



Bruxelles, 3.2.2023
C(2023) 914 final

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 3.2.2023

**in applicazione dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 715/2009 e dell'articolo 10,
paragrafo 6, della direttiva 2009/73/CE — Italia — Certificazione di Snam Rete Gas
S.p.A. e Infrastrutture Trasporto Gas S.p.A. in qualità di gestori
di sistemi di trasporto del gas**

(Il testo in lingua italiana è il solo facente fede)

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 3.2.2023

in applicazione dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 715/2009 e dell'articolo 10, paragrafo 6, della direttiva 2009/73/CE — Italia — Certificazione di Snam Rete Gas S.p.A. e Infrastrutture Trasporto Gas S.p.A. in qualità di gestori di sistemi di trasporto del gas

(Il testo in lingua italiana è il solo facente fede)

I. PROCEDIMENTO

Il 30 novembre 2022 la Commissione ha ricevuto dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente ("ARERA"), in conformità dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 715/2009¹ e dell'articolo 10, paragrafo 6, della direttiva 2009/73/CE², la notifica di una decisione preliminare riguardante la ricertificazione di Snam Rete Gas S.p.A. (in appresso "SRG") e Infrastrutture Trasporto Gas S.p.A. (in appresso "ITG") in qualità di gestori di sistemi di trasporto del gas (in appresso "TSO").

In applicazione dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 715/2009 e dell'articolo 10 della direttiva 2009/73/CE la Commissione è tenuta a esaminare il progetto di decisione notificato e, entro due mesi dalla notifica, a fornire un parere all'autorità nazionale di regolazione competente circa la sua compatibilità con gli articoli 9 e 10 della direttiva 2009/73/CE.

II. DESCRIZIONE DELLA DECISIONE PRELIMINARE NOTIFICATA

SRG è il principale TSO italiano, detenendo oltre il 90 % del sistema di trasporto del gas del paese. ITG possiede un gasdotto di 83,4 km che collega il terminale GNL Adriatico alla rete di trasporto del gas di SRG³. Né SRG né ITG detengono partecipazioni in società attive nella produzione o nella fornitura di energia elettrica o di gas.

SRG e ITG sono già certificati secondo il modello di separazione proprietaria. La Commissione si è espressa sulla loro certificazione con i pareri del 13 settembre 2013 (SRG)⁴ e del 1° ottobre 2018 (ITG)⁵. L'assetto proprietario di SRG e ITG è rimasto invariato dopo i suddetti procedimenti di certificazione.

¹ Regolamento (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale e che abroga il regolamento (CE) n. 1775/2005 (GU L 211 del 14.8.2009, pag. 36).

² Direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE (GU L 211 del 14.8.2009, pag. 94).

³ La restante quota della rete italiana di trasporto del gas è di proprietà di Società Gasdotti Italia S.p.A.

⁴ C(2013) 5961 final.

⁵ C(2018) 6454 final.

Assetto proprietario di SRG e ITG

L'intero capitale sociale di SRG è di proprietà di Snam S.p.A. (in appresso "Snam"). ITG è interamente di proprietà di Asset Company 2, società veicolo che non detiene partecipazioni in altre società e che è totalmente controllata da Snam.

Snam è una società per azioni quotata alla borsa valori italiana. Il 30,352 % del suo capitale è attualmente detenuto da CDP Reti S.p.A. (in appresso "CDP Reti"), che a sua volta è controllata in ultima istanza da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (in appresso "CDP"), detentrici in CDP Reti di una partecipazione del 59,1 %. CDP è una società per azioni a controllo pubblico il cui capitale è detenuto per l'82,77 % dal ministero italiano dell'Economia e delle finanze (in appresso "MEF") e per il 15,93 % da fondazioni bancarie, mentre il restante 1,3 % è costituito da azioni proprie.

Il 5,9 % delle restanti azioni di CDP Reti è attualmente posseduto da investitori istituzionali italiani e il 35 % da State Grid Europe Limited (in appresso "SGEL"). SGEL è interamente di proprietà di State Grid International Development Limited, una controllata di State Grid Corporation China, società cinese di servizi di energia elettrica di proprietà statale. Secondo lo statuto di CDP Reti e in base a un accordo tra azionisti concluso con CDP, SGEL detiene tuttavia solo diritti limitati volti esclusivamente a tutelare i propri interessi finanziari nell'investimento senza conferirle alcun controllo su CDP Reti (né su Snam, SRG o ITG). Non è pertanto necessaria una certificazione in relazione ai paesi terzi a norma dell'articolo 11 della direttiva 2009/73/CE.

CDP ha interessi sia nei gestori di sistemi di trasmissione che in imprese che svolgono la funzione di produzione o quella di fornitura. Una serie di decreti governativi separa l'assetto amministrativo di CDP in due gestioni: una gestione separata, che include le partecipazioni in ENI S.p.A. (e altre società che producono o forniscono gas naturale o energia elettrica), e una gestione ordinaria, in cui CDP opera in piena autonomia rispetto al MEF nella gestione delle sue partecipazioni in Snam (e, attraverso Snam, in SRG e ITG), della sua quota in Terna S.p.A. (il TSO italiano per l'energia elettrica) e in Italgas S.p.A. (il gestore italiano del sistema di distribuzione del gas). Nel parere del 1° ottobre 2018 sulla certificazione di ITG⁶ la Commissione concludeva che, in base alle informazioni fornite da ARERA, sussisteva separazione all'interno dello Stato (come prescritto dall'articolo 9, paragrafo 5, della direttiva 2009/73/CE) grazie alla divisione legale delle due gestioni di CDP e perché il MEF (che controlla la gestione separata) non esercitava alcun diritto sulla gestione ordinaria e, di conseguenza, sulla partecipazione di CDP in Snam.

Interessi di Snam in imprese di produzione o fornitura di energia

L'esame delle certificazioni di SRG e IGC è stato dettato dalla partecipazione di Snam in progetti di produzione o fornitura: in base al suo piano a lungo termine 2021-2025, Snam prevede di investire 1,3 miliardi di EUR in attività legate alla transizione energetica, di cui 850 milioni di EUR nel settore del biometano. La controllata Snam 4 Environment S.r.l. (di seguito "Snam4Environment") ha acquisito diverse società attive nella produzione di biometano. Attraverso un'altra controllata, Snam 4 Mobility, Snam ha già investito, e prevede di investire ulteriormente, nella mobilità sostenibile coinvolgendo stazioni di rifornimento di biogas naturale compresso (bio GNC), biogas naturale liquefatto (bio GNL) e idrogeno. Snam ha inoltre in programma di investire circa 230 milioni di EUR attraverso un'altra controllata,

⁶ C(2018) 6454 final.

Snam 4 Efficiency, nella riqualificazione degli edifici pubblici e privati, compresa la produzione di energia elettrica per l'autoconsumo o la vendita sul mercato a prezzi amministrati attraverso sistemi di incentivi. Una quota del 30 % di Snam 4 Efficiency è stata da poco venduta a CDP Equity nell'ottica di un eventuale disinvestimento in futuro.

Il piano a lungo termine 2021-2025 di Snam prevede una spesa di circa 250 milioni di EUR nel settore dell'idrogeno, ivi compreso nella produzione di idrogeno, in tecnologie di conversione dell'elettricità in gas e nelle stazioni di rifornimento di idrogeno, in particolare nel settore ferroviario.

Snam sostiene che le attività legate alla transizione energetica necessarie a conseguire gli obiettivi di decarbonizzazione stabiliti a livello europeo e, in particolare, la produzione di biometano incontrerebbero difficoltà a svilupparsi su scala adeguata, non da ultimo per l'assenza di un soggetto istituzionale che ne faciliti la crescita. Nel suo ruolo di gestore di sistema, Snam intende mettere a disposizione le proprie capacità tecniche, industriali e finanziarie affinché i settori importanti per la transizione energetica, compreso il biometano, possano crescere e raggiungere la fase di maturità.

Snam sostiene che né SRG né ITG possono avere alcun incentivo a favorire le succitate controllate di Snam attive nel settore del gas rinnovabile considerate la natura e la portata limitata delle attività in questione, l'esistenza di un quadro normativo rigoroso che si applica a SRG e ITG in quanto gestori di sistemi di trasmissione e degli ampi poteri di vigilanza di ARERA.

Snam reputa che le sue attività di produzione e fornitura di energia siano simili ai casi esposti nel documento di lavoro dei servizi della Commissione dell'8 maggio 2013 *Ownership Unbundling: The Commission's practice in assessing a conflict of interest including in the case of financial investors*⁷ e siano conformi ai criteri applicati nei suddetti casi: ritiene pertanto che le sue attività siano conformi alla legislazione dell'UE. Snam sostiene inoltre che una diversa soluzione la penalizzerebbe, in quanto proprietaria di TSO che applicano il modello di separazione proprietaria, discriminandola rispetto a TSO che hanno scelto il regime di gestore di sistema indipendente (independent system operator, in appresso "ISO") o il regime di gestore di trasporto indipendente (independent transmission operator, in appresso "ITO").

Per evitare qualsiasi rischio potenziale che i due TSO discriminino altri produttori o fornitori a favore della sua produzione di biometano, Snam propone l'adozione di una serie di misure di salvaguardia aggiuntive: commercializzazione del biometano prodotto a prezzi svincolati da quelli del mercato; condizioni standard di allacciamento dei nuovi impianti di produzione di biometano alla rete di trasporto; reinvestimento degli utili ricavati dagli impianti di biometano all'interno della rispettiva controllata senza ridistribuirli ad altri soggetti di Snam; misure di governo societario volte ad assicurare la gestione separata delle imprese che operano nella produzione o fornitura del biometano rispetto ai TSO; procedure che impediscano lo scambio di informazioni commercialmente sensibili; e la nomina di un "responsabile della conformità" che assicuri il monitoraggio costante dell'efficacia delle misure adottate e garantisca che ogni violazione sia segnalata ad ARERA.

⁷ SWD(2013) 177 final.

Snam propone infine di impegnarsi affinché le sue partecipazioni nelle società che producono o forniscono biometano e le misure sopra descritte siano oggetto di tempestiva rivalutazione, una volta completata la fase di sviluppo industriale del settore del biometano, anche tenuto conto delle tempistiche delle iniziative di sostegno pubblico nonché delle condizioni di mercato e delle opportunità di valorizzazione degli asset presso soggetti terzi nel frattempo emersi come soggetti attivi in questa attività produttiva.

Valutazione di ARERA

Nel suo progetto di decisione di certificazione, ARERA considera rilevanti ai fini della presente procedura di ricertificazione solo le nuove attività del gruppo Snam che riguardano la produzione e la vendita di biometano immesso nella rete di trasporto di SRG o ITG. Le altre nuove attività sono considerate non pertinenti in quanto sono ancora in fase di sviluppo, raggiungono una produzione di energia elettrica non significativa venduta a prezzi amministrati, o non prevedono immissione di gas nella rete di trasporto di SRG o ITG. ARERA sostiene che ciò è in conformità sia con l'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 2009/73/CE, in cui si precisa che le disposizioni ivi dettate si applicano anche ad altri tipi di gas, oltre al gas naturale, nella misura in cui possano essere trasportati attraverso il sistema del gas naturale, sia con il documento di lavoro dei servizi della Commissione dell'8 maggio 2013.

Per quanto riguarda le attività di Snam relative al biometano, ARERA conclude che, in primo luogo, non sono formalmente compatibili con le disposizioni dell'articolo 9 della direttiva 2009/73/CE sull'applicazione del modello di separazione proprietaria, e, in secondo luogo, non rientrano in nessuno dei casi già esaminati dalla Commissione nel documento di lavoro dell'8 maggio 2013. La partecipazione di Snam nelle imprese attive nel settore del biometano non è nemmeno classificabile, sulla base delle informazioni da essa fornite, come investimenti puramente passivi, rimanendo in capo a Snam il controllo e la gestione degli stessi.

ARERA ricorda tuttavia che il documento di lavoro dei servizi della Commissione dell'8 maggio 2013 precisa che gli esempi in esso riportati non sono esaustivi e che qualsiasi valutazione deve essere effettuata caso per caso. Nel caso di specie ARERA conclude che non sussistono, almeno attualmente, incentivi per Snam a usare i suoi poteri di controllante di SRG e ITG per influenzarne l'attività di TSO a favore dei propri interessi nelle imprese produttrici o fornitrici di biometano: in primo luogo, la modesta quantità di biometano prodotta e immessa in rete non giustificherebbe tale intervento; in secondo luogo, le misure e gli impegni proposti da Snam concorrerebbero a prevenire potenziali discriminazioni; in terzo luogo, il monitoraggio a cura del "responsabile della conformità" proposto garantirebbe il rispetto delle norme in materia di separazione.

Facendo riferimento al documento di lavoro dei servizi della Commissione dell'8 maggio 2013, ARERA conclude che rifiutare la certificazione di SRG e ITG sarebbe sproporzionato e quindi irragionevole. Di conseguenza propone di confermare la certificazione di SRG e ITG in qualità di TSO del gas in Italia. ARERA propone che la decisione di certificazione preveda l'obbligo per Snam di fornire un aggiornamento sul numero di impianti di biometano in cui ha interesse e sui volumi di gas prodotti e immessi in rete da tali impianti.

ARERA ricorda che l'attuale ciclo di ricertificazione ai sensi del diritto italiano, che prevede il riesame della certificazione a cadenza triennale, resterebbe invariato. ARERA ritiene che l'orizzonte temporale di tre anni sia adeguato a consentire, a medio termine, una valutazione

sia dello stato del settore del biometano in Italia sia dell'entità della produzione di biometano del gruppo Snam rispetto alla quantità di gas complessivamente immessa nella rete gestita da SRG e ITG. Questo orizzonte temporale è altresì ritenuto adeguato a consentire a Snam di rispettare l'impegno di sottoporre a tempestiva rivalutazione le sue partecipazioni nelle società che producono o forniscono biometano e le misure proposte di governo societario, una volta completata la fase di sviluppo industriale del settore del biometano, anche tenuto conto delle tempistiche delle iniziative di sostegno pubblico nonché delle condizioni di mercato e delle opportunità di valorizzazione degli asset presso soggetti terzi nel frattempo emersi come soggetti attivi in questa attività produttiva.

Su tale base, ARERA ha presentato alla Commissione la decisione preliminare con richiesta di parere.

III. OSSERVAZIONI

In base alla presente notifica, la Commissione formula le seguenti osservazioni in merito al progetto di decisione.

Ambito della valutazione di ARERA

Poiché ARERA, nel suo progetto di decisione, considera rilevanti ai fini del presente procedimento di ricertificazione solo gli interessi di Snam nelle imprese che producono o forniscono biometano immesso nella rete di SRG o ITG, la Commissione ricorda che l'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva 2009/73/CE chiarisce che non solo la produzione o la fornitura di gas sono rilevanti per la valutazione della conformità alle norme sulla separazione, ma anche la produzione o la fornitura di energia elettrica. Ai fini della valutazione è rilevante tutta la produzione di gas o di energia elettrica, indipendentemente dal punto in cui è immessa nella rete.

La Commissione ritiene che anche la produzione di idrogeno sia soggetta alle norme della direttiva 2009/73/CE, il cui articolo 1, paragrafo 2, stabilisce che la direttiva si applica anche ad "altri tipi di gas, nella misura in cui i suddetti gas possano essere iniettati nel sistema del gas naturale e trasportati attraverso tale sistema senza porre problemi di ordine tecnico o di sicurezza". Sebbene le prescrizioni nazionali per l'iniezione di idrogeno possano variare da uno Stato membro all'altro, che tecnicamente sia possibile trasportare miscele di idrogeno e metano nel sistema del gas naturale è un dato di fatto.

Per la presente procedura di certificazione sono perciò rilevanti tutti gli interessi di Snam nelle imprese che producono biometano, idrogeno o energia elettrica.

Rispetto delle norme in materia di separazione proprietaria

A norma dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), punto ii), della direttiva 2009/73/CE, la stessa persona o le stesse persone non sono autorizzate a esercitare, direttamente o indirettamente, un controllo su un gestore di sistemi di trasporto o su un sistema di trasporto e a esercitare, direttamente o indirettamente, un controllo o diritti su un'impresa che svolge la funzione di produzione o la funzione di fornitura. A norma dell'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 2009/73/CE, tali diritti comprendono, in particolare, il potere di esercitare diritti di voto, il potere di nominare membri del consiglio di amministrazione o degli organi che rappresentano legalmente l'impresa, oppure la detenzione di una quota di maggioranza.

È indubbio che Snam controlla SRG e ITG, gestori di sistemi di trasporto. Snam ha anche la capacità di esercitare un controllo o, almeno, diritti pertinenti in diverse controllate che producono o forniscono gas o energia elettrica.

La Commissione ritiene che il mezzo con cui il legislatore ha inteso perseguire l'obiettivo di eliminare qualsiasi conflitto di interessi tra produttori e fornitori, da un lato, e gestori dei sistemi di trasmissione, dall'altro, sia quello di fornire una soluzione strutturale al problema posto dal fatto che i proprietari di infrastrutture dell'energia elettrica o del gas possano usare la proprietà dell'infrastruttura (che costituisce un monopolio naturale o un'"infrastruttura essenziale") per favorire la propria attività di produzione o fornitura di energia. Il regime di separazione ai sensi della legislazione dell'UE è inteso a prevenire tali pratiche e ha sostituito il precedente regime di misure comportamentali (rendicontazione, controllo ex post) con una separazione strutturale tra attività di produzione o fornitura e proprietà o gestione dell'infrastruttura di rete, che esclude la possibilità di usare l'infrastruttura per influenzare la concorrenza.

L'introduzione di misure di governo societario volte a prevenire influenza o flussi di informazioni tra le diverse controllate di Snam non può pertanto sostituire la separazione strutturale prevista dalle norme sulla separazione proprietaria.

Le eccezioni all'applicazione delle norme rigorose dell'UE in materia di separazione proprietaria dovrebbero pertanto essere limitate ai casi in cui sarebbe sproporzionato vietare di investire in un TSO allorché è inequivocabile che il o gli investitori non hanno l'incentivo e la capacità di influenzarne, da azionisti, il processo decisionale al fine di favorire i loro interessi in imprese di generazione o di fornitura a scapito di altri utenti della rete. Nel documento di lavoro dei servizi della Commissione dell'8 maggio 2013 *Ownership Unbundling: The Commission's practice in assessing a conflict of interest including in the case of financial investors*⁸ si presume che tali casi riguardino principalmente società holding operanti su scala mondiale proprietarie, inter alia, di un TSO e di un'impresa di produzione o fornitura di energia, situate in continenti diversi, oppure si riferiscano a investitori finanziari la cui strategia prevede di norma investimenti sia nella generazione di energia rinnovabile sia nell'infrastruttura della rete di trasmissione, ad esempio la connessione di un parco eolico offshore alla rete onshore, allo scopo di beneficiare di ricavi regolati.

Snam non è una holding operante a livello mondiale tra le cui controllate figura un TSO, né è un investitore finanziario in cerca di opportunità di investimento per i suoi clienti, bensì è essenzialmente la società madre dei principali TSO italiani del gas, che ora intende diversificarsi in attività di produzione e fornitura, attività che si svolgono all'interno dello stesso paese. Il presente caso non è pertanto comparabile ai casi descritti nel suddetto documento di lavoro dei servizi della Commissione. È pur vero che la casistica non è esaustiva, tuttavia la Commissione è del parere che autorizzare Snam a mantenere il controllo o la detenzione dei diritti pertinenti su imprese produttrici o fornitrici di energia sarebbe contrario all'intenzione del legislatore. Come recita il considerando 9 della direttiva 2009/73/CE, qualsiasi sistema di separazione dovrebbe essere in grado di eliminare i conflitti d'interesse tra i produttori, i fornitori e i gestori dei sistemi di trasporto, in modo da creare incentivi per i necessari investimenti e garantire l'accesso di nuovi operatori sul mercato nell'ambito di un regime regolamentare trasparente ed efficace. Al contempo il sistema di separazione non dovrebbe creare un regime regolamentare eccessivamente oneroso per le autorità nazionali di regolamentazione. Tale intenzione non è contraddetta dal fatto che il

⁸ SWD(2013) 177 final.

legislatore abbia autorizzato la certificazione secondo il modello ISO o ITO dei TSO esistenti che fanno parte di un'impresa verticalmente integrata.

E' importante creare incentivi per gli investimenti necessari e garantire l'accesso a nuovi operatori di mercato mediante un rigoroso regime di separazione proprietaria, anche alla luce dell'obiettivo del piano REPowerEU⁹ inteso a incrementare la produzione di biometano sostenibile fino a 35 miliardi di m³ entro il 2030, così da realizzare in modo economicamente efficiente l'ambizione dell'UE di ridurre le importazioni di gas naturale dalla Russia.

Conclusionione

La Commissione ritiene che il rinnovo della certificazione di SRG e ITG sarebbe possibile solo a condizione che Snam, o qualsiasi altra impresa che controlla direttamente o indirettamente SRG o ITG, rinunci a qualsiasi diritto pertinente nelle imprese che esercitano la funzione di produzione o la funzione di fornitura. Il presente parere è in linea con quelli formulati dalla Commissione il 6 giugno¹⁰ e il 13 settembre 2022¹¹ su un caso analogo, relativo alla certificazione di Enagás Transporte S.A.U. (in appresso "Enagás") in qualità di TSO del gas in Spagna: è stato possibile rinnovare la certificazione dopo che Enagás ha rinunciato a qualsiasi diritto pertinente nelle imprese produttrici o fornitrici di biometano, idrogeno o elettricità, e la sua partecipazione indiretta in tali imprese è stata di fatto ridotta a interessi passivi con diritti puramente finanziari.

Vigilanza permanente

La Commissione ricorda l'obbligo di cui all'articolo 10, paragrafo 4, della direttiva 2009/73/CE, in capo alle autorità di regolamentazione di vigilare in permanenza la conformità dei gestori dei sistemi di trasporto alle prescrizioni in materia di separazione di cui alla medesima direttiva.

La Commissione invita ARERA a continuare a vigilare sul caso in oggetto anche dopo l'adozione della decisione finale di certificazione, al fine di accertarsi che non emergano fatti nuovi che giustifichino una modifica della sua valutazione.

IV. CONCLUSIONE

In applicazione dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 715/2009, ARERA deve tenere nella massima considerazione le suesposte osservazioni della Commissione al momento di prendere la decisione finale riguardo alla certificazione di SRG e ITG e deve comunicarle la decisione adottata.

⁹ Comunicazione della Commissione del 18 maggio 2022 (COM(2022) 230 final).

¹⁰ C(2022) 3750 final.

¹¹ C(2022) 6623 final.

La posizione della Commissione in merito alla presente notifica non pregiudica eventuali posizioni prese nei confronti delle autorità nazionali di regolamentazione riguardo a qualsiasi altro progetto notificato di misure di certificazione, né nei confronti delle autorità nazionali responsabili del recepimento della legislazione dell'Unione in merito alla compatibilità di qualsivoglia misura nazionale di esecuzione con il diritto dell'Unione.

Fatto a Bruxelles, il 3.2.2023

Per la Commissione
Kadri SIMSON
Membro della Commissione

