

MEMORIA

84/2026/I/EEL

**MEMORIA DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE IN MERITO ALLA PROPOSTA DI
REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
SUGLI ORIENTAMENTI PER LE INFRASTRUTTURE ENERGETICHE
TRANSEUROPEE, CHE MODIFICA I REGOLAMENTI (UE)
2019/942, (UE) 2019/943 E (UE) 2024/1789 E ABROGA IL
REGOLAMENTO (UE) 2022/869 (COM (2025) 1006) E ALLA
PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL
CONSIGLIO, CHE MODIFICA LE DIRETTIVE (UE) 2018/2001,
(UE) 2019/944, (UE) 2024/1788, PER QUANTO RIGUARDA
L'ACCELERAZIONE DELLE PROCEDURE DI RILASCIO DELLE
AUTORIZZAZIONI (COM (2025) 1007)**

Memoria per XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei
Deputati

19 marzo 2026

1. Premessa

Il Presidente dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, Nicola Dell’Acqua, con gli altri Componenti del Collegio, Alessandro Bratti, Lorena De Marco, Livio De Santoli e Francesca Salvemini, ringraziano la Commissione Politiche dell’Unione europea della Camera dei Deputati per essere stati invitati a fornire il proprio contributo al dibattito parlamentare in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee, che modifica i regolamenti (UE) 2019/942, (UE) 2019/943 e (UE) 2024/1789 e abroga il regolamento (UE) 2022/869 (COM(2025) 1006) e alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive (UE) 2018/2001, (UE) 2019/944, (UE) 2024/1788 per quanto riguarda l'accelerazione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni (COM (2025) 1007).

Tali Atti rientrano nel Pacchetto di proposte sulle reti energetiche europee, il cd. “*European Grids Package*”, adottato dalla Commissione europea il 10 dicembre 2025, con l’obiettivo di ammodernare e rendere più efficienti e resilienti le infrastrutture energetiche europee, al fine di ridurre il costo dell’energia e la volatilità dei prezzi, in linea con il *Piano d'azione per un'energia a prezzi accessibili*, e di contribuire a porre fine alla dipendenza dai combustibili fossili, secondo quanto previsto dal Piano *REPowerEU*. I menzionati provvedimenti sono in fase di discussione sia presso le Commissioni competenti del Parlamento europeo sia da parte degli Stati membri in sede di Consiglio dell’Unione europea.

In via generale e preliminarmente all’esame di alcune problematiche inerenti alla proposta di revisione del regolamento sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee (Regolamento TEN-E), l’Autorità intende esprimere il proprio apprezzamento in ordine alla modifica inerente alla *governance* della pianificazione delle reti prevista dalla Proposta di direttiva relativa all’accelerazione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni (cd. “*direttiva permitting*”), in funzione del nuovo e significativo ruolo proposto per il Regolatore nazionale da parte della Commissione europea.

Detta proposta di direttiva, infatti, modifica, tra le altre, anche la direttiva (UE) 2019/944 sul mercato interno dell’energia elettrica, introducendo il nuovo articolo 40 *bis*, che disciplina lo sviluppo delle infrastrutture e i poteri decisionali sugli investimenti a livello nazionale, non solo riprendendo disposizioni dell’attuale articolo 51 ma anche attribuendo alle autorità di regolazione nazionali il potere di approvare o di richiedere la modifica del piano decennale di sviluppo della rete.

Come noto, i piani di sviluppo delle reti di trasmissione dell'energia elettrica determinano ogni anno imponenti investimenti. Come più volte sottolineato dall'Agenzia dell'Unione Europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) e recentemente ribadito in una posizione pubblicata dal *Council of European Energy Regulators* (CEER), è di tutta evidenza il ruolo di analisi, di approvazione e di vigilanza svolto da soggetti terzi, dotati di elevata qualificazione tecnica e, soprattutto, indipendenti e neutrali rispetto agli interessi in gioco, quali appunto le autorità di regolazione nazionali, ai fini del perseguimento dell'obiettivo primario di individuazione delle soluzioni che massimizzino i benefici per il sistema.

Tale ruolo rafforzato si allinea a quanto recentemente definito dall'articolo 78 della direttiva (UE) 2024/1788 in tema di approvazione dei piani di sviluppo delle reti di trasporto del gas e integra la funzione di approvazione degli scenari dei piani di sviluppo che potrà essere attribuito alle autorità nazionali con l'implementazione nazionale dell'articolo 55 di tale direttiva.

2. La revisione del Regolamento TEN-E

Le infrastrutture energetiche svolgono un ruolo strategico nel consolidare la competitività europea e nel garantire la transizione energetica verso la completa decarbonizzazione dell'economia al 2050, in adesione alla normativa sul clima e agli obiettivi del Patto per l'industria.

La Commissione europea, nella comunicazione COM (2025) 1005 final, che accompagna il cd. *“European Grids Package”*, ha indicato *“livelli insufficienti di integrazione e investimenti nella nostra infrastruttura”* e, nella relazione COM (2025) 1006 final, un *“divario sostanziale esistente tra le esigenze di infrastrutture elettriche transfrontaliere e la velocità e il livello attuale e di sviluppo delle reti sia quelle di trasmissione che di distribuzione”*. Inoltre, la complessità e le tempistiche delle procedure autorizzative per lo sviluppo dei progetti relativi alle infrastrutture energetiche determinano rilevanti e croniche lentezze e ritardi che ne aumentano i costi e rischiano di configurarsi, in ultima analisi, come un ostacolo rispetto agli sfidanti obiettivi dell'Unione Europea in tema di decarbonizzazione. A ciò si aggiunge l'attuale situazione geopolitica che incrementa condizioni di incertezza e acuisce le preoccupazioni in termini di sicurezza delle infrastrutture energetiche europee.

Pertanto, per far fronte a tali problematiche, la Commissione europea ha ritenuto necessario procedere ad una ulteriore revisione del Regolamento TEN-E, adottato nel

2013 e già modificato nel 2022, al fine di riallinearlo all'obiettivo di neutralità climatica al 2050 nell'ambito del *Green Deal* europeo.

Di seguito, l'Autorità si soffermerà specificamente su alcune disposizioni che presentano profili di criticità inerenti alle materie e alle relative funzioni ricomprese tra quelle legislativamente assegnate e, segnatamente, su:

- a) articolo 11 in materia di definizione dello scenario principale per la redazione dei piani decennali di sviluppo della rete;
- b) articolo 17 in tema di realizzazione degli investimenti con un impatto transfrontaliero;
- c) articolo 19 sulla separazione delle rendite di congestione per i progetti figuranti nell'elenco dell'Unione.

Articolo 11 (Scenario principale per i piani decennali di sviluppo della rete)

La nuova proposta di revisione del Regolamento TEN-E prevede un rafforzamento della guida a livello europeo del sistema di pianificazione, prospettando a tal fine alcune modifiche dell'attuale processo di *governance*, con anche l'attribuzione di maggiori competenze alla Commissione europea, per la definizione degli scenari, e ad ACER, per la supervisione degli studi delle esigenze di investimenti infrastrutturali.

Nel dettaglio, alla Commissione europea è affidato il compito di sviluppare, ogni quattro anni, uno "scenario principale" per i settori dell'energia elettrica, dell'idrogeno e del gas naturale, sulla base del quale individuare le esigenze infrastrutturali da includere nel piano decennale di sviluppo infrastrutturale (*Ten Year Network Development Plan* - TYNDP) nei settori dell'elettricità e dell'idrogeno. Il compito di definire più scenari di sviluppo dei sistemi energetici, con frequenza biennale e a seguito di ampie consultazioni pubbliche, è invece attualmente assegnato agli ENTSOs (*European Network of Transmission System Operators*) per l'elettricità e il gas e a ENNOH (*European Network of Network Operators for Hydrogen*). A tal fine, la Commissione potrà chiedere i dati aggiornati agli Stati membri, alla Rete europea dei gestori di sistemi di trasmissione di energia elettrica (ENTSO-E), alla Rete europea dei gestori di rete per l'idrogeno (ENNOH) e alla Rete europea dei gestori dei sistemi di trasporto del gas (ENTSOG).

Con riferimento alla proposta di "scenario principale", che deve essere coerente con gli obiettivi dell'Unione in materia di energia e clima fino al 2050, l'Autorità considera, *in primis*, necessaria la previsione di scenari aggiuntivi, complementari alla predisposizione dello scenario principale di "*policy ambition*", che sono essenziali per una pianificazione

solida in un contesto di crescenti incertezze riguardanti, tra l'altro, lo sviluppo plausibile delle energie rinnovabili, alcuni usi dell'elettricità e l'effettiva espansione del settore dell'idrogeno. A livello italiano, con la deliberazione 392/2024, l'Autorità ha previsto che le attività di pianificazione utilizzino scenari di sviluppo dei sistemi energetici differenziati con orizzonti temporali di più lungo termine, basati su ipotesi contrastanti per le variabili relative al contesto macroeconomico, ai prezzi delle commodity, agli sviluppi di nuove tecnologie, al fine di contemperare le incertezze associate a tempistiche più lunghe. Le nuove infrastrutture di trasmissione dovrebbero, infatti, favorire sia il raggiungimento degli sfidanti obiettivi di *policy* energetica sia riflettere le condizioni di contesto, in cui alcune ipotesi di scenario sono associate ad un percorso di effettiva transizione energetica in alcune nazioni e in specifici settori.

Come già segnalato da ACER e CEER nelle proprie posizioni del mese di settembre 2025 e di marzo 2026, la pratica di definire anche uno scenario di proiezione degli attuali trend energetici, basati su dati effettivi, sviluppata nell'ambito della valutazione annuale dell'ENTSO-E sull'adeguatezza dell'approvvigionamento elettrico dell'Unione europea (*European Resource Adequacy Assessment*), potrebbe essere valutata anche negli scenari di pianificazione delle reti energetiche.

L'Autorità reputa indispensabile che gli scenari europei riflettano coerentemente le traiettorie pianificate a livello nazionale e che sia garantito un processo di definizione degli scenari realmente partecipativo e trasparente, che consideri effettivamente i piani nazionali integrati per l'energia e il clima e gli scenari nazionali. Su questo aspetto la totale assenza di consultazione pubblica degli scenari europei sembrerebbe determinare un passo indietro rispetto alle attuali disposizioni e pratiche degli ENTSO.

Inoltre, l'Autorità auspica che la verifica dei dati di scenario da parte di ACER e delle autorità di regolazione nazionali diventino un passaggio obbligatorio - non opzionale, come proposto - affinché le specifiche esigenze nazionali siano tenute in debita considerazione nella definizione degli scenari europei.

L'Autorità propone, infine, che sia confermata la frequenza biennale per l'aggiornamento degli scenari energetici, già adottata sia a livello europeo sia nei piani nazionali, diversamente dai quattro anni proposti dalla Commissione europea. Tale periodicità appare adeguata a consentire di cogliere tempestivamente l'evoluzione dei mercati e delle politiche energetiche.

Articolo 17 (Realizzazione di investimenti con un impianto transfrontaliero)

La proposta di revisione dell'articolo 17, comma 7, del Regolamento TEN-E individua nuovi principi che le autorità nazionali di regolazione devono applicare ai fini della ripartizione transfrontaliera dei costi (*Cross Border Cost Allocation* - CBCA) nella realizzazione di investimenti con un impatto transfrontaliero. La norma in esame prevede anche che, nel caso in cui almeno il 10% dei benefici stimati di un progetto ricada in uno Stato membro, tale Stato e la relativa autorità di regolazione debbano partecipare al processo di allocazione dei costi.

L'Autorità sottolinea come tali previsioni rischino di irrigidire eccessivamente il processo di ripartizione dei costi, riducendo i margini di flessibilità attualmente nella disponibilità dei regolatori nazionali, che consentono una miglior valutazione caso per caso.

Si ritiene, al contrario, apprezzabile che ACER continui a favorire gli scambi di buone pratiche con la sua raccomandazione - sebbene non vincolante - relativa all'individuazione di buone pratiche per il trattamento delle richieste di investimento. Tale raccomandazione, di cui la proposta di regolamento opportunamente prevede un ulteriore aggiornamento, ha infatti supportato circa cinquanta decisioni di allocazioni dei costi di progetti di interesse comune (PCI) nei circa dodici anni dalla sua prima edizione.

Pertanto, l'Autorità chiede che il comma 7 dell'articolo 17 sia riformulato al fine di evitare che lo stesso costituisca un ostacolo al raggiungimento di accordi tra i regolatori coinvolti nel processo di ripartizione dei costi, con conseguenti ritardi nella realizzazione dei progetti con un impatto transfrontaliero ad alta priorità.

Articolo 19 (Separazione delle rendite di congestione per i progetti figuranti nell'elenco dell'Unione)

La nuova proposta legislativa in analisi, all'articolo 19, impone che i gestori delle reti di trasmissione o di trasporto destinino a investimenti in progetti di interesse comune/interesse reciproco inclusi nella lista dell'Unione europea il 25% del totale delle rendite di congestione tra confini UE-UE e zone interne, che non sia già stato speso per garantire l'effettiva disponibilità della capacità allocata e per compensare i gestori di impianti *offshore* di generazione elettrica da fonti rinnovabili. In ordine a detta materia, la norma in questione conferisce alla Commissione europea il potere di adottare atti delegati per definire le condizioni d'uso dei fondi e affida ad ACER il compito di aggiornare l'attuale metodologia sull'uso dei ricavi da congestione per garantire coerenza con le nuove disposizioni.

Al riguardo, si rileva, innanzitutto, come le rendite di congestione raccolte annualmente e spettanti all'Italia coprano le spese di gestione del sistema da parte di Terna, in conformità agli utilizzi previsti dal Regolamento (UE) 943/2019 per un ammontare considerevole. Si tratta di circa 800 milioni di euro nel 2024 per tutti i confini zionali e di oltre 950 milioni di euro stimati per il 2025, come indicato nella deliberazione di questa Autorità 120/2025. Pertanto, la possibile sottrazione di parte di tali rendite di congestione per finanziare progetti potenzialmente collocati in altri Paesi rischia di costituire una considerevole penalizzazione per gli utenti finali italiani.

Anche qualora venissero gestite le problematiche di redistribuzione delle rendite di congestione verso sistemi esteri, lasciando la quota di rendita a beneficio di progetti di interesse comune del medesimo sistema nazionale in cui le rendite sono raccolte, le nuove disposizioni contenute nell'articolo 19 potrebbero comunque generare effetti negativi riconducibili a: (i) immobilizzazione di fondi in assenza di progetti di interesse comune pronti per la costruzione, anziché l'utilizzo immediato per il potenziamento della rete al di fuori di tali progetti di interesse comune e dei progetti di interesse reciproco, per mantenere o aumentare la capacità secondo le norme vigenti; (ii) riduzione delle possibilità di utilizzo dei fondi vincolati per la riduzione delle tariffe di rete per i consumatori, opzione residuale prevista dalle attuali norme.

In considerazione delle criticità enunciate e in una logica di semplificazione della struttura - già eccessivamente complessa per effetto dell'articolo 19 del Regolamento (UE) 2019/943 - l'Autorità auspica che l'articolo 19 della proposta di Regolamento TEN-E sia riformulato, al fine di evitare un utilizzo poco efficiente delle rendite di congestione sostenute dagli utenti di ciascun sistema nazionale.

Altre disposizioni riguardanti il ruolo di ACER e dei regolatori nazionali

L'Autorità ritiene, infine, doveroso evidenziare ulteriori aspetti positivi del cd. *"European Grids Package"*, oltre al riconoscimento ai regolatori nazionali della nuova potestà di approvazione dei piani di sviluppo della rete di trasmissione dell'energia elettrica, evidenziata in premessa, di cui alla Proposta di direttiva riguardante l'accelerazione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni (cd. *"direttiva permitting"*).

Ci si riferisce, in primo luogo, alla rimodulazione dei compiti di ACER.

Sebbene ad ACER siano sottratte le attività di preparazione delle *framework guidelines* sugli scenari e sulla successiva opinione di *compliance* (attività di fatto trasferita alla Commissione Europea), alla stessa è chiesto di pubblicare una metodologia vincolante

per l'individuazione delle esigenze infrastrutturali (articolo 12(11) della Proposta di Regolamento TEN-E).

Inoltre, è sicuramente apprezzabile che il Consiglio dei Regolatori di ACER, cui partecipa attivamente la stessa Autorità, continui a essere coinvolto nello svolgimento dei compiti di ACER in tema di infrastrutture, come previsto dal modificando articolo 11(c) del Regolamento (UE) 2019/942. Questo approccio di cooperazione promuove, infatti, coerenza e trasparenza, garantendo che gli atti di ACER siano concreti ed equilibrati, tali da assicurarne un'efficace attuazione.

Alla luce di tutto quanto appena illustrato, l'Autorità auspica che le modifiche proposte al Regolamento TEN-E possano essere accolte nel percorso di co-legislazione in sede europea a vantaggio degli utenti delle reti elettriche.