

Riflessioni sulla portata e limiti della competenza UE in materia di energia¹

di Gian Luigi Tosato

Abstract

Questo articolo esamina la portata e i limiti della competenza dell'Unione europea in materia di energia alla luce degli artt. 4 e 194 TFUE. L'autore contesta una lettura rigida dell'art. 194, par. 2, secondo comma, che riserverebbe in via esclusiva agli Stati membri la scelta del proprio mix energetico, mostrando che una tale interpretazione creerebbe paradossi normativi e svuoterebbe di significato la competenza concorrente attribuita all'Unione dall'art. 4. Attraverso una lettura sistematica delle disposizioni dei Trattati e l'applicazione di criteri ermeneutici consolidati, lo studio giunge alla conclusione che la competenza dell'Unione in materia di energia è ampia e che i limiti ad essa posti non ne pregiudicano l'esercizio. Gli ostacoli all'integrazione europea in questo settore non sono quindi legali, ma politici: all'Unione non mancano i poteri, bensì la volontà di esercitarli.

1. Introduzione: il problema e il contesto

Le critiche che Mario Draghi ha mosso in più sedi alla UE², accusata di non provvedere con urgenza a ridare competitività all'economia europea, si sono rivolte in particolare al settore dell'energia.

¹ Testo riveduto dell'intervento svolto durante il seminario di Astrid su *Energia per l'Europa 2025: la governance europea*, svoltosi il 17 settembre 2025, dedicato alla discussione del paper di Claudio De Vincenti, Alfredo Macchiati e Pippo Ranci, pubblicato in *Astrid Rassegna*, n. 6/2025. Il paper è stato discusso in tre distinti seminari: il 28 maggio 2025 su *Energia per l'Europa 2025: mercato e reti*, il 26 giugno 2025 su *Energia per l'Europa 2025: le politiche per l'energia e quelle per il clima* e il 17 settembre 2025 su *Energia per l'Europa 2025: la governance europea*.

² Da ultimo nei discorsi tenuti al Meeting di Rimini 2025 (“*Quale orizzonte per l'Europa*”) e a Oviedo il 24 ottobre 2025, in occasione della consegna del Princess of Asturias Award for International Cooperation (“*The Pragmatic*” *Federalist Doctrine*”).

In effetti, malgrado una serie di misure recenti dell'Unione³, l'integrazione europea di questo settore risulta ancora largamente incompiuta. Lo esemplificano – fra l'altro - la persistente diversificazione dei mercati nazionali, infrastrutture di rete insufficienti, carenza di procedure di acquisto in comune, prezzi dell'energia che penalizzano le imprese europee, investimenti inadeguati in vista della transizione verde⁴.

Nella situazione ora descritta subentra un interrogativo. Viene da chiedersi se un appropriato dispiegarsi della politica energetica dell'Unione non trovi ostacoli di carattere legale, a causa dei limiti alla competenza ad essa attribuita dagli attuali Trattati. E' a questo interrogativo che sono dedicate le riflessioni che seguono.

2. Il quadro normativo: gli artt. 4 e 194 TFUE

L'energia ha fatto ingresso nel sistema giuridico europeo con il Trattato di Lisbona. In precedenza non formava oggetto di disposizioni ad essa specificamente dedicate. Il che non significa che anche prima di Lisbona non siano stati presi provvedimenti riguardanti l'energia. E' avvenuto solo che per la loro adozione si è fatto ricorso a competenze della UE relative ad altri settori⁵.

Nel Trattato di Lisbona l'energia fa la sua comparsa in due apposite disposizioni, rispettivamente gli articoli 4 e 194 TFUE. Ai sensi dell'art. 4 l'energia rientra fra le materie sulle quali è conferita all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati Membri (SM). A sua volta l'art. 194 determina la portata della competenza così attribuita all'Unione.

Il par. 1 dell'art. 194 indica gli obiettivi a cui deve mirare la politica energetica dell'Unione e che sono da perseguire in “spirito solidaristico”. Il successivo par. 2 si articola in due commi: il primo stabilisce che le misure per conseguire gli obiettivi del par. 1 sono adottate con ricorso alla procedura legislativa ordinaria; il secondo dispone che “tali misure non incidono sul diritto di uno Stato membro di determinare

³ Ad esempio, il recente regolamento 2024/1747 del 13 giugno 2024 sul miglioramento dell'assetto del mercato elettrico dell'Unione e la direttiva 2023/2413 dell'18 ottobre 2023 sulla promozione dell'energia da fonti rinnovabili.

⁴ Vedi al riguardo il Rapporto di E. Letta, *Much More Than a Market*, dell'aprile 2024, p. 61 ss. e quello di M. Draghi, *The future of the European competitiveness*, del settembre 2024, part. B, p. 4 ss.

⁵ Più spesso si è utilizzata la competenza *ex art.* 95 TCE (ora 114 TFUE). Vedi una serie di provvedimenti del 2009: regolamenti 713, 714 e 715/2009 e direttive 2009/72 e 73.

le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico”.

3. II problemi interpretativi dell’art. 194.2.2

La norma appena citata solleva delicati problemi interpretativi⁶. In effetti essa si presta a essere intesa nel senso che per tutto quello che attiene la scelta, esercizio e approvvigionamento delle proprie fonti energetiche è riservata agli SM una competenza esclusiva e assoluta, con conseguente preclusione di qualsiasi intervento dell’Unione al riguardo.

Una siffatta interpretazione trova qualche sostegno nella formulazione letterale della norma, dove si legge che le misure adottate dall’Unione “non incidono” sulle questioni riservate allo Stato. Come suggerito dal testo inglese dell’art. 194⁷, la dizione “non incidono” può essere letta nel senso che le misure europee “non debbono incidere” su dette questioni; in altre parole, che esiste un obbligo dell’Unione di astenersi dal farlo.

A sostegno della medesima interpretazione possono anche richiamarsi alcune decisioni dei giudici europei, in cui si è discusso della legittimità di aiuti di stato per lo sviluppo di reattori nucleari. Si tratta delle sentenze del Tribunale nei casi *Hinkley Point* e *Paks II*⁸, confermate in appello dalla Corte di giustizia⁹, in cui si rinviene l’affermazione che ogni Stato membro deve ritenersi libero di determinare la composizione del proprio mix energetico¹⁰.

Non sembra, peraltro, che queste pronunce abbiano valore decisivo, perché si riferiscono all’assenza di vincoli per gli Stati, non di limiti alla competenza dell’Unione¹¹.

⁶ Sui quali vedi più di recente K. Huhta, *The scope of State sovereignty under article 194 (2) and the evolution of EU competences in the energy sector*, in *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 70, 2021, p. 991 ss.; T. G. Iliopoulos, *The Role and Competence of the EU in the Area of Supportive Financing Policies for Renewable Energy Projects*, in *European Papers*, vol. 9, 2024, p.1268 ss. A questi lavori si rinvia per le citazioni della letteratura precedente.

⁷ Nella versione inglese si legge che le misure in questione “shall not affect [...]”.

⁸ Sentenze del Tribunale del 12.7.2018 (caso T-356/15) e del 30.7. 2022 (caso T-101/18).

⁹ Sentenze della Corte del 22.9.2020 (caso C-194/18 P) e dell’11.9.2025 (caso C-59/23 P).

¹⁰ Vedi in particolare il punto 97 della sentenza del Tribunale del 30.7.2022 sopra citata (in nota 8).

¹¹ Nello stesso senso T. G. Iliopoulos, cit., p. 1289. Questo a. osserva giustamente che le sentenze sopra citate fanno richiamo dell’art. 194.2.2 solo per legittimare iniziative degli Stati membri, non per contestare la legittimità di iniziative dell’Unione.

4. Gli effetti paradossali di una interpretazione rigorosa

E' agevole rendersi conto che, se si dovesse aderire all'interpretazione ora prospettata nei termini più rigorosi, si verrebbe a creare una situazione per molti versi paradossale. Risulterebbe infatti difficile rendere compatibile il par.1 con il par. 2.2 dell'art.194.

Il par. 1 attribuisce all'Unione una competenza praticamente senza limiti in materia di energia. Gli obiettivi ad essa assegnati si estendono a tutti gli aspetti più rilevanti del settore: funzionamento del relativo mercato, sicurezza degli approvvigionamenti, risparmio ed efficienza energetica, sviluppo di energie nuove e rinnovabili, promozione di reti interconnesse. Per di più (sempre ai sensi del par. 1) questi obiettivi devono essere perseguiti tenendo conto delle esigenze ambientali.

E' inevitabile che, nell'esercizio di una competenza di tale portata, l'Unione adotti misure che incidono sulla riserva agli SM di cui al par. 2.2. Si pensi, per fare un esempio, alla promozione delle energie rinnovabili. I provvedimenti dell'Unione a ciò finalizzati assumono una indubbia rilevanza sulla scelta degli SM in ordine al proprio mix energetico e ai relativi approvvigionamenti.

Se dunque la riserva del par. 2.2 dovesse essere considerata nei termini più rigorosi, se ne conseguisse una competenza esclusiva degli SM, la competenza dell'Unione ne sarebbe fortemente pregiudicata o del tutto azzerata per certi aspetti. Infatti, l'Unione dovrebbe astenersi da qualsiasi intervento comunque suscettibile di incidere nella sfera riservata agli SM; se lo facesse, i suoi atti risulterebbero illegittimi e quindi esposti a impugnative da parte degli SM.

Di qui, il verificarsi della situazione paradossale di cui si è detto. In primo luogo, uno stesso articolo conterrebbe due disposizioni fra di loro contraddittorie, vanificando il par. 2.2 quanto stabilito nel par. 1; in secondo luogo, agli SM risulterebbe attribuita una competenza largamente esclusiva in materia di energia in diretto contrasto con l'art. 4 TFUE, che viceversa conferisce all'Unione una competenza concorrente con quella degli SM; in terzo luogo, l'Unione verrebbe ad avere dopo Lisbona una posizione deteriorata rispetto a quella precedente, di contro alle chiare intenzioni degli autori del nuovo Trattato.

In effetti, prima di Lisbona l'Unione era sprovvista di una propria autonoma base di competenza in materia di energia. Questo non le ha, tuttavia, impedito di intervenire in questo settore, utilizzando altre competenze ad essa esplicitamente attribuite; e

questo ha potuto realizzare senza particolari limiti alla sua azione. Con Lisbona, attraverso l'inserimento della nuova specifica base di competenza, si è inteso evidentemente rafforzare la presenza dell'Unione in questo settore. Ma si sarebbe raggiunto il risultato opposto in forza del par. 2.2 dell'art. 194, se si dovesse accedere all'interpretazione di questa norma nei termini sopra discussi.

5. Il richiamo dell'art. 192.2.c TFUE

A superare le incongruenze ora descritte e ricondurre l'art. 194 ad un quadro normativo più compatibile, vengono in ausilio talune indicazioni contenute nello stesso testo di questa disposizione.

Una prima indicazione si trova nell'art. 194.2.1, dove - come già accennato - si stabilisce che le misure in materia di energia sono adottate dall'Unione con procedura legislativa ordinaria. Avremo modo di tornare in seguito su questo *modus procedendi*. Interessa ora richiamare l'attenzione sulla frase iniziale della norma in esame: "Fatte salve altre disposizioni dei Trattati". Questa riserva lascia chiaramente intendere che interventi dell'Unione in materia di energia possono trovare la loro base giuridica non solo nell'art. 194, ma anche in altre norme dei Trattati. Come del resto avvenuto prima di Lisbona, in assenza di una disposizione analoga all'art. 194.

Una conferma nella medesima direzione si trova d'altra parte nell'art. 194.2.2.; in questo caso rileva la frase conclusiva della norma, che recita: "fatto salvo l'articolo 192, paragrafo 2, lettera c)". Non si tratta di una riserva di poca importanza ai fini della nostra indagine. La norma così richiamata - che rientra nella sezione del Trattato dedicata all'ambiente - dispone infatti che il Consiglio all'unanimità, con procedura legislativa speciale, può deliberare "misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo".

Risulta così confermato che interventi dell'Unione nel settore dell'energia possono basarsi anche sulla competenza ad essa attribuita in materia di ambiente. Non solo: risulta altresì in modo esplicito che non esiste una competenza esclusiva degli Stati membri a decidere sulla gestione del proprio mix energetico; sulla stessa può intervenire anche l'Unione in base all'art. 192.2.c. Anche rispetto a questa norma, sui suoi aspetti procedurali avremo modo di tornare in seguito.

6. Altre basi giuridiche rilevanti: artt. 114, 122, 172 TFUE

L'apertura dell'art. 194.2.1 ad altre competenze dell'Unione rilevanti in tema di energia non si esaurisce a quella in materia di ambiente. Ad essa sono subito da aggiungere le competenze conferite all'Unione dagli articoli 114, 122 e 172 TFUE, per menzionare i casi di maggiore interesse¹².

L'art. 114 abilita l'Unione ad armonizzare le legislazioni nazionali che incidono sul funzionamento del mercato interno. Il legislatore europeo ha fatto (e continua a fare) largo uso di questo potere, che consente di intervenire in qualsiasi settore, compreso evidentemente quello dell'energia. Anche per questa via si apre dunque la possibilità per l'Unione di incidere sulla gestione del mix energetico degli Stati membri; e non va trascurato che le decisioni *ex art.* 114 sono prese con procedura legislativa ordinaria, dunque a semplice maggioranza.

Passando all'art. 122, è ben noto che questa norma consente all'Unione di intervenire per fare fronte a situazioni eccezionali. Queste possono essere causate dalle circostanze più varie, che coinvolgono spesso il settore dell'energia (come evidenzia la crisi Ucraina). Del resto, è lo stesso art. 122 a fare esplicito riferimento all'ipotesi di gravi difficoltà negli approvvigionamenti energetici. Il potere di attivare l'art. 122 spetta al Consiglio, che decide a maggioranza.

Nel caso della competenza dell'Unione fondata sull'art. 172, il collegamento al settore dell'energia è del tutto esplicito. Questa norma rientra nella sezione del Trattato dedicata alle reti transeuropee; le misure, che su di essa si basano, mirano a favorire lo sviluppo e l'interconnessione delle reti nazionali in materia di trasporti, telecomunicazioni ed energia. Un obiettivo – si osservi – non diverso da quello assegnato all'Unione dall'art.194.1 con riguardo specifico alla politica energetica. Le misure *ex art.* 172 sono adottate con procedura legislativa ordinaria.

7. La natura derogatoria dell'art. 194.2.2: sua interpretazione restrittiva

La pluralità di basi di competenza ora descritta evidenzia l'ampia sfera di azione assegnata all'Unione nel campo dell'energia.

L'art. 194, in quanto *lex specialis*, dovrebbe costituire in principio la base preferita. Ma – come insegna la giurisprudenza europea – occorre individuare contenuto, scopo

¹² Sull'esistenza di una pluralità di basi di competenza in materia di energia vedi anche T. G. Iliopoulos, cit. p.1281 ss.

e centro di gravità delle misure da adottare¹³. E se esse riguardano principalmente questioni relative al funzionamento del mercato energetico, ovvero l'interoperabilità di infrastrutture transfrontaliere o esigenze di natura ambientale, o che sono determinate da situazioni di emergenza saranno piuttosto da utilizzare le disposizioni degli articoli 114, 122, 172 e 192. Né è da escludere che si proceda a un loro uso cumulativo con l'art. 194.

A fronte di una competenza dell'Unione così estesa, e a prescindere dai problemi di coordinamento che ne conseguono, è il caso di tornare ora sul problema centrale relativo alla riserva di competenza statale stabilita nell'art. 194.2.2. Come già rimarcato, una interpretazione ampia di questa norma, avrebbe un effetto dirompente. E' infatti inevitabile che le misure prese dall'Unione abbiano in larga parte una qualche incidenza sul mix energetico degli Stati membri. Pertanto, se a questi ultimi dovesse spettare una competenza esclusiva al riguardo, l'azione dell'Unione in materia di energia ne risulterebbe gravemente compromessa. Ma non era questa l'intenzione degli autori del Trattato di Lisbona e, tanto meno, questo risponderebbe alle esigenze dei tempi attuali¹⁴.

Un'interpretazione drastica dell'art. 192.2.2 è tuttavia superabile. Lo è non solo per evitare le conseguenze paradossali illustrate in precedenza, ma anche in forza di normali criteri ermeneutici.

In effetti, la norma in esame introduce una deroga alla competenza dell'Unione ex art. 194.1, che, in quanto deroga, va interpretata in modo restrittivo¹⁵. A questo si aggiunge che l'art. 194.2.2 fa espressamente salvo quanto dispone l'art. 192.2.c. Il richiamo a questa norma rende improponibile qualsiasi idea di competenza statale esclusiva, dato che essa legittima l'Unione a varare misure con incidenza sensibile sul mix energetico di uno Stato membro, sia pure attraverso una procedura decisionale aggravata.

¹³ Per una accurata rassegna della giurisprudenza dei giudici europei al riguardo vedi, per tutti, L. Daniele, *Diritto dell'Unione Europea*, 7° ed., Milano 2020, p.118 ss.

¹⁴ Per una considerazione analoga vedi T. G. Iliopoulos p. 1288 e autori ivi citati in nota 88.

¹⁵ Sul punto vedi K. Huhta, cit., p.1007 ss.

8. Tipologie di misure e procedure decisionali

E' possibile ora fare il punto sui limiti che la competenza dell'Unione incontra con riguardo alle questioni attinenti al mix energetico degli SM.

Occorre effettuare una distinzione fra le misure adottabili dall'Unione. Ve ne sono alcune suscettibili di precludere qualsiasi libertà di scelta a livello statale: ad esempio, un divieto assoluto di installare centrali nucleari; altre misure possono incidere in maniera sensibile sulle decisioni degli Stati, ma non sono preclusive delle medesime: ad esempio, in tema di localizzazione delle fonti di energia eolica; altre misure ancora – ed è questa la grande maggioranza – hanno bensì una qualche incidenza sul mix elettrico statale, ma non tale da potersi considerare sensibile.

La distinzione ora delineata ha una rilevanza normativa diretta. La prima categoria di misure fuoriesce dalla competenza dell'Unione, in quanto esiste una riserva assoluta a favore degli SM. Eventuali interventi dell'Unione in questo ambito devono considerarsi illegittimi e, come tali, suscettibili di contestazione davanti alla Corte di giustizia. Con riguardo alla seconda categoria, l'Unione non è priva di competenza, ma la può esercitare unicamente con procedura legislativa speciale, vale a dire ci vuole una delibera all'unanimità del Consiglio (il Parlamento europeo è solo consultato). La terza categoria non va incontro a particolari restrizioni: sulle relative questioni l'Unione può deliberare liberamente con procedura legislativa ordinaria, e quindi con decisione a maggioranza del Parlamento insieme al Consiglio.

Resta naturalmente discutibile la qualifica di una certa misura: se essa abbia un effetto preclusivo di qualsiasi scelta statale, ovvero un'incidenza solo sensibile o di rilievo minore. La questione potrà essere meglio chiarita dai giudici europei, che sul punto non si sono pronunciati fin qui in modo diretto¹⁶. Va comunque tenuto presente che, a fronte della competenza conferita all'Unione in materia di energia, i limiti ad essa apportati costituiscono deroghe da interpretarsi - come tali – in modo restrittivo. Pertanto, in assenza di chiare evidenze in senso contrario, le decisioni dell'Unione dovrebbero assumersi prive di effetti “preclusivi” o “sensibili” e dunque adottabili liberamente, con il pieno concorso del Parlamento europeo.

¹⁶ Vedi sopra par. 3.

9. Conclusione: competenza dell'UE e volontà politica

Le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti offrono una ricostruzione equilibrata della competenza concorrente attribuita all'Unione e agli Stati membri in materia di energia.

Come abituale nei casi di competenza concorrente, l'Unione è chiamata a svolgere un ruolo primario, che si esplica con riguardo a tutti gli aspetti del settore, compreso il mix energetico degli Stati membri. L'interesse speciale di ogni Stato membro per il proprio mix energetico non è tuttavia privo di tutela. Come si è visto, l'Unione è del tutto bloccata in certi casi oppure può procedere solo con il consenso di tutti i governi nazionali (delibera all'unanimità del Consiglio). Si tratta tuttavia di casi in qualche modo eccezionali, al di fuori dei quali l'azione europea può svilupparsi liberamente. Quanto precede non lascia dubbi sulla risposta da dare all'interrogativo che ci siamo posti all'inizio del lavoro. Se l'integrazione europea nel campo dell'energia procede in modo troppo lento e carente, come lamentato da Mario Draghi, questo non dipende da ostacoli di natura legale, bensì dalle persistenti divisioni politiche degli Stati membri. La conclusione è semplice: all'Unione non fanno difetto i necessari poteri, ma la volontà politica di esercitarli.

Reflections on the Scope and Limits of EU Competence in Energy Matters¹⁷

Gian Luigi Tosato

Abstract

This paper examines the scope and limits of the competence of the European Union in energy matters in light of Articles 4 and 194 TFEU. The author challenges a rigid reading of Article 194, paragraph 2, second subparagraph, which would reserve exclusively to Member States the choice of their energy mix, showing that such an interpretation would create normative paradoxes and contradict the concurrent nature of the competence attributed to the Union under Article 4. Through a systematic reading of Treaty provisions and the application of established interpretative criteria, the conclusion is reached that the Union's competence in energy matters is broad and that any limits set to it do not prejudice its implementation. Thus, the obstacles to the European integration of this sector are not legal but political: the Union does not lack powers, but rather the will to exercise them.

1. Introduction: the problem and the context

The criticisms that Mario Draghi has made in various forums against the EU¹⁸, accused of failing to urgently restore competitiveness to the European economy, have been directed particularly at the energy sector.

¹⁷ Revised text of the speech given during the Astrid seminar on *Energy for Europe 2025: the European Governance*, held on 17 September 2025, dedicated to the discussion of the paper by Claudio De Vincenti, Alfredo Macchiati and Pippo Ranci, published in *Astrid Rassegna*, no. 6/2025.

¹⁸ Most recently in speeches given at the Meeting of Rimini 2025 ("What Horizon for Europe") and in Oviedo on October 24, 2025, on the occasion of receiving the Princess of Asturias Award for International Cooperation ("The Pragmatic Federalist Doctrine").

Indeed, despite a series of recent Union measures¹⁹, European integration of this sector remains largely incomplete. This is exemplified, among other things, by the persistent diversification of national markets, insufficient network infrastructure, lack of joint procurement procedures, energy prices that penalize European businesses, and inadequate investments in view of the green transition²⁰.

In the situation now described, a question arises. One wonders whether an appropriate deployment of the Union's energy policy encounters obstacles of a legal nature, due to limits on the competence attributed to it by the current Treaties. It is to this question that the following reflections are dedicated.

2. The Treaty Framework: Articles 4 and 194 TFEU

Energy entered the European legal system with the Treaty of Lisbon. Previously, it was not the subject of provisions specifically dedicated to it. This does not mean that even before Lisbon, measures concerning energy were not taken. It only happened that for their adoption, recourse was made to EU competences relating to other sectors²¹.

In the Treaty of Lisbon, energy makes its appearance in two specific provisions, respectively Articles 4 and 194 TFEU. Pursuant to Article 4, energy falls among the matters on which the Union is conferred a competence concurrent with that of the Member States. In turn, Article 194 determines the scope of the competence thus attributed to the Union.

¹⁹ For example, the recent Regulation 2024/1747 of June 13, 2024 on improving the structure of the Union electricity market and Directive 2023/2413 of October 18, 2023 on the promotion of energy from renewable sources.

²⁰ See in this regard the Report by E. Letta, *Much More Than a Market*, of April 2024, p. 61 et seq. and that of M. Draghi, *The future of European competitiveness*, of September 2024, part B, p. 4 et seq.

²¹ Most often the competence under Article 95 TEC (now 114 TFEU) was used. See a series of measures from 2009: Regulations 713, 714 and 715/2009 and Directives 2009/72 and 73.

Paragraph 1 of Article 194 indicates the objectives to which the Union's energy policy must aim and which are to be pursued in a "spirit of solidarity". The subsequent paragraph 2 is divided into two subparagraphs: the first establishes that measures to achieve the objectives of paragraph 1 are adopted using the ordinary legislative procedure; the second provides that "such measures do not affect a Member State's right to determine the conditions for exploiting its energy resources, its choice between different energy sources and the general structure of its energy supply".

3. Interpretative problems of article 194.2.2

The norm just cited (Article 194.2.2) raises delicate interpretative problems²². Indeed, it lends itself to being understood in the sense that for everything pertaining to the choice, exercise and supply of its own energy sources, Member States are reserved an exclusive and absolute competence, with the consequent preclusion of any intervention by the Union.

Such an interpretation finds some support in the literal formulation of the norm, where it is read that measures adopted by the Union "do not affect" matters reserved to the State. As suggested by the English text of Article 194²³, the phrase "do not affect" can be read in the sense that European measures "must not affect" said matters; in other words, that there exists an obligation for the Union to refrain from doing so.

In support of the same interpretation, one can also cite certain decisions by European judges, in which the legitimacy of state aid for the development of nuclear reactors was discussed. These are the judgments of the Tribunal in the

²² On which see more recently K. Huhta, The scope of State sovereignty under article 194(2) and the evolution of EU competences in the energy sector, in *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 70, 2021, p. 991 et seq.; T. G. Iliopoulos, The Role and Competence of the EU in the Area of Supportive Financing Policies for Renewable Energy Projects, in *European Papers*, vol. 9, 2024, p. 1268 et seq. Reference is made to these works for citations of previous literature.

²³ In the English version it reads that the measures in question "shall not affect [...]".

Hinkley Point and Paks II cases²⁴, confirmed on appeal by the Court of Justice²⁵, in which one finds the assertion that each Member State must be considered free to determine the composition of its own energy mix²⁶.

It does not seem, however, that these rulings have decisive value, because they refer to the absence of constraints on States, not limits on the Union's competence²⁷.

4. The paradoxical effects of a rigorous interpretation

It is easy to realize that, if one were to adhere to the interpretation now proposed in the most rigorous terms, a situation would be created that is paradoxical in many respects. It would indeed be difficult to make paragraph 1 compatible with paragraph 2.2 of Article 194.

Paragraph 1 attributes to the Union a practically unlimited competence in energy matters. The objectives assigned to it extend to all the most relevant aspects of the sector: functioning of the relevant market, security of supply, energy savings and efficiency, development of new and renewable energies, promotion of interconnected networks. Moreover (still pursuant to paragraph 1) these objectives must be pursued taking into account environmental requirements.

It is inevitable that, in the exercise of a competence of such scope, the Union will adopt measures that affect the reservation to Member States referred to in paragraph 2.2. Consider, for example, the promotion of renewable energies. The

²⁴ Judgments of the Tribunal of July 12, 2018 (case T-356/15) and of July 30, 2022 (case T-101/18).

²⁵ Judgments of the Court of September 22, 2020 (case C-194/18 P) and of September 11, 2025 (case C-59/23 P).

²⁶ See in particular point 97 of the Tribunal's judgment of July 30, 2022 cited above (note 8).

²⁷ In the same sense T. G. Iliopoulos, cited, p. 1289. This author rightly observes that the judgments cited above refer to Article 194.2.2 only to legitimize initiatives by Member States, not to contest the legitimacy of Union initiatives.

Union's measures aimed at this have an undoubted relevance on the choices of Member States regarding their own energy mix and related supplies.

If therefore the reservation of paragraph 2.2 were to be considered in the most rigorous terms, if an exclusive competence of Member States were to result from it, the Union's competence would be severely prejudiced or completely nullified in certain aspects. Indeed, the Union would have to refrain from any intervention in any way susceptible to affecting the sphere reserved to Member States; if it did so, its acts would be illegitimate and therefore exposed to challenges by Member States.

Hence, the occurrence of the paradoxical situation mentioned above. First, the same article would contain two mutually contradictory provisions, paragraph 2.2 nullifying what is established in paragraph 1; second, Member States would be attributed a largely exclusive competence in energy matters in direct contrast with Article 4 TFEU, which on the contrary confers on the Union a competence concurrent with that of Member States; third, the Union would come to have after Lisbon a deteriorated position compared to the previous one, contrary to the clear intentions of the authors of the new Treaty.

Indeed, before Lisbon, the Union lacked its own autonomous basis of competence in energy matters. This did not, however, prevent it from intervening in this sector, using other competences explicitly attributed to it; and it was able to achieve this without particular limits to its action. With Lisbon, through the insertion of the new specific basis of competence, it was evidently intended to strengthen the Union's presence in this sector. But the opposite result would have been achieved by virtue of paragraph 2.2 of Article 194, if one were to accept the interpretation of this norm in the terms discussed above.

5. The reference to article 192.2.c TFEU

To overcome the inconsistencies just described and to bring Article 194 back to a more coherent normative framework, some guidance can be found within the very text of this provision itself.

A first indication appears in Article 194(2), paragraph 1, where—as already mentioned—it is established that measures concerning energy are to be adopted by the Union through the ordinary legislative procedure. We shall return later to this procedural aspect. For now, it is worth noting the opening phrase of the provision: “*Without prejudice to other provisions of the Treaties.*” This reservation clearly implies that Union action in the field of energy may find its legal basis not only in Article 194, but also in other Treaty provisions—as was the case before the Lisbon Treaty, in the absence of a provision analogous to Article 194.

Further confirmation in this direction is found in Article 194(2), paragraph 2. In this case, the relevant portion is the closing sentence of the provision, which reads: “*without prejudice to Article 192(2)(c).*” This is not a clause of minor importance for our purposes. The referenced provision—belonging to the section of the Treaty dedicated to environmental policy—stipulates that the Council, acting unanimously under a special legislative procedure, may adopt “*measures significantly affecting a Member State’s choice between different energy sources and the general structure of its energy supply.*”

It is thus confirmed that Union action in the energy sector may also rely on the competence conferred upon it in environmental matters. Moreover, it explicitly follows that Member States do not hold exclusive competence over the management of their own energy mix; the Union may also intervene under Article 192(2)(c). We shall return later to the procedural aspects of this provision.

6. Other relevant legal bases: articles 114, 122, and 172 TFEU

The opening clause of Article 194(2), paragraph 1, allowing recourse to other Union competences relevant to energy, is not limited to the environmental field. It must also include the powers conferred on the Union by Articles 114, 122, and 172 TFEU, which are among the most significant cases²⁸.

Article 114 empowers the Union to harmonize national laws affecting the functioning of the internal market. The European legislator has made (and

²⁸ On the existence of a plurality of bases of competence in energy matters see also T. G. Iliopoulos, cited p. 1281 et seq.

continues to make) extensive use of this power, which enables intervention in any sector—including energy. Thus, through this route as well, the Union may influence Member States’ management of their energy mix; it should be noted that decisions under Article 114 are adopted through the ordinary legislative procedure, by simple majority.

As for Article 122, it is well known that this provision allows the Union to act in response to exceptional circumstances. These may arise from a wide variety of causes, often involving the energy sector (as demonstrated by the Ukrainian crisis). Indeed, Article 122 itself explicitly refers to situations of severe difficulties in energy supply. The power to invoke Article 122 lies with the Council, which decides by majority.

In the case of Union competence based on Article 172, the link with the energy sector is entirely explicit. This provision falls within the section of the Treaty devoted to trans-European networks; the measures adopted under it aim to promote the development and interconnection of national networks in transport, telecommunications, and energy. An objective, it should be noted, not unlike that assigned to the Union by Article 194.1 with regard to energy policy. Measures under Article 172 are adopted through the ordinary legislative procedure.

7. The derogatory nature of Article 194.2.2: its restrictive interpretation

The plurality of competences just described highlights the broad scope of Union action in the energy field.

Article 194, as a *lex specialis*, should in principle constitute the preferred legal basis. However—as established by European case law—it is necessary to determine the content, purpose, and center of gravity of the measures to be adopted²⁹. If these concern primarily the functioning of the energy market, the interoperability of cross-border infrastructures, environmental needs, or are driven by emergency situations, then Articles 114, 122, 172, and 192 will be the more appropriate bases. Nor can one exclude the possibility of their cumulative use alongside Article 194.

²⁹ For an accurate review of the case law of the European judges in this regard see, for all, L. Daniele, *Law of the European Union*, 7th ed., Milan 2020, p. 118 et seq.

In the face of such an extensive Union competence, and regardless of the coordination problems that ensue, it is appropriate to return now to the central problem relating to the reservation of state competence established in Article 194.2.2. As already noted, a broad interpretation of this norm would have a disruptive effect. It is indeed inevitable that measures taken by the Union have to a large extent some impact on the energy mix of Member States. Therefore, if the latter were to have exclusive competence in this regard, the Union's action in energy matters would be seriously compromised. But this was not the intention of the authors of the Treaty of Lisbon and, even less, would this respond to the needs of current times³⁰.

A drastic interpretation of Article 194.2.2 is however surmountable. It is so not only to avoid the paradoxical consequences illustrated previously, but also by virtue of normal interpretative criteria.

Indeed, the norm in question introduces a derogation from the Union's competence under Article 194.1, which, as a derogation, must be interpreted restrictively³¹. To this is added that Article 194.2.2 expressly saves what Article 192.2.c provides. The reference to this norm makes any idea of exclusive state competence untenable, given that it legitimizes the Union to issue measures with significant impact on the energy mix of a Member State, albeit through an aggravated decision-making procedure.

8. Types of measures and decision-making procedures

It is now possible to take stock of the limits that the Union's competence encounters with regard to matters relating to the energy mix of Member States.

It is necessary to make a distinction between the measures that can be adopted by the Union. There are some that are likely to preclude any freedom of choice at the state level: for example, an absolute prohibition on installing nuclear power

³⁰ For a similar consideration see T. G. Iliopoulos p. 1288 and authors cited there in note 88.

³¹ On this point see K. Huhta, cited, p. 1007 et seq.

plants; other measures may significantly affect the decisions of States, but are not preclusive of the same: for example, regarding the location of wind energy sources; still other measures, and this is the great majority, do have some impact on the state energy mix, but not such as to be considered significant.

The distinction now outlined has direct normative relevance. The first category of measures falls outside the Union's competence, as there exists an absolute reservation in favor of Member States. Any Union interventions in this area must be considered illegitimate and, as such, subject to challenge before the Court of Justice.

With regard to the second category, the Union is not without competence, but can exercise it only with a special legislative procedure, that is, a decision by the Council by unanimity is required (the European Parliament is only consulted). The third category does not encounter particular restrictions: on the related matters, the Union can deliberate freely with the ordinary legislative procedure, and therefore with a decision by majority of the Parliament together with the Council.

The qualification of a certain measure naturally remains debatable: whether it has a preclusive effect on any state choice, or an impact that is only significant or of lesser importance. The matter may be better clarified by the European judges, who on this point have not pronounced themselves directly until now³². It should however be kept in mind that, in the face of the competence conferred on the Union in energy matters, the limits brought to it constitute derogations to be interpreted, as such, restrictively. Therefore, in the absence of clear evidence to the contrary, Union decisions should be assumed to be without "preclusive" or "significant" effects and therefore freely adoptable, with the full participation of the European Parliament.

³² See above par. 3.

9. Conclusions: EU competence and political will

The considerations made in the previous paragraphs offer a balanced reconstruction of the concurrent competence attributed to the Union and Member States in energy matters.

As usual in cases of concurrent competence, the Union is called upon to play a primary role, which is exercised with regard to all aspects of the sector, including the energy mix of Member States. The special interest of each Member State in its own energy mix is not, however, without protection. As we have seen, the Union is completely blocked in certain cases or can proceed only with the consent of all national governments (decision by the Council by unanimity). However, these are cases that are somewhat exceptional, outside of which European action can develop freely.

The foregoing leaves no doubt about the answer to be given to the question we posed at the beginning of the work. If European integration in the field of energy proceeds too slowly and inadequately, as lamented by Mario Draghi, this does not depend on obstacles of a legal nature, but rather on the persistent political divisions of Member States. The conclusion is simple: the Union does not lack the necessary powers, but the political will to exercise them.