris, 2008, pp. 287-304; K. LENAERTS, J.A. GUTIÉRREZ-FONS, *The Role of General principles of EU Law*, in A. ARNULL, C. BARNARD, M. DOUGAN, E. SPAVENTA (eds), *A constitutional order of States? Essays in EU law in honour of Alan Dashwood*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 179-198.

<sup>53</sup> P. HILPOLD, *Understanding solidarity within EU law: an analysis of the 'Islands of Solidarity' with particular regard to Monetary Union*, in *Yearbook of European Law*, n. 34, 2015, pp. 257-285. Qui occorre poi far notare che le disposizioni menzionate, ad eccezione del solo art. 80 TFUE, non fanno cenno ad un “principio di solidarietà”, invocando piuttosto uno “spirito di solidarietà” che, *omen nomen*, rivela effettivamente molto circa la definizione della solidarietà come principio generale.

<sup>54</sup> Nello specifico, taluni ritengono che, operando la solidarietà in contesti emergenziali, questa non possa declinarsi come principio «unico», ma come strumento capace di acquisire espressioni differenti a seconda dell'ambito di intervento interessato. Si veda, ad esempio, E. TSOURDI, *Solidarity at Work? The Prevalence of Emergency-Driven Solidarity in the Administrative Governance of the Common European Asylum System*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 24(5), 2017, pp. 667-686, spec. p. 668.

<sup>55</sup> Per un commento approfondito sul rapporto tra solidarietà e principio di leale cooperazione, si veda A. BERRANDANE, *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, in C. BOUTAYEB (ed.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, cit., pp. 74-75; P. G. XUEREB, *Loyalty and solidarity*, in *European Constitutional*



Questi principi, infatti, rappresentano delle “*complementary integrationist forces*”<sup>56</sup> proiettate, pur con le dovute distinzioni, verso il perseguimento di un interesse comune e sovranazionale<sup>57</sup>. A differenza della solidarietà, tuttavia, la leale cooperazione è qualificata come principio generale di diritto, in grado dunque di trovare attuazione in ogni ambito settoriale di integrazione oltreché idoneo a stabilire obblighi in capo agli Stati membri e alle istituzioni UE<sup>58</sup>. Pertanto, mentre la solidarietà sarebbe limitata ad intervenire in scenari emergenziali, il principio di leale cooperazione troverebbe applicazione anche in situazioni non emergenziali. In quest’ultima circostanza, dunque, potrebbero essere invocati essenzialmente obblighi di leale cooperazione finalizzati, in definitiva, alla realizzazione dell’integrazione europea, mentre la solidarietà assumerebbe il «semplice» ruolo di obiettivo e valore dell’ordinamento<sup>59</sup>.

È alla luce delle considerazioni che precedono che occorre verificare come il principio di solidarietà operante nel settore energetico è stato declinato prima delle pronunce sul caso *OPAL*.

Come anticipato, la formulazione utilizzata all’art. 194 TFUE stabilisce espressamente l’obiettivo sovranazionale di una maggiore integrazione su base solidaristica, prevedendo che – lo si ricorda – “[n]el

---

*Law Review*, n. 1, 2005, pp. 17-20; M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 35-41; I. GOLDNER LANG, *No Solidarity Without Loyalty: Why Do Member States Violate EU Migration and Asylum Law and What Can Be Done?*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 22, 2020, pp. 39–59; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione Europea. Studio sulla partecipazione all’Unione al tempo delle crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 64-72. In più occasioni, anche la Corte di giustizia ha concepito la nozione di solidarietà come strettamente legata a quella di leale cooperazione. Si veda, ad esempio, la sentenza del 13 ottobre 1992, *Repubblica portoghese e Regno di Spagna c. Consiglio delle Comunità europee*, cause riunite C-63/90 e C-67/90, ECLI:EU:1992:381, punto 51.

<sup>56</sup> M. KLAMERT, *Loyalty and solidarity as general principles*, in K. S. ZIEGLER, P. J. NEUVONEN, V. MORENO-LAX (eds), *Research Handbook on General Principles in EU Law. Constructing Legal Orders in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 2022, pp. 118-135, spec. p. 130.

<sup>57</sup> Come sostenuto da Klamert (ibid., p. 134) “*both are aspirational in the sense that they speak to ambitions yet to be fulfilled (a closer union through the development of law with loyalty on the one hand and stronger mutual support with solidarity on the other [...])*”. Tradizionalmente, anche la Corte di giustizia ha interpretato la solidarietà alla stregua di “interesse comune”, includendovi un complesso insieme di obblighi positivi e negativi nei confronti degli Stati membri, ma senza puntualizzarne il carattere precettivo. Si veda, CGUE, sentenza del 10 dicembre 1969, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese*, cause riunite 6 e 11/69, ECLI:EU:C:1969:68; sentenza del 29 giugno 1978, *Benzine en Petroleum Handelsmaatschappij BV e altri c. Commissione delle Comunità europee*, causa C-77/77, ECLI:EU:C:1978:141; sentenza del 18 marzo 1980, *SpA Ferreria Valsabbia e altri c. Commissione*, cause riunite 154, 205, 206, 226-228, 263 e 264/78, 39, 31, 83 e 85/79, ECLI:EU:C:1980:81, spec. punto 59.

<sup>58</sup> Occorre qui puntualizzare che, come sottolineato da Casolari (*Leale cooperazione tra Stati membri e Unione Europea*, cit., cap. III, parr. 3-5, e cap. IV, parr. 2-4), il contenuto degli obblighi di leale cooperazione in capo alle istituzioni dell’Unione appare ancora poco chiaro e che la stessa prassi giurisprudenziale concernente tali obblighi è limitata. Tra le pronunce più recenti, si veda CGUE, sentenza del 6 novembre 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori Srl*, cause riunite da C-622/16 P a C624/16 P, ECLI:EU:C:2018:873, punto 84; sentenza del 13 marzo 2019, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea*, causa C-128/17, ECLI:EU:C:2019:194, punto 75; sentenza del 3 luglio 2019, *Eurobolt BV*, causa C-644/17, ECLI:EU:C:2019:555, punto 31; sentenza del 9 luglio 2020, *Repubblica ceca c. Commissione europea*, causa C575/18 P, ECLI:EU:C:2020:530, punto 73.

<sup>59</sup> In tal senso, A. VON BOGDANDY, *Constitutional Principles*, in A. VON BOGDANDY, J. BAST (eds), *Principles of European Constitutional Law*, Hart Publishing, Oxford/Portland, Oregon, 2006, pp. 32-33; R. BIEBER, F. MAIANI, *Sans solidarité point d’Union européenne. Regards croisés sur les crises de l’Union économique et monétaire et du Système européen commun d’asile*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2012, p. 296 ss. ; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione Europea*, cit., p. 69.

quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno *spirito di solidarietà tra Stati membri*, a garantire il funzionamento del mercato dell'energia; garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione; promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili; e promuovere l'interconnessione delle reti energetiche" [corsivo aggiunto]. Rispetto alla ricostruzione compiuta poco sopra, il contenuto di tale disposizione sembra invero declinare il principio di solidarietà come caposaldo del processo di integrazione energetica nel suo complesso. Tornando alla categorizzazione di Morgese, in questo settore la solidarietà potrebbe quindi definirsi nel suo carattere tanto «responsabilizzante» quanto «emergenziale». Tuttavia, siffatta lettura non è mai stata accompagnata da una prassi sostanziale né sono stati mai chiariti il contenuto e la forza giuridica del principio di solidarietà energetica previsto dall'art. 194 TFUE, che è stato inteso come atto a intervenire in situazioni di carattere emergenziale, limitando così la sua concreta applicazione alla sola costituzione di meccanismi e strumenti di risposta in favore degli Stati membri in difficoltà, specialmente in riferimento all'approvvigionamento energetico.

Nel diritto derivato questa prospettiva è confermata, tra tutti, dal regolamento 2017/1938<sup>60</sup> sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas, avente come base giuridica l'art. 194(2) TFUE. Pur essendo, infatti, un atto che disciplina diversi aspetti del sistema di approvvigionamento nel quadro dell'Unione, qui il riferimento a misure di solidarietà è introdotto esclusivamente in relazione a severe riduzioni nell'approvvigionamento di gas derivanti da condizioni climatiche avverse o a crisi per interruzioni delle forniture<sup>61</sup>. Nello specifico, è previsto che lo Stato che dichiara lo stato di emergenza ai sensi dell'art. 11 del medesimo regolamento possa richiedere interventi di solidarietà ad un altro Stato membro direttamente connesso tramite una rete transnazionale. A tal fine, è da tenere in considerazione, però, il rigoroso rispetto di talune condizioni. Si richiede, infatti, che lo Stato membro in difficoltà non sia stato in grado di coprire la carenza nell'approvvigionamento di gas nonostante l'applicazione delle tariffe ridotte già applicate nella prima fase dell'emergenza; abbia esaurito tutte le misure di mercato e tutte le misure previste dal suo piano di emergenza<sup>62</sup>; abbia notificato alla Commissione e alle autorità competenti

---

<sup>60</sup> Regolamento (UE) 2017/1938 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2017 concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che abroga il regolamento (UE) n. 994/2010, GU L 280, 28.10.2017. Occorre qui già menzionare che il regolamento è stato modificato dal regolamento 2022/1032, integrando ulteriori elementi di solidarietà tra gli Stati membri che verranno illustrati nel paragrafo 5 del presente contributo.

<sup>61</sup> Regolamento 2017/1938, art. 13. Per agevolare l'interpretazione di tale disposizione, la Commissione ha adottato la raccomandazione 2018/177 del 2 febbraio 2018 sugli elementi da includere nelle modalità tecniche, giuridiche e finanziarie concordate fra gli Stati membri per l'applicazione del meccanismo di solidarietà ai sensi dell'articolo 13 del regolamento (UE) 2017/1938 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas, GU L 32/52, 6.2.2018.

<sup>62</sup> Le modalità di adozione dei piani di emergenza a livello nazionale contenenti le misure da adottare per eliminare o mitigare l'impatto di un'interruzione dell'approvvigionamento di gas sono stabilite all'art. 8 del regolamento 2017/1938.

di tutti gli Stati membri una richiesta esplicita corredata di una descrizione delle misure attuate; e, infine, si impegni a versare tempestivamente un'equa compensazione nei confronti dello Stato membro che presta solidarietà. In aggiunta, va detto che il regolamento disciplina il caso in cui una situazione emergenziale abbia natura simmetrica, interessando dunque l'intera Unione o area regionale. In queste circostanze, ai sensi dell'art. 12, la Commissione può dichiarare uno stato di emergenza su richiesta dell'autorità nazionale competente, avvalendosi dei pareri e della consultazione del gruppo di coordinamento del gas (GCG), costituito ai sensi dell'art. 4 del medesimo regolamento<sup>63</sup>. Se, a seguito di una successiva valutazione, la Commissione decide che il motivo di fondo non giustifichi più la dichiarazione dello stato di emergenza, ne dichiara la fine e informa il Consiglio della propria decisione illustrandone le ragioni.

Pare dunque evidente che il regolamento 2017/1938 sia innanzitutto volto ad assicurare la continuità dell'approvvigionamento di gas in tutta l'Unione e ad introdurre specifiche misure di solidarietà emergenziale aventi carattere strutturale, che potrebbero essere eventualmente integrate con interventi straordinari attivabili *ex art. 122(1) TFUE*, secondo cui “il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, *in uno spirito di solidarietà tra Stati membri*, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare *nel settore dell'energia*” [corsivo aggiunto]. Dalla lettura delle disposizioni testé menzionate, emergono poi ulteriori utili indicazioni sul valore attribuito finora al principio di solidarietà energetica.

In primo luogo, è estremamente rilevante il fatto che il regolamento espliciti l'esistenza di un vero e proprio obbligo di solidarietà nel momento in cui uno Stato membro ne faccia richiesta, tramite l'attivazione degli strumenti prestabiliti da accordi di carattere bilaterale; un obbligo che risulta rafforzato dalle parole utilizzate nella raccomandazione della Commissione circa le modalità di applicazione del meccanismo di solidarietà, ove si legge che “la richiesta di solidarietà è valida e innesca l'obbligo di prestare solidarietà dal momento in cui viene fatta la richiesta”<sup>64</sup>. Ciononostante, deve evidenziarsi come il regolamento tenga a sottolineare che l'invocazione di misure di solidarietà debba avvenire in *extrema ratio*, avendo prima utilizzato tutti i mezzi a disposizione<sup>65</sup>. Peraltro, la solidarietà illustrata dal regolamento

---

<sup>63</sup> Il GCG è composto di rappresentanti degli Stati membri, in particolare rappresentanti delle rispettive autorità competenti, dell'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, dell'*European Network of Transmission System Operators for Gas* (ENTSO) e degli organi rappresentativi del settore interessato e di quelli dei pertinenti clienti. Il GCG si occupa principalmente di valutare la sicurezza nell'approvvigionamento di gas, raccogliere tutte le informazioni importanti della sicurezza dell'approvvigionamento di gas a livello nazionale, regionale e dell'Unione; definire le buone prassi ed eventuali linee guida; valutare gli scenari nazionali e i piani d'azione, regionali e dell'Unione e le prove per determinare il grado di preparazione; coordinare le misure intese a far fronte all'emergenza; e garantire assistenza necessaria per gli Stati membri più colpiti.

<sup>64</sup> Raccomandazione 2018/177, sez. 1.3.

<sup>65</sup> Sul punto occorre notare che questa impostazione si allinea con la logica che caratterizza i principali meccanismi di natura finanziaria ed operativa che possono essere attivati in caso di emergenza. Infatti, sia lo Strumento di sostegno alle

non rappresenta una concessione di natura «caritatevole» bensì una compartecipazione implicante una compensazione in favore dello Stato che ha agito in solidarietà. Tutto ciò va a corroborare l'idea per cui nel quadro giuridico dell'UE la solidarietà non deve essere concepita secondo una classica retorica della moralità, bensì come una reale *obligatio in solidum*, attribuendo così solidità a un gruppo ove i singoli membri sono legati da un rapporto di reciprocità e solidarietà, per così dire, istituzionalizzata.

In secondo luogo, occorre ben sottolineare come la solidarietà qui si manifesti nella sua declinazione inter-statale senza interessare la dimensione sovranazionale. Infatti, l'art. 13 del regolamento 2017/1938, rubricato espressamente “Solidarietà”, non disciplina il ruolo delle istituzioni dell'Unione ma regola solamente l'intervento degli Stati membri. È curioso, invece, che l'art. 12 – pur riferendosi a situazioni di emergenza su vasta scala e al conseguente intervento dell'Unione – neanche menzioni la solidarietà. A completamento di quanto osservato poco sopra, questa impostazione sembra voler ricordare che la solidarietà prevista dai Trattati è quella, in primo luogo, tra gli Stati membri per il raggiungimento di un interesse comune<sup>66</sup>. In effetti, anche nella Comunicazione del 2015 la Commissione ha sostenuto che “è necessario rafforzare la solidarietà *tra Stati membri*, specialmente in tempi di crisi di approvvigionamento” [corsivo aggiunto]<sup>67</sup>.

È alla luce di queste considerazioni e di quelle precedenti, che occorre valutare la portata dei ragionamenti che il Tribunale, prima, e la Corte di giustizia, dopo, hanno svolto rispetto al principio di solidarietà energetica per risolvere la travagliata controversia tra Commissione e Germania, da una parte, e Polonia, dall'altra, sul gasdotto OPAL.

#### **4. La solidarietà energetica al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea**

A partire dal 2011, il gasdotto OPAL collega la costa della Germania settentrionale al confine tedesco-ceco in Sassonia. Questo, essendo in collegamento col gasdotto *Nord Stream 1* e aggirando i Paesi di transito tradizionali (come Ucraina, Polonia e Slovacchia), di fatto ha rappresentato – fino all'inizio dell'invasione russa – una delle principali vie di approvvigionamento di gas russo verso l'UE. Mentre il

---

emergenze (istituito tramite il regolamento 2016/369 del 16 marzo 2016 con base giuridica art. 122 TFUE) che il sistema *RescEU* del Meccanismo europeo di protezione civile (decisione 2019/420 del 20 marzo 2019 con base giuridica art. 196 TFUE), sono concepiti come strumenti di ultima istanza. Stessa condizione è prevista per la clausola di solidarietà (art. 222 TFUE) che può essere invocata da uno Stato membro solamente dopo essersi avvalso delle possibilità offerte dai mezzi e dagli strumenti esistenti a livello nazionale e dell'Unione (decisione 2014/415 del Consiglio, del 24 giugno 2014 relativa alle modalità di attuazione da parte dell'Unione della clausola di solidarietà, GU L 192, 1.7.2014, art. 4).

<sup>66</sup> Per una conferma di tale prospettiva, si veda U. B. NEERGAARD, *In Search of the Role of 'Solidarity' in Primary Law and the Case Law of the European Court of Justice*, in U. B. NEERGAARD, R. NIELSEN, L. M. ROSEBERRY (eds), *The Role of Courts in Developing a European Social Model – Theoretical and Methodological Perspectives*, DJOF Publishing, Copenhagen, 2010, pp. 97-138; E. KÜÇÜK, *Solidarity in EU law. An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, cit.

<sup>67</sup> COM(2015) 80 final, sez. 2.1.

20% del gasdotto in questione è della E.ON Ruhrgas AG, l'80% è di proprietà della OPAL Gastransport GmbH & Co. KG (OGT), appartenente alla WIGA che, a sua volta, è controllata congiuntamente dalla OAO Gazprom e dalla BASF SE. Ai sensi dell'art. 32 della direttiva 2009/73 relativa al mercato interno del gas naturale<sup>68</sup>, nel 2009 la Commissione europea approvò<sup>69</sup> la decisione dell'Agenzia federale delle reti tedesca di esentare il gasdotto OPAL dall'applicazione delle norme sull'accesso dei terzi alle reti di gasdotti e sulla disciplina tariffaria. Tuttavia, Gazprom, non avendo mai adempiuto a tutte le condizioni imposte dalla Commissione relative alla sua posizione nel mercato concorrenziale, aveva potuto sfruttare soltanto il 50% della sua capacità, a partire dalla sua messa in servizio nel 2011. Successivamente, su richiesta di Gazprom, nel 2016 l'Agenzia federale tedesca notificò alla Commissione l'intenzione di modificare il regime di deroga per l'accesso al gasdotto OPAL in modo tale da garantirne lo sfruttamento nella sua piena capacità, a condizione che almeno il 50% di tale capacità fosse venduto tramite aste. In ossequio al principio del libero mercato, la Commissione approvò la proposta di modifica dell'Autorità tedesca<sup>70</sup>. A fronte di questa decisione, nel dicembre 2016 la Polonia impugnò innanzi al Tribunale la decisione della Commissione europea, richiedendone l'annullamento<sup>71</sup>.

#### 4.1. La pronuncia del Tribunale nel caso *Polonia c. Commissione*

È sufficiente qui precisare che, guardando alla decisione relativa al regime di deroga, la Polonia sosteneva la sussistenza della violazione dell'art. 36 della direttiva 2009/73 letto in combinato disposto con l'articolo 194(1), lett. b), TFUE. Difatti, l'applicazione della decisione avrebbe determinato un aumento del volume di gas russo a fronte di una diminuzione dell'uso di rotte di transito alternative, quale ad esempio il gasdotto *Yamal* che passa dalla Russia attraverso la Bielorussia e la Polonia. A detta delle autorità di questo Stato, siffatta decisione poteva quindi mettere a repentaglio la sicurezza energetica polacca, in particolare,

---

<sup>68</sup> Direttiva 2009/73/CE, cit.. L'art. 32 recita come segue: “gli Stati membri garantiscono l'attuazione di un sistema di accesso dei terzi ai sistemi di trasmissione di trasporto e di distribuzione nonché agli impianti GNL, basato su tariffe pubblicate, praticabili a tutti i clienti idonei, comprese le imprese di fornitura, ed applicato obiettivamente e senza discriminazioni tra gli utenti del sistema”. L'art. 36 della stessa direttiva prevede deroghe agli obblighi di accesso dei terzi applicabili, a determinate condizioni e per un periodo limitato, alle nuove importanti infrastrutture del sistema del gas, vale a dire inter-connettori, impianti di GNL e di stoccaggio. La decisione sulla concessione di deroghe spetta all'Autorità di regolazione nazionale che, una volta ricevuta la relativa richiesta, è tenuta a notificare senza indugio tale decisione alla Commissione europea. Entro un periodo di due mesi a decorrere dalla ricezione di detta notifica, la Commissione può adottare una decisione che impone all'Autorità di regolazione di rettificare o revocare la decisione di concedere la deroga.

<sup>69</sup> Commissione europea, Decisione C(2009) 4694 final, 12.06.2009.

<sup>70</sup> Commissione europea, Decisione C(2016) 6950 final, 28.10.2016.

<sup>71</sup> Sentenza del Tribunale del 10 settembre 2019, causa T-883/16, *Polonia c. Commissione*, cit. Per un commento, M. SZYDŁO, *Disputes over the pipelines importing Russian gas to the EU: how to ensure consistency in EU energy law and policy?*, in *Baltic Journal of Law & Politics*, n. 11, 2018, pp. 95- 126; T. M. MOSCHETTA, *La solidarietà interstatale nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione*, cit.; D. BUSCHLE E K. TALUS, *One for All and All for One? The General Court Ruling in the OPAL Case*, in *Oil, gas & energy law intelligence*, n. 5, 2019; A. BOUTE, *The principle of solidarity and the geopolitics of energy: Poland v. Commission (OPAL pipeline)*, in *Common Market Law Review*, n. 3, 2020, pp. 889 – 914.



oltre che ostacolare quella dell'intera Unione, rallentando o bloccando gli sforzi per diversificare le importazioni di gas. A sostegno delle proprie argomentazioni contro la decisione della Commissione, la Polonia eccepiva la mancata osservanza del principio di solidarietà energetica previsto all'art. 194 TFUE. Dal canto suo, la Commissione – appoggiata dalla Germania – riteneva che “la solidarietà energetica è un concetto politico che figura nelle sue comunicazioni e documenti, mentre la decisione impugnata doveva soddisfare i criteri giuridici fissati all'articolo 36, par. 1, della direttiva 2009/73”<sup>72</sup>. Inoltre, veniva puntualizzato che “il principio di solidarietà tra gli Stati membri, di cui all'articolo 194, paragrafo 1, TFUE, da un lato, è diretto al legislatore e non all'amministrazione che applica le norme e, dall'altro, riguarda solo le situazioni di crisi di approvvigionamento o di funzionamento del mercato interno del gas, mentre la direttiva 2009/73 stabilisce i principi relativi al funzionamento normale di tale mercato”<sup>73</sup>. Pertanto, come già ricordato poc'anzi, questo spirito di solidarietà in ambito energetico doveva essere interpretato come un valore guida da applicarsi solo ed esclusivamente in situazioni di emergenza, ma non in circostanze ordinarie.

La posizione assunta dal Tribunale, tuttavia, ha rivelato una lettura ben diversa ed inedita nella giurisprudenza sovranazionale, stabilendo che “[l]o «spirito di solidarietà» menzionato all'articolo 194, paragrafo 1, TFUE è l'espressione specifica, in tale settore, del *principio generale di solidarietà* tra gli Stati membri, menzionato, in particolare, all'articolo 2 TUE, all'articolo 3, paragrafo 3, TUE e all'articolo 24, paragrafi 2 e 3, TUE, nonché all'articolo 122, paragrafo 1, TFUE e all'articolo 222 TFUE. Tale principio è alla base di tutto il sistema dell'Unione, conformemente all'impegno stabilito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE” [corsivo aggiunto]<sup>74</sup>. Di conseguenza, per il Tribunale, la solidarietà energetica di cui all'art. 194 TFUE è un principio che “comprende diritti e obblighi tanto per l'Unione quanto per gli Stati membri” e che “comporta altresì un obbligo generale, da parte dell'Unione e degli Stati membri, nell'ambito dell'esercizio delle loro rispettive competenze, di tener conto degli interessi degli altri operatori”<sup>75</sup>. In funzione poi della costituzione di un'Unione per l'energia, “ciò implica che l'Unione e gli Stati membri devono cercare, nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze a titolo di tale politica, di evitare di adottare misure atte ad incidere sugli interessi dell'Unione e degli altri Stati membri, per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento, della sua sostenibilità economica e politica e della diversificazione delle fonti di approvvigionamento o dell'approvvigionamento, al fine di assumersi la loro interdipendenza e la loro solidarietà di fatto”<sup>76</sup>.

---

<sup>72</sup> Tribunale, *Polonia c. Commissione*, punto 65.

<sup>73</sup> Ivi.

<sup>74</sup> Tribunale, *Polonia c. Commissione*, punto 69.

<sup>75</sup> Tribunale, *Polonia c. Commissione*, punto 72.

<sup>76</sup> Tribunale, *Polonia c. Commissione*, punto 73.

A conclusione di tale ragionamento, il principio di solidarietà è stato considerato dal Tribunale non solamente come criterio ermeneutico nell'applicazione degli atti adottati dalle istituzioni (in questo caso della direttiva 2009/73), ma anche come parametro di legittimità, specialmente per svolgere un bilanciamento tra gli interessi dell'Unione e quelli dei vari Stati membri<sup>77</sup>. Pertanto, per i giudici, la Commissione *in primis* avrebbe dovuto effettuare un esame delle conseguenze della modifica del regime di sfruttamento del gasdotto OPAL sulla sicurezza dell'approvvigionamento della Polonia e dell'Unione in generale<sup>78</sup>. Infatti, il principio di solidarietà deve essere considerato come atto ad integrare la disciplina comunitaria specifica di settori ben determinati per dare luogo a diritti ed obblighi ulteriori rispetto a quanto una tale disciplina preveda. Il Tribunale ha, quindi, concluso che la decisione della Commissione era stata adottata in violazione del principio di solidarietà energetica previsto dall'art. 194 TFUE e che dovesse essere annullata.

#### **4.2. La pronuncia della Corte di giustizia nel caso *Germania c. Polonia***

La Germania – sostenuta dalla Commissione – ha impugnato la sentenza, ponendo alla Corte di giustizia tre quesiti diversi ma strettamente connessi, aventi ad oggetto l'erronea valutazione in diritto del principio di solidarietà energetica, la sua non applicabilità al caso di specie e, infine, l'erronea valutazione quanto alla sua presa in considerazione. Pur partendo dalle premesse precedentemente espresse, le parti hanno addotto ulteriori argomentazioni a sostegno delle proprie posizioni che meritano di essere riportate anche alla luce del mutato quadro giuridico nel frattempo intercorso. In particolare, la Germania ha riproposto la propria definizione di solidarietà energetica come “una nozione astratta, puramente politica, e non un criterio giuridico alla luce del quale sarebbe possibile valutare la validità di un atto adottato da un'istituzione dell'Unione”<sup>79</sup>. A tale considerazione ha aggiunto che “la finalità del diritto primario non è di stabilire dei criteri giuridici che possano essere fatti valere in giudizio, bensì di definire politicamente il quadro generale nel quale si sviluppa l'Unione, nonché gli obiettivi di quest'ultima, i quali vengono perseguiti e realizzati mediante i regolamenti e le direttive”<sup>80</sup>. Inoltre, i rappresentanti tedeschi hanno ribadito che il principio di solidarietà energetica dovrebbe essere applicato solo per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti in tempo di crisi e non per “altri aspetti astratti”<sup>81</sup>. Infatti, il principio di solidarietà energetica giustifica l'attivazione di un meccanismo di emergenza che deve essere utilizzato in casi eccezionali implicando solo in questi casi “un obbligo di assistenza incondizionato”<sup>82</sup>. In caso

---

<sup>77</sup> Tribunale, *Polonia c. Commissione*, punto 77.

<sup>78</sup> Tribunale, *Polonia c. Commissione*, punto 81.

<sup>79</sup> CGUE, *Germania c. Polonia*, punto 27.

<sup>80</sup> CGUE, *Germania c. Polonia*, punto 27.

<sup>81</sup> CGUE, *Germania c. Polonia*, punto 28.

<sup>82</sup> CGUE, *Germania c. Polonia*, punto 56.

contrario, la presa in considerazione di tale principio al di fuori dei casi eccezionali avrebbe come conseguenza che l'assunzione di decisioni in seno all'Unione sarebbe ostacolata o impedita, dato che i diversi punti di vista e obiettivi soltanto raramente potrebbero essere conciliati<sup>83</sup>. D'altronde, a sostegno di questa posizione, la Germania ha anche ricordato che l'art. 13 del regolamento 2017/1938 mostrerebbe che il dovere di assistenza, derivante dal principio di solidarietà energetica, deve essere applicato soltanto in ultima istanza, ovvero in caso di emergenza assoluta<sup>84</sup>.

La Commissione si è espressa allineandosi alla posizione tedesca nel ripetere che il principio di solidarietà energetica non è un criterio giuridico autonomo che possa essere invocato per valutare la legittimità di un atto adottato in esecuzione del diritto UE<sup>85</sup>. Sul fronte opposto, Polonia, Lettonia e Lituania hanno invece sostenuto non solo che il principio di solidarietà energetica rappresenta “l'espressione specifica del *principio generale* di solidarietà tra gli Stati membri [corsivo aggiunto]”<sup>86</sup>, ma anche che la Commissione ne è vincolata al rispetto dal momento che deve curare l'interesse generale dell'Unione sia in tempo di crisi che in circostanze ordinarie con uno sguardo all'adozione di misure preventive. Pertanto, non sarebbe accettabile un'interpretazione restrittiva del principio di solidarietà energetica, che non sarebbe conforme né al testo dell'art. 194 TFUE né ai diritti e agli obblighi scaturenti da tale disposizione<sup>87</sup>.

I giudici della Corte (significativamente riuniti in Grande Sezione) si sono a loro volta espressi sulla valenza del principio di solidarietà energetica nel diritto dell'UE rispondendo alle argomentazioni sollevate dalle parti. In primo luogo, la Corte ha ricostruito in modo puntuale il valore della solidarietà nei Trattati. Partendo da quanto già sostenuto nelle ormai risalenti sentenze *Commissione c. Italia*<sup>88</sup> e *Commissione c. Regno Unito*<sup>89</sup>, i giudici della Corte hanno qualificato il principio di solidarietà come principio fondamentale dell'ordinamento sovranazionale<sup>90</sup>. Dal momento poi che il principio di solidarietà è menzionato in varie disposizioni dei Trattati, esso appartiene a quella *species* di principi sottesi al diritto primario dell'Unione europea<sup>91</sup>. Seguendo questo ragionamento, dunque, la solidarietà assume i connotati di un principio che segna le basi e i limiti dell'agire dell'Unione e che viene rafforzato dall'importanza ricoperta nel diritto primario in qualità (anche) di valore e obiettivo del processo di integrazione<sup>92</sup>.

---

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> CGUE, *Germania c. Polonia*, punto 58.

<sup>85</sup> CGUE, *Germania c. Polonia*, punto 36.

<sup>86</sup> CGUE, *Germania c. Polonia*, punto 31.

<sup>87</sup> CGUE, *Germania c. Polonia*, punto 65.

<sup>88</sup> CGUE, sentenza del 7 febbraio 1973, *Commissione c. Italia*, causa C-39/72, ECLI:EU:C:1973:13, punto 25.

<sup>89</sup> CGUE, sentenza del 7 febbraio 1979, *Commissione c. Regno Unito*, causa C-128/78, ECLI:EU:C:1979:32, punto 12.

<sup>90</sup> CGUE, *Germania c. Polonia*, punto 38.

<sup>91</sup> A. VON BOGDANDY, *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 46.

<sup>92</sup> Per una posizione contraria circa la distinzione tra principi generali e principi fondamentali dell'ordinamento, si veda G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale*, Giappichelli, Torino, VIII°ed., 2020, p. 225 ss.

Conseguenza di ciò è che, in verità, “il principio di solidarietà comporta dei diritti e degli obblighi sia per l’Unione che per gli Stati membri, tenendo presente che sull’Unione grava un obbligo di solidarietà nei confronti degli Stati membri e che questi ultimi hanno un obbligo di solidarietà tra di essi e nei confronti dell’interesse comune dell’Unione e delle politiche condotte da quest’ultima”<sup>93</sup>. A fronte di questo rilievo, per i giudici di Lussemburgo, dal momento che il principio di solidarietà energetica costituisce un’espressione specifica del principio fondamentale di solidarietà, può produrre effetti giuridici vincolanti per gli Stati membri e le istituzioni dell’Unione nell’ambito dell’energia. Difatti, come già osservato dall’Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona ai parr. 76 e 77 delle sue Conclusioni<sup>94</sup>, tale principio è sotteso alla totalità degli obiettivi della politica dell’Unione in materia di energia, raggruppandoli e dando loro una coerenza. Pertanto, esso non va a vincolare solo il legislatore UE ma anche la Commissione poiché “tale principio, al pari dei principi generali del diritto dell’Unione, costituisce un criterio di valutazione della legittimità delle misure adottate dalle istituzioni dell’Unione [corsivo aggiunto]”<sup>95</sup>.

In merito specificamente al motivo del ricorso, per i giudici della Corte il principio di solidarietà non dovrebbe essere limitato all’esigenza di garantire la sicurezza negli approvvigionamenti: questa è solo una delle manifestazioni del principio di solidarietà energetica<sup>96</sup>. Dunque, riprendendo *in toto* quanto affermato dal Tribunale, tale principio comporta un obbligo generale di solidarietà, per l’Unione e gli Stati membri, nell’esercizio delle loro rispettive competenze a titolo della politica dell’Unione in materia di energia<sup>97</sup>. A differenza di quanto sostenuto dalla Germania, una tale applicazione del principio di solidarietà energetica non comporterebbe l’imposizione di una “lealtà incondizionata” su base costante bensì un tipo di intervento puntuale e circoscritto. Infatti, nella visione della Corte, le istituzioni dell’Unione e gli Stati membri sono tenuti a prendere in considerazione, nell’attuazione di tale politica, tanto gli interessi dell’Unione quanto quelli dei diversi Stati membri potenzialmente interessati e a procedere a un bilanciamento tra tali interessi in caso di conflitto<sup>98</sup>. Visto il ruolo attribuito anche alle istituzioni in virtù del principio di solidarietà, l’argomentazione della Commissione secondo cui, non avendo ricevuto alcuna informazione da parte dalla Polonia, non avrebbe dovuto tenere in considerazione i rischi per la sicurezza

---

<sup>93</sup> CGUE, *Germania c. Polonia*, punto 49. Questa constatazione, che dunque attribuisce al principio di solidarietà carattere strutturale dell’ordinamento dell’Unione e finanche idoneo a stabilire obblighi specifici, potrebbe introdurre dei profili innovativi rispetto al dibattito dottrinale precedentemente illustrato che, tuttavia, non è possibile qui approfondire. Per una riflessione critica e puntuale sulla possibilità che questa pronuncia abbia aperto la via all’affermazione di un principio generale di solidarietà produttivo di effetti giuridici, si veda P. MENGOZZI, *L’idea di solidarietà nel diritto dell’Unione Europea*, Bononia University Press, Bologna, 2022, p. 123 ss.

<sup>94</sup> Conclusioni dell’Avvocato generale, Campos Sánchez-Bordona, presentate il 18 marzo 2021, ECLI:EU:C:2021:218. Per un commento, M. MÜNCHMEYER, *Supercharging Energy Solidarity? The Advocate General’s Opinion in Case C-848/19 P Germany v Poland*, in *europeanlawblog.eu*, 9 aprile 2021.

<sup>95</sup> CGUE, *Germania c. Polonia*, punto 45.

<sup>96</sup> CGUE, *Germania c. Polonia*, punto 47.

<sup>97</sup> CGUE, *Germania c. Polonia*, punto 71.

<sup>98</sup> CGUE, *Germania c. Polonia*, punto 73.

degli approvvigionamenti sul mercato polacco non ha trovato accoglimento. Al contrario, la Corte ha affermato che in ogni caso l'istituzione avrebbe dovuto svolgere la verifica, come esigenza derivante dal principio di solidarietà energetica letto, per di più, congiuntamente a quello di leale cooperazione<sup>99</sup>. Tenuto conto di tali considerazioni, la Corte ha respinto tutti i motivi dell'impugnazione promossa dalla Germania confermando l'avvenuta violazione del principio di solidarietà energetica.

### 4.3. Verso una nuova lettura del principio di solidarietà energetica?

Rispetto ai rilievi emersi nelle pagine precedenti, la pronuncia della Corte di giustizia presenta una serie di profili estremamente rilevanti per quanto riguarda la natura giuridica della solidarietà energetica, con particolare attenzione al suo ambito di applicazione *ratione temporis* e alla sua portata precettiva. Come già sottolineato, la tendenza è stata generalmente quella di limitare l'invocazione di interventi di solidarietà alla sola risposta a situazioni di emergenza come previsto esplicitamente dall'art. 122(1) TFUE. Secondo questa prospettiva, lo spirito di solidarietà dovrebbe materializzarsi essenzialmente in una condivisione degli oneri e nell'adozione di meccanismi temporanei di assistenza in favore dello Stato membro colpito da calamità o crisi, evitando di normalizzarlo ed estenderlo anche a situazioni ordinarie.

Ora, seguendo i vari passaggi della pronuncia, sembra che questo schema – che vede l'ambito operativo degli obblighi di solidarietà limitato alla sola risposta all'emergenza, lasciando a quelli di leale cooperazione il compito di intervenire nelle altre ipotesi – sia stato parzialmente superato dalla Corte, grazie anche al valore attribuito al principio di solidarietà nel più ampio quadro della politica energetica a livello europeo. Infatti, è stato riconosciuto che l'applicazione di tale principio dovrebbe andare oltre la dimensione strettamente emergenziale, intervenendo anche laddove siano contemplate misure di carattere preventivo e atte a dare esecuzione ai generali obiettivi sanciti all'art. 194 TFUE<sup>100</sup>. A queste condizioni, dunque, la solidarietà non dovrebbe trovare applicazione esclusivamente nella fase di risposta, bensì anche in quella «preventiva», destinata appunto a prevenire il verificarsi non solo di una crisi ma anche di eventuali squilibri preesistenti tra gli Stati membri in relazione all'approvvigionamento energetico, ottemperando dunque alla sua natura riequilibratoria.

Tuttavia, la Corte non ha ricondotto la solidarietà solamente alla sfera preventiva che, in ogni caso, è parte integrante del ciclo di gestione dell'emergenza. I giudici, infatti, hanno avuto premura di ribadire che il principio di solidarietà energetica è sotteso “alla *totalità degli obiettivi* della politica in materia di energia, raggruppandoli e dando loro una coerenza” [corsivo aggiunto]<sup>101</sup>. Per di più, hanno affermato che sarebbe erroneo limitare l'applicazione del principio di solidarietà energetica ai soli tempi di crisi sulla

---

<sup>99</sup> CGUE, *Germania c. Polonia*, punti 50-53.

<sup>100</sup> CGUE, *Germania c. Polonia*, punto 69.

<sup>101</sup> CGUE, *Germania c. Polonia*, punto 43.



base del contenuto dell'art. 222 TFUE<sup>102</sup>: le due disposizioni, infatti, comportano situazioni e perseguono obiettivi differenti<sup>103</sup>. Si è tenuto poi a rilevare che “il principio suddetto non può essere equiparato o essere limitato all'esigenza di assicurare la sicurezza degli approvvigionamenti, che è soltanto una delle manifestazioni del principio di solidarietà energetica, considerato che l'articolo 194, paragrafo 1, TFUE enuncia (...) quattro obiettivi differenti perseguiti, in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri, dalla politica dell'Unione nel settore dell'energia”<sup>104</sup>. Tra questi vi è anche il corretto funzionamento del mercato dell'energia al quale è riconducibile l'atto su cui si basava la controversia, ovvero la direttiva 2009/73 che disciplina il mercato interno del gas e che, a differenza ad esempio del regolamento 2017/1938, non riguarda propriamente la sicurezza dell'approvvigionamento energetico. L'ambito di intervento specifico in riferimento al quale la Corte ha descritto la natura e gli effetti del principio di solidarietà energetica non corrisponde, pertanto, ad un tema potenzialmente declinabile sotto il profilo emergenziale, bensì ad una disciplina di gestione ordinaria. In questo modo, a parere di chi scrive, la portata del principio di solidarietà viene allineata a quanto previsto dai Trattati, ponendola a fondamento del complessivo modello di gestione della politica energetica.

Quanto poi alla sua forza precettiva, i giudici di Lussemburgo hanno stabilito che il principio di solidarietà energetica è idoneo a produrre obblighi ed effetti giuridici vincolanti tanto per gli Stati membri quanto per le istituzioni dell'Unione. In particolare, gli atti adottati da quest'ultime devono essere interpretati, e la loro legittimità deve essere valutata, alla luce del principio di solidarietà energetica<sup>105</sup>. I risvolti di questa presa di posizione della Corte non sono trascurabili visto che, fino a questo momento, la solidarietà era stata intesa semplicemente come principio guida e ispiratore per l'adozione di misure e strumenti concreti di assistenza senza avere, però, implicazioni sul piano sostanziale. Inoltre, come già osservato, il suo contenuto apparentemente astratto e generico si traduceva in un ampio margine di discrezionalità nella definizione di cosa fosse o meno una misura solidale. Si riteneva che gli Stati membri e le istituzioni godessero di fatto di un margine di manovra talmente ampio nel decidere l'*an* e il *quomodo* delle misure solidaristiche da non poter essere ritenuti destinatari di particolari obblighi positivi prestabiliti perfino in situazioni emergenziali. In effetti, non era mai stato precisato il contenuto del vincolo solidaristico tale da comportare diritti e obblighi sufficientemente chiari e, inoltre, gli effetti della solidarietà apparivano piuttosto deboli perché soggetti a condizioni e/o provvedimenti discrezionali. Per di più, proprio in virtù del fatto che la connotazione della solidarietà era essenzialmente emergenziale, in ogni caso la sua incidenza pareva verificabile solamente *ex post*, ovvero al momento della concreta e reale attivazione degli

---

<sup>102</sup> V. *supra* par. 3.

<sup>103</sup> CGUE, *Germania c. Polonia*, punto 68.

<sup>104</sup> CGUE, *Germania c. Polonia*, punto 47.

<sup>105</sup> CGUE, *Germania c. Polonia*, punto 44.

strumenti normativi ispirati da ragioni solidaristiche. Qui, invece, il valore giuridico del principio di solidarietà come ricostruito dalla Corte comporta che venga riempito di un contenuto normativo capace di esercitare la funzione di parametro autonomo per il controllo di legittimità degli atti legislativi e non legislativi. Ciò significa che, parafrasando quanto affermato dall'Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona, la solidarietà deve assumere carattere cogente anche in qualità di criterio di valutazione *ex ante* nell'adozione di decisioni specifiche. Pertanto, sebbene ai sensi dei Trattati lo spirito di solidarietà sia *tra* gli Stati membri, le istituzioni dell'Unione non possono essere esentate dal dovere di adottare misure che rispecchino tale spirito. A sua volta, ciò risulta nell'obbligo, in capo sia alle istituzioni che agli Stati membri, non solo di fornire assistenza materiale o finanziaria in tempo di emergenza ma anche di bilanciare i singoli interessi nazionali e/o dei soggetti potenzialmente colpiti dalle misure adottate, a prescindere dall'esistenza di uno scenario di crisi.

Orbene, a fronte di questa inedita lettura proposta dalla Corte, pare ad ogni modo arduo non notare la mancanza di indicazioni chiare circa la tipicità contenutistica di tali obblighi di solidarietà nonché le implicazioni sul piano pratico della loro operatività. In effetti, il riferimento ad un generale obbligo di contemperare gli interessi delle parti in scenari di gestione non emergenziale come quello appena descritto potrebbe essere ben riconducibile, per tornare alle considerazioni svolte in precedenza, ad una delle manifestazioni del principio di leale cooperazione. In altre parole, si potrebbe eccepire che gli obblighi di cui parla la Corte siano in verità obblighi di leale cooperazione mascherati da obblighi di solidarietà semplicemente perché giustificati da una visione solidaristica e risultanti in condotte di fatto solidali<sup>106</sup>. Se così fosse, però, risulterebbe incomprensibile la fermezza dei giudici nel sottolineare il carattere precettivo ed autonomo del principio di solidarietà energetica anche al di fuori di situazioni emergenziali. Con questo, si badi bene, non è intenzione di chi scrive sostenere che la portata di tale principio sia adesso cristallina; infatti, è innegabile che il contenuto degli obblighi di solidarietà da esso derivanti nonché la loro giustiziabilità restino ancora alquanto oscuri. Tuttavia, la Corte ha certamente contribuito a irrobustire il principio di solidarietà energetica creando un primo contenitore dove, con un ribaltamento di prospettiva, potrebbero essere gli obblighi di solidarietà a risultare funzionali al rispetto del principio di leale cooperazione derivante dalla *membership* all'Unione e finalizzato, in chiave teleologica, al perseguimento di un interesse comune e di integrazione<sup>107</sup>. Se la giurisprudenza successiva si rivelerà intenzionata ad applicare questa lettura riempiendo di contenuto il «contenitore» qui creato, il principio di solidarietà energetica e quello di leale cooperazione potrebbero dimostrarsi realmente complementari e troverebbero applicazione a livello sistemico, andando a informare – pur con una geometria variabile –

---

<sup>106</sup> Sul punto, si veda F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, cit., p. 72.

<sup>107</sup> *Ibid.*, pp. 251-253.

scenari sia di emergenza energetica che di gestione ordinaria come previsto dall'art. 194 TFUE. Questo potrebbe ben giustificare, in termini più generali, la costruzione di un sistema di solidarietà energetica che risulti efficiente rispetto alle esigenze contingenti e funzionale al raggiungimento di obiettivi coerenti e di lungo periodo in questo ambito di intervento. In effetti, la stessa Commissione aveva riconosciuto una tale impostazione nella sua Comunicazione del 2015 affermando che “lo spirito di solidarietà nelle questioni di energia [...] costituisce il fulcro dell’Unione dell’energia”<sup>108</sup>. A parere di chi scrive, occorre pertanto accogliere positivamente, pur con le dovute puntualizzazioni, l’indicazione della Corte di attribuire al principio di solidarietà energetica un valore concreto e unitario sul piano materiale, permettendo così di declinarlo nella costruzione di un quadro giuridico basato su obblighi insistenti tanto sugli Stati membri quanto sulle istituzioni dell’UE<sup>109</sup>. In quest’ottica, la sezione che segue intende verificare se e fino a che punto le considerazioni emerse nel caso *OPAL* siano state accolte dalla prassi recente, tenuto conto delle implicazioni sul piano energetico del conflitto in corso tra Russia e Ucraina.

## 5. Recenti prove di solidarietà in tema di approvvigionamento energetico

A seguito della decisione della Russia di riconoscere le due repubbliche autoproclamate del Donbass di Donetsk e Luhansk e di ordinare l’invasione dell’Ucraina, la Germania ha ritenuto di congelare il potenziamento del gasdotto *Nord Stream 1* e, dunque, l’entrata in funzione del *Nord Stream 2*, pur strutturalmente completato nel settembre del 2021. Difatti, in linea con la condizione già espressa nel 2015, secondo cui se la Russia avesse invaso l’Ucraina il progetto non sarebbe potuto andare avanti, l’autorità di regolamentazione tedesca ha confermato la sospensione del processo di valutazione di idoneità del gasdotto<sup>110</sup>. Oltre che rappresentare una ritorsione nei confronti della Russia, questa decisione ha, al contempo, incoraggiato le istituzioni dell’Unione e gli Stati membri verso un’accelerazione della strategia comune per l’approvvigionamento energetico.

Uno dei principali obiettivi resta quello di introdurre dei meccanismi di progressiva autonomizzazione dell’Unione dalle forniture russe; operazione che, fin qui, non è stata perseguita in maniera efficace. Così, già in occasione della riunione straordinaria del Consiglio europeo a Versailles del marzo 2022, i rappresentanti degli Stati membri hanno invitato l’Unione a prendere contatti coordinati con i vicini ed i

<sup>108</sup> Si veda, COM(2015) 80 final, cit., sez. 2.1.

<sup>109</sup> Per un medesimo orientamento, si veda F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell’Unione Europea e governance economica europea*, cit., p. 111 ss.

<sup>110</sup> Per un commento sul punto, si vedano P. MENGOZZI, *La politica energetica della Commissione alla luce della pronuncia OPAL della Corte di giustizia del 15 luglio 2021 e della rottura dei rapporti tra l’Unione e la Russia*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2022, pp. 373 - 380; A. PAU, *Territorial Extension of EU Law Through Pipelines: Nord Stream 2 and the Evolution of the Gas Directive Amendment*, in F. CASOLARI, M. GATTI (eds), *The Application of EU Law Beyond Its Borders*, Cleer Papers, n. 3, 2022, pp. 147-165.

partner internazionali fornitori d'energia per garantire ulteriori importazioni di petrolio e di GNL<sup>111</sup>. Sulla scia di questi orientamenti, l'8 marzo 2022 la Commissione ha adottato un'iniziativa intitolata *REPowerEU*, avente come obiettivo principale la piena indipendenza dell'Unione dai combustibili fossili russi prima del 2030<sup>112</sup>. Nella risoluzione del 7 aprile 2022 il Parlamento europeo ha poi invitato a presentare un piano volto a continuare ad assicurare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'UE nel breve termine<sup>113</sup>. In seguito, al Consiglio europeo del 23 giugno 2022, i leader dell'UE hanno chiesto di migliorare urgentemente la preparazione a eventuali gravi interruzioni delle forniture per assicurare l'approvvigionamento energetico a prezzi accessibili<sup>114</sup>.

Sulla base del piano *REPowerEU*, alla fine di giugno il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (UE) 2022/1032 che – modificando il regolamento (UE) 2017/1938 – va ad introdurre importanti novità circa la condivisione delle capacità degli impianti di stoccaggio tra gli Stati membri<sup>115</sup>. Nello specifico, va rilevato che tale atto conferma quanto stabilito all'art. 6 bis della proposta iniziale della Commissione<sup>116</sup>, secondo cui gli impianti di stoccaggio sotterraneo del gas nel territorio degli Stati membri dovranno essere riempiti a una capacità pari ad almeno l'80% prima dell'inverno 2022/2023, e del 90% prima dei periodi invernali successivi. A tal fine, si prevede che gli Stati membri che non dispongono di impianti di stoccaggio sul loro territorio abbiano accesso alle riserve di stoccaggio del gas in altri Stati membri tramite la conclusione di accordi bilaterali<sup>117</sup>. Come contropartita, al fine di ripartire l'onere finanziario degli obblighi di riempimento, gli Stati membri privi di impianti di stoccaggio sotterranei utilizzeranno una capacità di stoccaggio corrispondente al 15% del loro consumo annuo di gas negli ultimi cinque anni. Altrimenti, possono predisporre l'istituzione di un meccanismo alternativo di ripartizione degli oneri, le cui condizioni verranno chiarite successivamente<sup>118</sup>. Infine, è interessante notare che nel preambolo del regolamento si introduce l'auspicio che gli Stati membri fissino, pur su base volontaria,

---

<sup>111</sup> Riunione informale dei capi di Stato o di governo, *Dichiarazione di Versailles*, 10 e 11 marzo 2022.

<sup>112</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili*, COM(2022) 108 final, 8.03.2022.

<sup>113</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 7 aprile 2022 sulle conclusioni della riunione del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2022, compresi i più recenti sviluppi della guerra in Ucraina e le sanzioni dell'UE contro la Russia nonché la loro attuazione (2022/2560(RSP)), punto 18.

<sup>114</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 31 maggio, punti 24-26.

<sup>115</sup> Regolamento (UE) 2022/1032 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 giugno 2022 che modifica i regolamenti (UE) 2017/1938 e (CE) n. 715/2009 per quanto riguarda lo stoccaggio del gas, GU L 173, 30.6.2022.

<sup>116</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2017/1938 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e il regolamento (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale, COM(2022) 135 final, 23.03.2022.

<sup>117</sup> Regolamento (UE) 2022/1032, art. 6 quarter. Questa disposizione va, di fatto, a codificare quanto già alcuni Stati membri hanno fatto, concludendo autonomamente accordi bilaterali in materia di approvvigionamento di gas, *infra* nota 129.

<sup>118</sup> *Ibid.*

obiettivi di riempimento superiori affinché l'Unione possa, collettivamente, tendere verso l'85% di riempimento delle scorte di gas.

Ebbene, le integrazioni apportate con il nuovo regolamento, che vanno dunque ad aggiungersi ai meccanismi di solidarietà già previsti dagli artt. 12 e 13 del medesimo, mettono in risalto l'idea di condivisione tra Stati membri basata sul principio di solidarietà. Nello specifico, il regolamento va ad accogliere e a dare concretezza ai vincoli di solidarietà posti in capo agli Stati membri, integrandone la mera manifestazione di fiducia reciproca che deve intercorrere tra questi per conseguire obiettivi di integrazione. Difatti, l'obbligo di condivisione delle capacità di stoccaggio del gas *ex art. 6 bis*, da intendersi come condivisione degli oneri di prevenzione di e preparazione a uno scenario emergenziale, rappresenta un'effettiva manifestazione del principio di solidarietà energetica. In secondo luogo, esso riflette la convinzione che, come ricordato dalla stessa Commissione nella relazione che accompagnava la proposta, “solo un'azione dell'UE motivata da uno spirito di solidarietà tra Stati membri può garantire una *preparazione* efficace contro un'interruzione dell'approvvigionamento, che determinerebbe danni duraturi ai cittadini e all'economia” [corsivo aggiunto]<sup>119</sup>. Pertanto, si conferma un'idea di solidarietà che, pur collocandosi nel più ampio quadro della gestione del ciclo dell'emergenza, non si limita alla sola risposta ma contempla un intervento anche nelle fasi precedenti al possibile verificarsi di una situazione di crisi, sia essa prevedibile o imprevedibile<sup>120</sup>. Questo è poi convalidato dal fatto che, pur prevedendo clausole emergenziali, le integrazioni al regolamento si collocano nella disciplina ordinaria relativa all'approvvigionamento energetico a livello sovranazionale, cercando di andare nella direzione di una visione comune e strutturata. Infatti, le principali modifiche apportate riguardano la disposizione relativa agli standard di approvvigionamento di gas e non l'art. 13 che, come precedentemente sottolineato, disciplina l'adozione di misure di solidarietà nel caso in cui la fornitura sia ridotta o interrotta.

A completamento di tale quadro, ad agosto il Consiglio ha poi adottato il regolamento 2022/1369<sup>121</sup>, questo sì basato sull'art. 122(1) TFUE e non sull'art. 194 TFUE. Infatti, l'atto in questione, che attinge ad una visione solidaristica dell'emergenza, è finalizzato all'adozione di misure temporanee, proporzionate e straordinarie<sup>122</sup> che garantiscano capacità di risposta immediata per evitare forti ripercussioni economiche e sociali in caso di interruzioni totali dell'approvvigionamento. Sulla base degli

---

<sup>119</sup> COM(2022) 135 final, sez. 2.

<sup>120</sup> Rileva qui menzionare che il regolamento ha premura di sottolineare che le carenze di approvvigionamento e i picchi dei prezzi possono derivare non solo da cambiamenti geopolitici che portano a interruzioni dell'approvvigionamento prolungate o improvvise, ma anche dal mancato funzionamento delle infrastrutture o da condizioni meteorologiche estreme. Si veda, Regolamento (UE) 2022/1032, preambolo, considerando 5).

<sup>121</sup> Regolamento (UE) 2022/1369 del Consiglio del 5 agosto 2022 relativo a misure coordinate di riduzione della domanda di gas, GU L 206, 08.08.2022.

<sup>122</sup> È, infatti, previsto che il regolamento operi per un periodo di tempo limitato (un anno) e che la Commissione proceda, entro maggio 2023, a un riesame per valutarne la proroga alla luce della situazione generale dell'approvvigionamento di gas. Si veda, regolamento 2022/1369, art. 9.



auspici espressi nella Comunicazione *Risparmiare gas per un inverno sicuro*<sup>123</sup>, l'intento di questo regolamento è, pertanto, quello di costituire uno strumento di intervento che vada a sorreggere ed integrare il sistema ordinario di approvvigionamento energetico poc'anzi illustrato. Nello specifico, il regolamento prevede nuove norme per la riduzione immediata e coordinata della domanda di gas, lasciando comunque gli Stati liberi di scegliere le modalità e le misure di intervento<sup>124</sup>, e introduce la possibilità di dichiarare lo stato di allarme a livello dell'Unione<sup>125</sup>, utile per assicurare che tutti gli Stati membri adottino le misure necessarie per fronteggiare un'eventuale emergenza energetica. Al contempo e in aggiunta all'obbligo di coordinamento, è poi previsto, sempre in un'ottica di solidarietà, che gli Stati membri che non sono interconnessi con le reti del gas di altri Stati membri debbano essere esentati dalle riduzioni obbligatorie di gas in quanto non sarebbero in grado di liberare ingenti volumi da gasdotto a beneficio degli altri<sup>126</sup>. La logica che sottende all'introduzione di questi meccanismi di solidarietà è quella di tutelare gli Stati membri dagli effetti distorsivi derivanti dall'interruzione delle forniture in modo tale da evitare che, a fronte di un'emergenza di carattere simmetrico, alcuni subiscano conseguenze più gravi rispetto ad altri. Il principio di solidarietà energetica, rafforzato da quello di leale cooperazione, sembra dunque permeare anche questo nuovo regolamento che comunque si occupa, lo ripetiamo, di situazioni strettamente emergenziali.

Come già anticipato dal Consiglio europeo nella riunione di fine maggio<sup>127</sup>, entrambi gli strumenti adottati si proiettano, dunque, verso la creazione di un piano di emergenza europeo coordinato ove lo spirito di solidarietà è inteso a prevenire gravi interruzioni dell'approvvigionamento dei singoli Stati, ma anche a stabilire obblighi di coordinamento e condivisione degli oneri rappresentandone una manifestazione giuridicamente stringente a tutti i livelli. Al contempo, occorre però sottolineare che la disciplina complessiva sull'approvvigionamento energetico da poco inaugurata non è esente da alcuni profili potenzialmente critici. Innanzitutto, sebbene il meccanismo rafforzato dal regolamento 2022/1032 promuova la creazione di una struttura di distribuzione che sia capace di anticipare eventuali crisi nell'approvvigionamento energetico degli Stati membri, è pur vero che agli Stati è lasciato un ampio margine di manovra nella definizione delle misure volte a mettere in atto gli obiettivi di riempimento.

---

<sup>123</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Risparmiare gas per un inverno sicuro*, COM(2022) 360 final, 20.07.2022.

<sup>124</sup> Regolamento 2022/1369, art. 6.

<sup>125</sup> Regolamento 2022/1369, art. 4. Sul punto è opportuno osservare che, rispetto alla proposta della Commissione ove questa risultava preponderante, gli Stati membri hanno convenuto di rafforzare il ruolo del Consiglio nell'attivazione dello stato di allarme, attivabile con una decisione di esecuzione del Consiglio, su proposta della Commissione.

<sup>126</sup> Regolamento 2022/1369, art. 5.

<sup>127</sup> Conclusioni del Consiglio europeo durante la riunione straordinaria del 30 e 31 maggio 2022, EUCO 21/22, punto 29.

Inoltre, anche la nuova *EU Energy Platform*<sup>128</sup>, finalizzata ad agevolare la conclusione di accordi bilaterali per lo stoccaggio di gas, rappresenta un meccanismo di coordinamento a carattere volontario. La necessaria premessa per il buon funzionamento del sistema complessivo è, in altri termini, che gli Stati membri siano disposti a condividere le nuove importazioni attraverso il sistema di rete di gasdotti interni all'UE e appalti congiunti in modo tale da far fronte anche alle attese carenze di gas per il prossimo inverno. Tuttavia, è da rilevare che, al momento, pochi hanno concluso accordi bilaterali<sup>129</sup>, confermando la nota reticenza ad agire in uno spirito di solidarietà che vada, di fatto, ad incidere sulle proprie prerogative in ambiti materiali di natura concorrente. In effetti, nonostante la costruzione di un sistema energetico comune che rispecchi il principio di solidarietà nelle sue diverse sfaccettature sia auspicabile per i più, al contempo occorre tenere conto della ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione. Questa considerazione è opportuna anche in riferimento al fatto che nel settore energetico, data la sua natura concorrente, gli Stati membri godono di una certa discrezionalità per quanto riguarda il loro autonomo *treaty-making power* con Stati terzi. A riprova di ciò, in questi mesi un cospicuo numero di Stati ha concluso nuovi accordi bilaterali di cooperazione – tra tutti quello recentemente concluso dall'Italia con l'Algeria – che includono anche lo stoccaggio del gas per far fronte a possibili carenze negli approvvigionamenti e, come già detto, rendersi autonomi rispetto alla Russia. In questo contesto, non è però da escludere il verificarsi di potenziali problematiche circa il coordinamento tra gli accordi bilaterali conclusi tra Stati membri e quelli tra Stati membri e Stati terzi. Da un lato, il processo di negoziazione con Stati terzi e il margine di manovra individuale degli Stati membri richiede di considerare, seppur indirettamente, la possibilità futura di concludere accordi bilaterali di solidarietà nel quadro dell'Unione che prevedano la condivisione della capacità energetica e, dunque, del quantitativo di gas importato sulla base degli accordi conclusi. D'altro canto, occorre osservare che il limitato potere di contrattazione di taluni Stati membri con Stati terzi potrebbe determinare, se non riequilibrato dalla conclusione di accordi di solidarietà tra Stati membri, una situazione di sbilanciamento sul piano energetico difficilmente sanabile, intensificando le asimmetrie già esistenti. Un esercizio della competenza nazionale sul piano esterno che non tenesse conto di questi elementi rischierebbe, dunque, di incidere sul diritto interno dell'UE in ambito energetico; un rischio che, come chiarito dalla Corte nel suo parere 1/13, deve essere

---

<sup>128</sup> La piattaforma si basa sulle iniziative adottate a livello di Unione e sulla collaborazione con gli Stati membri, i gestori dei sistemi di trasmissione, le associazioni e gli attori del mercato. Si avvale delle strutture di coordinamento esistenti per la sicurezza dell'approvvigionamento (in particolare del Gruppo di coordinamento del gas) e della valutazione regionale delle infrastrutture energetiche. La costituzione di questa piattaforma e di una relativa *task force* è stata approvata dal Consiglio europeo del 25 marzo 2022.

<sup>129</sup> Il primo accordo bilaterale di solidarietà era già stato firmato tra Germania e Danimarca il 14 dicembre 2020, mentre altri 5 accordi sono stati firmati successivamente da Germania e Austria il 2 dicembre 2021; Estonia e Lettonia il 4 gennaio 2022; Lituania e Lettonia il 10 marzo 2022; Italia e Slovenia il 22 aprile 2022; Finlandia ed Estonia il 25 aprile 2022.

inteso non solo in relazione a potenziali contraddizioni di norme comuni dell'Unione, ma anche al loro significato, portata e efficacia<sup>130</sup>. Per di più, verrebbe compromesso l'obbligo di bilanciare gli interessi nazionali in funzione della creazione di un mercato unico dell'energia, inteso dalla Corte come un obbligo di solidarietà in capo agli Stati membri. Per evitare questo scenario, potrebbe essere utile immaginare l'introduzione di uno strumento di acquisto congiunto del gas gestito dalla Commissione europea e attivabile su base volontaria da due o più Stati membri, come avvenuto nel caso dei dispositivi medici durante la pandemia da COVID-19<sup>131</sup>. Pur restando un meccanismo volontario, la negoziazione per l'acquisto di gas per conto degli Stati membri partecipanti da parte della Commissione rappresenterebbe uno strumento adeguato e necessario non solo per il rafforzamento della struttura europea di gestione del gas ma anche per garantire il rispetto del principio di solidarietà che grava sulle istituzioni dell'Unione, pur in conformità al principio di attribuzione delle competenze.

Oltre a queste considerazioni di carattere specifico, occorre da ultimo compiere una riflessione più ampia sulla portata del principio di solidarietà energetica per come valorizzato nella prassi recente. Le modifiche apportate dal regolamento 2022/1032 sembrano, in effetti, essere riconducibili alla pronuncia della Corte nel caso *Germania c. Polonia*, promuovendo una più stringente solidarietà nell'ambito dell'approvvigionamento energetico nel suo complesso, al di là, dunque, della semplice fase di risposta all'emergenza. Inoltre, l'intento di costruire un sistema di gestione degli approvvigionamenti basato sulla condivisione degli oneri è da accogliere positivamente dal momento che riflette una visione strutturale della solidarietà, anziché invocabile esclusivamente in ultima istanza. Ciononostante, è evidente che le novità introdotte negli ultimi mesi sono prima di tutto giustificate dalla situazione di crisi negli approvvigionamenti del gas derivante dal conflitto tra Russia e Ucraina e, dunque, da uno scenario puramente emergenziale. Inoltre, non va dimenticato che la sicurezza energetica rappresenta solo una delle diverse declinazioni della politica energetica; una declinazione, questa, che è strutturalmente e inevitabilmente intrecciata con profili e considerazioni di carattere emergenziale. Il limite che si intravede è, pertanto, che il quadro normativo da ultimo illustrato resti ancorato di fatto alla tradizionale percezione della solidarietà come principio responsabilizzante nell'emergenza. Resta, dunque, da valutare se i futuri sviluppi normativi rispecchieranno l'orientamento della Corte di giustizia nell'affermare che il principio

---

<sup>130</sup> CGUE, parere del 14 ottobre 2014, *Convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori*, parere 1/13, ECLI:EU:C:2014:2303, punti 73-74.

<sup>131</sup> Il meccanismo di aggiudicazione per l'acquisizione congiunta di vaccini e farmaci antivirali, inaugurato nel 2014 a seguito della pandemia da H1N1, ha permesso il coordinamento delle procedure di appalto per l'acquisizione di protezione individuale; ventilatori; attrezzature di laboratorio; medicinali utilizzati nelle unità di terapia intensiva; attrezzature per la realizzazione del vaccino anti- COVID-19. Per commenti, si vedano tra tutti, E. MCEVOY, D. FERRI, *The Role of the Joint Procurement Agreement during the COVID-19 Pandemic: Assessing Its Usefulness and Discussing Its Potential to Support a European Health Union*, in *European Journal of Risk Regulation*, vol. 11, 2020, pp. 851-863; G. SDANGANELLI, *Il modello europeo degli acquisti congiunti nella gestione degli eventi rischiosi per la salute pubblica*, in *DPCE Online*, vol. 2, 2020, pp. 2323-2346.

di solidarietà sottende in realtà all'intera politica energetica e a quella che potrebbe prefigurarsi come una reale Unione dell'energia.

## 6. Osservazioni conclusive

La ricostruzione e le riflessioni proposte in questo contributo hanno messo in evidenza luci ed ombre del ruolo della solidarietà nella politica energetica dell'Unione europea. In particolare, è ben emerso come la necessità di introdurre dei profili di maggiore integrazione in questo ambito abbia trovato progressivo spazio nel diritto primario, accompagnata da un approccio solidaristico. Effettivamente, il settore energetico è uno dei pochi ambiti materiali ove lo “spirito di solidarietà” aleggia con vigore, informandone, come previsto dall'art. 194 TFUE, tutti gli obiettivi. Infatti, ha trovato consolidamento la consapevolezza che l'approvvigionamento energetico non è solamente una questione di sicurezza legata a dinamiche geopolitiche ma anche di solidarietà, specialmente in favore dei cittadini dell'Unione, quando si verificano situazioni di emergenza. Tuttavia, come dimostrato dalla Corte di giustizia nella pronuncia *Germania c. Polonia*, la solidarietà energetica potrebbe essere idonea ad acquisire un significato ben più esteso rispetto a quello tradizionalmente attribuitele. In quanto declinazione del principio fondamentale di solidarietà che sottende all'intero ordinamento dell'Unione, al principio di solidarietà energetica dovrebbe essere attribuito carattere trasversale e precettivo, andando non solo a rappresentare un canone interpretativo per le misure adottate in ambito energetico ma anche un parametro di valutazione circa la loro legittimità. La portata di una tale constatazione, come visto, è notevole sia a livello particolare che a livello sistemico. Infatti, a parere di chi scrive, la generosa lettura che la Corte di giustizia ha dato della solidarietà energetica contenuta nell'art. 194 TFUE dovrebbe aprire ad un'ampia applicazione di questo principio, coniugandolo con la sua natura di valore e obiettivo di integrazione. Secondo questa visione, l'adozione di strumenti di solidarietà non dovrebbe essere funzionale solo a rispondere ai timori di un'interruzione (attuale o futura) delle forniture di energia, ma anche a costruire un sistema integrato ed efficace di approvvigionamento operante su base costante, che preveda obblighi di solidarietà rafforzati dal principio di leale cooperazione quale principio sistemico e strutturale dell'ordinamento.

Ad ogni modo, vista la delicatezza del tema trattato, occorrerà che il contenuto concreto del principio di solidarietà energetica continui ad essere valutato alla luce della prassi nonché di ulteriori pronunce della Corte che vadano a dettagliarne meglio i profili finora emersi. Infatti, spetterà alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri dimostrare di essere realmente pronti ad adottare ulteriori misure di solidarietà che abbiano carattere strutturale e di essere capaci di regolare il sistema energetico anche al di fuori dello scenario di crisi attuale. In effetti, come già anticipato, la possibilità di non limitare l'applicazione del principio di solidarietà alle sole situazioni emergenziali permetterebbe di procedere verso il



consolidamento di una reale Unione dell'energia. Pertanto, saranno le scelte degli Stati membri nonché le future decisioni assunte dalle istituzioni dell'Unione il vero banco di prova circa il valore giuridico e i meccanismi di *enforcement* del principio di solidarietà energetica e degli obblighi da esso derivanti nel quadro del processo di integrazione. Al contempo, occorrerà monitorare come l'«attrazione gravitazionale» esercitata dal principio di leale cooperazione derivante dalla *membership* dell'Unione<sup>132</sup>, rafforzato dal principio di solidarietà operante nella costituzione di una reale politica comune energetica, riuscirà a conciliarsi con la discrezionalità degli Stati membri circa la definizione delle proprie questioni energetiche. Quel che è certo è che le ultime vicende a livello internazionale e, in particolare, l'esigenza di rendersi indipendenti rispetto alla Russia sul piano energetico richiedono in capo all'UE e agli Stati membri un impegno crescente in relazione allo sviluppo di uno spazio europeo di cooperazione in grado di proiettarsi verso una maggiore integrazione, pur nel pieno rispetto dei Trattati istitutivi.

---

<sup>132</sup> M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU law*, cit., p. 20.