



## La politica energetica dell'UE quale “laboratorio sperimentale” per la solidarietà europea

DI TERESA MARIA MOSCHETTA \*

SOMMARIO: 1. Il principio di solidarietà quale “strumento di bilanciamento” tra interessi nella politica energetica dell'Unione europea. – 2. La solidarietà energetica alla prova del diritto emergenziale. – 3. Il binomio solidarietà/sicurezza nelle più recenti misure “non emergenziali” adottate nel settore energetico a livello sovranazionale. – 4. Il silenzio della solidarietà in assenza di “minacce” esterne. – 5. La solidarietà “oltre” la sicurezza: un paradigma ancora da definire.

### 1. Il principio di solidarietà quale “strumento di bilanciamento” tra interessi nella politica energetica dell'Unione europea

La portata trasversale della nozione di solidarietà interstatale nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea si esprime in diverse declinazioni di significato, ciascuna riferita alle diverse aree di competenza trasferite a livello sovranazionale. In via generale, l'esame delle rilevanti disposizioni del trattato induce a rilevare come il riferimento alla solidarietà appaia intrinseco ad ambiti normativi in cui gli Stati membri tendono a preservare le loro prerogative sovrane<sup>1</sup>.

---

\* Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea presso l'Università Roma Tre. Il presente lavoro sarà riprodotto anche in G. MORGESE (a cura di), *La solidarietà europea. Avanzamenti arretramenti e prospettive a 15 anni dalla riforma di Lisbona*, Bari, 2025.

<sup>1</sup> V. ex multis: P. HILPOLD, *Understanding Solidarity Within EU Law: An Analysis of the “Islands of Solidarity” with Particular Regard to Monetary Union*, in *Yearbook of European Union*, 2015, p. 257 ss; P. MANZINI, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea: un panorama “costituzionale”*, in L. MANDERIEUX, M. VELLANO (dirs.), *Étique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, 2017, p. 137 ss; E. KUÇUK, *Solidarity in EU Law: An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance*, in A. BIONDI, E. DAGILYTÉ, E. KUÇUK (eds.), *Solidarity in EU Law: Legal Principle in the Making*, Cheltenham, 2018, p. 38 ss; G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione ed asilo*, Bari, 2018; ID, *Il “faticoso” percorso della solidarietà nell'Unione europea*, in *Annali Aisdue*, 2021, p. 85 ss; P. MENGOZZI, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2022; V. CAPUANO, *La solidarietà nel diritto dell'Unione europea. Dalla solidarietà de facto alla solidarietà di diritto*, Napoli, 2024.

Indicativo in tal senso è il settore energetico che costituisce un esempio di come l'esercizio delle competenze attribuite all'Unione e le persistenti prerogative statali possano richiedere in alcuni ambiti normativi un necessario bilanciamento. Come ben noto, infatti, l'art. 194 TFUE offre una base giuridica onnicomprensiva per l'adozione a livello sovranazionale di atti normativi in materia di energia con l'obiettivo di garantire il funzionamento del mercato interno, il risparmio energetico, la promozione delle energie rinnovabili e le interconnessioni delle reti. Detta competenza, tuttavia, risulta "contingentata" dato che lo stesso art. 194 TFUE precisa che gli atti adottati dall'Unione europea non possono «incidere sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra le varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico»<sup>2</sup>.

Da tale *caveat* consegue che l'adozione di un atto normativo in materia di energia a livello sovranazionale deve rispettare non solo il principio di sussidiarietà, previsto dall'art. 5 TFUE con riferimento alle competenze di tipo concorrente, ma anche il limite materiale costituito da aspetti della materia energetica che sono considerati strettamente inerenti a scelte discrezionali da parte degli Stati membri<sup>3</sup>. Sebbene in dottrina sia stata giustamente rilevata la portata non assoluta dei diritti così riconosciuti agli Stati membri in ossequio al rispetto del principio di leale cooperazione<sup>4</sup>, non sorprende che proprio in tale ambito la Corte di giustizia dell'Unione europea abbia attribuito allo «spirito di solidarietà» enunciato dall'art. 194 TFUE il valore di principio generale che funge non soltanto da parametro di interpretazione e di legittimità degli atti adottati a livello sovranazionale ma anche da strumento di bilanciamento tra gli interessi (statali e sovranazionali) coinvolti in tale delicato settore di competenza concorrente<sup>5</sup>.

Nelle celeberrime sentenze sul caso *Opal*, sia il Tribunale sia la Corte di giustizia hanno rilevato l'esistenza di un preciso obbligo giuridico in capo alle istituzioni dell'Unione europea e agli Stati membri che, nell'esercizio delle loro rispettive competenze, sono tenuti a prendere in considerazione, nell'attuazione di detta politica, tanto gli interessi dell'Unione europea

---

<sup>2</sup> Sul punto v. A. JOHNSTON, *Ad Lucem? Interpreting the New EU Energy Provision, and Particular the Meaning of Article 194 (2) TFEU*, in *European Energy Law Review*, 2013, p. 181 ss.; K. HARALDSDÓTTIR, *The Limits of EU Competence to Regulate Conditions for Exploitation of Energy Resources: Analysis of Article 194 (2) TFEU*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2014, p. 208 ss.

<sup>3</sup> In generale sull'esercizio delle competenze concorrenti, v., *ex multis*: P. DE PASQUALE, *L'esercizio delle competenze dell'Unione europea e il principio di sussidiarietà*, in T. VASSALLI DI DANHENHAUSEN (a cura di), *Atti del convegno in memoria di Luigi Sico*, Napoli, 2011, p. 211 ss.; G.L. TOSATO, *La delimitazione delle competenze dell'Unione europea tra istanze europee e nazionali*, in L.F. PACE (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, p. 67 ss.; U. VILLANI, *I principi di sussidiarietà e proporzionalità nel diritto dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Augusto Sinagra*, IV, Roma, 2013, p. 605 ss.

<sup>4</sup> Sul punto v. K. HARALDSDÓTTIR, *op. cit.*, p. 212 ss.; K. TALUS, P. AALTO, *Competences in EU Energy Policy*, in *Research Handbook on EU Energy Law and Policy*, 2020, p. 15 ss., reperibile online. Sia inoltre consentito il riferimento a T.M. MOSCHETTA, *La governance europea per il clima e l'energia: un approccio "solidale" nel processo decisionale dell'UE*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, p. 91, in particolare p. 97 ss.

<sup>5</sup> Sul principio di solidarietà nel settore energetico v.: K. GALICZ, *Solidarietà nel settore energetico: prospettive e strumenti dell'Unione per contrastare la povertà energetica*, in *Diritti fondamentali.it*, 2023, p. 497 ss.; K. HUHTA, L. REINS, *Solidarity in European Union Law and Its Application in the Energy Sector*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2023, pp. 771 ss.; S. VILLANI, *Considerazioni sul principio di solidarietà energetica nel quadro giuridico dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2023, p. 118 ss.; F. BUONOMENNA, *La governance dell'energia nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2024.

quanto quelli dei diversi Stati membri potenzialmente riguardati e a procedere ad un bilanciamento tra tali interessi in caso di conflitti<sup>6</sup>.

In entrambe le sentenze richiamate, gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno rimarcato la portata generale del principio di solidarietà che non rileva solo con riferimento alle situazioni emergenziali di cui all'art. 122 TFUE, dovendo essere assunto a guida per qualsiasi azione riguardante la politica in detto settore a livello sovranazionale. A questo riguardo, occorre rilevare come le pronunce sul caso *Opal* non abbiano invece definito espressamente il rapporto intercorrente tra l'art. 194 TFUE e l'art. 122 TFUE che pure prevede l'adozione «in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, di misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia»<sup>7</sup>.

Suddetto limite non costituisce necessariamente un *vulnus* nelle pronunce in esame laddove si consideri come lo spirito di solidarietà enunciato nell'art. 194 TFUE, nella già menzionata accezione offerta dalla Corte, abbia una portata generale che è sottesa a tutti gli obiettivi perseguiti a livello sovranazionale in tale settore, inclusa la sicurezza dell'approvvigionamento energetico cui fa riferimento anche l'art. 122 TFUE per le situazioni di crisi. In assenza di diversa specificazione nella giurisprudenza della Corte di giustizia e nella formulazione letterale del Trattato, pertanto, appare plausibile che «lo spirito di solidarietà» enunciato tanto nell'art. 122 TFUE quanto nell'art. 194 TFUE possa assumere il medesimo significato per entrambe le basi giuridiche in questione<sup>8</sup>.

Le sentenze sul caso *Opal* hanno sicuramente segnato uno spartiacque nella definizione della politica energetica dell'Unione che ha anticipato di poco l'assurgere della questione

---

<sup>6</sup> Trib., 10 settembre 2019, T-883/16, *Repubblica di Polonia c. Commissione*, ECLI:EU:T:2019:567, punti 70-71; Corte giust., 15 luglio 2021, C-848/19P, *Germania c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:598, punto 67. Il caso di specie riguardava un ricorso di annullamento presentato dalla Polonia avverso una decisione della Commissione europea che confermava una decisione dell'Autorità di regolazione dell'energia tedesca riguardante la modifica delle condizioni di esenzione delle capacità di trasmissione del gasdotto Opal dall'applicazione delle norme sull'accesso di terzi alla rete e sulla regolamentazione tariffaria. In particolare, la Polonia adduceva argomenti inerenti alla sicurezza energetica sul proprio territorio, rilevando come lo "spirito di solidarietà" richiamato nell'art. 194 TFUE avrebbe dovuto informare ogni decisione presa in materia di energia. Di converso, la Commissione europea riteneva che la "solidarietà energetica" fosse un concetto politico indirizzato al legislatore, concernente "solo" situazioni di crisi dell'approvvigionamento o del funzionamento del mercato interno del gas e non anche situazioni non emergenziali sorte nell'ambito del "normale" funzionamento di detto mercato. Nel ricorso in secondo grado di giudizio, la Germania impugnava la sentenza del Tribunale contestandone *inter alia* il riferimento alla solidarietà energetica sancito nell'art. 194 TFUE quale principio generale produttivo di effettivi giuridici vincolanti.

<sup>7</sup> Sulle sentenze in questione v., *ex multis*, A. BOUTE, *The Principle of Solidarity and the Geopolitics of Energy: Poland v. Commission (Opal Pipeline)*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 889; T.M. MOSCHETTA, *La solidarietà interstatale nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione*, in *Annali Aisdue*, 2020, p. 425 ss; M. MÜNCHMEYER, *The Principle of Energy Solidarity: Germany v. Poland*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 915 ss; 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 *BlogAisdue*, 2022.

<sup>8</sup> Sulla portata dell'art. 122 TFUE per l'adozione di misure emergenziali in situazioni di crisi e possibilità di sviluppo della competenza dell'Unione v.: I. ANRO, *Le procedure decisionali di urgenza dell'Unione europea in tempo di crisi*, in *Eurojus.it.*, 2017; B. DE WITTE, *Guest Editorial: EU Emergency Law and Its Impact on the EU Legal Order*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 3 ss; L. MARIN, *Solidarity and Crises in the European Union*, Bari, 2024; M. CHARMON, *The EU's Dormant Economic Policy Competence: Reliance on Article 122 TFEU and Parliament's Misguided Proposal for Treaty Revision*, in *European Law Review*, 2024, p. 166; P. DERMONE, *Article 122 TFEU and the Future of the Union's Emergency Power*, in *EU Law Live*, 2024, reperibile online; A. PAU, *Verso la dichiarazione di uno "stato di emergenza sovranazionale"? Clausola di solidarietà e prospettive di riforma dei trattati*, in *Quaderni Aisdue*, 2024, p. 1 ss.

energetica, nelle sue molteplici declinazioni, ad assoluta priorità per le azioni adottate a livello sovranazionale. In particolare, il *RePowerEU* ha reso evidente la stretta interrelazione tra sicurezza dell’approvvigionamento, promozione delle energie rinnovabili, risparmio energetico e funzionamento del mercato interno, facendo perno sul nuovo obiettivo della indipendenza dalle importazioni di gas<sup>9</sup>.

A seguito della guerra di aggressione subita dall’Ucraina, le numerose misure adottate dall’Unione europea – sia per “reagire” all’uso del gas naturale quale “arma politica” sia per “agire” al fine di conseguire una effettiva indipendenza energetica – stanno offrendo un “laboratorio sperimentale” per testare la solidarietà energetica nella sua valenza di principio giuridico volto al bilanciamento tra interessi nazionali e sovranazionali<sup>10</sup>. A questo riguardo, appare interessante indagare in quale misura l’accezione di solidarietà delineata dalle sentenze sul caso *Opal* possa essere considerata una “nuova struttura portante” per le misure energetiche adottate a livello sovranazionale.

Purtroppo, almeno *prima facie*, la risposta a suddetto interrogativo appare quantomeno incerta se si considerano i più recenti sviluppi normativi e i cauti orientamenti giurisprudenziali sul tema.

## 2. La solidarietà energetica alla prova del diritto emergenziale

Il termine solidarietà è stato ampiamente “usato” e forse anche “abusato” negli atti di *soft law* e nelle misure emergenziali che sono state adottate nell’arco di pochi mesi per affrontare la crisi dell’approvvigionamento energetico seguita all’aggressione russa subita dall’Ucraina, lasciando aperti importanti interrogativi in merito alla sua effettiva capacità di plasmare una rinnovata dimensione sovranazionale della politica energetica europea<sup>11</sup>. A

---

<sup>9</sup> V. Comunicazione della Commissione, dell’8 marzo 2022, *RePowerEU*: Azione europea comune per un’energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili, COM(2022)108 final, a cui ha fatto seguito la comunicazione della Commissione, del 20 luglio 2022, *Save Gas for a Safe Winter*, COM(2022)370 Final. In generale sull’integrazione tra obiettivi energetici ed ambientali v.: M.D. SÁNCHEZ GALERA, *The Integration of Energy and Environment Under the Paradigm of Sustainability Threatened by the Hurdles of the Internal Market*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2017, p. 13 ss; M. GIULI, S. OBERTHUR, *Third Time Lucky? Reconciling EU Climate and External Energy Policy During Energy Security Crisis*, in *Journal of European Integration*, 2023, p. 395; T.G. ILIOPOULOS, P. GALBIATTI SILVEIRA, S-L. PENTTINEN, *Legal Principles for a European Green Energy Transition*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2024, p. 248.

<sup>10</sup> Sul tema v.: F. EROICO, *Conflitto Russia-Ucraina: l’impatto sulle politiche energetiche in Europa e in Italia*, in *BlogAisdue*, 6 aprile 2022; L. MARIN, *Unus Pro Omibus, Omnes Pro Uno? The Energy Crisis, RePowerEU and the Principle of Solidarity*, in G. MORGESE (a cura di), *La solidarietà europea: a che punto siamo? EUSTiC Jean Monnet Chair Working Papers*, Bari 2023, p. 32 ss; G. PIZZOLANTE, *Il principio di solidarietà energetica tra crisi di approvvigionamento e funzionamento del mercato interno*, *ivi*, p. 176 ss; T. NORDTVERT, *Energy Law Practice or Rather a Functional Approach?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2024, p. 300 ss.

<sup>11</sup> Sulle misure adottate in risposta alla crisi energetica determinate dall’aggressione Russia dell’Ucraina v.: D.C. HORNG, *The EU’s Energy Crisis Management to the Russia – Ukraine War*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2024, p. 173 ss; F. FABBRINI, *The EU’s Response to the War-Induced Energy Crisis: Legal and Budgetary Issues to “Insecure Domestic Tranquility”*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2024, p. 349 ss; N.A. GEORGIA, *The EU’s Geopolitical Awakening Following the Russian Invasion of Ukraine: How the Commission Shifted from a Regulatory Market-Based Approach to a Geopolitical Approach in its External Energy Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, 2024, p. 447ss. Sul tema sia consentito il riferimento a T.M. MOSCHETTA, *Le misure dell’Unione europea per affrontare la sfida della sicurezza energetica: basi giuridiche e strumenti di attuazione*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2022, p. 487 ss.

questo riguardo, occorre rilevare come dette misure siano state adottate sul fondamento di diverse basi giuridiche del trattato<sup>12</sup>.

Cionondimeno, in ragione di quanto già esposto, in questa sede si ritiene opportuno richiamare soltanto gli atti che sono stati adottati in base alle disposizioni di diritto primario in cui è fatta espressa menzione allo «spirito di solidarietà». In particolare, per quanto riguarda le misure emergenziali adottate in base all'art. 122 TFUE per far fronte in via temporanea all'interruzione delle forniture di gas russo, occorre rilevare come esse abbiano finito con lo sbilanciare l'equilibrio tra la dimensione sovranazionale e la dimensione statale delle azioni intraprese a favore di quest'ultima. A questo riguardo, si ritiene opportuno richiamare due esempi che peraltro attengono ad atti normativi la cui portata giuridica si è ormai esaurita o risulta in via di esaurimento data la durata transitoria determinata dalla base giuridica in questione<sup>13</sup>.

Il regolamento (UE) n. 2022/1369 sul coordinamento delle misure nazionali di riduzione della domanda e l'attivazione del meccanismo di allerta sovranazionale accordava in via temporanea al solo Consiglio la competenza a dichiarare lo stato di allerta europeo, con conseguente obbligo per gli Stati membri di riduzione della domanda di gas nel caso di insufficienza delle misure da essi intraprese<sup>14</sup>. La scelta di attribuire suddetto potere all'istituzione rappresentativa degli interessi statali, ribaltando l'originaria proposta della Commissione, è stata motivata in ragione della natura politica di suddetta decisione e delle relative implicazioni orizzontali per gli Stati membri. Le misure di riduzione della domanda sono state dapprima prorogate ed attualmente sono confluite in un atto non vincolante che esorta gli Stati membri a proseguire nelle riduzioni di consumo di gas nell'ambito dell'esercizio delle prerogative loro riconosciute dall'art. 194, par. 2, TFUE in materia di utilizzo delle fonti energetiche a livello nazionale<sup>15</sup>. La portata non vincolante di suddetta esortazione può d'altro canto essere riconducibile al buon esito conseguito dalle misure statali sinora adottate sotto il profilo della domanda e del consumo di gas naturale<sup>16</sup>.

Con l'estinzione del regolamento *de quo*, rimane applicabile il regolamento posto a salvaguardia della sicurezza dell'approvvigionamento energetico adottato in base all'art. 194

---

<sup>12</sup> In particolare, le basi giuridiche in questione concernenti la politica di coesione economica e sociale (articoli 174 – 177 TFUE), le deroghe al divieto di aiuti di Stato (art. 107 TFUE) nonché la già menzionata clausola di solidarietà in materia di politica economica (art. 122 TFUE).

<sup>13</sup> Sul punto sia consentito il riferimento a T.M. MOSCHETTA, *Le misure dell'Unione europea per affrontare la sfida della sicurezza energetica*, *op. cit.*, p. 497 ss.

<sup>14</sup> V. regolamento (UE) n. 2022/1369 del Consiglio, del 5 agosto 2022, relativo a misure coordinate di riduzione della domanda di gas, modificato dal regolamento (UE) n. 2023/706 del Consiglio, del 30 marzo 2023, per prorogare il periodo di applicazione delle misure di riduzione della domanda di gas e rafforzare la comunicazione e il monitoraggio della loro attuazione. Ai sensi del regolamento 2022/1369, ciascuno Stato membro era tenuto a adoperarsi al massimo per ridurre del 15 % il consumo di gas, dapprima nel periodo compreso tra il 1° agosto 2022 e il 31 marzo 2023 e successivamente, dopo che il periodo di applicazione del regolamento 2022/1369 è stato prorogato dal regolamento (UE) 2023/706, nel periodo compreso tra il 1° aprile 2023 e il 31 marzo 2024.

<sup>15</sup> V. raccomandazione del Consiglio, del 25 marzo 2024, sulla proroga delle misure coordinate di riduzione delle domande di gas, C/2024/2476, che esorta gli Stati membri a ridurre il consumo di gas nel periodo 1° aprile 2024 al 31 marzo 2025 di almeno il 15% rispetto al loro consumo medio di gas nel periodo di riferimento (dal 1° aprile 2017 al 31 marzo 2022).

<sup>16</sup> V. relazione della Commissione, del 12 settembre 2024, Stato dell'Unione dell'energia 2024 (in applicazione del regolamento (UE) 2018/1999 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, COM (2024) 404 final, p. 6, in cui si rileva come « l'UE abbia ridotto la propria domanda di gas del 18 % dall'agosto 2022 al maggio 2024, con un risparmio di 138 miliardi di m3 di gas».

TFUE che stabilisce la competenza della Commissione europea a definire lo stato di emergenza ed un meccanismo di solidarietà interstatale. Anche in questo caso, tuttavia, al ruolo di bilanciamento tra interessi, apparentemente riconosciuto all'organo esecutivo dell'Unione europea, si oppone un ridotto margine di apprezzamento ad esso conferito che si applica alle richieste provenienti da un solo Stato membro, sussistendo invece un obbligo di accoglimento delle richieste plurime che siano formulate da più di uno Stato membro<sup>17</sup>.

Un altro esempio di misura emergenziale che sbilancia il baricentro decisionale a favore degli interessi statuali è il regolamento (UE) 2022/1854, così come modificato dal regolamento (UE) 2022/1032 che, nel definire gli interventi volti a far fronte agli effetti elevati dei prezzi dell'energia, sembra limitarsi ad un mero ravvicinamento delle misure emergenziali adottate a livello statale con riferimento a ciascun obiettivo individuato a livello sovranazionale. Anche in questo caso si tratta di misure eccezionali, mirate e limitate nel tempo, che gli Stati membri adottano per ridurre la domanda di energia elettrica e distribuire i ricavi e profitti eccedenti del settore dell'energia, potendo contare su margini di apprezzamento piuttosto elastici sia nella scelta di suddette misure sia nella definizione di strumenti nazionali di crisi in merito al tetto sui ricavi. Agli Stati membri, inoltre, sono state attribuite le scelte relative all'impiego dei contributi di solidarietà entro un ampio alveo di possibilità stabilite a livello sovranazionale<sup>18</sup>.

In via generale, si può rilevare come dette misure, anziché realizzare un effettivo bilanciamento tra interessi statali attraverso un approccio autenticamente sovranazionale, abbiano posto la Commissione europea in una posizione di sostanziale subalternità sia nei confronti del Consiglio sia degli Stati membri nella definizione e adozione delle misure da attuare<sup>19</sup>. A questo riguardo, anche lo strumento emergenziale che sembra più avvicinarsi ad una nozione di solidarietà energetica, intesa quale parametro di bilanciamento tra interessi, presenta il limite di essere ancorato alla autonoma volizione degli Stati membri per il tramite del Consiglio. Il riferimento va al regolamento (UE) 2022/2576 sul coordinamento degli acquisti congiunti di gas che, pur prevedendo un sistema di *governance* teso a trovare un punto di equilibrio tra interessi sovranazionali, statali e delle imprese energetiche, rimane comunque espressione di una misura temporanea la cui efficacia giuridica è subordinata ai rinnovi decisi dal Consiglio all'unanimità secondo quanto previsto dall'art. 122 TFUE<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> V. regolamento (UE) n. 2017/1938 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2017, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas così come modificato dal regolamento (UE) n. 2022/1032, del 29 giugno 2022, per quanto riguarda lo stoccaggio del gas. Sulla valutazione complessiva degli strumenti in questione v. la recente relazione della Commissione, del 5 marzo 2025, sulla solidarietà e determinati aspetti dello stoccaggio del gas conformemente al regolamento (UE) 2017/1938 del Parlamento europeo e del Consiglio, COM (2025) 98 final.

<sup>18</sup> V. regolamento (UE) n. 2022/1854 del Consiglio, del 6 ottobre 2022, relativo ad un intervento di emergenza per far fronte a prezzi elevati dell'energia (non più in vigore). Sulla valutazione complessiva degli strumenti in questione v. la recente relazione della Commissione, del 26 febbraio 2025, sui prezzi e costi dell'energia in Europa, COM(2025)72 final.

<sup>19</sup> Sul punto sia consentito il riferimento a T.M. MOSCHETTA, *Le misure dell'Unione europea per affrontare la sfida della sicurezza energetica*, op. cit., p. 503 ss.

<sup>20</sup> V. regolamento (UE) n. 2022/2576 del Consiglio, del 19 dicembre 2022, che promuove la solidarietà mediante un migliore coordinamento degli acquisti di gas, parametri di riferimento affidabili per i prezzi e scambi transfrontalieri (non più in vigore). Sul punto v. P. MENGOZZI, *L'idea di istituire un meccanismo di assistenza per l'approvvigionamento energetico modellato sull'operare del SURE e il regolamento 2022/2576 del Consiglio*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 699 ss. Sulla nuova disciplina sulla aggregazione della domanda v., infra, il regolamento (UE) n. 2024/1789 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, sui mercati interni

D'altro canto, questo sbilanciamento a favore di una visione statale della strategia energetica nelle situazioni di crisi dell'approvvigionamento non può sorprendere. Esso, infatti, appare in linea con il c.d. diritto emergenziale dell'Unione europea che, più che spostare il baricentro del procedimento decisionale dal potere legislativo al potere esecutivo (come accade negli ordinamenti statuali), sembra determinare nei diversi ambiti di competenza dell'Unione la definizione di un nuovo equilibrio tra la dimensione sovranazionale e la dimensione statale delle azioni intraprese a favore di quest'ultima<sup>21</sup>.

Di converso, certamente più sorprendenti possono apparire gli esiti che sembrano emergere da una prima indagine sulle "tracce" lasciate dalle sentenze *Opal* nel "laboratorio sperimentale" dell'Unione europea con riferimento a situazioni non emergenziali della politica energetica a livello sovranazionale.

### **3. Il binomio solidarietà/sicurezza nelle più recenti misure "non emergenziali" adottate nel settore energetico a livello sovranazionale**

La riforma *in itinere* del mercato interno dell'energia e delle misure volte a realizzare la stretta interrelazione tra obiettivi ambientali ed energetici, che è stata espressa nel *Green Deal* europeo e nel *RePowerEU*, sembra in qualche misura ridimensionare la portata del principio di solidarietà da "elemento strutturale" della politica energetica dell'Unione europea ad "elemento di finitura" dell'adozione di misure che non possono prescindere dalla centralità degli Stati membri nella preservazione dei propri interessi in materia. Fatte salve alcune eccezioni, infatti, occorre rilevare come nei più recenti atti normativi adottati in base all'art. 194 TFUE per riformare il settore energetico europeo, appaiono piuttosto scarni i riferimenti alla solidarietà energetica<sup>22</sup>.

D'altro canto, anche laddove siffatti riferimenti siano rinvenibili, dal loro contenuto sembra emergere una accezione di solidarietà legata alla sola sicurezza e non già a quel bilanciamento generale tra interessi sovranazionali e statali prefigurato dalle sentenze *Opal* in relazione a tutti gli obiettivi stabiliti dall'art. 194 TFUE. A questo riguardo, particolarmente interessanti appaiono il regolamento (UE) 2024/1789 e la direttiva (UE) 2024/1788 sulle norme comuni per i mercati interni del gas rinnovabile, gas naturale e idrogeno in cui i riferimenti alla solidarietà attengono ad ambiti su cui insistono rilevanti questioni attinenti alla sicurezza del mercato energetico<sup>23</sup>.

---

del gas rinnovabile, del gas naturale e dell'idrogeno e che modifica i regolamenti (UE) 1227/2011, (UE) 2019/942 e (UE) 2022/869 e la decisione (UE) 2017/684 e che abroga il regolamento (CE) n. 715/2009.

<sup>21</sup> B. DE WITTE, *op. cit.*, p. 3 ss.

<sup>22</sup> Tra gli atti normativi in cui viene fatta espressa menzione della solidarietà v. regolamento (UE) n. 2022/869 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2022, sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee e il già citato regolamento 2022/1032 sullo stoccaggio del gas. Diversi sono, invece, gli esempi di recenti atti normativi in cui la solidarietà non è assunta a parametro di bilanciamento nell'attuazione della normativa *ivi* prevista. Al riguardo v. regolamento (UE) 2024/1747 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che modifica i regolamenti (UE) 2019/942 e (UE) 2019/943 per quanto riguarda il miglioramento dell'assetto del mercato dell'energia elettrica; direttiva (UE) 2023/1791 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 settembre 2023, sull'efficienza energetica; direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio (*infra*).

<sup>23</sup> V. regolamento 2024/1789 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, sui mercati interni del gas rinnovabile, del gas naturale e dell'idrogeno, cit; direttiva (UE) 2024/1788 del Parlamento europeo e del

Nella direttiva 2024/1788, il riferimento alla solidarietà si rinviene nelle disposizioni in materia di *unbundling* con riferimento al rilascio di certificazioni ai proprietari di sistemi di trasporto o a un gestore di sistema di trasporto che sia controllato da una persona di un paese terzo<sup>24</sup>. A questo riguardo, l'atto in questione rileva come le autorità di regolazione nazionale «dovrebbero tenere nella massima considerazione» il parere della Commissione europea, sottolineando gli elementi di cui l'organo esecutivo dell'Unione dovrebbe tenere conto in ragione del loro impatto sugli interessi essenziali a livello statale e sovranazionale<sup>25</sup>. Nella medesima prospettiva, si pone la disciplina sulla procedura di abilitazione per l'apertura di negoziati tra Stati membri e Stati terzi volti a concludere accordi relativi all'esercizio di gasdotti di trasporto o di interconnettori di idrogeno<sup>26</sup>.

Il binomio solidarietà/sicurezza trova conferma anche nel regolamento 2024/1789 con particolare riferimento al meccanismo di aggregazione della domanda e all'accesso di terzi ai gestori di trasporto e agli impianti di stoccaggio. Il 'considerando' 61 afferma che «al fine di tutelare gli interessi essenziali di sicurezza dell'Unione o di uno degli Stati membri e di salvaguardare la sicurezza degli approvvigionamenti (...) le forniture di gas dalla Russia e dalla Bielorussia non dovrebbero essere offerte attraverso il meccanismo di aggregazione fino al 31 dicembre 2025. Dopo tale data, la Commissione dovrebbe poter decidere di escludere temporaneamente le forniture di gas da detti paesi per periodi non superiori ad un anno, prorogabili ove sia necessario tutelare gli interessi essenziali di sicurezza o la sicurezza dell'approvvigionamento dell'Unione o di uno Stato membro. Tali limitazioni non dovrebbero perturbare indebitamente il corretto funzionamento del mercato interno di gas naturale e i flussi transfrontalieri di gas naturale tra Stati membri, non dovrebbero compromettere la sicurezza dell'approvvigionamento di uno Stato membro, dovrebbero rispettare il principio di solidarietà energetica e dovrebbero essere adottate nel rispetto dei diritti ed obblighi dell'UE e degli Stati membri verso lo Stato terzo»<sup>27</sup>.

---

Consiglio, del 13 giugno 2024, relativa a norme comuni per i mercati interni del gas rinnovabile, del gas naturale e dell'idrogeno che modifica la direttiva (UE) 2023/1791 e che abroga la direttiva 2009/73/CE.

<sup>24</sup> Sin dall'elaborazione del terzo pacchetto di riforma del mercato energetico, la separazione del regime proprietario delle attività di produzione e distribuzione costituisce una questione di fondamentale importanza nella costruzione di un mercato interno dell'energia fondato sul principio di libera concorrenza, che coinvolge questioni strategiche di protezione del settore energetico europeo nei confronti di operatori extraeuropei controllati da governi autarchici. Sul tema sia consentito il riferimento a T.M. MOSCHETTA, *Il mercato comunitario del gas naturale. Investimenti esteri diretti e diritto internazionale*, Milano, 2009. Sui più recenti sviluppi v. T.M. DRALLE, *Ownership Unbundling and Related Measures in the EU Energy Sector: Foundations, the Impact of WTO Law and Investment Protection*, *European Yearbook of International Economic Law*, Dresden, 2018; E.J. MORRIS, *Unbundling, Markets, and Regulation*, in M. HAFNER, G. LUCIANI (eds), *The Palgrave Handbook of International Economics*, Cham, 2022.

<sup>25</sup> Vedi 'considerando' 76 della direttiva 2024/1788 secondo cui la Commissione deve tener conto in particolare delle «relazioni commerciali che potrebbero incidere negativamente sugli incentivi e sulle capacità del gestore di svolgere i propri compiti, nonché degli obblighi internazionali dell'Unione e di eventuali altri specifici fatti e circostanze del caso quali la riduzione delle forniture di gas naturale, utilizzata come arma, e la manipolazione dei mercati attraverso perturbazioni intenzionali dei flussi di gas naturale che possono evidentemente avere un impatto diretto e grave sugli interessi essenziali dell'Unione e degli Stati membri in materia di sicurezza internazionale».

<sup>26</sup> V. art. 89, par. 3, lett. b) della direttiva 2024/1788 secondo cui «la Commissione europea rilascerà la relativa autorizzazione a meno che non reputi che l'avvio dei negoziati (...) pregiudicherebbe il funzionamento dei mercati interni del gas naturale o dell'idrogeno, la concorrenza o la sicurezza dell'approvvigionamento in uno Stato membro o nell'Unione, tenuto conto del principio di solidarietà tra Stati membri di cui all'art. 194 par. 1 TFUE».

<sup>27</sup> V. considerando 61 del regolamento 2024/1789. Con riferimento al principio di solidarietà quale parametro di proporzionalità delle limitazioni temporanee alle forniture di gas russo v. in particolare gli articoli 6 (accesso di

Un ulteriore riferimento alla solidarietà si rinviene nel ‘considerando’ 103 del regolamento in esame che fa discendere dagli effetti dell’*escalation* dell’aggressione militare russa «il diritto degli Stati membri di adottare, a titolo eccezionale, misure proporzionate per limitare temporaneamente le offerte anticipate di capacità da parte di un singolo utente della rete ai punti di entrata da paesi terzi purché tengano conto dei potenziali effetti delle loro misure sugli altri Stati membri e, in particolare, rispettare il principio della solidarietà energetica, anche allo scopo di garantire la sicurezza dell’approvvigionamento»<sup>28</sup>.

Nella medesima direzione vanno l’art. 54, secondo cui «la Commissione europea, mediante un atto di esecuzione, può decidere di escludere temporaneamente le offerte di forniture di idrogeno provenienti dalla Russia attraverso il meccanismo di sostegno allo sviluppo del mercato dell’idrogeno laddove ciò sia necessario per tutelare gli interessi essenziali di sicurezza o la sicurezza di approvvigionamento dell’Unione o di uno SM a condizione che tali misure (...) rispettino il principio della solidarietà energetica» nonché l’art. 78, che prevede deroghe nell’applicazione delle disposizioni del regolamento in favore di nuove importanti infrastrutture per il gas naturale e l’idrogeno a condizione che «le autorità nazionali competenti tengano conto della situazione in altri Stati membri interessati e bilancino i possibili effetti negativi con gli effetti positivi sul loro territorio»<sup>29</sup>.

Infine, il meccanismo di solidarietà energetica, già previsto nel citato regolamento 2017/1938, è modificato dall’art. 13 del regolamento *de quo* in una accezione redistributiva degli oneri derivanti dall’obbligo di garantire la sicurezza dell’approvvigionamento del gas nell’Unione, assicurando allo stesso tempo il corretto e costante funzionamento del mercato interno del gas e permettendo l’adozione di misure eccezionali da attuare qualora il mercato non sia più in grado di fornire i necessari approvvigionamenti<sup>30</sup>.

L’esame delle disposizioni degli atti normativi con cui l’Unione ha inteso riformare il mercato interno di risorse energetiche considerate fondamentali, anche nella prospettiva della realizzazione dell’obiettivo della neutralità climatica, induce a rilevare come l’eco del necessario bilanciamento tra interessi nelle decisioni adottate a livello nazionale e sovranazionale, riconosciuto nelle sentenze sul caso *Opal*, sia sì in essi rinvenibile, ma limitatamente a questioni che investono la sicurezza, con particolare riferimento alla sicurezza dell’approvvigionamento nell’alterato panorama delle relazioni internazionali.

#### **4. Il silenzio della solidarietà in assenza di “minacce” esterne**

Il binomio solidarietà/sicurezza espresso nella più recente normativa di diritto derivato dell’Unione europea appare per certi versi ancora più evidente se si esaminano altri ambiti della *policy* energetica in cui sarebbe senza dubbio necessario un bilanciamento tra interessi nel raggiungimento degli obiettivi stabiliti a livello sovranazionale ma invece manca un espresso

---

terzi in relazione ai gestori di sistemi di trasporto), 8, (servizi di accesso di terzi in relazione agli impianti di stoccaggio di gas naturale), 48 (possibilità di limitare la partecipazione al meccanismo di aggregazione della domanda e acquisto di gas naturale).

<sup>28</sup> V. considerando 103 del regolamento 2024/1789.

<sup>29</sup> V. articoli 54, par. 1, lett) b, e 78, par. 1 e considerando 103 del regolamento 2024/1789.

<sup>30</sup> La disposizione in parola precisa le condizioni per l’applicazione di una misura di solidarietà “in ultima istanza” e prevede il versamento di un’equa compensazione che lo Stato richiedente dovrà tempestivamente versare allo Stato membro che presta solidarietà.

riferimento al principio di solidarietà negli atti normativi di più recente adozione. A tal riguardo, un ambito particolarmente significativo è la promozione delle energie rinnovabili che costituisce di per sé una azione chiave per la realizzazione delle finalità ambientali, di lotta al cambiamento climatico e dell'indipendenza dall'importazione di gas, in coerenza con quanto previsto nelle strategie del *Green Deal* e del sopra menzionato *RePowerEU*<sup>31</sup>.

Un primo esempio è la nuova direttiva 2023/2413 sulla promozione dell'energia da fonti rinnovabili in cui non ritroviamo alcun riferimento alla solidarietà<sup>32</sup>. Anche volendo andare al di là del mero uso (o non uso) delle parole negli atti normativi, quel che colpisce è che la solidarietà, quale parametro di legittimità delle decisioni adottate a livello nazionale e sovranazionale e quale strumento di bilanciamento di interessi, non sembri rilevare in alcun modo nell'ambito dei regimi di sostegno nazionali alle energie rinnovabili la cui frammentazione determina, come noto, ostacoli alla realizzazione del mercato interno<sup>33</sup>. A questo riguardo, occorre ricordare come l'adozione di atti di *soft law* sull'adozione dei regimi di sostegno statali possa essere considerato uno strumento di "armonizzazione sostanziale" o di "europeizzazione" delle misure volte allo sviluppo di detto delicato settore su cui vengono ad insistere molteplici interessi e si intersecano i diversi obiettivi della politica energetica dell'Unione europea stabiliti in base all'art. 194 TFUE<sup>34</sup>.

Come noto, gli atti di *soft law* adottati a livello sovranazionale, pur non producendo effetti giuridici vincolanti, costituiscono parametri che l'istituzione da cui promanano si impegna a rispettare nell'esercizio delle proprie competenze<sup>35</sup>. Il riferimento al principio della solidarietà energetica nelle linee guida della Commissione in materia di regimi di sostegno alle energie rinnovabili, pertanto, avrebbe potuto integrare il bilanciamento tra interessi nella valutazione che l'organo esecutivo dell'Unione europea svolge sulla compatibilità dei regimi di sostegno nazionali con il diritto sovranazionale<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> V. comunicazione della Commissione europea, dell'11 dicembre 2019, Il *Green Deal* europeo, COM(2019)640 final. Sul punto v. A. BUONFRATE, *I principi del nuovo sviluppo sostenibile. La complessità assiologica del sistema di tutela ambientale conformato agli obiettivi di agenda 2030 e del Green Deal europeo*, Milano, 2020, p. 41 ss; 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*, 2020, p. 379 ss.

<sup>32</sup> V. direttiva 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, cit.

<sup>33</sup> Sul tema v., *ex multis*, P.R. VERGANO, E. LAURENZA, *Subsidies to Renewable Energy Sources and International Trade: Issues and Tools to Reconcile Trade Rules and Environmental Policies*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2010, p. 223; R. CALLAERTS, *State Aid for the Production of Electricity from Renewable Energy Resources*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2015, p. 17; T.M. MOSCHETTA, *I regimi nazionali di sostegno all'energia prodotta da fonti rinnovabili: questioni di coerenza con i principi del mercato comune dell'Unione europea*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2015, p. 94 ss; M. SZYDLO, *How to Reconcile National Support for Renewable Energy with Internal Market Obligation? The Task for the EU Legislature After Alands Vindkraft and Essent*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 489 ss; D. BEHN, O.K. FAUCHALD, L. LETOURNEAU-TREMBLAY, *Promoting Renewable Energy in the EU: Shifting Trends in Member State Policy Space*, in *European Business Law Review*, 2017, p. 217 ss; J.J. LÓPEZ, *The Transformation of EU State Aid Law ... and Its Discontents*, in *Common Market Law Review*, 2023, p. 1623; T.G. ILIOUPOULOS, *EU Renewable Energy Support Law: An Autonomous Principled Sub-Field of Energy Law*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2024, p. 289.

<sup>34</sup> Sul punto, sia consentito il riferimento a T.M. MOSCHETTA, *I regimi nazionali di sostegno all'energia prodotta da fonti rinnovabili*, *op. cit.*, p. 114 ss.

<sup>35</sup> Sul punto v. Corte giust., 12 ottobre 2023, causa C-11/22, *Est Wind Power*, ECLI:EU:C:2023:765, punti 30-31.

<sup>36</sup> Sul tema sia consentito il riferimento a T.M. MOSCHETTA, *L'armonizzazione normativa mediante atti di soft law della Commissione europea: uno sviluppo ipotizzabile?*, in A.A., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 297 ss.

Ciononostante, nella comunicazione sugli aiuti di stato per il clima, l'ambiente e l'energia, la Commissione non menziona in via generale la solidarietà tra i parametri per valutare la compatibilità delle misure nazionali, che pure producono un impatto sul bilanciamento degli interessi tra Stati membri nonché tra Stati membri ed Unione. Unico riferimento alla solidarietà, infatti, si rinviene in merito alla valutazione di misure di sostegno riguardanti le infrastrutture che collegano l'Unione e un paese terzo. Anche in questo caso, dunque, il richiamo alla solidarietà energetica sembra richiamare situazioni attinenti alla "dimensione esterna" delle azioni intraprese, se non addirittura alle possibilità che l'organizzazione del mercato energetico dei Paesi terzi da cui provengono le risorse energetiche possa "minacciare" gli interessi degli Stati membri e dell'Unione europea nell'integrazione del mercato energetico<sup>37</sup>.

Un secondo esempio è dato dall'attuazione del regolamento (UE) 2018/1999 sulla *governance* dell'Unione dell'energia, che pure avrebbe potuto rappresentare uno strumento di sintesi e di bilanciamento tra interessi statali e sovranazionali nella definizione delle misure adottate a livello statale per raggiungere gli obiettivi ambientali ed energetici individuati negli atti di diritto derivato adottati nell'ambito del quadro strategico del *Green Deal*. Come noto, infatti, il regolamento *de quo* articola le rispettive competenze dell'Unione e degli Stati membri prevedendo un dialogo strutturato tra Commissione europea e Stati membri nella definizione ed attuazione dei piani nazionali per il clima e l'energia. In tale ambito, l'organo esecutivo dell'Unione europea esprime raccomandazioni non soltanto nella fase della definizione ma anche nelle successive fasi dell'aggiornamento e della valutazione attuativa dei piani nazionali integrati, potendo anche adottare misure vincolanti nell'esercizio dei poteri ad esso conferiti dal trattato qualora i piani nazionali non siano sufficienti a conseguire collettivamente gli obiettivi posti a livello sovranazionale<sup>38</sup>.

Sebbene nella comunicazione sugli orientamenti agli Stati membri per l'aggiornamento dei rispettivi piani nazionali per l'energia e il clima 2021-2030, la Commissione abbia integrato la solidarietà tra gli obiettivi di un'Unione dell'energia forte ed un'azione coordinata per il clima invitando gli SM a far leva sul sistema di *governance* istituito a livello europeo<sup>39</sup>, nella più recente comunicazione del dicembre 2023 sulla valutazione a livello UE delle proposte di aggiornamento dei piani nazionali per il clima e l'energia non si rinviene alcun riferimento alla

---

<sup>37</sup> Vedi note 144 e 145 della comunicazione della Commissione, del 18 febbraio 2022, Disciplina in materia di aiuti di stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia, C/80/01 in cui si precisa che «la Commissione provvederà a valutare se il Paese terzo o i Paesi terzi in questione presentino un livello elevato di allineamento normativo e sostengono gli obiettivi politici generali dell'Unione, in particolare per quanto riguarda un mercato interno dell'energia ben funzionante, la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, basato sulla cooperazione e la solidarietà».

<sup>38</sup> V. regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio; relazione della Commissione, dell'11 settembre 2024, sul riesame del regolamento sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, COM (2024) 550 final. Sul tema sia consentito il riferimento a T.M. MOSCHETTA, *La governance europea per il clima e l'energia*, *op. cit.*, p. 91 ss.

<sup>39</sup> V. comunicazione della Commissione, del 29 dicembre 2022, sugli orientamenti agli Stati membri per l'aggiornamento dei piani nazionali per l'energia e il clima 2021 – 2030, C 495/02.

solidarietà, intesa come analisi dell’impatto che ciascun PNEC può produrre sugli interessi energetici degli altri Stati membri e della Unione in sé<sup>40</sup>.

Anche in questo caso, sembra che la solidarietà energetica, nell’accezione proposta dalla sentenza sul caso *Opal*, non trovi espressione nella valutazione della adeguatezza dei piani nazionali per il clima e l’energia rispetto al raggiungimento degli obiettivi stabiliti a livello sovranazionale e al conseguente esercizio da parte della Commissione europea del suo potere di integrazione delle azioni degli Stati membri al fine di realizzare un “bilanciamento” tra interessi nazionali e sovranazionali, offrendo un “raccordo” tra le misure intraprese a livello statale.

### **5. La solidarietà “oltre” la sicurezza: un paradigma ancora da definire**

Il principio di solidarietà può essere considerato come la “chiave di volta” della politica energetica dell’Unione europea che è tesa a realizzare gli obiettivi stabiliti a livello sovranazionale nel rispetto delle prerogative riconosciute agli Stati membri. Il bilanciamento tra interessi, che discende da detto principio, offre una interessante lente prospettiva attraverso cui esaminare gli sviluppi nel laboratorio sperimentale dell’Unione europea in materia energetica.

Le riflessioni sin qui svolte, pur non avendo la pretesa di esaurire l’estrema articolazione e complessità di un quadro normativo in continua evoluzione, inducono a rilevare come la politica energetica europea sia stata travolta dallo *tsunami* della crisi derivante dall’aggressione russa dell’Ucraina, producendo un “appiattimento” del significato di “solidarietà energetica” su questioni eminentemente securitarie. Sebbene questo sia comprensibile in relazione alla portata degli eventi occorsi, rimane la preoccupazione che detto principio, così come definito nelle sentenze sul caso *Opal*, venga a perdere la sua “portata strutturale” nella definizione della politica energetica dell’Unione europea<sup>41</sup>.

A questo riguardo, la stessa Corte di giustizia è apparsa di recente più cauta nel definire la portata della solidarietà energetica quale principio sotteso a tutti gli obiettivi della politica energetica dell’Unione europea. Nell’unico caso in cui è tornata sinora a pronunciarsi sul tema, la Corte non soltanto ha ancorato la solidarietà al “solo” obiettivo di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, ma anche ha ridimensionato la portata dell’obbligo di bilanciare gli interessi coinvolti a livello sovranazionale. La sentenza sul caso *Orlen* riguarda un ricorso per annullamento, presentato in secondo grado di giudizio da una società polacca, avverso una decisione della Commissione con cui quest’ultima aveva approvato gli impegni assunti dalla Gazprom nell’ambito di un procedimento amministrativo avente ad oggetto la violazione del divieto di abuso di posizione dominante, causato da talune pratiche attuate dalla società russa, nel settore del gas naturale in alcuni paesi membri dell’Unione europea<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> V. comunicazione della Commissione, del 18 dicembre 2023, Valutazione a livello UE delle proposte di aggiornamento dei piani nazionali per l’energia e il clima. Un passo importante verso il conseguimento degli obiettivi più ambiziosi per il 2030 in materia di clima e di energia nel quadro del Green Deal europeo e di REPowerEU, COM (2023) 796 Final.

<sup>41</sup> Sul tema delle attuali tendenze nel settore energetico v. M. CARNEGIE LA BELLE, *Breaking the Era of Energy Interdependence in Europe: A Multidimensional Reframing of Energy Security, Sovereignty and Solidarity*, in *Energy Strategies Reviews*, 2024, reperibile online; M. DOUGAN, *From “Crisis” to “Resilience” in EU Internal Market Law: Foundations; Techniques and Challenges*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2024, p. 317 ss.

<sup>42</sup> V. Corte giust., 26 settembre 2024, causa C-255/22 P, *Orlen c. Commissione*, ECLI:EU:C:2024:790.

Nel suo ricorso, la ricorrente sosteneva che il Tribunale, al pari della Commissione, non avesse affatto considerato che per sua “natura” il caso rientrasse nell’ambito del settore energetico, privando così l’art. 194 TFUE di ogni effetto utile nei confronti dell’organo esecutivo dell’Unione europea. In altri termini, secondo la ricorrente la Commissione avrebbe dovuto tener conto del principio di solidarietà, considerando gli interessi degli Stati membri in cui le misure asseritamente contrarie ai principi di libera concorrenza venivano ad insistere.

Il giudizio della Corte ricorda che «il principio di solidarietà energetica, contemplato all’art. 194 TFUE, deve essere preso in considerazione dalle istituzioni dell’Unione nonché dagli Stati membri nell’ambito della creazione o del funzionamento del mercato interno e, segnatamente di quello del gas naturale, provvedendo a garantire la sicurezza dell’approvvigionamento energetico dell’Unione» non soltanto per far fronte a situazioni di emergenza ma anche per prevenire situazioni di crisi. L’emanazione di atti in suddetta materia richiede pertanto «una valutazione sull’esistenza di rischi per gli interessi energetici degli Stati membri e dell’Unione e segnatamente per la sicurezza degli approvvigionamenti»<sup>43</sup>.

In base a tale assunto, nell’ambito di un procedimento amministrativo relativo a situazioni di abuso di posizione dominante, la Commissione europea «non potrebbe accettare impegni che rischiano di portare ad una violazione dell’art. 194 TFUE e porre così in pericolo gli obiettivi perseguiti dal principio di solidarietà energetica, malgrado il fatto che tali impegni possano rispondere alle preoccupazioni in materia di concorrenza della Commissione nel mercato interessato». Cionondimeno, con specifico riferimento al caso di specie, la Corte ha rilevato come la Commissione europea, agendo in qualità di regolatore della concorrenza nei procedimenti all’uopo previsti a livello sovranazionale, non disponga della competenza ad imporre agli operatori economici interessati «obblighi indipendenti ed ulteriori rispetto a quelli diretti a porre rimedio ai problemi di concorrenza individuati nel corso della sua indagine, richiedendo su tale base impegni maggiormente vincolanti»<sup>44</sup>.

Con detto inciso, la Corte, pur non disconoscendo l’orientamento espresso nella sua pronuncia sul caso *Opal*, appare metterne in sordina la portata, sottolineando come «il fatto che la Commissione europea non abbia espressamente menzionato il principio della solidarietà energetica nella decisione controversa non significa che essa non ne abbia tenuto conto e che tale decisione non la rispetti»<sup>45</sup>.

Sebbene il tenore della sentenza *Orlen* appaia in linea con quel binomio solidarietà/sicurezza rinvenibile nei più recenti sviluppi normativi in materia energetica, è necessario sottolineare il rischio che detta attenuazione dei riferimenti alla solidarietà vada a svilire la portata generale di un principio che l’art. 194 TFUE riferisce a tutti gli obiettivi *ivi* stabiliti «nel quadro dell’instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell’esigenza di preservare e migliorare l’ambiente». Detto riferimento ad una unica “cornice” per la politica energetica dell’Unione, infatti, sembra richiamare quell’obbligo di coerenza che l’art. 7 TFUE pone in capo all’Unione nella realizzazione delle sue politiche ed azioni conformemente all’insieme dei suoi obiettivi e nel rispetto del principio di attribuzione.

---

<sup>43</sup> Corte giust., 26 settembre 2024, causa C-255/22 P, *Orlen c. Commissione*, cit., punto 94.

<sup>44</sup> Corte giust., 26 settembre 2024, causa C-255/22 P, *Orlen c. Commissione*, cit., punto 96.

<sup>45</sup> Corte giust., 26 settembre 2024, causa C-255/22 P, *Orlen c. Commissione*, cit., punto 99.

Le considerazioni che precedono rendono arduo tracciare considerazioni conclusive sul significato che, ad oggi, la solidarietà assume nel laboratorio sperimentale dell'Unione europea, al di là delle questioni inerenti alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico. Probabilmente, la situazione attuale è stata efficacemente fotografata nelle conclusioni dell'avvocato generale sul caso *Opal* in cui si legge «come è accaduto con altri principi del diritto UE, tale valutazione degli interessi alla luce del principio di solidarietà energetica dovrà delinearsi nel tempo, passando attraverso l'esame della Corte e presenterà un carattere evolutivo sul quale influirà anche il futuro sviluppo della politica energetica dell'Unione europea»<sup>46</sup>.

In altre parole, la definizione di una politica energetica a livello sovranazionale, basata sul principio di solidarietà, sembra ancora trovarsi in una fase interlocutoria di cui si dovranno attendere i futuri sviluppi per i quali sarà comunque necessario trovare un punto di equilibrio tra interessi statali e interessi sovranazionali nel perseguimento degli obiettivi stabiliti dall'art. 194 TFUE.

---

<sup>46</sup> V. conclusioni dell'avvocato generale Manuel Campos Sánchez-Bordona, del 18 marzo 2021, causa C-848/19 P, ECLI:EU:C:2021:218, punto 117.