



**Teresa Maria Moschetta\***

## La solidarietà interstatale nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale *Polonia c. Commissione*

SOMMARIO: 1. Le declinazioni della nozione di solidarietà nelle disposizioni del Trattato di Lisbona. – 2. La nozione di solidarietà energetica secondo l'interpretazione del Tribunale nella sentenza *Polonia c. Commissione*. – 3. La solidarietà energetica negli atti di diritto derivato dell'Unione europea. – 4. Rilievi conclusivi.

1. La solidarietà costituisce un concetto trasversale dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea che trova espressione in numerose disposizioni del Trattato, da cui si evincono molteplici declinazioni di significato, ciascuna riferita alle diverse aree di competenza trasferite a livello sovranazionale. Come rilevato in dottrina, non è ancora possibile individuare una definizione onnicomprensiva del concetto di solidarietà così come contemplato nei trattati né tanto meno è possibile prospettare un suo

---

\* Ricercatore di Diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre.

sviluppo in termini di efficacia giuridica nei confronti dei soggetti destinatari degli atti che sono adottati dalle istituzioni dell'Unione europea. Al momento, infatti, l'indeterminatezza del concetto di solidarietà ha reso possibile tracciare la sua valenza nell'ordinamento dell'Unione solo in una triplice accezione di tipo "costituzionale", "politico" e "funzionale"<sup>1</sup>.

Il valore costituzionale della solidarietà implica il suo riconoscimento quale principio generale che la Corte di giustizia desume dalla stessa natura dell'Unione e dal principio di leale cooperazione che impernia le relazioni tra le istituzioni e gli Stati membri. A questo riguardo, occorre ricordare come l'art. 2 TUE richiami la solidarietà quale valore fondante dell'ordinamento dell'Unione europea che sostanzia la partecipazione degli Stati membri al processo d'integrazione sovranazionale, nel perseguimento degli obiettivi comuni. In linea con questa lettura della dimensione valoriale della solidarietà, l'art. 4, par. 3, TUE sancisce un obbligo di reciproca assistenza nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati che si traduce nella responsabilità per gli Stati membri di adottare "ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione" e di astenersi "da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione". In tale prospettiva, pertanto, la solidarietà interstatale si realizza nel dare concreta attuazione all'obbligo di leale cooperazione<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sul concetto di solidarietà in generale vedi in dottrina: A. M. EPAMINONDAS, *Solidarity As an Objective of the European Union and the European Community*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 1994, p. 85; R. M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Milano, 2006, p. 435; S. DE LA ROSA, *La transversalité de la solidarité dans les politiques matérielles de l'Union*, in C. BOUTAYED (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne*, Paris, 2011, p. 53; A. SANGIOVANNI, *Solidarity in the European Union*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2013, p. 1; E. KÜÇÜK, *Solidarity in EU Law. An Elusive Political Statement or a Legal Principle With Substance?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, p. 965; J. CZUCZAI, *The Principle of Solidarity in the EU Legal Order - Some Practical Examples After Lisbon*, in J. CZUCZAI, F. NAERT (eds.), *The EU as Global Actor - Bringing Legal Theory and Practice*, 2017; E. DAGILYTÉ, *Solidarity: A General Principle of EU Law? Two Variations on the Solidarity Theme*, in A. BIONDI (ed.), *Solidarity in EU Law Legal Principle in the Making*, 2018, p. 61; T.S.B. SVEEN, *A Proportionate Solidarity Test? En Ante Existence and Ex Post Application of a Principle of Solidarity in European Union Law*, 2018, European University Institute, Department of Law, disponibile online.

<sup>2</sup> Sul tema vedi: P. MANZINI, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea: un panorama "costituzionale"*, in L. MANDERIEUX, M. VELLANO (eds.), *Etique globale, benne governance et droit international économique*, Torino, 2017, p. 137. Come rilevato in dottrina, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha riconosciuto alla solidarietà un valore giuridico nei soli casi in cui ciò era permesso da un'interpretazione teleologica delle disposizioni del trattato. In particolare, essa ha riconosciuto la solidarietà basata sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri quale principio generale desunto dalla natura stessa delle

Il valore politico della solidarietà connota un concetto volto a indirizzare l'attività legislativa a livello sovranazionale fornendo un criterio ispiratore delle politiche e degli atti dell'Unione. Siffatta accezione del concetto di solidarietà si rinviene in particolare nelle disposizioni del Trattato che richiamano espressamente "lo spirito di solidarietà" che intercorre tra gli Stati membri. A questo riguardo, l'art. 3 TUE non solo pone la solidarietà tra gli obiettivi che rilevano nella realizzazione del mercato interno ma prevede anche un ruolo attivo dell'Unione nella promozione della solidarietà interstatale unitamente alla coesione economica, sociale e territoriale<sup>3</sup>. Allo stesso modo, l'art. 24, paragrafi 2 e 3, TUE fonda l'azione in materia di politica estera e di sicurezza comune sullo sviluppo di una reciproca solidarietà politica tra gli Stati membri così come l'art. 67, par. 2, TFUE con riferimento alla politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne<sup>4</sup>. Un altro ambito in cui rileva lo sviluppo della solidarietà tra Stati concerne la politica economica. Come noto l'art. 120 TFUE prevede che gli Stati membri attuino la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione di cui all'art. 3 TUE tra cui figura appunto la solidarietà interstatale. Un esplicito riferimento allo spirito di solidarietà tra gli Stati membri si rinviene, infine, nell'art. 194 TFUE in materia di politica energetica<sup>5</sup>.

---

Comunità e dal principio di leale cooperazione tra le istituzioni e gli Stati membri. In tale prospettiva, il dovere di cooperare va oltre l'assolvimento di specifici obblighi del diritto comunitario e si realizza nel dovere di adottare ogni opportuna misura laddove la Comunità non sia riuscita a introdurre una legislazione in un'area assegnata al trattato. Sul tema vedi: P. MENGOZZI, C. MORVIDUCCI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2018, p. 299 ss; G. MORGESE, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea in materia d'immigrazione e asilo*, Bari, 2018, p. 47 ss.

<sup>3</sup> Tali obiettivi trovano poi specificazione nell'art. 174 TFUE che prevede azioni volte a promuovere lo sviluppo armonioso nell'insieme dell'Unione e a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite. Sul tema vedi: G. BUTLER, *Solidarity and Its Limits for Economic Integration in the European Union's Internal Market*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, p. 310.

<sup>4</sup> Con riferimento alla politica estera e di sicurezza comune vedi: P. DE PASQUALE, S. IZZO, *La politica di sicurezza e di difesa dopo il Trattato di Lisbona tra Unione europea e Stati Membri*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 204. Con riferimento alla politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo alle frontiere esterne vedi: A. GESTRI, *La politica europea dell'immigrazione: solidarietà tra Stati membri e misure nazionali di regolarizzazione*, in A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia, Liber Amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 895; J. BAST, *Deepening Supranational Integration: Interstate Solidarity in EU Migration Law*, in *European Public Law*, 2016, p. 289; G. MORGESE, *La solidarietà tra Stati membri*, cit., p. 57 ss.

<sup>5</sup> Sulla politica energetica dell'Unione vedi: M. MARLETTA, *Il Trattato di Lisbona e l'energia*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, D. RINOLDI, A. SANTINI (a cura di), *Studi in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 392; M. M. SOKOŁOWKI, *European Law on Energy Communities: A Long Way to a Direct Legal Framework*, in *European Energy and*

Il valore funzionale della solidarietà concerne il suo carattere proattivo nel rafforzare l'efficacia delle politiche dell'Unione europea. In tale accezione, la solidarietà funge anche da base per azioni di assistenza e di sostegno in casi eccezionali e di emergenza. Ad esempio, in materia di politica estera e di sicurezza comune l'art. 42, par. 7, TUE prevede una clausola di reciproca difesa in caso di attacco subito da uno Stato membro; in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione l'art. 80 TFUE sancisce il principio della equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri<sup>6</sup>; in materia di politica economica l'art. 122 TFUE contempla l'adozione di misure adeguate alla situazione economica, in particolare quando sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti<sup>7</sup>. In via generale, inoltre, l'art. 222 TFUE prevede una clausola di solidarietà che si attiva nel caso in cui uno "Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo"<sup>8</sup>.

L'esame delle disposizioni del Trattato di Lisbona in cui rileva la solidarietà interstatale induce a rilevare come tale nozione sia stata utilizzata dai redattori del Trattato nei settori in cui gli Stati membri tendono a preservare le loro prerogative sovrane. Questo è sicuramente il caso della politica estera e di sicurezza comune in cui il procedimento decisionale conserva un carattere eminentemente intergovernativo, ma anche delle materie di competenza concorrente su cui ineriscono particolari interessi nazionali. Un esempio in tal senso è offerto proprio dalla definizione di una politica energetica comune che "nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno" mira a realizzare gli obiettivi enunciati

---

*Environmental Law Review*, 2018, p. 60. In particolare, sul riferimento alla solidarietà energetica vedi: Y. PETIT, *La solidarité énergétique entre les Etats membres de l'Union européenne: une chimère?*, in *RAE-LEA* 2009-2010/4, p. 771 ss.

<sup>6</sup> In tema vedi: G. MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione: migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione europea e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 365; G. CAGGIANO, *Alla ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale per la gestione degli esodi di massa: dinamiche intergovernative, condivisione delle responsabilità fra gli Stati membri e tutela dei diritti degli individui*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 459.

<sup>7</sup> Sulla clausola di reciproca difesa vedi: N. I. M. NOVÁKY, *The Invocation of the European Union's Mutual assistance Clause: a Call for Enforced Solidarity*, in *European Foreign Affairs Review*, 2017, p. 357.

<sup>8</sup> Sulla clausola di solidarietà vedi: A. ALÌ, *Clausola di solidarietà*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 1214; M. GESTRI, *La clausola di solidarietà europea in caso di attacchi terroristici e calamità (art. 222 TFUE)*, in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Costato*, Napoli, 2014, p. 537; P. MENGOLZI, *Clausola di solidarietà*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1834; P. HILPOLD, *Filling a Buzzword with Life: The Implementation of the Solidarity Clause in Article 222 TFEU*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2015, p. 209.

nell'art. 194 TFUE in “uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri”. A questo riguardo, occorre rilevare come il riferimento alla solidarietà, che si rinviene nell'art. 194 TFUE, sia stato spesso ricondotto all'ambito applicativo delle clausole di cui agli articoli 122 e 222 TFUE che includono le “crisi energetiche” tra le situazioni suscettibili di attivare meccanismi compensativi o di soccorso per gli Stati membri in difficoltà. Una tale lettura, tuttavia, rischia di non valorizzare adeguatamente la portata giuridica del concetto di “solidarietà interstatale” quale strumento di bilanciamento tra il raggiungimento degli obiettivi comuni e la preservazione di particolari interessi statali<sup>9</sup>.

In tale direzione sembra muoversi la pronuncia del Tribunale *Commissione c. Polonia* che – contestualizzata nell'alveo delle competenze normative riconosciute all'Unione europea in materia di energia – offre un interessante punto di riflessione per interpretare la solidarietà interstatale in una valenza che vada oltre l'accezione “costituzionale”, “politica” e “funzionale” sinora emersa dalla giurisprudenza e dal dibattito dottrinale sul tema<sup>10</sup>.

2. Il Tribunale nella sentenza *Polonia c. Commissione*, pronunciandosi in primo grado su un ricorso di annullamento, ha per la prima volta utilizzato il riferimento allo “spirito di solidarietà” espresso nell'art. 194 TFUE quale parametro di legittimità degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione europea e dagli Stati membri nell'esercizio delle rispettive competenze normative in materia. Il caso di specie riguardava la richiesta della Polonia di annullare una decisione adottata dalla Commissione europea con la quale l'organo esecutivo dell'Unione europea aveva confermato la decisione dell'Autorità di regolazione dell'energia tedesca (Bnetza) di modificare le condizioni di esenzione delle capacità di trasmissione del gasdotto Opal

---

<sup>9</sup> L'art. 122 TFUE fa espresso riferimento a carenze nell'approvvigionamento energetico mentre in riferimento all'art. 222 le istituzioni dell'Unione hanno auspicato un'interpretazione della clausola in questione che possa includere nella definizione di “calamità naturale” anche situazioni di gravi carenze energetiche. A questo riguardo vedi Decisione del Consiglio del 24 giugno 2014 relativa alle modalità di attuazione da parte dell'Unione della clausola di solidarietà (2014/415/UE); Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2012 sulle clausole di reciproca difesa e di solidarietà dell'UE: dimensione politiche ed operative (2012/2223). Sul punto vedi: G. ASARO, *Prime considerazioni sulla natura dell'obbligo di solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Fogli di lavoro per il diritto internazionale*, 2018, disponibile online.

<sup>10</sup> Sentenza del Tribunale del 10 settembre 2019, T-883/16, *Repubblica di Polonia c. Commissione*, ECLI: EU:T:2019:567.

dall'applicazione delle norme sull'accesso di terzi e della regolamentazione tariffaria<sup>11</sup>.

La normativa dell'Unione europea prevede in capo agli Stati membri l'obbligo di garantire l'accesso di terzi ai sistemi di trasporto e di distribuzione nonché agli impianti GNL. A questo riguardo, è comunque contemplata la possibilità di derogare, a determinate condizioni, al suddetto obbligo nel caso di “nuove importanti infrastrutture del sistema del gas, vale a dire interconnettori, impianti di GNL e impianti di stoccaggio”. Come noto, la questione dell'accesso alle reti costituisce il nodo cruciale dell'effettiva realizzazione di un mercato interno dell'energia basato sui principi del libero mercato e della concorrenza<sup>12</sup>.

La decisione della Commissione di confermare le condizioni di deroga modificate dall'Autorità di regolazione tedesca veniva contestata dalla Polonia che adduceva argomenti inerenti alla sicurezza energetica sul proprio territorio. A sostegno del proprio ricorso, la Polonia faceva riferimento allo spirito di solidarietà che avrebbe dovuto informare ogni decisione presa in materia di energia ai sensi dell'art. 194 TFUE. Di contro, 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. La sua applicazione, pertanto, non avrebbe potuto rilevare né nel

---

<sup>11</sup> Vedi: direttiva 2003/55/CE sul mercato interno del gas naturale, successivamente abrogata dalla direttiva 2009/73/UE attualmente in vigore. Ai sensi dell'art. 32 della direttiva 2009/73 – identico all'art. 18 della direttiva 2003/55 – “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 – che sostituisce l'art. 22 della precedente – 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 interconnettori, 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>12</sup> Nel caso di specie, il gasdotto *Opal* costituisce la sezione di terra a Ovest del gasdotto *Nord Stream 1*, il cui punto d'ingresso è sito in Germania e il punto di uscita nella Repubblica ceca. L'ottanta per cento del gasdotto *Opal* è di proprietà di *Wiga* controllata congiuntamente da *Oao Gazprom* e *Basf Se*. Nell'attuale configurazione tecnica, il gas naturale può essere fornito al punto di entrata del gasdotto *Opal* solo attraverso il gasdotto *Nord Stream 1* utilizzato da *Gazprom* per trasportare gas dai depositi russi. Al fine di ottimizzare l'utilizzazione della capacità di trasmissione del gasdotto *Opal*, la *Bnetza* notificava alla Commissione la decisione di modificare le condizioni di deroga già concesse ponendo in capo al gestore della rete, la società *OGT*, di fornire almeno il cinquanta per cento della capacità del gasdotto attraverso vendita all'asta.

normale funzionamento di tale mercato né nella fase esecutiva delle norme stabilite dalle direttive dell'Unione europea<sup>13</sup>.

La sentenza del Tribunale non solo accoglie la posizione della Polonia ma offre un'interpretazione della nozione di “solidarietà energetica” che va ben oltre quanto richiesto dalle valutazioni del caso di specie, ricordando come tale nozione costituisca specifica espressione del principio generale di solidarietà tra gli Stati membri che è posto alla base dell'intero sistema dell'Unione, conformemente all'impegno di cui all'art. 4, par. 3, TUE. Secondo l'organo giurisdizionale dell'Unione europea, la solidarietà energetica non può essere limitata a un obbligo di assistenza reciproca nei casi in cui si ritenga che uno Stato membro si trovi in una situazione critica o in una condizione di emergenza. Al contrario, il principio di solidarietà va interpretato come espressione di “un obbligo generale da parte dell'Unione e degli Stati membri, nell'ambito dell'esercizio dei rispettivi poteri, di tenere conto degli interessi degli altri attori”, che incide su tre distinti profili d'analisi che vengono qui di seguito evidenziati<sup>14</sup>.

Il principio di solidarietà può essere considerato quale parametro di legittimità degli atti adottati in materia di politica energetica dato che “l'Unione e gli Stati membri [devono] sforzarsi, nell'ambito dell'esercizio dei loro poteri in tale politica, di evitare di adottare misure che possano incidere sugli interessi dell'Unione e degli altri Stati membri in termini di sicurezza dell'approvvigionamento, redditività economica e politica, diversificazione delle fonti di approvvigionamento o fornitura al fine di assumere la responsabilità della loro interdipendenza e solidarietà di fatto”<sup>15</sup>.

Ma il principio di solidarietà può anche essere considerato come parametro d'interpretazione nell'applicazione degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione europea. Con riferimento al caso di specie, la sentenza in esame sottolinea come non basti esaminare i criteri previsti dall'art. 36, par. 1 della direttiva 2009/73 per giustificare deroghe agli obblighi di garantire l'accesso dei terzi alle reti ma sia necessario inquadrare tali deroghe nelle nozioni di “corretto funzionamento del mercato interno” e

---

<sup>13</sup> In particolare, lo Stato ricorrente nel ricorso per annullamento sosteneva che la decisione impugnata consentisse a Gazprom e alle entità del Gruppo Gazprom di reindirizzare attraverso le capacità del gasdotto *Nord Stream 1* nuovi volumi di gas sul mercato dell'Unione. A fronte di una crescita “non significativa” della domanda di gas naturale nell'Europa centrale, tale decisione avrebbe compromesso lo sfruttamento delle capacità di fornitura dei gasdotti concorrenti dell'*Opal*, vale a dire i gasdotti *Braterstwo* e *Yamal*, mettendo a rischio l'approvvigionamento del gas sul territorio polacco. Vedi punti 62-66 della sentenza in esame.

<sup>14</sup> Vedi punti 69-72 della sentenza in esame.

<sup>15</sup> Vedi punto 73 della sentenza in esame.

di “efficienza di funzionamento della rete regolamentata” che sono i presupposti per rendere efficace la solidarietà tra gli Stati membri<sup>16</sup>.

Infine, il principio di solidarietà è applicato dal Tribunale quale strumento di bilanciamento. A questo proposito, l’organo giurisdizionale dell’Unione europea precisa che la previsione di un obbligo di solidarietà energetica non implica che la politica dell’Unione in questo settore non debba produrre alcun impatto negativo sui particolari interessi energetici di uno Stato membro. In tale prospettiva, lo spirito di solidarietà enunciato dall’art. 194 TFUE si traduce in un obbligo per le istituzioni dell’Unione e gli Stati membri di “tener conto, nel contesto dell’attuazione di tale politica, degli interessi sia dell’Unione che dei diversi Stati membri e di bilanciare tali interessi in caso di conflitto”. Nel caso di specie, dunque, la Commissione avrebbe dovuto “valutare se la modifica del regime proposto dall’Autorità di regolazione tedesca potesse incidere sugli interessi energetici di altri Stati membri e, in tal caso, bilanciare tali interessi con l’interesse che detta modifica presentava per la Germania e, del caso, per l’Unione europea”<sup>17</sup>.

Nel dichiarare nulla la decisione della Commissione in merito alla decisione di modifica adottata dall’Autorità di regolazione tedesca, il Tribunale ha sottolineato come tale valutazione non avrebbe dovuto limitarsi agli effetti della messa in servizio del gasdotto *Opal* sulla sicurezza dell’approvvigionamento dell’Unione in generale, ma avrebbe dovuto tener conto degli effetti della modifica del regime operativo della rete sulla sicurezza di approvvigionamento degli altri Stati membri, nel caso di specie la Polonia, anche a medio termine al fine di soppesare questi effetti rispetto all’aumento della sicurezza di approvvigionamento a livello dell’Unione europea. Secondo il Tribunale, dunque, la nozione di solidarietà energetica rileva al contempo come parametro di legittimità degli atti adottati dalle istituzioni dell’Unione, criterio interpretativo per l’applicazione degli atti di diritto derivato e strumento di bilanciamento degli interessi coinvolti in tale delicato settore di competenza concorrente<sup>18</sup>.

La pronuncia in esame offre interessanti spunti di riflessione sulla dimensione interstatale del concetto di solidarietà che, qualora fosse accolta nella sentenza in secondo grado di giudizio della Corte di giustizia, potrebbe rappresentare un utile paradigma per superare il *deficit* di effettività delle politiche dell’Unione europea nei settori di competenza in cui appare più arduo il superamento dei particolarismi nazionali. Per pronunciarsi in tale

---

<sup>16</sup> Vedi punti 74-76 della sentenza in esame.

<sup>17</sup> Vedi punti 77 e 78 della sentenza in esame.

<sup>18</sup> Vedi punti 81-83 della sentenza in esame.



prospettiva bisognerà senza dubbio attendere la sentenza della Corte di giustizia sul tema. In tale fase, tuttavia, si può cercare di rintracciare “il filo rosso” che potrebbe mettere in relazione le diverse declinazioni della solidarietà nell’ordinamento giuridico dell’Unione europea, dando finalmente al concetto in esame una connotazione giuridica che valorizzi la sua dimensione costituzionale, politica e funzionale<sup>19</sup>.

E tale *trait d’union*, a mio avviso, potrebbe essere riconducibile alla natura delle competenze normative per le quali il concetto di solidarietà interstatale è enunciato, seppur in diverse accezioni e sfumature. Come già posto in rilievo, infatti, le basi giuridiche del Trattato di Lisbona che espressamente invocano la solidarietà interstatale a fondamento delle politiche dell’Unione europea concernono settori di competenza in cui si rilevano le maggiori difficoltà nell’elaborazione di politiche comuni a causa delle divergenze d’interessi fra Stati membri a dispetto degli obiettivi enunciati a livello sovranazionale. In tale prospettiva, ogni riferimento alla “solidarietà” o allo “spirito di solidarietà” presente nei trattati potrebbe essere inteso come espressione della consapevolezza di dover prevedere una nozione giuridica idonea a compensare la cautela che caratterizza il trasferimento di competenze normative nei settori in cui appare ancora preponderante il ruolo dalla volontà degli Stati membri nel dare forma alle politiche comuni.

Il settore dell’energia costituisce senza dubbio un campo per testare un’interpretazione della solidarietà interstatale quale nozione che non solo funge da orientamento delle politiche dell’Unione ma produce effetti giuridici rilevabili in sede giurisdizionale. In tal senso, appare interessante ricordare la peculiare articolazione fra Unione e Stati membri nella materia in esame e analizzare il modo in cui il principio in questione trova attuazione negli atti di diritto derivato adottati a livello sovranazionale.

3. L’art. 194 TFUE, introdotto dal Trattato di Lisbona, 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 l’interconnessione delle reti. La competenza normativa riconosciuta alle istituzioni dell’Unione europea, tuttavia, risulta “contingentata” dato che lo stesso art. 194 TFUE specifica che gli atti adottati a livello sovranazionale non possono “incidere sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti

---

<sup>19</sup> La sentenza del Tribunale è stata impugnata dinanzi alla Corte di giustizia in data 20 novembre 2019, C-848/19 P, *Germania c. Polonia*.

energetiche, la scelta tra le varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico”<sup>20</sup>.

La formulazione della base giuridica che riconosce la competenza normativa dell’Unione in materia di energia sicuramente rende ancora ardua l’individuazione della linea di demarcazione tra livello nazionale e sovranazionale nell’esercizio di detta competenza di tipo concorrente. L’adozione di un atto normativo in materia di energia a livello sovranazionale, infatti, deve rispettare non solo il principio di sussidiarietà previsto dall’art. 5 TUE 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>21</sup>.

In tal senso, il riferimento alla solidarietà interstatale può considerarsi uno strumento per far sì che le scelte discrezionali operate in materia dagli Stati membri non alterino il funzionamento del mercato interno dell’energia e non compromettano il perseguimento degli obiettivi comuni indicati dall’art. 194 TFUE. Una tale prospettiva d’analisi, peraltro, sembra trovare conferma anche negli atti di diritto derivato che sono stati recentemente adottati in materia di energia dalle istituzioni dell’Unione europea. Il recente pacchetto di misure che riformano il mercato interno dell’energia si pone in linea con l’orientamento espresso della Commissione europea secondo cui la solidarietà interstatale costituisce “una caratteristica fondamentale dell’appartenenza all’Unione” che risulta “indispensabile per ripartire e ridurre i rischi individuali di ciascun Stato membro” nei diversi profili in cui si sviluppa un mercato integrato dell’energia<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Per un commento all’art. 194 TFUE che riconosce la competenza normativa concorrente dell’Unione europea in materia di energia vedi: A. JOHNSTON, E. VAN DE MAREL, ‘*Ad Lucem?*’ *Interpreting the New EU Energy Provision and in Particular the Meaning of Art. 194 (2) TFUE*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2013, p. 181; K. HARALDSDÓTTIR, *The Limits for Exploitation of Energy Resources: Analysis of Article 194(2) TFUE*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2014, p. 208; M. MARLETTA, *Titolo XXI Energia*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, Milano, 2014, p. 1650; T.M. MOSCHETTA, *Energia*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell’Unione europea*, Padova, 2014, p. 1116.

<sup>21</sup> Sul principio di sussidiarietà nell’esercizio delle competenze concorrenti dell’Unione europea vedi: P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nell’ordinamento comunitario*, Napoli, 2000; O. PORCHIA, *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze? Il trattato di riforma e la ripartizione delle competenze*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2010, p. 631; C. FAVILLI, *Il principio di sussidiarietà nel diritto dell’Unione europea*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 2011, p. 257; S. PAPA, *Sussidiarietà, primazia comunitaria e sovranismi*, in *federalismi.it*, 2019.

<sup>22</sup> Vedi la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – secondo riesame strategico della politica energetica: piano d’azione dell’UE per la sicurezza e la solidarietà nel settore energetico, COM (2008) 0781 def. Sul punto vedi, G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri*, cit., p. 31.

Un primo profilo concerne la cooperazione tra gli Stati membri per prevenire, preparare e gestire le crisi nel settore energetico. Il regolamento 2019/941/UE esplicitamente afferma il superamento della dimensione nazionale della gestione e prevenzione delle crisi dell'energia elettrica mediante un quadro comune di norme e procedure coordinate volte a garantire una efficace collaborazione attraverso le frontiere e la realizzazione di una assistenza reciproca mediante misure previamente coordinate. Il ruolo di bilanciamento tra dimensione nazionale e sovranazionale svolto dal richiamo alla solidarietà si riscontra nell'ampio potere discrezionale che il regolamento in esame lascia agli Stati membri per concordare il contenuto di tali misure nel rispetto delle regole del mercato interno<sup>23</sup>.

Un secondo profilo concerne l'uso delle reti e l'auspicata realizzazione dell'*un-building* con l'effettivo “spacchettamento” delle attività di gestione, fornitura e generazione dell'energia elettrica. Anche in questo caso, la direttiva 2019/944/UE fa riferimento alla solidarietà interstatale per riconoscere alla Commissione europea il “diritto di fornire un parere in materia di certificazioni in relazione ad un proprietario di sistema di trasmissione o a un gestore del sistema di trasmissione che sia controllato da una o più persone di un Paese terzo o di Paesi terzi”<sup>24</sup>.

Un terzo profilo concerne la realizzazione di una *governance* dell'energia a livello sovranazionale. A questo riguardo rileva il regolamento 2018/1999/UE il cui art. 34 pone in capo agli Stati membri l'obbligo di “tenere in debita considerazione” le raccomandazioni rivolte dalla Commissione al fine di realizzare gli obiettivi dell'Unione “in uno spirito di solidarietà tra Stati membri e Unione e tra Stati membri”<sup>25</sup>. Parimenti la decisione 2017/684/UE rileva come “la Commissione dovrebbe inoltre avere la possibilità di attirare l'attenzione dello Stato membro interessato [alla conclusione di accordi intergovernativi e a strumenti non vincolanti con Paesi terzi nel settore dell'energia] sugli obiettivi pertinenti della politica energetica dell'Unione, sui principi di solidarietà tra gli Stati membri e

---

<sup>23</sup> Vedi il regolamento UE 2019/941 del 5 giugno 2019 sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2005/89/CE, in particolare ‘considerando’ 1, 3, 6, 35, 33, articoli 1 e 15, disponibile online.

<sup>24</sup> Vedi la direttiva 2019/944/UE del 5 giugno 2019 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/CE, disponibile online. In particolare ‘considerando’ n. 78.

<sup>25</sup> Vedi il regolamento 2018/1999/UE dell'11 dicembre 2018 sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima.

l'Unione, nonché sulle posizioni adottate in seno al Consiglio in merito alle politiche dell'Unione...<sup>26</sup>.

Un quarto profilo concerne l'obiettivo della sicurezza dell'approvvigionamento energetico. A questo riguardo, il regolamento 2017/1938 rileva come "solidarietà" e "fiducia" costituiscano "componenti necessarie della sicurezza energetica" e prevede misure per rendere i piani d'azione preventivi e i piani d'emergenza stabiliti dagli Stati membri coerenti con gli obiettivi dell'Unione dell'energia tra le quali figura un meccanismo di solidarietà<sup>27</sup>. L'art. 13 del regolamento citato, infatti, prevede un meccanismo di solidarietà per assicurare l'approvvigionamento di gas ai clienti protetti in uno Stato membro richiedente la cui attivazione ricade sullo Stato membro a esso connesso direttamente o per il tramite di un altro Stato membro<sup>28</sup>.

L'analisi che procede induce a rilevare come i più recenti atti normativi adottati dalle istituzioni dell'Unione europea in materia di politica energetica tendano a fare ricorso alla nozione di solidarietà quale antidoto per arginare potenziali azioni centrifughe nella realizzazione di una politica comune in considerazione dei divergenti interessi che connotano le relazioni tra Stati membri in materia e proiettare la politica energetica in una dimensione autenticamente sovranazionale. In tal senso, il riferimento alla solidarietà che si rinviene negli atti citati sembra svincolarsi da ipotesi di tipo emergenziale per divenire un parametro di riferimento per la condotta degli Stati membri e delle stesse istituzioni dell'Unione europea.

Nella medesima direzione sembra collocarsi la sentenza del Tribunale *Polonia c. Commissione*, in questa sede commentata, che per la prima volta offre un inquadramento della nozione di solidarietà in una prospettiva che trascende la tradizionale valenza "costituzionale", "politica" e "funzionale" a essa sinora riconosciuta. Come posto in rilievo, infatti, l'organo giurisdizionale dell'Unione europea per la prima volta pone la nozione in esame in una dimensione giuridica che ne valorizza il ruolo di parametro di legittimità e criterio di bilanciamento per valutare la congruità degli atti

---

<sup>26</sup> Vedi la decisione 2017/684 del 5 aprile 2017 che istituisce un meccanismo per lo scambio d'informazioni riguardo ad accordi intergovernativi e a strumenti non vincolanti fra Stati membri e Paesi terzi nel settore dell'energia (parentesi quadra aggiunta).

<sup>27</sup> Vedi il regolamento 2017/1938 del 25 ottobre 2017 concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas, disponibile online.

<sup>28</sup> A questo riguardo vedi anche la raccomandazione 2017/177 della Commissione 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'art. 13 del regolamento 2017/1938 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento del gas, disponibile online.

adottati dalle istituzioni dell'Unione europea rispetto agli obiettivi posti dall'art. 194 TFUE.

4. La difficoltà di inquadrare in termini esaustivi la solidarietà nelle molteplici declinazioni che derivano dalle disposizioni del Trattato richiede una riflessione che consenta di collocare la nozione in esame in una dimensione che vada oltre la triplice valenza costituzionale, politica e funzionale a essa sinora riconosciuta. A questo riguardo, la sentenza del Tribunale *Polonia c. Commissione* offre un interessante spunto di riflessione che consente di ricondurre il ricorso alla nozione di solidarietà interstatale alla configurazione delle competenze normative dell'Unione europea, soprattutto in quei settori in cui il trasferimento di competenze normative a livello sovranazionale appare fortemente condizionato dalla volontà degli Stati membri di mantenere ampi margini discrezionali in settori in cui rilevano importanti interessi nazionali.

La realizzazione della politica energetica dell'Unione europea costituisce senza dubbio un interessante caso di studio per testare la valenza giuridica della nozione di solidarietà interstatale che si realizza nell'uso della stessa quale parametro di legittimità degli atti adottati a livello nazionale e sovranazionale nonché quale criterio di bilanciamento tra gli interessi non sempre coincidenti degli Stati membri e dell'Unione europea. D'altro canto, i più recenti sviluppi normativi in materia sembrano tendere verso un progressivo superamento della dimensione emergenziale delle azioni intraprese in base alla nozione di solidarietà interstatale.

Chiaramente si tratta di una prospettiva di sviluppo che dovrà essere analizzata alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia sul tema e che dovrà trovare specifica conferma nella prassi istituzionale a livello nazionale e sovranazionale. D'altro canto, la nozione in esame potrebbe trovare proprio nella sua indeterminatezza di significato un margine di effettività che le consenta di produrre effetti riconoscibili a livello giurisdizionale. Laddove confermata questa interpretazione della nozione di "solidarietà" e "spirito di solidarietà" potrebbe costituire un comune denominatore nell'interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione nei settori in cui più immediata appare la necessità di coniugare la difesa delle prerogative statali con la realizzazione di obiettivi condivisi a livello sovranazionale.

## ABSTRACT

### *The Inter-state Solidarity in the European Union's Energy Policy: notes in the margin of the General Court Judgment Poland v. Commission*

Solidarity is a transversal concept in the European Union legal order which finds expression in numerous provisions of the Treaty. The difficulty of framing in univocal terms the solidarity – due to the multiple meanings that derive from the provisions of the Treaty – requires a reflection that allows the notion in question to be placed in a dimension that goes beyond the threefold constitutional, political and functional value hitherto recognized to it. In this regard, the judgment *Poland v. Commission*, issued by the General Court of the European Union, offers an interesting starting point for reflections which allows the use of the notion of inter-state solidarity to be brought back to the configuration of the European Union's regulatory competences, especially in those sectors where the transfer of regulatory competences at the supranational level appears to be strongly conditioned by the will of the Member States to maintain wide discretion on matters where important national interests are relevant.

### *La solidarietà interstatale nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione*

La solidarietà è un concetto trasversale nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea che trova espressione in numerose previsioni del Trattato. La difficoltà di tracciare in termini univoci il concetto di solidarietà richiede una riflessione che consenta di collocare la nozione in esame in una dimensione che vada oltre la valenza costituzionale, politica e funzionale a essa finora riconosciuta. A questo riguardo, la sentenza del Tribunale *Polonia c. Commissione* offre interessanti spunti di riflessione per ricondurre la nozione di solidarietà interstatale all'articolazione delle competenze normative dell'Unione europea soprattutto in quei settori in cui rilevano importanti questioni d'interesse a livello statale.