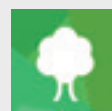


Relazione speciale

## L'integrità e l'attuazione dell'ETS dell'UE



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

CORTE DEI CONTI EUROPEA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Lussemburgo  
LUSSEMBURGO

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili  
su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2393-7	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/26861	QJ-AB-15-005-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-2369-2	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/78918	QJ-AB-15-005-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2358-6	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/92672	QJ-AB-15-005-IT-E

© Unione europea, 2015  
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

*Printed in Luxembourg*

Relazione speciale

## L'integrità e l'attuazione dell'ETS dell'UE

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4,  
secondo comma, TFUE)

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità espletati dalla Corte su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit affinché abbiano il massimo impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello di entrate o spese in questione, dei futuri sviluppi nonché dell'interesse politico e pubblico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit I — presieduta da Augustyn Kubik, membro della Corte — la quale è specializzata nei settori di spesa relativi alla tutela e gestione delle risorse naturali. L'audit è stato diretto da Kevin Cardiff, membro della Corte, coadiuvato da Mary Kerrigan, capo di Gabinetto; Gediminas Macys, attaché di Gabinetto; Colm Friel, capo unità; Emese Fésús, capo équipe; Stefan den Engelsen, vice-capo équipe; Marco Dentamaro, auditor; Andreas Dürrwanger, auditor; María Luisa Gómez-Valcárcel, auditor; Laura Gores, auditor; Joanna Kokot, auditor; Loulla Puisais-Jauvin, auditor; Frédéric Soblet, auditor e Anna Zalega, auditor.



Da sinistra a destra: S. den Engelsen, E. Fésús, K. Cardiff, C. Friel.

## Paragrafi

### Abbreviazioni

### Glossario

### I-VII Sintesi

### 1-8 Introduzione

### 1-8 Il sistema di scambio di quote di emissioni dell'Unione europea (ETS dell'UE)

4-6 Attuazione pratica dell'ETS dell'UE dal 2005 al 2012 (fasi I e II)

7-8 L'ETS dell'UE dal 2013 (fase III)

### 9-11 Estensione e approccio dell'audit

### 12-86 Osservazioni

### 12-41 Il quadro per la protezione dell'integrità dell'ETS dell'UE

14-24 La Commissione ha continuamente migliorato la regolamentazione e la supervisione del mercato delle quote di emissioni, ma sono necessari ulteriori progressi

25-28 Timori connessi alla definizione di «quote»

29-41 I sistemi connessi al registro dell'UE per il trattamento di informazioni fondamentali per l'ETS dell'UE mostravano alcune carenze

### 42-86 L'attuazione dell'ETS dell'UE

46-63 I sistemi usati dagli Stati membri per la registrazione e la comunicazione delle emissioni durante la fase II dell'ETS dell'UE non erano sufficientemente sviluppati

64-79 Vi erano lacune negli orientamenti e nel monitoraggio della Commissione sull'attuazione da parte degli Stati membri della fase II dell'ETS dell'UE

80-86 Sono state rilevate alcune debolezze nell'attuazione a livello nazionale del regime sanzionatorio dell'ETS dell'UE e delle pratiche di restituzione dei crediti internazionali da progetti

87-97 **Conclusioni e raccomandazioni**

**Allegato — Informazioni sul contesto**

**Risposte della Commissione**

- CDM:** *Clean Development Mechanism* (meccanismo di sviluppo pulito)
- CER:** *Certified Emission Reduction* (riduzione certificata delle emissioni)
- CF:** *Compliance Forum* (Forum sul rispetto dell'ETS dell'UE)
- CO<sub>2</sub>:** Biossido di carbonio
- CO<sub>2</sub>e:** Biossido di carbonio equivalente
- DG:** Direzione generale
- EA:** *European co-operation for Accreditation* (Cooperazione europea per l'accreditamento)
- ERU:** *Emission Reduction Unit* (unità di riduzione delle emissioni)
- ETS:** *Emissions Trading System* (sistema di scambio di quote di emissioni)
- ETS dell'UE:** Sistema di scambio delle quote di emissioni dell'Unione europea
- EUA:** *European Union Allowance* (quota di emissione nell'ambito del sistema di scambio dell'Unione europea)
- EUTL:** *European Union Transaction Log* (Catalogo delle operazioni dell'Unione europea)
- GES:** Gas a effetto serra
- IPCC:** *Intergovernmental Panel on Climate Change* (Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico)
- IPPC:** *Integrated Pollution Prevention and Control* (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)
- IVA:** Imposta sul valore aggiunto
- JI:** *Joint Implementation* (attuazione congiunta)
- KYC:** *Know your customer* (Conosci il tuo cliente)
- MAD:** *Market Abuse Directive* (direttiva sugli abusi di mercato)
- MAR:** *Market Abuse Regulation* (regolamento sugli abusi di mercato)
- MiFID:** *Markets in Financial Instruments Directive* (direttiva relativa ai mercati degli strumenti finanziari)
- MRG:** *Monitoring and Reporting Guidelines* (linee guida per il monitoraggio e la comunicazione [delle emissioni])
- NAP:** *National Allocation Plan* (Piano nazionale di assegnazione)

**OTC:** *Over-the-counter* ([contratto derivato] negoziato fuori borsa)

**RAA:** Relazione annuale di attività

**SEE-EFTA:** Spazio economico europeo — Associazione europea di libero scambio

**UNFCCC:** *United Nations Framework Convention on Climate Change* (Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici)



**Amministratore centrale:** secondo la direttiva ETS<sup>1</sup>, la Commissione affida all'amministratore centrale il compito di mantenere un catalogo indipendente delle operazioni che registri il rilascio, il trasferimento e la cancellazione delle quote di emissioni, nonché quello di eseguire un controllo automatizzato sulle singole operazioni per verificare che il rilascio, il trasferimento e la cancellazione delle quote di emissioni non siano viziati da irregolarità. Il regolamento che istituisce il registro dell'Unione dispone che quest'ultimo sia gestito e tenuto dall'amministratore centrale<sup>2</sup>.

**Amministratore nazionale:** l'amministratore nazionale è il soggetto responsabile di gestire, per conto di uno Stato membro, una serie di conti degli utilizzatori che rientrano nella giurisdizione di uno Stato membro depositati nel registro dell'Unione.

**Attuazione congiunta (JI):** insieme al CDM, questo è uno dei due meccanismi basati su progetti introdotti dal Protocollo di Kyoto. I paesi industrializzati realizzano progetti ad attuazione congiunta per la riduzione delle emissioni con altri paesi sviluppati per generare unità di riduzione delle emissioni (ERU) negoziabili che possono essere usate, a determinate condizioni, nell'ambito dell'ETS dell'UE.

**Autorità competente:** gli Stati membri nominano una o più autorità competenti per l'attuazione delle disposizioni della direttiva sull'ETS dell'UE.

**Backloading (rinvio):** come misura a breve termine, la Commissione ha rinviato la messa all'asta di 900 milioni di quote di emissioni al 2019-2020, per permettere alla domanda di risollevarsi<sup>3</sup>. Il volume totale di quote di emissioni da mettere all'asta nella fase III non cambia a causa di detto rinvio; cambia solo la distribuzione delle quote messe all'asta nel corso del periodo 2013-2020 (il «calendario delle aste»). Il rinvio delle aste è attuato mediante una modifica al «regolamento sulle aste» dell'ETS dell'UE<sup>4</sup> adottata dalla Commissione nel 2014 previa approvazione del Comitato dell'UE sui cambiamenti climatici e previo esame da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. Nel 2013, è stata inoltre modificata la direttiva ETS dell'UE, al fine di chiarire le modalità di tale modifica<sup>5</sup>.

---

1 Articolo 20 della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU L 275 del 25.10.2003, pag. 32).

2 Articolo 4 del regolamento (UE) n. 389/2013 della Commissione.

3 Commissione europea, DG Azione per il clima: [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm)

4 Regolamento (UE) n. 176/2014 della Commissione, del 25 febbraio 2014, recante modifica del regolamento (UE) n. 1031/2010 al fine di determinare, in particolare, i volumi delle quote di emissioni dei gas a effetto serra da mettere all'asta nel periodo 2013-2020 (GU L 56 del 26.2.2014, pag. 11).

5 Decisione n. 1359/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante modifica della direttiva 2003/87/CE volta a chiarire le disposizioni sul calendario delle aste di quote di gas a effetto serra (GU L 343 del 19.12.2013, pag. 1).

**Cap-and-trade (limitazione e scambio):** l'ETS dell'UE è considerato un sistema di «limitazione e scambio». Ciò significa che vi è un limite all'ammontare totale delle emissioni consentite agli impianti coperti dal sistema. Nelle fasi I e II dell'ETS dell'UE, i limiti erano fissati a livello nazionale, con l'approvazione della Commissione. Nella fase III, il limite è fissato a livello dell'UE. All'interno del limite massimo, le imprese industriali e gli operatori aerei ricevono quote di emissioni che possono vendere o comprare gli uni dagli altri come necessario. Anche trader «volontari» possono accedere al mercato per comprare e vendere quote. Il limite al numero totale di quote disponibili fa sì che esse abbiano un valore.

**Direttiva e regolamento sugli abusi di mercato (MAD e MAR):** l'originaria direttiva sugli abusi di mercato, ossia la direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, relativa all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato (abus di mercato), nel 2014 è stata abrogata e sostituita da nuove disposizioni normative. Si tratta del regolamento (UE) n. 596/2014 sugli abusi di mercato (MAR)<sup>6</sup> e della direttiva 2014/57/UE relativa alle sanzioni penali in caso di abusi di mercato (MAD)<sup>7</sup>. Il regolamento sugli abusi di mercato si applica a partire dal luglio 2016 e gli Stati membri hanno due anni di tempo per recepire la nuova direttiva<sup>8</sup> nel rispettivo ordinamento nazionale.

**Direttiva relativa ai mercati degli strumenti finanziari (MiFID):** l'originaria direttiva relativa ai mercati degli strumenti finanziari, ossia la direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004, nel 2014 è stata abrogata e sostituita da nuove disposizioni normative. Si tratta della nuova direttiva 2014/65/UE relativa ai mercati degli strumenti finanziari e del regolamento (UE) n. 600/2014 sui mercati degli strumenti finanziari. Le nuove disposizioni saranno applicabili a partire dal gennaio 2017<sup>9</sup>.

**Emissioni di gas a effetto serra (GES):** i gas atmosferici che si ritiene causino il riscaldamento planetario e i cambiamenti climatici. I principali GES sono il biossido di carbonio (CO<sub>2</sub>), il metano (CH<sub>4</sub>) e il protossido di azoto (N<sub>2</sub>O). Gas a effetto serra meno presenti – ma molto potenti – sono gli idrofluorocarburi (HFC), i perfluorocarburi (PFC) e l'esfluoruro di zolfo (SF<sub>6</sub>)<sup>10</sup>.

**Gestore:** La persona<sup>11</sup> che gestisce o controlla un impianto o, se previsto dalla normativa nazionale, alla quale è stato delegato un potere economico determinante per quanto riguarda l'esercizio tecnico del medesimo.

6 Regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativo agli abusi di mercato (regolamento sugli abusi di mercato) e che abroga la direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e le direttive 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE della Commissione (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 1).

7 Direttiva 2014/57/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa alle sanzioni penali in caso di abusi di mercato (direttiva abusi di mercato) (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 179).

8 [http://ec.europa.eu/finance/securities/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/securities/index_en.htm)

9 *Ibid.*

10 Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), Glossario delle abbreviazioni relative ai cambiamenti climatici.

11 Articolo 3 della direttiva 2003/87/CE.

**Impianto:** un impianto è un'unità tecnica permanente<sup>12</sup> in cui sono svolte una o più attività che emettono GES e altre attività direttamente associate che hanno un collegamento tecnico con le attività svolte in tale sito e che potrebbero incidere sulle emissioni e sull'inquinamento.

**Meccanismi del Protocollo di Kyoto:** il Protocollo di Kyoto (cfr. *riquadro dell'allegato* per maggiori dettagli) ha introdotto tre meccanismi che possono essere usati per conseguire i valori-obiettivo della riduzione di emissioni: lo scambio di quote di emissioni, il meccanismo di sviluppo pulito (CDM) e l'attuazione congiunta (JI). Lo scambio di quote di emissioni permette ai paesi che detengono unità di emissione non utilizzate di venderle ai paesi che eccedono il loro limite massimo. L'attuazione congiunta e il CDM sono meccanismi basati su progetti che generano crediti negoziabili per compensare le emissioni.

**Meccanismo dell'inversione contabile IVA:** detto meccanismo consiste nel trasferire l'onere fiscale dal fornitore al destinatario. In altre parole, sarebbe il cliente, quando è identificato come soggetto passivo, a pagare l'IVA invece del fornitore. Un sistema di inversione contabile eliminerebbe verosimilmente le frodi IVA «carosello».

**Meccanismo di sviluppo pulito (CDM):** i progetti nell'ambito del CDM ai sensi del Protocollo di Kyoto prevedono investimenti in progetti di sviluppo sostenibile in paesi in via di sviluppo per ridurre le emissioni. Detti progetti generano riduzioni certificate delle emissioni (CER) negoziabili. A determinate condizioni, è permesso l'uso di questi cosiddetti «crediti» nell'ambito dell'ETS dell'UE.

**Mercato a pronti (spot):** un mercato nel quale i titoli o le merci sono scambiati con consegna immediata, contrariamente a un mercato dei *future*.

**Mercato secondario:** un mercato nel quale gli investitori comprano titoli o attività da altri investitori e non dall'emittente.

**Operazione:** un'operazione è una procedura<sup>13</sup> interna al registro dell'Unione che comprende il trasferimento di una quota o di un'unità di Kyoto da un conto verso un altro conto.

**OTC:** il termine *over-the-counter* (OTC) fa riferimento a tutte le operazioni dei mercati finanziari che non avvengono in borsa o che non sono eseguite su un mercato regolamentato, ma che sono invece negoziate in modo privato tra due controparti.

**Quota di emissioni:** nell'ambito del sistema di scambio delle quote di emissioni dell'Unione europea (ETS dell'UE), una quota di emissioni (EUA) corrisponde al diritto di emettere una tonnellata di biossido di carbonio equivalente (CO<sub>2</sub>e) per un periodo determinato<sup>14</sup>. Le quote di emissione dell'Unione europea possono essere usate dagli operatori nell'ambito dell'ETS dell'UE per coprire le loro emissioni verificate o possono essere scambiate con altri operatori che necessitano di EUA.

12 Articolo 3 della direttiva 2003/87/CE.

13 Articolo 3 del regolamento (UE) n. 389/2013 della Commissione.

14 Articolo 3 della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU L 275 del 25.10.2003, pag. 32).

**Registro dell'Unione:** si tratta di un sistema elettronico che tiene traccia della proprietà delle quote. L'amministratore centrale<sup>15</sup> gestisce e tiene il registro dell'Unione. Il registro<sup>16</sup> è accessibile al pubblico e contiene una contabilità separata per registrare le quote di emissioni possedute da ciascuna persona alla quale siano state rilasciate o dalla quale siano state trasferite quote di emissione. Nel registro dell'Unione qualunque persona può detenere quote di emissioni.

**Regole di assegnazione armonizzate:** nella fase III dell'ETS dell'UE, la Commissione ha sviluppato regole di assegnazione armonizzate<sup>17</sup>, con parametri di riferimento per prodotto basati sulla performance media, in termini di emissione di gas a effetto serra, del 10 % più performante degli impianti dell'UE. Detti parametri sono calcolati indipendentemente dalla tecnologia applicabile, dal carburante, dalla dimensione dell'impianto e dalla sua ubicazione geografica.

**Restituzione di quote:** entro il 30 aprile di ogni anno, il gestore di ciascun impianto deve restituire un numero di quote di emissioni pari alle emissioni totali verificate di tale impianto nel corso dell'anno civile precedente<sup>18</sup>. Nell'ambito della fase II dell'ETS dell'UE, i gestori possono inoltre, entro certi limiti, restituire crediti internazionali (CER e ERU) generati dai meccanismi del Protocollo di Kyoto (CDM e JI). Complessivamente, il gestore deve restituire EUA, CER e ERU in quantità sufficiente a coprire le proprie emissioni verificate.

**Titolare del conto:** titolare del conto<sup>19</sup> è la persona fisica o giuridica che detiene un conto nel registro dell'Unione.

**Tonnellata di biossido di carbonio equivalente (CO<sub>2</sub>e):** una tonnellata metrica di biossido di carbonio o una quantità di qualsiasi altro gas a effetto serra che abbia un equivalente potenziale di riscaldamento planetario<sup>20</sup>.

15 Articolo 4 del regolamento (UE) n. 389/2013 della Commissione.

16 Articolo 19 della direttiva 2003/87/CE.

17 Decisione 2011/278/UE della Commissione, del 27 aprile 2011, che stabilisce norme transitorie per l'insieme dell'Unione ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni ai sensi dell'articolo 10 *bis* della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 130 del 17.5.2011, pag. 1).

18 Articolo 12, paragrafo 3 della direttiva 2003/87/CE.

19 Articolo 3 del regolamento (UE) n. 389/2013 della Commissione, del 2 maggio 2013, che istituisce un registro dell'Unione conformemente alla direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, alle decisioni n. 280/2004/CE e n. 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga i regolamenti (UE) n. 920/2010 e n. 1193/2011 della Commissione (GU L 122 del 3.5.2013, pag. 1).

20 Allegato II della direttiva 2003/87/CE.

I Il sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'Unione europea (ETS dell'UE) rappresenta la politica di punta dell'UE per contrastare i cambiamenti climatici. Si tratta del sistema di limitazione e scambio più grande del mondo per le emissioni dei gas a effetto serra (GES). Alle emissioni complessive di settori industriali ad elevata emissione è stato posto un limite massimo che viene ridotto nel tempo. Detta soglia limita le emissioni di più di 11 000 impianti che fanno un uso intensivo di energia nell'UE, coprendo circa la metà delle emissioni di GES. Questi impianti ricevono quote di emissione o le acquistano all'asta; se necessario, possono inoltre scambiarle. Ciascuna quota rappresenta il diritto di emettere una tonnellata di biossido di carbonio (CO<sub>2</sub>) equivalente. Ogni anno, gli impianti devono restituire quote equivalenti all'ammontare di biossido di carbonio equivalente (CO<sub>2</sub>e) emesso.

II L'ETS dell'UE è spesso additato come il modello di riferimento per politiche di contrasto ai cambiamenti climatici e regimi di scambio delle quote di emissioni in via di definizione altrove nel mondo. Questo sistema innovativo, introdotto nel 2005 e progressivamente migliorato, è adesso nella sua terza fase di attuazione. A livello europeo, la finalità ambientale dell'ETS dell'UE non consiste nella mera riduzione delle emissioni in linea con il limite massimo, ma anche nell'assegnare un prezzo al carbonio e attribuire un valore economico a ciascuna tonnellata di CO<sub>2</sub>e risparmiata. Il prezzo viene determinato dal mercato delle quote di emissione. Ciò spinge gli impianti ad applicare le misure di riduzione delle emissioni più efficaci rispetto ai costi, e promuove gli investimenti in tecnologie a bassa emissione di CO<sub>2</sub>, specie se i prezzi delle quote sono elevati.

III Affinché l'ETS dell'UE funzioni come desiderato, è necessario assicurare l'integrità del sistema, nonché la corretta attuazione dello stesso. La Corte ha valutato se il sistema di scambio delle quote di emissione dell'Unione europea fosse gestito in modo adeguato, verificando se fosse stato istituito un quadro appropriato per la protezione della sua integrità come meccanismo di mercato ed esaminando la sua effettiva attuazione. Per quanto riguarda l'attuazione, la Corte ha incentrato il proprio esame sulla fase II dell'ETS dell'UE (2008-2012), in modo che possano essere tratti insegnamenti per i futuri sviluppi di questa politica.

## IV

Nel complesso, la Corte ha concluso che la gestione dell'ETS dell'UE da parte della Commissione e degli Stati membri non è stata adeguata sotto tutti gli aspetti. Detta gestione è stata ostacolata da alcuni problemi relativi alla solidità del quadro di protezione dell'integrità del sistema, nonché da significative debolezze nell'attuazione della fase II dell'ETS dell'UE.

## V

Vi sono stati notevoli miglioramenti al quadro di protezione dell'integrità del sistema, in particolare tramite l'inclusione della maggior parte del mercato a pronti delle quote di emissione nell'ambito di applicazione della direttiva relativa ai mercati degli strumenti finanziari (MiFID) e del regolamento e della direttiva sugli abusi di mercato (MAR e MAD), realizzata attribuendo lo status di strumenti finanziari alle quote di emissioni. Rimangono da affrontare alcuni problemi per rendere il quadro sufficientemente solido, per migliorare la regolamentazione e la supervisione, e per stimolare la fiducia degli investitori, al fine di sfruttare l'ETS dell'UE come strumento di politica ambientale.

- a) Permangono problemi concernenti la regolamentazione e la sorveglianza del mercato delle emissioni connessi a coloro che devono obbligatoriamente partecipare al mercato (*compliance traders*), alla negoziazione a pronti delle operazioni bilaterali fuori borsa (OTC) ed agli operatori di mercato più piccoli.
- b) Non vi è una supervisione a livello dell'UE del mercato delle emissioni, e non vi è sufficiente cooperazione per la regolamentazione.
- c) La definizione giuridica di quote di emissioni non è sufficientemente chiara, e vi è inoltre assenza di chiarezza riguardo alla creazione e tutela di diritti sulla garanzia in quote.

- d) Il registro dell'Unione tratta dati fondamentali dell'ETS dell'UE ed ha un alto profilo di rischio a causa degli importi finanziari in gioco e dell'ampia gamma di titolari di conto. Sebbene la sicurezza del registro sia stata notevolmente migliorata nel corso della fase II dell'ETS dell'UE, sono ancora necessari ulteriori progressi. Le procedure applicate dagli Stati membri per controllare l'apertura dei conti dell'ETS dell'UE, monitorare le operazioni e cooperare con le autorità di regolamentazione hanno sofferto di significative carenze e la Commissione non è in grado di monitorare in modo appropriato le operazioni per ragioni di protezione dei dati. Inoltre, lo sviluppo ed il funzionamento del registro presso la Commissione sono stati ostacolati da problemi di coordinamento interno e limitazioni di risorse, come descritto ai paragrafi 39-41.

## VI

Vi sono state notevoli debolezze nell'attuazione, da parte degli Stati membri e della Commissione, del quadro di controllo dell'ETS dell'UE nella fase II. Dette debolezze devono essere risolte nel corso della fase III, in modo che vi sia una sufficiente garanzia circa il funzionamento del sistema secondo le modalità previste.

- a) I sistemi di monitoraggio, comunicazione e verifica delle emissioni non sono stati sufficientemente ben attuati o armonizzati. Le autorità competenti non hanno controllato in modo adeguato il lavoro svolto dai verificatori, ed hanno espletato controlli in loco limitati a livello di impianto.
- b) Vi erano lacune negli orientamenti della Commissione e nel monitoraggio da questa effettuato sull'attuazione da parte degli Stati membri nel corso della fase II dell'ETS dell'UE, e la valutazione condotta dalla Commissione sui piani di assegnazione nazionali (NAP) degli Stati membri per la fase II non è stata sufficientemente trasparente.
- c) Alcuni Stati membri non hanno fornito tutte le relazioni obbligatorie sul funzionamento dell'ETS dell'UE, e la Commissione non ha pubblicato la relazione annuale di attuazione prescritta dalla direttiva sull'ETS dell'UE.

- d) L'impatto di preziosi forum di consultazione e coordinamento tra la Commissione e gli Stati membri è stato limitato a causa del basso livello di partecipazione da parte degli Stati membri.
  - e) La Commissione ha avuto un ruolo limitato nell'assicurare l'armonizzazione dei controlli chiave concernenti l'attuazione dell'ETS dell'UE da parte degli Stati membri.
  - f) La Corte non ha potuto valutare l'efficacia dei diversi sistemi sanzionatori degli Stati membri, a causa della mancanza di informazioni consolidate a livello di Stato membro ed a livello europeo. Tra gli Stati membri vi erano prassi divergenti riguardo a specifiche disposizioni per la restituzione dei crediti internazionali da progetti. Questi aspetti influiscono potenzialmente sulla parità di condizioni per i gestori.
- 4) Il quadro di controllo a livello degli Stati membri dovrebbe essere applicato meglio, per far sì che le debolezze individuate siano prese in considerazione per l'attuazione della fase III (cfr. dopo il paragrafo 94 le lettere da a) a f) della raccomandazione n. 4, rivolta alla Commissione e agli Stati membri).
  - 5) Nel corso della fase III, il livello degli orientamenti e delle informazioni riguardanti l'attuazione dell'ETS dell'UE dovrebbe essere migliorato (cfr. dopo il paragrafo 96 le lettere da a) a c) della raccomandazione n. 5, rivolte alla Commissione e agli Stati membri).
  - 6) L'applicazione di sanzioni relativamente all'ETS dell'UE dovrebbe essere resa più trasparente. A livello di Stato membro e di UE, dovrebbero essere disponibili informazioni aggiornate e precise sull'attuazione e sui risultati delle procedure di ammenda, e la Commissione dovrebbe monitorare meglio le pratiche di applicazione nell'UE, nonché l'applicazione coerente delle ammende nazionali (cfr. , in calce al paragrafo 97, le lettere da a) a c) della raccomandazione n. 6 rivolta alla Commissione e agli Stati membri).

## VII

Al fine di correggere quanto sopra osservato relativamente al quadro di protezione dell'integrità del sistema ed alla sua attuazione, la Corte formula le raccomandazioni seguenti.

- 1) I rimanenti problemi relativi alla regolamentazione e alla supervisione del mercato delle emissioni dovrebbero essere risolti dalla Commissione al fine di migliorare ulteriormente l'integrità del mercato (cfr. dopo il paragrafo 91 le lettere da a) a c), rivolte alla Commissione, della raccomandazione n. 1).
- 2) Lo status giuridico delle quote di emissione dovrebbe essere ulteriormente chiarito, al fine di contribuire alla stabilità e alla fiducia (cfr. la raccomandazione 2 dopo il paragrafo 92).
- 3) Alcuni aspetti dei sistemi di trattamento di informazioni fondamentali per l'ETS dell'UE (il registro dell'Unione e le relative procedure) dovrebbero essere ulteriormente migliorati. In particolare, la Commissione dovrebbe riflettere su come possa essere sviluppato e coordinato a livello dell'UE un efficace monitoraggio delle operazioni transfrontaliere, per attenuare i rischi di abusi e attività fraudolente ed individuare misure appropriate per rafforzare il quadro di controllo e promuovere le migliori pratiche degli Stati membri in materia di apertura dei conti nell'UE. Gli Stati membri dovrebbero far sì che detti controlli siano attuati (cfr. dopo il paragrafo 93 le lettere da a) ad e) della raccomandazione n. 3, rivolte alla Commissione ed agli Stati membri).

## Il sistema di scambio di quote di emissioni dell'Unione europea (ETS dell'UE)

### 01

L'ETS dell'UE è un componente essenziale della politica dell'Unione europea di contrasto ai cambiamenti climatici (per ulteriori informazioni di contesto sul quadro internazionale di scambio delle quote di emissione, si veda la **parte I dell'allegato**). Il sistema intende promuovere la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra in un modo efficace rispetto ai costi ed economicamente efficiente. Rappresenta una delle principali componenti del pacchetto UE sul clima e l'energia<sup>21</sup>, che ha tre obiettivi da raggiungere entro il 2020 (i cosiddetti obiettivi «20-20-20»):

- riduzione del 20 % delle emissioni di gas a effetto serra nell'UE rispetto ai livelli del 1990;
- aumento fino al 20 % della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili consumata nell'UE;
- miglioramento del 20 % dell'efficienza energetica dell'UE.

### 02

L'ETS dell'UE è il sistema di limitazione e scambio più grande del mondo (cfr.  **riquadro 1**) per le emissioni di gas a effetto serra (GES), ed è spesso additato come modello di riferimento per le politiche di contrasto ai cambiamenti climatici e i regimi di scambio delle quote di emissioni in via di definizione altrove nel mondo. La soglia fissata limita le emissioni di più di 11 000 impianti che fanno un uso intensivo di energia nell'UE<sup>22</sup>. Dal 2013, l'ETS dell'UE copre circa il 50 % delle emissioni di gas a effetto serra (GES) nell'UE<sup>23</sup>. Oltre a limitare le emissioni complessive tramite un prezzo del carbonio sufficientemente elevato, l'ETS dell'UE dovrebbe incentivare gli impianti ad applicare le misure di riduzione delle emissioni più efficaci in rapporto ai costi, nonché a promuovere gli investimenti nelle tecnologie a bassa emissione di CO<sub>2</sub><sup>24</sup>.

- 21 «Due volte 20 per il 2020. L'opportunità del cambiamento climatico per l'Europa», COM(2008) 30 definitivo del 23.1.2008.
- 22 Copre i seguenti principali settori: impianti di combustione, impianti e cave per la produzione di cemento, clinker e calce, raffinerie di oli minerali, impianti di produzione di ghisa greggia ed acciaierie. I settori non inclusi comprendono il trasporto via terra, l'agricoltura ed il settore dei servizi.
- 23 «La situazione del mercato europeo del carbonio nel 2012», COM(2012) 652 final del 14.11.2012.
- 24 Commissione europea, DG Azione per il clima, opuscolo *The EU Emissions Trading System (EU ETS)*, disponibile al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet\\_ets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf)

## Riquadro 1

### L'ETS dell'UE come sistema di limitazione e scambio

Il sistema di limitazione e scambio prevede la fissazione di un limite alle emissioni complessive causate da settori industriali ad elevata emissione. Detto limite viene ridotto nel corso del tempo. Senza oltrepassare detto limite, le imprese possono comprare e vendere quote di emissioni a seconda delle necessità. Ciascuna quota rappresenta il diritto di emettere una tonnellata di CO<sub>2</sub>e. La quantità di quote determina la quantità di emissioni permesse, in altre parole le emissioni sono «plafonate». Le quote sono distribuite agli impianti, e possono essere scambiate liberamente sul mercato<sup>25</sup>. Ogni anno, gli impianti devono restituire quote equivalenti all'ammontare di CO<sub>2</sub>e emesso. Il prezzo è determinato dal mercato.

25 «Verso un quadro rafforzato di sorveglianza del mercato per il sistema di scambio delle quote di emissioni dell'Unione europea», COM(2010) 796 definitivo del 21.12.2010.



## 03

L'ETS dell'UE è stato istituito dalla direttiva 2003/87/CE<sup>26</sup>. Ai sensi di questa direttiva, gli Stati membri devono sviluppare e porre in essere i sistemi ed i meccanismi amministrativi necessari per attuare l'ETS dell'UE a livello nazionale. La direttiva assegna inoltre alla Commissione una serie di competenze specifiche, molte delle quali volte ad assicurare un'attuazione coerente e coordinata dell'ETS dell'UE. Dal momento che l'ETS dell'UE ha creato anche un mercato per lo scambio delle quote di emissione, gli Stati membri e la Commissione devono garantire l'integrità e la stabilità dell'ETS dell'UE, in modo che esso possa contribuire in modo efficace al raggiungimento degli obiettivi ambientali prefissati.

## Attuazione pratica dell'ETS dal 2005 al 2012 (fasi I e II)

## 04

Il funzionamento dell'ETS dell'UE è organizzato in periodi o fasi di scambio: per le prime due fasi (2005-2012), il limite alle quote è stato fissato a livello nazionale tramite piani di assegnazione nazionale (NAP) stabiliti dagli Stati membri e valutati dalla Commissione.

## 05

La prima fase (2005-2007) dell'ETS dell'UE era un periodo pilota di tre anni per preparare la seconda fase (2008-2012). Le quote venivano distribuite gratuitamente. Dato che la maggior parte degli Stati membri non disponeva ancora di dati storici sulle emissioni degli impianti inclusi nell'ETS dell'UE, i limiti alle quote della fase I erano basati su studi e previsioni. L'obiettivo della prima fase era di istituire un mercato funzionante, di fissare un prezzo per il carbonio e di costruire le infrastrutture necessarie per monitorare, comunicare e verificare le emissioni effettive. I dati generati dalla prima fase hanno poi colmato le lacune informative e hanno contribuito a fissare i limiti nazionali applicabili alla seconda fase.

## 06

La seconda fase (2008-2012)<sup>27</sup> è coincisa con la prima fase d'impegno del Protocollo di Kyoto, il periodo quinquennale nel corso del quale gli Stati membri dell'UE dovevano ridurre le proprie emissioni in base ai valori-obiettivo fissati nell'ambito del Protocollo di Kyoto<sup>28</sup>. Sulla base delle emissioni verificate comunicate dalla fase I, il volume di quote di emissione permesso nella fase II è stato ridotto del 6,5 % rispetto al 2005 (ossia, il primo anno di rispetto dell'ETS dell'UE), facendo così in modo che avvenissero effettive riduzioni di emissioni (per maggiori informazioni sugli sviluppi della domanda e dell'offerta durante la fase II dell'ETS dell'UE, si veda la **parte II dell'allegato**).

- 26 Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU L 275 del 25.10.2003, pag. 32).
- 27 Nella fase II, l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia, membri del SEE-EFTA (Spazio economico europeo — Associazione europea di libero scambio), hanno aderito all'ETS dell'UE.
- 28 L'Unione europea si è impegnata a conseguire una riduzione complessiva dell'8 % delle emissioni di GES nel periodo 2008-2012 rispetto ai livelli del 1990 (il che costituisce un obiettivo quantificato più elevato di quello cui si fa riferimento per l'insieme dei paesi industrializzati nel **riquadro dell'allegato**). Questo obiettivo quantificato è condiviso dai 15 Stati membri dell'epoca tramite un accordo giuridicamente vincolante, la decisione del Consiglio 2002/358/CE, del 25 aprile 2002, riguardante l'approvazione, a nome della Comunità europea, del protocollo di Kyoto allegato alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e l'adempimento congiunto dei relativi impegni (GU L 130 del 15.5.2002, pag. 1).

### L'ETS dell'UE dal 2013 (fase III)

#### 07

Per la fase III (2013-2020), il sistema dei piani nazionali di assegnazione è stato abbandonato. Il limite alle emissioni degli impianti coperti dall'ETS dell'UE viene adesso fissato a livello UE. Per quelle quote ancora assegnate gratuitamente, si applicano regole di assegnazione armonizzate basate su ambiziosi parametri di riferimento ottimali UE in termini di performance di emissione. Come nelle fasi precedenti, gli impianti ai quali non è assegnata alcuna quota o ai quali è assegnato un numero di quote gratuite insufficiente per coprire le proprie emissioni devono acquistare quote aggiuntive sul mercato, oppure ridurre le proprie emissioni.

#### 08

All'inizio della fase III, più del 40 % di tutte le quote sono messe all'asta. La messa all'asta è ritenuta dalla Commissione e dalla teoria economica il metodo di assegnazione più trasparente e mette in pratica il principio «chi inquina paga» (la **parte III dell'allegato** fornisce maggiori informazioni di contesto sulla riforma e le future prospettive dell'ETS dell'UE).

## 09

Nello stabilire l'estensione e l'approccio dell'audit, la Corte ha concentrato la propria attenzione sugli aspetti fondamentali dell'integrità e dell'attuazione del sistema. L'audit non ha comportato un esame dell'efficacia complessiva dell'ETS dell'UE. L'obiettivo dell'audit era di rispondere al quesito seguente: «Il sistema di scambio delle quote di emissione dell'Unione europea è gestito in modo adeguato dalla Commissione e dagli Stati membri?». A tal fine, si è cercato di rispondere ai seguenti due sub-quesiti:

- a) **Vi è un quadro appropriato per la protezione dell'integrità dell'ETS dell'UE?** Per poter rispondere a tale quesito, la Corte ha esaminato l'appropriatezza delle disposizioni sulla regolamentazione e la supervisione del mercato che si applicano allo scambio di emissioni, lo status giuridico e la definizione delle quote, nonché il sistema del registro dell'Unione per registrare e divulgare i dati dell'ETS dell'UE. Questa parte dell'audit è stata incentrata su una gamma di misure in questi ambiti, elaborate e proposte dalla Commissione sin dal 2011, compresi gli sviluppi introdotti fino al 30 settembre 2014. L'estensione dell'audit non includeva una valutazione delle misure nazionali volte a ridurre il rischio di frodi IVA «carosello»<sup>29</sup>.
- b) **L'ETS dell'UE è correttamente attuato?** Per poter rispondere a tale quesito, la Corte ha esaminato l'attuazione dell'ETS dell'UE da parte degli Stati membri e della Commissione nel corso della fase II dell'ETS dell'UE. Questa parte dell'audit ha riguardato unicamente l'attuazione dell'ETS dell'UE per impianti permanenti<sup>30</sup>.

## 10

L'audit è stato espletato sia a livello della Commissione che degli Stati membri. Le attività di audit svolte a livello della Commissione miravano ad esaminare in che modo la Commissione avesse orientato l'attuazione dell'ETS dell'UE da parte degli Stati membri e ad accertare se la Commissione avesse adempiuto i propri obblighi in materia ai sensi del quadro normativo applicabile. Sono stati raccolti elementi probatori presso sette Stati membri. Questi ultimi sono stati prescelti in base al volume ed al tipo di emissioni. Sono state effettuate visite presso le autorità competenti in cinque Stati membri (Germania, Francia, Italia, Polonia e Regno Unito). Sono stati ottenuti documenti probatori dalle autorità di altri due Stati (Grecia e Spagna). A livello di Stato membro, l'audit è stato incentrato sull'assegnazione (NAP) e sulla restituzione delle quote, sui sistemi di monitoraggio, comunicazione e verifica delle emissioni e sulle sanzioni applicate in caso di violazioni. L'audit non ha riguardato la messa all'asta, poiché quest'ultima verso la fine della fase II era ancora attuata in piccolissima scala e in un numero limitato di Stati membri.

## 11

Inoltre, sono stati ottenuti elementi probatori tramite verifiche di convalida della documentazione disponibile presso le autorità competenti nazionali concernente 150 impianti selezionati in questi sette Stati membri, nonché tramite un'analisi dei dati sugli impianti e sul rispetto della normativa disciplinante il sistema, ottenuti dal Catalogo pubblico UE delle operazioni (EUTL, cfr. **riquadro 2**). Gli impianti selezionati non sono stati visitati in loco, in quanto la Corte non disponeva del diritto di accedervi.

29 Cfr. **riquadro 3** per maggiori dettagli sulle questioni relative all'IVA.

30 Il settore dell'aviazione è stato incluso nell'ETS dell'UE a partire dal 2012.

## Il quadro per la protezione dell'integrità dell'ETS dell'UE

### 12

Al fine di assicurare sufficiente liquidità nel mercato delle quote di emissioni creato dall'ETS dell'UE, nonché per creare un meccanismo ben funzionante che contribuisca al conseguimento degli obiettivi ambientali della politica, il mercato dovrebbe essere sicuro ed attraente<sup>31</sup> per i partecipanti volontari (*non-compliance buyers*) nonché per i gestori (*compliance buyers*)<sup>32</sup> che ai sensi della direttiva sull'ETS dell'UE hanno l'obbligo di partecipare al sistema. È dunque importante valutare se l'integrità dell'ETS dell'UE sia sufficientemente tutelata per mantenere la stabilità e far sì che gli investitori abbiano fiducia nel mercato. Tale tutela richiede un'opportuna regolamentazione e supervisione del mercato, nonché la cooperazione tra organismi di regolamentazione. Inoltre, lo status giuridico e la definizione di «quote» dovrebbero essere chiari abbastanza da contribuire alla stabilità e alla fiducia nel mercato delle quote di emissione.

### 13

Il registro dell'UE (cfr. **riquadro 2**) è un elemento essenziale per la protezione dell'integrità dell'ETS dell'UE, poiché registra e traccia ogni «operazione fisica» di quote e consente la divulgazione di informazioni essenziali al mercato. Oltre al valore ambientale dello strumento, gli importi finanziari in gioco nell'ETS dell'UE sono notevoli. Il valore di tutte le quote di emissione e delle altre unità utilizzate a fini di conformità iscritte nel registro dell'Unione è stimato in oltre 10 miliardi di euro, a seconda del prezzo di dette unità e del momento della misurazione. Inoltre, l'integrità dell'ETS dell'UE dovrebbe essere sufficientemente protetta contro il tipo di episodi negativi verificatisi tra il 2008 e il 2011 (ossia, furti denunciati di quote, sistemi di frodi IVA e minacce cibernetiche come il *phishing*). Risulta dunque essenziale anche l'esistenza di procedure efficaci per il controllo dell'apertura dei conti e delle operazioni che hanno luogo nel registro dell'Unione.

**La Commissione ha continuamente migliorato la regolamentazione e la supervisione del mercato delle quote di emissioni, ma sono necessari ulteriori progressi**

### 14

La Commissione ha riconosciuto<sup>33</sup> che il rafforzamento della regolamentazione e della supervisione del mercato ed il miglioramento della sicurezza del registro erano necessari per impedire che si verificassero nuovamente incidenti di sicurezza (cfr. anche paragrafi 12 e 13, nonché il **riquadro 2**) dello stesso tipo di quelli accaduti nel corso della fase II. La Commissione ha sviluppato un completo pacchetto di misure per affrontare tali rischi (come discusso di seguito ai paragrafi 15 e 16).

31 Cfr. ad esempio il documento COM(2010) 796 definitivo.

32 I trader «volontari» (*non-compliance buyers* o *non-compliance traders*) sono entità che partecipano volontariamente al mercato delle emissioni (ad esempio, trader, investitori, individui, intermediari finanziari ecc.), mentre i *compliance buyers* sono gestori che debbono parteciparvi ai sensi della normativa).

33 Cfr. [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/oversight/faq_en.htm), *Ensuring the integrity of the European carbon market*, FAQ, aprile 2014: «Le regole [del mercato finanziario] mirano altresì a fornire un ambiente di contrattazione sicuro ed efficiente che rafforzi la fiducia nel mercato del CO<sub>2</sub> dopo una serie di inopportune attività fraudolente sperimentate dal mercato pochi anni fa». Cfr. anche il documento COM(2010) 796 definitivo, in particolare il capitolo 1 — Introduzione.

## Il sistema di registri nazionali e il registro dell'Unione

Nel corso della fase I e durante la maggior parte della fase II, gli Stati membri gestivano registri nazionali con conti presso i quali le quote di emissioni ed i crediti internazionali potevano essere detenuti e trasferiti. Per semplificare il sistema e per permettere il futuro collegamento dell'ETS dell'UE con altri sistemi internazionali di scambio delle quote di emissioni, nel 2009 i co-legislatori hanno deciso di centralizzare i registri nazionali in un registro dell'Unione tenuto e gestito dalla Commissione europea. Nel periodo 2008-2011 si è verificata una serie di incidenti di sicurezza, consistenti principalmente in frodi IVA e attacchi informatici. Il trasferimento dei conti e dei dati ha avuto luogo nel giugno 2012. Nonostante questa centralizzazione del sistema dei registri, gli Stati membri continuano ad essere unici responsabili dell'apertura, della gestione e dell'aggiornamento dei conti nelle rispettive sezioni nazionali del registro dell'Unione. L'amministratore centrale della Commissione non si occupa dello svolgimento di tali attività. Il Catalogo UE delle operazioni (EUTL) verifica, registra e autorizza tutte le operazioni iniziate nel registro dell'Unione per assicurare che qualunque trasferimento di quote sia coerente con le regole dell'ETS dell'UE<sup>34</sup>. Una versione pubblica dell'EUTL rende accessibili al pubblico i pertinenti dati dell'ETS dell'UE. Il funzionamento del registro (così come quello del precedente sistema di registri nazionali) è disciplinato da regolamenti della Commissione<sup>35</sup>.

34 [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/registry/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/registry/index_en.htm)

35 Si tratta in particolare del regolamento (CE) n. 2216/2004 della Commissione, del 21 dicembre 2004, relativo ad un sistema standardizzato e sicuro di registri a norma della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e della decisione n. 280/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 386 del 29.12.2004, pag. 1), del regolamento (UE) n. 920/2010 della Commissione, del 7 ottobre 2010, relativo ad un sistema standardizzato e sicuro di registri a norma della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e della decisione n. 280/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 270 del 14.10.2010, pag. 1), del regolamento (UE) n. 1193/2011 della Commissione che istituisce un registro dell'Unione per il periodo di scambio avente inizio il 1° gennaio 2013 e i periodi di scambio successivi e che modifica i regolamenti della Commissione (CE) n. 2216/2004 e (UE) n. 920/2010 (che avevano istituito un registro dell'Unione per il periodo conclusosi il 31 dicembre 2012), ed infine del regolamento (UE) n. 389/2013 della Commissione che istituisce un registro dell'Unione per la fase III.

15

La necessità di migliorare la regolamentazione del mercato del CO<sub>2</sub> è coincisa con la procedura di revisione del quadro di regolamentazione dei mercati finanziari (MiFID/MAD)<sup>36</sup>. Ciò ha costituito per la Commissione un'opportunità per riflettere sulla regolamentazione del mercato del carbonio nel contesto della regolamentazione generale dei mercati finanziari. Secondo la valutazione d'impatto<sup>37</sup> che correda la proposta di modifica della direttiva MiFID presentata nell'ottobre 2011, le due opzioni principali prese in considerazione dalla Commissione sono state: creare un sistema concepito ad hoc per il mercato del carbonio, oppure attribuire alle quote di emissioni lo status di strumenti finanziari e includerle nell'ambito della regolamentazione creata dalle direttive MiFID e MAD. La questione di quale approccio di regolamentazione sia il più adatto al mercato delle quote di emissioni esula dall'estensione del presente audit. I derivati basati su quote di emissioni<sup>38</sup>, che secondo le stime della Commissione rappresentano oltre il 90 % del mercato del CO<sub>2</sub>, sono strumenti finanziari, e come tali erano già regolamentati dalle direttive MiFID e MAD nelle fasi I e II dell'ETS dell'UE (2005-2012). Il mercato secondario delle quote di emissione «a pronti» non lo era. Nel 2011, la Commissione ha proposto di estendere e modificare ad hoc la direttiva MiFID in modo che coprisse anche il mercato secondario di quote di emissione «a pronti», conferendo espressamente alle quote di emissioni lo status di strumenti finanziari. Questa proposta è stata adottata nel 2014<sup>39</sup>, e riporta inoltre le quote di emissioni nell'ambito di applicazione della direttiva MAD e del regolamento MAR. Queste nuove disposizioni saranno applicabili a partire dal gennaio 2017<sup>40</sup>.

16

Altre importanti misure adottate dalla Commissione per potenziare l'integrità e la sicurezza dell'ETS dell'UE includevano:

- dare agli Stati membri la facoltà di applicare un meccanismo di inversione contabile dell'IVA per contrastare le frodi concernenti l'imposta sul valore aggiunto (cfr.  **riquadro 3**);
- misure di sicurezza aggiuntive per il registro dell'Unione, per contrastare potenziali reati informatici e il «riciclo» dei crediti internazionali già restituiti;
- l'integrazione di disposizioni anti-riciclaggio nei regolamenti concernenti il registro, ispirate dalla direttiva antiriciclaggio<sup>41</sup>; e
- fissare regole di condotta e di partecipazione per il mercato primario nel regolamento sulla vendita all'asta<sup>42</sup>.

17

Queste misure costituiscono un significativo miglioramento per la regolamentazione del mercato del CO<sub>2</sub> e difatti vi è stata una marcata riduzione negli episodi negativi segnalati di recente. Nonostante tali sforzi, la Corte ha comunque individuato un certo numero di debolezze riguardanti l'introduzione delle misure, e le rimanenti questioni che devono essere considerate per rendere il quadro sufficientemente solido. Tali debolezze sono specificate nelle sezioni seguenti.

- 36 La direttiva MiFID e quella MAD sono due pilastri fondamentali della regolamentazione dei mercati finanziari. La direttiva relativa ai mercati degli strumenti finanziari (MiFID) disciplina la fornitura di servizi di investimento negli strumenti finanziari, la direttiva sugli abusi di mercato (MAD) disciplina gli abusi di mercato.
- 37 Cfr. Valutazione d'impatto che accompagna il documento «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai mercati degli strumenti finanziari (rifusione) e la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai mercati degli strumenti finanziari», documento di lavoro dei servizi della Commissione, SEC(2011) 1226 final del 20 ottobre 2011.
- 38 Un prodotto derivato è un contratto finanziario legato al valore o allo stato futuro dell'attività sottostante cui si riferisce (ad esempio, l'andamento di tassi d'interesse o del valore di una valuta, o la possibile bancarotta di un debitore) ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-232\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-232_en.htm?locale=en)).
- 39 Direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 349).
- 40 Dal luglio 2016 per il regolamento sugli abusi di mercato.
- 41 Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo (GU L 309 del 25.11.2005, pag. 15). Nel 2013 la Commissione ha adottato proposte per aggiornarla, ed il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico alla fine del 2014.
- 42 Regolamento (UE) n. 1031/2010 della Commissione, del 12 novembre 2010, relativo ai tempi, alla gestione e ad altri aspetti della vendita all'asta delle quote di emissioni dei gas a effetto serra a norma della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità (GU L 302 del 18.11.2010, pag. 1).

### Il mercato dell'ETS rimane a rischio di frode IVA

Nella propria relazione generale sulle attività del 2009, Europol stimava che le perdite dovute a frodi relative ai crediti di CO<sub>2</sub> (tramite frodi IVA «carosello») fra il giugno 2008 e il dicembre 2009 ammontassero a circa cinque miliardi di euro. Il mercato dell'ETS era particolarmente vulnerabile a questo tipo di attività criminosa di negoziazione transfrontaliera. In seguito agli episodi fraudolenti, è stata adottata la direttiva 2010/23/UE<sup>43</sup>, per dare agli Stati membri la possibilità di applicare un meccanismo di inversione contabile dell'IVA, ponendo l'obbligo di versare l'IVA in capo alla persona alla quale vengono trasferite quote o altre unità utilizzate a fini di conformità. Tale disposizione è stata prorogata sino al dicembre 2018 (cfr. direttiva 2013/43/UE)<sup>44</sup>.

Al momento dell'audit, quasi un terzo degli Stati membri non aveva applicato il meccanismo di inversione contabile per le quote di emissioni. Di conseguenza, il rischio che si verificano frodi concernenti l'imposta sul valore aggiunto (IVA) sulle quote di emissioni dell'ETS dell'UE non è ancora del tutto escluso nell'Unione europea.

Dei cinque Stati membri visitati dalla Corte, solo l'Italia non aveva ancora applicato il meccanismo di inversione contabile al momento dell'audit. L'unica piattaforma di negoziazione per le quote di emissioni in Italia ha sospeso le operazioni del mercato delle quote di emissioni nel dicembre 2010, a causa di anomalie rilevate nelle fluttuazioni della negoziazione. Le operazioni di scambio sono state definitivamente interrotte nel marzo 2014. La negoziazione bilaterale di quote che coinvolgono conti italiani nel registro dell'ETS dell'UE è ovviamente ancora possibile. Al momento dell'audit, l'autorità competente e l'amministratore del registro nazionale ritenevano che in Italia vi fosse un rischio rilevante di frodi IVA «carosello», a causa dell'assenza di un meccanismo di inversione contabile dell'IVA.

43 Direttiva 2010/23/UE del Consiglio, del 16 marzo 2010, recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto per quanto concerne l'applicazione facoltativa e temporanea del meccanismo dell'inversione contabile alla prestazione di determinati servizi a rischio di frodi (GU L 72 del 20.3.2010, pag. 1).

44 Direttiva 2013/43/UE del Consiglio, del 22 luglio 2013, che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto con riguardo all'applicazione facoltativa e temporanea del meccanismo dell'inversione contabile alla cessione di determinati beni e alla prestazione di determinati servizi a rischio di frodi (GU L 201 del 26.7.2013, pag. 4).

**Nonostante alle quote di emissioni sia stato attribuito lo status di strumenti finanziari, dall'audit sono emerse alcune questioni pendenti relative alla regolamentazione e alla sorveglianza del mercato delle emissioni**

**18**

La Corte ha esaminato le modalità con cui la proposta di revisione della direttiva MiFID presentata dalla Commissione nel 2011 affrontasse le specificità dello scambio di quote di emissioni. Una di queste specificità è la presenza di *compliance traders* nel mercato delle emissioni dell'ETS dell'UE (che scambiano sia quote «a pronti» che derivati). Questo mercato è adesso in larga misura un mercato finanziario, ma è caratterizzato dalla partecipazione dei *compliance traders* e richiede pertanto di essere esaminato attentamente nel momento in cui si procede ad una revisione della regolamentazione. La proposta di modifica presentata dalla Commissione includeva l'esenzione dei *compliance traders* dell'ETS dell'UE dall'obbligo di ottenere un'autorizzazione MiFID<sup>45</sup>. La Corte ha individuato alcuni aspetti relativi all'applicazione della direttiva MiFID al mercato delle emissioni che sollevano problemi, concernenti la regolamentazione e la sorveglianza di quest'ultimo, finora non sufficientemente analizzati. Tali problemi sono elencati nelle sezioni seguenti.

**19**

Ai sensi della rivista direttiva-quadro MiFID, coloro che devono obbligatoriamente partecipare al mercato (*compliance traders*), nonché alcune altre entità che scambiano quote di emissione<sup>46</sup>, saranno esenti dall'obbligo di ottenere un'autorizzazione MiFID. In particolare, i grandi *compliance traders*, che spesso hanno ingenti sale operative specializzate, saranno esenti se scambiano per proprio conto<sup>47</sup> per l'ETS dell'UE. Anche le piccole entità che scambiano volontariamente, per proprio conto, quote di emissione «a pronti» potrebbero operare senza autorizzazione MiFID<sup>48</sup>. La Corte ritiene che vi sia un rischio per l'integrità del mercato se tali entità abuseranno dell'esenzione introdotta dalla direttiva MiFID effettuando attività di scambio non coperte dalla loro esenzione. Inoltre, la Corte ha identificato il rischio che l'esenzione dalla direttiva MiFID delle entità che sono obbligate a partecipare al mercato possa essere abusata da soggetti che cercano di acquistare impianti con la finalità di comprare e vendere quote di emissioni «a pronti» senza una licenza MiFID. La Corte ha rilevato che la Commissione non aveva analizzato l'impatto dei *compliance traders* sul mercato delle emissioni in modo sufficiente a dimostrare che qualunque rischio derivante dall'esentare gruppi di partecipanti al mercato non era significativo.

- 45 Per poter offrire servizi di investimento, la società di investimento deve ottenere un'autorizzazione dal regolatore nazionale.
- 46 Ad esempio, articolo 2, paragrafo 1, lettera j), punto i) della direttiva 2014/65/UE, relativo a persone che negoziano per conto proprio quote di emissione o derivati dalle stesse.
- 47 E rispettano i requisiti stabiliti nell'articolo 2, paragrafo 1, lettera e) della direttiva 2014/65/UE.
- 48 La relazione del 2012 di un esperto incaricato nel 2012 dalla Commissione su quelle parti della valutazione d'impatto della direttiva MiFID pertinenti per il mercato delle emissioni faceva anche riferimento alle potenziali conseguenze di verosimili esenzioni MiFID per gli attori di mercato più piccoli, che potrebbero inoltre esser stati coinvolti in frodi e sospetto furto di quote, e che non avranno bisogno di un'autorizzazione MiFID, anche se le quote di CO<sub>2</sub> venissero qualificate come strumenti finanziari.



## 20

Inoltre, le negoziazioni «fuori borsa» di contratti derivati puramente bilaterali, incluso lo scambio di quote di emissioni, eseguite al di fuori degli ambiti regolamentati dalla direttiva MiFID, rimarranno al di fuori dell'ambito della direttiva MiFID rivista. La consegna «materiale» di quote di emissione scambiate bilateralmente tra due parti presuppone che entrambe le parti detengano un conto presso il registro dell'Unione previsto dall'ETS dell'UE. Tuttavia, come detto in precedenza ai paragrafi 37 e 38, queste operazioni «fisiche» nel registro dell'Unione non sono soggette a supervisione. Ciò significa che potrebbero esserci attori operanti in parti del mercato con limitata visibilità per i regolatori e le autorità competenti. La qualifica delle quote di emissione come strumenti finanziari ai sensi della direttiva MiFID non colmerà dunque questa lacuna di regolamentazione. Tuttavia, lo scambio bilaterale «a pronti» non regolamentato, rispetto allo scambio di derivati, costituisce secondo la Commissione una piccola parte (circa l'1 %) del mercato secondario delle emissioni.

## 21

Per i partecipanti al mercato più piccoli, la Commissione ha proposto<sup>49</sup> inoltre l'esenzione, soggetta a una soglia, dall'obbligo di comunicare informazioni privilegiate ai sensi delle riviste disposizioni sugli abusi di mercato (direttiva MAD e regolamento MAR). Dall'audit non sono emersi elementi comprovanti che la Commissione abbia analizzato a sufficienza l'identità e il comportamento di tali partecipanti e delle informazioni da essi detenute, nonché il loro potenziale effetto cumulato sul mercato delle emissioni. La rilevanza di tale questione dipende dal modo in cui sono definiti i partecipanti «più piccoli», che non era stato ancora stabilito al momento dell'audit.

## Vi sono preoccupazioni circa alcuni elementi dell'idoneità del quadro di supervisione al mercato delle quote di emissioni

## 22

Come con qualunque altro meccanismo di mercato, un'idonea sorveglianza di mercato è necessaria per tutelare l'integrità dell'ETS dell'UE (cfr. anche paragrafo 12). Ciò dovrebbe comportare che la Commissione consulti i regolatori finanziari nazionali per quanto riguarda il funzionamento del mercato delle emissioni, e che prenda in considerazione la questione della cooperazione per la regolamentazione del mercato delle emissioni. È altresì importante che all'interno della Commissione europea, principalmente tra i servizi responsabili dell'ETS dell'UE e della regolamentazione dei mercati finanziari, ossia la DG Azione per il clima<sup>50</sup> e la DG Mercato interno e servizi<sup>51</sup>, si istituisca un sistema di continua ed efficace cooperazione relativamente al funzionamento del mercato del CO<sub>2</sub>.

49 Cfr. Valutazione d'impatto che accompagna il documento «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato (abusi di mercato) e la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle sanzioni penali in caso di abuso di informazioni privilegiate e di manipolazione del mercato», documento di lavoro dei servizi della Commissione, SEC(2011) 1217 final del 20.10.2011.

50 Direzione generale della Commissione responsabile dell'azione per il clima.

51 Direzione generale della Commissione responsabile del mercato interno e dei servizi. Dal 2015, essa è denominata DG Stabilità finanziaria, servizi finanziari e Unione dei mercati dei capitali.

## 23

Nonostante la loro natura transfrontaliera e le preoccupazioni espresse circa le frodi ed altre attività criminose (cfr. anche i paragrafi 13 e 14 ed il riquadro 2), la Corte ha constatato che a livello UE non era stata istituita nessuna sorveglianza sul mercato delle emissioni. I regolatori finanziari nazionali possono chiedere ai rispettivi amministratori nazionali o all'amministratore centrale di ricevere informazioni contenute nel registro dell'Unione su operazioni in quote di emissioni, seguendo procedure rigorose definite nel regolamento sul registro. Tuttavia, la Corte ha riscontrato che, al momento dell'audit, tali procedure venivano raramente utilizzate a livello degli Stati membri. Inoltre, il registro dell'Unione non registra informazioni sul prezzo o informazioni finanziarie relative alle operazioni. Di conseguenza, i regolatori nazionali non possono ottenere una visione completa relativamente ad una operazione transfrontaliera che considerano sospetta ed hanno a disposizione meno informazioni sulle operazioni che potrebbero essere sospette. La Commissione non dispone di poteri di supervisione in questo campo (cfr. anche paragrafi 37 e 38). Ciò accresce l'importanza della cooperazione tra regolatori nazionali per assicurare che lo scambio di quote di emissioni sia soggetto ad un adeguato livello di supervisione, e che i potenziali abusi siano ridotti al minimo.

## 24

La Corte ritiene che non vi siano procedure integrate tra i regolatori nazionali per organizzare una supervisione, a livello UE, specificamente per il mercato delle emissioni, e che rimangono preoccupazioni circa il quadro di supervisione del mercato delle emissioni che sarà posto in essere una volta entrati in vigore la direttiva MiFID rivista ed il regolamento MAR rivisto<sup>52</sup>. All'interno della stessa Commissione, la cooperazione tra la DG Azione per il clima e la DG Mercato interno e servizi è organizzata in maniera informale e ad hoc, il che non facilita a sufficienza un approccio coordinato al monitoraggio del mercato delle emissioni. Le procedure formali esistenti per la consultazione inter-servizi e la predisposizione di proposte legislative non sono concepite per coordinare la regolamentazione ed il monitoraggio del mercato delle emissioni.

### Timori connessi alla definizione di «quote»

## 25

Per ben funzionare, il mercato delle emissioni necessita di sufficiente liquidità (cfr. anche paragrafo 12). A questo riguardo, il funzionamento del mercato delle emissioni potrebbe migliorare se vi fosse maggiore certezza circa la definizione valida per l'UE di «quote» e se le quote di emissioni fossero commercialmente più appetibili per i partecipanti volontari, ad esempio sostenendo la possibilità di creare e tutelare diritti sulla garanzia (*security interests*) sicuri e che possano esser fatti rispettare<sup>53</sup>.

52 La relazione di un esperto incaricato dalla Commissione individua inoltre potenziali residue lacune nel quadro di supervisione delle quote di emissione, anche dopo l'adozione delle riviste disposizioni normative sui mercati finanziari. Molteplici attori di diversa natura condideranno una parte della responsabilità della supervisione del mercato del CO<sub>2</sub>. Ciò fa nascere preoccupazioni circa le restanti lacune, che richiederanno potenziali future modifiche della normativa, nel caso il funzionamento del mercato dovesse essere perturbato.

53 I diritti sulla garanzia (*security interests*) sono diritti giuridici di terze parti, quali ipoteche o altri vincoli legali.

## 26

La direttiva sull'ETS dell'UE non ha definito lo status giuridico delle quote. Il fatto che nel regolamento sul registro dell'UE<sup>54</sup> le quote siano definite come strumenti fungibili e dematerializzati, negoziabili sul mercato, indica solo alcuni dei modi in cui le quote possono essere utilizzate. Inoltre, qualificare le quote come strumenti finanziari chiarisce soltanto il modo in cui esse dovrebbero essere trattate ai sensi della normativa sui servizi finanziari. Resta non chiaro quali diritti abbiano i detentori delle quote di emissioni. Gli Stati membri oggetto dell'audit hanno approcci differenti quanto allo status giuridico ed alla natura delle quote. In Francia e nel Regno Unito, le caratteristiche delle quote sono compatibili con i connotati giuridici della proprietà o sono trattati come tali. Tuttavia, nella maggior parte degli Stati membri oggetto dell'audit, non vi è alcuna definizione giuridica delle quote di emissioni.

## 27

A causa della mancanza di certezza giuridica a livello di Stato membro e dell'UE e dei diversi approcci adottati, i problemi giuridici che insorgono sono trattati caso per caso. Ciò accresce ulteriormente il rischio che vi siano definizioni giuridiche e trattamenti difformi, non solo tra gli Stati membri (la maggior parte dei quali non ha ancora definito «quote» nei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali), ma anche all'interno della normativa nazionale di un singolo Stato membro. La questione dell'assenza di una definizione giuridica di «quote» valida per tutta l'UE era già stata sollevata in parecchie relazioni redatte da esperti<sup>55</sup> incaricati dalla Commissione. Tuttavia, la Commissione non ha ancora adottato alcuna misura per risolverla. La Corte ritiene che una maggiore chiarezza in merito alla definizione giuridica di «quote» possa giovare al funzionamento del mercato.

## 28

Inoltre, non è attualmente chiaro, da un punto di vista giuridico e pratico, se le quote di emissioni possano essere usate come garanzia per diritti sulla garanzia, come avviene con i tradizionali strumenti finanziari aventi valore commerciale. Non vi è alcuna esplicita disposizione per la registrazione dei diritti sulla garanzia in quote. Nell'ambito del regolamento sul registro dell'UE, la soluzione pratica adottata per registrare i diritti in quote è quella di nominare «rappresentanti autorizzati supplementari»<sup>56</sup> la cui autorizzazione è necessaria per effettuare operazioni che coinvolgono dette quote. Una esplicita disposizione a livello UE che stabilisca che le quote di emissioni possono sostenere l'esistenza di diritti sulla garanzia, assieme ad un meccanismo di registrazione di tali diritti, potrebbero accrescere il valore commerciale delle quote di emissioni per i partecipanti al mercato.

54 Articolo 40, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 389/2013 della Commissione.

55 La Corte ha ottenuto due relazioni di esperti commissionate dalla Commissione: una sulle parti della valutazione d'impatto della direttiva MiFID che riguardano il mercato delle emissioni (2012) ed una sull'interrelazione tra il registro dell'ETS dell'UE e l'infrastruttura di post-trading (2013). Entrambe le relazioni individuano rischi simili a quelli identificati dalla Corte.

56 Cfr. articolo 21, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1193/2011 della Commissione e articolo 23, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 389/2013.

### I sistemi connessi al registro dell'UE per il trattamento di informazioni fondamentali per l'ETS dell'UE mostravano alcune carenze

#### 29

Il registro dell'Unione è il sistema elettronico per la registrazione delle quote e della loro proprietà e per il trattamento dei dati fondamentali dell'ETS dell'UE relativi agli impianti e alle entità che negoziano (cfr. anche paragrafo 13 e **riquadro 2**). Le norme disciplinanti le procedure di apertura dei conti sono incluse nel regolamento sul registro<sup>57</sup> e sono attuate dagli amministratori nazionali. Le procedure di apertura dei conti per i partecipanti volontari (ad esempio, per finalità di negoziazione o di investimento) sono particolarmente importanti, poiché definiscono le condizioni alle quali le entità diverse dai *compliance traders* possono creare un conto per negoziare quote di emissioni. Per di più, una volta che i trader hanno accesso ad un conto, possono avviare operazioni transfrontaliere.

#### 30

Il registro dell'Unione ha un elevato profilo di rischio, ed il suo funzionamento dovrebbe dunque comportare l'identificazione ed il tracciamento mirato delle operazioni, nonché controlli e l'identificazione dei titolari dei conti e dei saldi. Per tutelare l'integrità del mercato, tutti gli Stati membri dovrebbero applicare, in maniera coerente, rigorose procedure di apertura dei conti, e si dovrebbe procedere ad un monitoraggio transfrontaliero delle

operazioni potenzialmente sospette per scoraggiare e rilevare attività fraudolente o criminose. Disposizioni normative antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo sono state incluse nel registro dell'Unione: esse specificano in che modo gli amministratori nazionali debbono cooperare con le rispettive autorità competenti in questi campi, in particolare con le unità di intelligence finanziaria e con gli organismi incaricati di far rispettare la legge. Dati le elevate poste finanziarie in gioco e gli elevati rischi per la sicurezza, il corretto funzionamento del registro richiede solide strutture di governance, con un'adeguata separazione delle funzioni IT e operative nell'organizzazione interna della Commissione, nonché risorse sufficienti.

#### 31

Lo sviluppo dell'architettura di sicurezza del registro dell'Unione ha tenuto anche conto di episodi negativi avvenuti in passato (cfr. paragrafo 13). La Corte ha constatato che, sebbene i sistemi e i processi del registro siano migliorati nel tempo, in essi persistono alcune carenze, come di seguito illustrato.

57 Cfr. regolamento (UE) n. 920/2010 della Commissione.

### Le procedure per l'apertura dei conti non erano sufficientemente solide

#### 32

In seguito ad una serie di gravi episodi che hanno compromesso la sicurezza del sistema dei registri tra il 2008 e il 2011 (cfr. paragrafo 13 e  **riquadro 2**), nel 2011 la sicurezza dell'ETS dell'UE è stata ulteriormente rafforzata nel 2011. Le norme per l'apertura dei conti e l'accettazione di rappresentanti autorizzati (le cosiddette verifiche KYC<sup>58</sup>) sono state significativamente estese. Il regolamento sul registro stabilisce norme per l'apertura di conti di deposito personali presso il registro dell'Unione e fornisce i motivi in base ai quali gli amministratori nazionali possono rifiutarsi di aprire un conto per partecipanti volontari, in particolare se la persona che richiede l'apertura del conto è oggetto d'indagine perché coinvolta in frodi concernenti le quote o unità di Kyoto, riciclaggio di denaro, finanziamento del terrorismo o altri reati gravi per i quali potrebbe usare il conto come strumento. Inoltre, agli Stati membri è stata data la possibilità di definire norme nazionali maggiormente dettagliate per il rifiuto di aprire conti presso il registro. Vige anche l'obbligo di condividere informazioni tra Stati membri sui rifiuti di apertura di conti.

#### 33

Sebbene la centralizzazione del sistema del registro sia stata introdotta nel giugno 2012, quando i registri nazionali sono stati trasferiti al nuovo registro dell'Unione gestito dalla Commissione, la gestione dei conti (e l'accesso delle persone fisiche e delle persone giuridiche ai conti di negoziazione delle emissioni) ricade ancora tra le responsabilità esclusive degli Stati membri e dei rispettivi amministratori nazionali. Analogamente alla situazione esistente prima della centralizzazione dei registri nazionali, gli amministratori nazionali non possono accedere a dati

contenuti nelle sezioni del registro dedicate ad altri Stati membri.

#### 34

La Corte ha individuato molte differenze esistenti tra Stati membri nei processi, nell'organizzazione interna e nella capacità amministrativa riguardanti i controlli KYC e le prassi di definizione dei profili di rischio; la Francia e il Regno Unito sono esempi di Stati membri che vanno al di là dei requisiti minimi in questo campo. Questi Stati membri hanno dimostrato di possedere estese procedure di valutazione dei rischi e dettagliati controlli sui precedenti personali.

#### 35

Tuttavia, nonostante il rafforzamento, dal 2011, del quadro giuridico per l'apertura dei conti, la Corte ha constatato che nella maggior parte degli Stati membri visitati persistevano le debolezze seguenti:

- le richieste di apertura di un conto non venivano rifiutate<sup>59</sup>, persino quando ciò sarebbe stato giustificato sulla base dei criteri fissati dal regolamento sul registro circa il rifiuto di aprire un conto (cfr. paragrafo 32);
- le informazioni su domande di apertura di un conto sospette non venivano condivise tra gli amministratori nazionali e la Commissione in un modo efficace (ad esempio, a causa della mancanza di base giuridica, non vi è alcun elenco permanente a livello UE dei casi di rifiuto di apertura di un conto: queste informazioni sono condivise soltanto in modo temporaneo, ed i casi di domande non formalmente rifiutate ma ancora pendenti a causa di sospetti dell'amministratore nazionale non venivano condivisi con altri Stati membri come casi di rifiuto di apertura di un conto);

58 *Know your customer* (Conosci il tuo cliente, KYC) è la procedura usata da istituzioni finanziarie o altre entità per esercitare la *due diligence* nei confronti della clientela (ossia per svolgere controlli sui clienti al fine di verificare la loro identità, l'identità del titolare effettivo, per comprendere la natura della relazione di affari e per assicurarsi che sia monitorata in modo continuo). Ciò è richiesto per conformarsi alla normativa in tema di *due diligence* e di regolamentazione finanziaria, quale quella antiriciclaggio (AML) e di lotta al finanziamento del terrorismo (CFT) (cfr. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/financial-crime/130205\\_impact-assessment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/130205_impact-assessment_en.pdf)).

59 Nel corso dell'audit, la Corte è stata informata di soli tre casi di questo tipo (uno in Germania e due in Francia), due dei quali si riferivano alla fase III.

- la maggior parte degli Stati membri visitati non aveva utilizzato l'opzione di elaborare norme nazionali per l'apertura dei conti;
- le procedure interne per l'apertura dei conti volte a verificare che tutti gli elementi necessari delle domande dei futuri titolari del conto fossero stati raccolti non erano in molti casi debitamente documentate o soggette al principio del doppio controllo (ad esempio in Germania, Italia e Polonia); e
- le relazioni formali delle autorità competenti e degli amministratori nazionali con le unità nazionali di intelligence finanziaria o con gli organismi incaricati di far rispettare le leggi erano ancora in fase di sviluppo e non operative al momento dell'audit (specialmente in Italia e Polonia).

### 36

Le procedure di apertura dei conti disciplinano l'accesso al sistema tramite la valutazione dell'integrità dei partecipanti al mercato. I paesi in cui le verifiche per l'apertura dei conti sono meno rigorose potrebbero essere presi di mira da persone con intenzioni criminali. Ciononostante, per quanto riguarda queste procedure, il regolamento sul registro non assegna alla Commissione (nel suo ruolo di amministratore centrale) il potere di imporre un'attuazione coordinata dei sistemi degli Stati membri.

### Le operazioni non sono oggetto di sufficiente supervisione e monitoraggio a livello UE

### 37

Eventi criminosi accaduti in passato nell'ETS dell'UE (cfr. paragrafo 13 e **riquadro 2**) hanno causato gravi danni finanziari agli Stati membri e ad alcuni singoli partecipanti ed hanno rappresentato un notevole rischio per la reputazione dell'ETS dell'UE e della Commissione europea. Di ciò si trova eco anche nella riserva contenuta nelle relazioni annuali di attività della DG Azione per il clima del 2012 e del 2013, redatte dopo la centralizzazione del registro nel 2012 (cfr. anche il paragrafo 41). Nonostante la Commissione gestisca il registro dell'UE a livello centrale, non dispone di alcuna base giuridica per effettuare la supervisione e il monitoraggio delle operazioni. Non vi è alcun monitoraggio a livello UE delle operazioni potenzialmente sospette nel registro dell'Unione (cfr. anche paragrafo 23). Questa situazione potrebbe compromettere l'integrità dell'ETS dell'UE.

## 38

Gli amministratori del registro degli Stati membri devono informare le autorità nazionali competenti in materia di antiriciclaggio (Unità di intelligence finanziaria) circa sospetti di riciclaggio di denaro o di altre attività criminali. La Corte ritiene che, per far ciò con efficacia, dovrebbero essere elaborate adeguate procedure per il monitoraggio di operazioni potenzialmente sospette. In seguito alla centralizzazione del registro dell'Unione a livello della Commissione nel 2012, gli Stati membri non dispongono più dell'accesso diretto alle banche dati dei rispettivi registri nazionali. Gli Stati membri incontrano difficoltà nell'analizzare i dati sulle operazioni transfrontaliere. Alcuni Stati membri<sup>60</sup> cooperano fra loro *ad hoc* e sviluppano strumenti comuni al di fuori del sistema del registro. Sebbene la Commissione gestisca la banca dati centralizzata, non può sfruttare appieno i dati a propria disposizione per questioni di protezione dei dati e di confidenzialità. La Corte ritiene che in questa situazione, nella quale gli Stati membri e la Commissione debbono far fronte a limiti tecnici e vincoli di protezione dei dati, i rischi di abuso che si sono già concretizzati non possano essere interamente eliminati.

**Questioni di coordinamento interno e limitatezza delle risorse hanno ostacolato la gestione e lo sviluppo del registro dell'Unione**

## 39

Come indicato al paragrafo 30, l'efficace attuazione del registro necessita di un'attenta valutazione degli obiettivi e delle priorità, nonché di un'adeguata assegnazione delle risorse. In aggiunta, dovrebbero essere posti in atto opportuni meccanismi per la separazione delle funzioni IT da quelle operative all'interno del competente servizio della Commissione.

## 40

Nel corso della fase II dell'ETS dell'UE, la Corte ha osservato che la Commissione ha preso attivamente parte a molte importanti attività (cfr. paragrafo 16) volte ad accrescere la maturità e credibilità dell'ETS dell'UE.

## 41

Tuttavia, la Corte ritiene che la struttura organizzativa e le risorse a disposizione dei servizi della Commissione non abbiano facilitato a sufficienza la gestione e lo sviluppo del registro. La Corte ha constatato che le competenze in tema di IT e quelle operative non erano sufficientemente definite e distinte presso i servizi della DG Azione per il clima, responsabile dell'attuazione dell'ETS dell'UE. Le descrizioni delle funzioni dell'équipe della DG Azione per il clima che si occupava del registro erano generiche e contenevano sovrapposizioni. Il Servizio di audit interno della Commissione ha già formulato raccomandazioni di audit in questo campo<sup>61</sup>. Sebbene un piano d'azione per queste raccomandazioni fosse in corso di attuazione al momento dell'audit, sono necessari ulteriori progressi per accrescere l'efficacia della gestione e dello sviluppo del registro. In questo contesto, la Corte attira inoltre l'attenzione sulle riserve contenute nelle relazioni annuali di attività della DG Azione per il clima del 2012 e del 2013 in merito alle minacce alla sicurezza del registro dell'Unione<sup>62</sup>.

60 Secondo la Commissione, circa dieci Stati membri al momento dell'audit.

61 Le constatazioni della Corte sono corroborate da una relazione interna della Commissione. Per ulteriori informazioni, cfr. DG Azione per il clima, relazione annuale di attività 2013, capitolo 2.3 *Assessments of audit results and follow-up of audit recommendations* (Valutazione delle risultanze di audit e seguito dato alle raccomandazioni di audit).

62 Nella relazione annuale di attività (RAA) del 2013 della DG Azione per il clima, alla sezione «Sintesi», si legge quanto segue: «La riserva concernente le significative residue debolezze individuate nel registro dell'Unione per il sistema di scambio delle quote di emissioni (ETS dell'UE), formulata per motivi legati alla reputazione nelle RAA del 2010, 2011 e 2012 viene ribadita nella RAA del 2013. Non è possibile fornire una ragionevole garanzia che le attuali misure di sicurezza possano impedire con successo un futuro attacco. La rimozione della riserva dipende da tale garanzia in materia di sicurezza». [trad. e corsivo della Corte]

## L'attuazione dell'ETS dell'UE

### 42

L'attuazione dell'ETS dell'UE ha avuto inizio nel 2005, ma il primo vero periodo di adempimento ai sensi del protocollo di Kyoto è stato dal 2008 al 2012 (fase II dell'ETS dell'UE). L'attuazione dell'ETS dell'UE da parte degli Stati membri dovrebbe comportare l'assegnazione delle quote agli impianti, l'attuazione dei piani di assegnazione nazionali e delle rispettive disposizioni da parte degli Stati membri, procedure di monitoraggio, comunicazione e verifica delle emissioni, incluso, ove applicabile, l'accreditamento o il riconoscimento dei verificatori.

### 43

Il ciclo annuale di adempimento dell'ETS dell'UE negli Stati membri durante la fase II è illustrato nel **riquadro 4**. In questo ambito, l'approvazione dei piani di monitoraggio rappresenta uno dei controlli chiave, poiché l'esattezza dei dati e dei parametri inclusi in questi piani è di notevole importanza per una comunicazione delle emissioni attendibile. La direttiva sull'ETS dell'UE e le linee guida per il monitoraggio e la comunicazione (MRG) emanate dalla Commissione per la fase II<sup>63</sup> descrivevano il contenuto delle autorizzazioni ad emettere, dei piani di monitoraggio, delle comunicazioni sulle emissioni e, in una qualche misura, sulle relazioni di verifica, nonché sui termini ultimi entro cui dovevano essere trasmessi. La direttiva e le linee guida non precisavano quali controlli le autorità competenti dovessero effettuare in merito. Per la fase III, il quadro di controllo è stato modificato, e sono state introdotte responsabilità aggiuntive per la verifica e per l'accreditamento dei verificatori<sup>64</sup>.

### 44

La direttiva definiva il ruolo della Commissione europea, che include la valutazione dei NAP, l'emanazione di orientamenti per gli Stati membri, il coordinamento dello scambio di informazioni tra autorità competenti ed il monitoraggio, in certa misura, dell'attuazione da parte degli Stati membri.

### 45

Per ottenere una corretta restituzione delle quote, dovrebbero operare opportuni regimi sanzionatori che siano efficaci, proporzionati e dissuasivi. La direttiva prevedeva una sanzione di «100 euro» per tonnellata di CO<sub>2</sub>e per i casi in cui un gestore non avesse restituito una quantità di quote sufficiente a coprire le proprie emissioni nel corso dell'anno<sup>65</sup>. Gli Stati membri dovevano anche stabilire disposizioni nazionali sulle sanzioni per altri tipi di violazioni delle norme sull'ETS dell'UE.

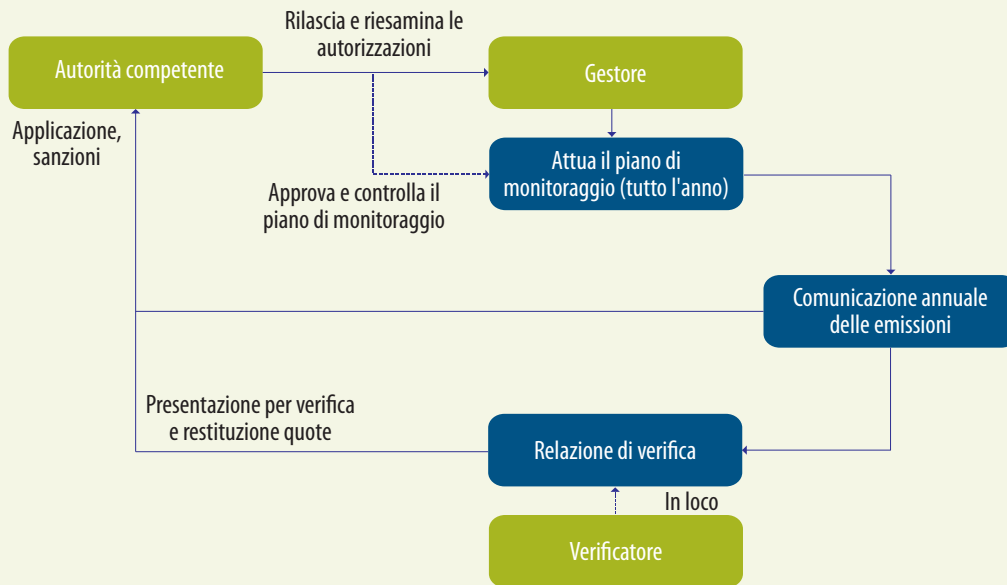
63 In data 18 luglio 2007, la Commissione ha adottato la decisione 2007/589/CE che istituisce le linee guida per il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra ai sensi della direttiva sull'ETS dell'UE, linee-guida che si applicavano e sono state aggiornate nella fase II (2008-2012) (GU L 229 del 31.8.2007, pag. 1).

64 Regolamento (UE) n. 600/2012 della Commissione, del 21 giugno 2012, sulla verifica delle comunicazioni delle emissioni dei gas a effetto serra e delle tonnellate-chilometro e sull'accreditamento dei verificatori a norma della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 181 del 12.7.2012, pag. 1).

65 Articolo 16 della direttiva 2003/87/CE.



**Quadro d'insieme del ciclo di adempimento dell'ETS dell'UE nella fase II**



**Autorità competente:** gli Stati membri designano una o più autorità (in quest'ultimo caso, regionali) responsabili dell'attuazione dell'ETS dell'UE.

**Autorizzazione e piano di monitoraggio:** in conformità con la direttiva sull'ETS e con le linee guida sul monitoraggio e la comunicazione emanate dalla Commissione, l'autorità competente adotta autorizzazioni ad emettere gas a effetto serra per gli impianti dei gestori: tali autorizzazioni includono un piano di monitoraggio che descrive i dettagli tecnici dell'impianto e le modalità con le quali le emissioni verranno monitorate (ossia, tramite calcoli e/o misurazioni) e comunicate.

**Comunicazione annua delle emissioni e relazione di verifica:** sulla base del monitoraggio effettuato nel corso dell'anno, i gestori preparano una comunicazione annua delle emissioni che è verificata da un verificatore indipendente da essi incaricato. Il verificatore controlla la comunicazione annua delle emissioni e produce una relazione di verifica comprendente un giudizio di verifica. Questi documenti sono trasmessi all'autorità competente entro il 31 marzo dell'anno successivo. Il verificatore redige inoltre un rapporto interno sulla verifica, maggiormente dettagliato, che può essere inviato al gestore e/o all'autorità competente.

**Restituzione di quote:** sulla base delle cifre contenute nelle comunicazioni annue delle emissioni, viene restituito il corretto numero di quote dal conto che l'operatore detiene presso il registro, e ciò entro il 30 aprile dell'anno successivo.

*Fonte:* Analisi svolta dalla Corte dei conti europea sulla base del quadro normativo e degli orientamenti in materia di monitoraggio e comunicazione.

### I sistemi usati dagli Stati membri per la registrazione e la comunicazione delle emissioni durante la fase II dell'ETS dell'UE non erano sufficientemente sviluppati

#### 46

I sistemi usati dagli Stati membri per la registrazione e la comunicazione delle emissioni comprendevano:

- procedure per garantire che le emissioni degli impianti fossero monitorate in modo corretto;
- procedure per garantire che le comunicazioni delle emissioni degli impianti fossero correttamente verificate;

- procedure per garantire la qualità del lavoro svolto dai verificatori;
- ispezioni degli impianti condotte dalle autorità competenti;
- comunicazioni sull'attuazione dell'ETS dell'UE.

#### 47

L'ETS dell'UE era stato istituito tramite una direttiva basata sul titolo del Trattato che tratta di ambiente, e quest'area di intervento resta per lo più di competenza degli Stati membri. Di conseguenza, questi ultimi possono attuare il sistema in modi diversi, come illustrato nel  **riquadro 5**.

#### Riquadro 5

### Diversità dei modelli di attuazione negli Stati membri

In Grecia l'ETS dell'UE è attuato a livello centrale. L'autorità competente per l'ETS dell'UE è l'ufficio Negoziazione emissioni della direzione generale dell'Ambiente, in seno al ministero dell'Ambiente, dell'energia e dei cambiamenti climatici. È responsabile della maggior parte degli elementi del ciclo annuale di adempimento, e rilascia autorizzazioni ad emettere, approva i piani di monitoraggio, raccoglie le comunicazioni annuali delle emissioni verificate e comunica all'amministratore del registro nazionale le cifre relative alle emissioni verificate. È anche responsabile della fissazione di penali e sanzioni.

Anche l'Italia segue un approccio centralistico. Responsabile dell'attuazione dell'ETS dell'UE è un comitato, coadiuvato da un segretariato tecnico presso il ministero dell'Ambiente a Roma. Nel corso della fase II, il comitato era responsabile dell'approvazione delle autorizzazioni previste dall'ETS dell'UE, dei piani di monitoraggio, del ciclo di comunicazione e del riconoscimento dei verificatori.

La Spagna attua l'ETS dell'UE in modo largamente decentrato: le competenti autorità delle comunità autonome approvano le autorizzazioni e i piani di monitoraggio, ed effettuano anche un monitoraggio del ciclo di comunicazione. L'autorità competente a livello centrale, nell'ambito del Ministero dell'Ambiente, è responsabile del coordinamento complessivo dell'attuazione dell'ETS dell'UE in Spagna e facilita l'armonizzazione emanando linee guida ed organizzando una commissione di coordinamento ad hoc.

In Germania, in Francia ed in Polonia le autorità regionali e/o locali prendevano in genere parte al rilascio delle autorizzazioni ad emettere e all'approvazione e al controllo dei piani di monitoraggio, mentre l'autorità competente nazionale svolgeva in genere un ruolo guida nella catena di comunicazione delle emissioni e nel coordinamento dell'attuazione complessiva dell'ETS dell'UE.

### Vi erano debolezze e ritardi nelle procedure di approvazione dei piani di monitoraggio

48

L'approvazione dei piani di monitoraggio degli impianti riveste un'importanza essenziale per il rilascio agli impianti delle autorizzazioni ad emettere, e per permettere una futura comunicazione attendibile delle emissioni.

49

La Corte ha constatato che le procedure di approvazione dei piani di monitoraggio erano deboli nella maggior parte degli Stati membri controllati, come illustrato nel riquadro 6.

Riquadro 6

### Debolezze nelle procedure di approvazione dei piani di monitoraggio

In Francia non vi è alcuna metodologia armonizzata a livello nazionale per analizzare, controllare ed approvare i piani di monitoraggio. Persino all'interno della stessa regione, gli approcci seguiti possono variare a seconda del controllore (ispettore ambientale). In Polonia, dall'audit è emerso che i controlli svolti dalle autorità locali sui piani di monitoraggio si limitano ad una verifica documentale degli elementi di base dei piani. Non viene effettuato nessun altro controllo più approfondito sugli impianti per verificare l'attendibilità dei dati trasmessi e garantire che i piani di monitoraggio riflettano con precisione la situazione dell'impianto.

In Germania la Corte ha riscontrato che durante la fase II dell'ETS dell'UE vi sono state differenze tra i *Bundesländer* nelle modalità di applicazione delle norme disciplinanti la definizione di un impianto. In pratica, un dato sito di impianti in un *Bundesland* poteva ricevere un'autorizzazione unica per l'intero sito (comprendente tutte le strutture), mentre in altri *Bundesländer* il sito poteva essere diviso in parecchi impianti con autorizzazioni distinte. La dimensione di un impianto, definita nell'autorizzazione, potrebbe aver avuto rilevanza in merito all'oltrepassamento o meno delle soglie di partecipazione all'ETS dell'UE. Inoltre, durante la prima metà della fase II, i *Bundesländer* hanno seguito approcci diversi all'approvazione dei piani di monitoraggio (o «concetti», come vengono chiamati in Germania): alcuni di essi hanno approvato l'intero piano di monitoraggio dall'inizio della fase II e altri hanno approvato soltanto gli scostamenti dalle linee guida in tema di monitoraggio. Una sentenza della magistratura<sup>66</sup> ha in seguito disposto l'armonizzazione delle prassi di approvazione, riconoscendo che l'approvazione di un piano di monitoraggio completo da parte delle autorità competenti per l'intera fase II era importante, in quanto riduceva il rischio di erronee comunicazioni delle emissioni.

In Spagna, Italia e Grecia vi sono stati ritardi fino a due anni nell'elaborazione e nell'approvazione dei piani di monitoraggio per la fase II, in seguito all'adozione delle MRG della fase II nel luglio 2007. Secondo le autorità competenti, i tempi erano troppo stretti per recepire le nuove norme in linee guida o regolamentazioni nazionali ed incorporare il nuovo piano di monitoraggio nelle autorizzazioni ad emettere prima dell'inizio del periodo di riferimento. In alcuni casi, i piani di monitoraggio non sono stati formalmente approvati fino al 2010.

66 *Bundesverwaltungsgericht* (Corte federale superiore amministrativa) 7 C 10.09 del 18.2.2010.

### La comunicazione delle constatazioni da parte dei verificatori mancava di chiarezza ed il seguito dato dalle autorità competenti è stato limitato

#### 50

La direttiva sull'ETS dell'UE assegna agli Stati membri la responsabilità generale di far sì che le emissioni siano monitorate a livello di impianto e verificate, in conformità con le norme stabilite dalla direttiva stessa e dalle linee guida redatte dalla Commissione<sup>67</sup>. Le principali fasi relative a monitoraggio, rendicontazione e verifica nel ciclo annuale di adempimento dell'ETS dell'UE sono illustrate nel  **riquadro 4**  e, nella fase II, erano basate su queste linee guida e su questi principi. In questo contesto, i controlli delle comunicazioni annuali delle emissioni verificate trasmesse dai gestori sono un elemento centrale del quadro di controllo a livello dell'autorità competente. Esaminando la documentazione relativa a 150 impianti nei sette Stati membri selezionati, la Corte ha rilevato molte differenze nelle modalità di organizzazione di detti controlli e nel livello della loro efficacia.

#### 51

Nel corso della fase II dell'ETS dell'UE, non vi era un modello standard che definisse il contenuto obbligatorio di una relazione di verifica. In assenza di un tale modello o di orientamenti più specifici sulla natura ed il contenuto di detta relazione, sono stati sviluppati molti formati ed approcci differenti, e ciò non ha sempre consentito di avere una visione d'insieme chiara delle constatazioni e conclusioni delle verifiche.

#### 52

La Corte ha rilevato che gli elementi probatori disponibili presso l'autorità competente in merito al corretto svolgimento della verifica erano a volte insufficienti o poco chiari<sup>68</sup>. Ad esempio, vi erano descrizioni limitate di alcune constatazioni della verifica, e non veniva dato seguito alle constatazioni dell'anno precedente o ai risultati delle azioni correttive. Nella maggior parte degli Stati membri selezionati, non è stato possibile ottenere elementi comprovanti le azioni intraprese dalle autorità competenti in risposta alla ripetuta comunicazione delle constatazioni. Tali ripetute constatazioni riguardavano, ad esempio, la mancata applicazione del necessario livello di dettaglio nel calcolo delle emissioni, la mancata calibratura dei dispositivi di misura o di peso agli intervalli prescritti o il mancato uso di un laboratorio con l'idoneo accreditamento. Nella maggior parte degli Stati membri, la Corte ha rilevato casi in cui le constatazioni dei verificatori venivano ripetute di anno in anno, senza adeguate informazioni sulle ragioni, sul contesto o sul seguito alle stesse dato. La Corte ha però individuato anche molti casi in cui, nella maggior parte degli Stati membri, i verificatori non comunicavano nessuna constatazione, nonostante la complessità e la dimensione dei singoli impianti o il livello di esperienza relativamente basso nel monitoraggio e nella comunicazione delle emissioni nell'ambito dell'ETS dell'UE. Il  **riquadro 7**  fornisce ulteriori dettagli in merito.

67 Decisione 2007/589/CE.

68 La Corte ha altresì constatato che nessuno degli Stati membri selezionati ha usufruito della possibilità - prevista dalle linee guida - di far valutare alle autorità competenti il lavoro dei verificatori, richiedendo ed esaminando i rapporti di verifica interni di questi ultimi. Di ciò si tratta anche ai paragrafi 53-57.

**Esempi di incoerenza nella comunicazione delle constatazioni delle verifiche**

La Germania utilizza un sistema altamente automatizzato e standardizzato per la presentazione delle comunicazioni annuali delle emissioni verificate. Tale sistema forniva una visione chiara dei risultati del lavoro di verifica e del reale giudizio del verificatore in merito ai dati sulle emissioni, ma non forniva informazioni dettagliate sulla metodologia utilizzata e sul lavoro svolto dai verificatori. Inoltre, nella sezione dei verificatori, i moduli non contenevano specifici campi di testo ove si chiedeva ai verificatori di elencare raccomandazioni a fini di miglioramento, o di fornire informazioni specifiche sul seguito dato alle constatazioni ed ai commenti dell'anno precedente.

In Francia l'autorità competente riceveva dai verificatori una dichiarazione di affidabilità (ragionevole certezza) in merito alla comunicazione annuale delle emissioni. In queste dichiarazioni, i verificatori annotano i loro commenti e le questioni di non-conformità. Tuttavia dall'audit è emerso che alcuni verificatori non hanno mai comunicato alcun problema nelle loro dichiarazioni, anche se i rapporti di verifica interni contenevano rilievi, e che il contenuto della dichiarazione di affidabilità variava da un verificatore all'altro.

La normativa nazionale italiana prevede l'utilizzo, da parte dei verificatori, di specifici modelli di comunicazione. Nella catena di comunicazione si consegue pertanto un elevato livello di standardizzazione. Tuttavia, la Corte ha osservato che nella maggioranza dei casi i verificatori non comunicavano alcuna constatazione. Ciò contrasta con l'esempio del Regno Unito, dove nella maggioranza dei casi i verificatori muovevano rilievi.

In un caso in Italia, un verificatore ha comunicato molte constatazioni per i primi tre anni. La documentazione non indicava se, ed in che modo, fossero state risolte tutte le questioni sollevate, né se fosse intervenuta l'autorità competente. Tuttavia, per l'anno di riferimento 2011, il gestore ha incaricato un nuovo verificatore, il quale non ha comunicato alcuna constatazione per quell'anno.

In Polonia l'autorità competente utilizza una banca dati elettronica per effettuare controlli incrociati sulle emissioni comunicate, ma non dà seguito alle eventuali constatazioni presenti nelle dichiarazioni contenenti i giudizi dei verificatori.

## La qualità del lavoro svolto dai verificatori non è stata sufficientemente controllata

### 53

La direttiva sull'ETS dell'UE e le complementari linee guida per il monitoraggio e la comunicazione nella fase II non hanno introdotto requisiti chiari ed espliciti per l'accreditamento di verificatori indipendenti o per il controllo sulla qualità del lavoro svolto dai verificatori. La direttiva precisava i requisiti minimi di competenza per i verificatori, e le MRG includevano la definizione di «verificatore» e di «accreditamento», imponendo agli Stati membri di tener conto degli orientamenti emanati dalla Cooperazione europea per l'accreditamento (EA)<sup>69</sup>. Le MRG davano altresì alle autorità competenti ed agli organismi di accreditamento la possibilità di valutare il rapporto di verifica interno dei verificatori<sup>70</sup>. Gli Stati membri godevano di notevole discrezionalità in questi campi, e ciò non andava nella direzione di un'efficace attuazione delle linee guida. I diversi gestori non hanno dunque dovuto adempiere ai medesimi obblighi in tutta l'UE, e la garanzia ottenuta dalle attività di verifica è stata ridotta.

### 54

Tutti gli Stati membri selezionati ai fini dell'audit disponevano di qualche forma di accreditamento o riconoscimento dei verificatori, al fine di creare pool di verificatori approvati che potessero essere incaricati dai gestori. In Italia, il riconoscimento dei verificatori era svolto dall'autorità competente nazionale. Quest'ultima ha redatto un elenco di 23 verificatori riconosciuti per l'ETS dell'UE in Italia, ma non ha svolto periodiche valutazioni della qualità né esercitato una sorveglianza sul loro lavoro. Questo modello è stato abbandonato nella fase III. In altri Stati membri oggetto di audit, l'accreditamento o il riconoscimento era concesso da un organismo di accreditamento o riconoscimento esistente.

### 55

La Corte ha constatato che le autorità competenti negli Stati membri selezionati facevano molto affidamento sul lavoro svolto dai verificatori per ottenere garanzie circa l'affidabilità delle comunicazioni annuali delle emissioni. Tuttavia, nessuna delle autorità competenti degli Stati membri svolgeva controlli specifici sulla qualità e la sostanza delle relazioni di verifica e dei documenti ad esse associati, in quanto ritenevano che ciò fosse di competenza degli organismi di accreditamento. Analogamente, nessuno degli Stati membri selezionati ha usufruito della possibilità prevista dalle linee guida di richiedere i rapporti di verifica interni dei verificatori<sup>71</sup> e di usarli per valutare il lavoro di questi ultimi.

### 56

Per di più, in tre dei cinque Stati membri visitati (Germania, Polonia, Regno Unito), nei quali i verificatori erano accreditati da un organismo indipendente, non vi è stato un sufficiente coordinamento o un periodico scambio di informazioni tra le autorità competenti e gli organismi di accreditamento circa la completezza e la qualità delle relazioni di verifica e l'affidamento che su esse poteva farsi. La Corte osserva che solo le autorità competenti disponevano di un accesso diretto e completo alle comunicazioni annuali delle emissioni verificate che erano state loro trasmesse. La Corte ritiene che quanto rilevato (cfr. paragrafi 55 e 56) sia stato in parte dovuto alla mancanza di disposizioni sulle attività di accreditamento e controllo (qualità) nel quadro dell'ETS dell'UE ed all'assenza di un obbligo per le autorità competenti di procedere ad un esame del lavoro svolto dai verificatori durante la fase II dell'ETS dell'UE.

69 La Cooperazione europea per l'accreditamento (EA) è un'associazione di organismi di accreditamento nazionali in Europa che sono ufficialmente riconosciuti dai rispettivi governi nazionali. Essi valutano e verificano — nel rispetto di standard internazionali — le organizzazioni che offrono servizi di valutazione quali certificazione, ispezione, prova e calibratura (detti anche «servizi di valutazione della conformità») (cfr. <http://www.european-accreditation.org/about-us>).

70 Cfr. decisione 2007/589/CE della Commissione, Allegato I, punto 10.4.2, lettera d); cfr. anche **riquadro 4**.

71 Cfr. **riquadro 4** per maggiori informazioni.

**57**

Per di più, in nessuno degli Stati membri vigeva una politica di rotazione per rafforzare l'indipendenza e l'imparzialità dei verificatori. In Francia e Polonia, la Corte ha individuato casi in cui i verificatori non erano soltanto coinvolti nella verifica delle comunicazioni delle emissioni, ma anche nell'elaborazione del piano di monitoraggio per lo stesso impianto o in altre attività correlate (quali l'ispezione degli impianti per conto dell'autorità competente), il che poteva generare un conflitto d'interessi.

### **Le ispezioni in loco degli impianti sono state molto limitate**

**58**

La direttiva sull'ETS dell'UE e le MRG non precisano quali controlli debbano essere effettuati sugli impianti dalle autorità competenti. In particolare, le autorità competenti non sono tenute ad effettuare ispezioni in loco degli impianti per valutare l'attuazione del piano di monitoraggio o l'attendibilità delle comunicazioni delle emissioni verificate.

**59**

La Corte ha constatato che negli Stati membri visitati, ad eccezione del Regno Unito, le autorità competenti non hanno svolto visite in loco nell'ambito dell'ETS dell'UE. Altri tipi di visite presso gli impianti venivano spesso svolte da enti governativi, ad esempio nel contesto delle autorizzazioni IPPC<sup>72</sup> o della normativa sui rifiuti e sull'ambiente, che erano ritenute maggiormente prioritarie (ad esempio, in Germania, Francia e Polonia) ma che non affrontavano in modo specifico le questioni dell'ETS dell'UE. In Germania e in Spagna, la Corte ha individuato alcuni casi di autorità competenti regionali che, solo in alcuni casi, accompagnavano i verificatori in loco.

**60**

Non è stato possibile ottenere statistiche consolidate a livello centrale sulle ispezioni dell'ETS dell'UE da nessuno degli Stati membri selezionati, ad eccezione del Regno Unito, in cui il numero delle visite ispettive è gradualmente diminuito<sup>73</sup> verso la fine della fase II.

### **Vi erano lacune nella comunicazione in merito all'attuazione dell'ETS dell'UE da parte degli Stati membri**

**61**

Come disposto dall'articolo 21 della direttiva sull'ETS dell'UE, gli Stati membri hanno un obbligo di informativa annuale. Ogni anno, ciascuno di essi deve presentare alla Commissione una relazione annuale su importanti questioni riguardanti il rispetto della direttiva. Oltre a questo obbligo d'informativa annuale, la Corte ritiene che gli Stati membri dovrebbero essere tenuti ad informare il pubblico in generale circa l'attuazione nazionale dell'ETS dell'UE ed i suoi risultati.

**62**

La Corte ha constatato che l'Italia non ha redatto e trasmesso alla Commissione le relazioni previste dall'articolo 21 per gli anni 2010, 2011 e 2012, e che la Francia ha redatto la relazione per il 2012 solo in seguito alla richiesta della Corte.

72 Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (fino al 20013), in base alla direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (GU L 24 del 29.1.2008, pag. 8), sostituita dalla direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (GU L 334 del 17.12.2010, pag. 17).

73 Nel Regno Unito, la percentuale di impianti oggetto di ispezioni è diminuita, passando dal 5 % circa del 2008 (inizio della fase II) all'1 % circa del 2012 (fine della fase II).

63

Per quel che riguarda altri tipi di comunicazione per informare il pubblico circa l'attuazione nazionale dell'ETS dell'UE, la Germania e la Spagna hanno prodotto ampi resoconti annuali sull'ETS dell'UE, che includono analisi delle tendenze e analisi settoriali delle emissioni e dei dati relativi all'adempimento. Invece, la Grecia, la Francia e l'Italia hanno prodotto pochi documenti informativi specifici sull'attuazione nazionale e sui risultati dell'ETS dell'UE. Il Regno Unito ha redatto una relazione annuale nazionale sull'ETS dell'UE solo fino al 2010.

**Vi erano lacune negli orientamenti e nel monitoraggio della Commissione sull'attuazione da parte degli Stati membri della fase II dell'ETS dell'UE**

64

Per la fase II, le responsabilità della Commissione<sup>74</sup> includevano la valutazione delle regole di assegnazione degli Stati membri contenute nei piani nazionali di assegnazione, la fornitura di orientamenti agli Stati membri ed il monitoraggio dell'attuazione della politica. Queste funzioni della Commissione sono principalmente intese ad assicurare che l'ETS dell'UE funzioni correttamente come sistema europeo, che la distorsione della concorrenza sia evitata e che altre questioni di mancata armonizzazione non incidano negativamente sull'efficace funzionamento dell'ETS dell'UE come strumento basato sul mercato volto a conseguire riduzioni di emissioni nel modo più efficace in rapporto ai costi. La fiducia dei vari portatori di interessi nel corretto funzionamento dell'ETS dell'UE verrebbe incrementata se si rendessero pubbliche periodicamente informazioni dettagliate e pertinenti sull'attuazione e sul funzionamento complessivi del sistema, specie dove esso è attuato in modo decentrato.

**La valutazione operata dalla Commissione sui piani nazionali di assegnazione della fase II non era del tutto trasparente**

65

Per le fasi I e II dell'ETS dell'UE, gli Stati membri hanno elaborato i piani nazionali di assegnazione dichiarando la quantità totale di quote che intendevano assegnare ai gestori. In merito, la Commissione ha predisposto orientamenti specifici<sup>75</sup> comprendenti descrizioni dei principali fattori che influenzano l'andamento delle emissioni, quali la crescita del PIL e l'intensità di CO<sub>2</sub>, nonché delle modalità con cui valutare il potenziale di riduzione degli Stati membri. Sulla base del potenziale di riduzione e delle emissioni di un appropriato anno di base, era possibile calcolare indicativamente un limite massimo.

66

Dopo aver approvato il primo lotto di dieci NAP per la fase II, nel 2006 la Commissione ha emanato una comunicazione<sup>76</sup> nella quale spiegava di aver utilizzato la metodologia illustrata nel documento *European Energy and Transport Trends to 2030* (aggiornato al 2005)<sup>77</sup> come base per ottenere i dati relativi alla crescita economica e all'intensità di CO<sub>2</sub> necessari per calcolare i limiti massimi alle emissioni. I risultati di questa relazione erano stati ottenuti applicando il modello Primes<sup>78</sup>, sviluppato dall'Università di Atene. Tuttavia, questa metodologia di valutazione non era stata in precedenza (ossia, nelle linee guida sui NAP) comunicata agli Stati membri.

- 74 Cfr. articoli 9, 14, 19, 20, 21 e 30 della direttiva sull'ETS dell'UE.
- 75 COM(2005) 703 definitivo del 22 dicembre 2005.
- 76 COM(2006) 725 definitivo del 29.11.2006.
- 77 Preparata dalla DG Trasporti ed energia della Commissione, sulla base del modello Primes.
- 78 *European Energy and Transport Trends to 2030* (aggiornato al 2005), preparato dall'Istituto di comunicazione e di sistemi informatici dell'Università tecnica nazionale (ICCS-NTUA) di Atene (Grecia) per la Commissione. Il modello Primes è un modello a finalità generale, concepito per proiezioni per il futuro, costruzione di scenari e analisi dell'impatto delle politiche. Il modello prende in considerazione tecnologie di domanda e offerta di energia e tecnologie di riduzione dell'inquinamento. Il sistema riflette considerazioni relative a economia di mercato, struttura industriale, politiche energetiche/ambientali e normativa, che sono concepite in modo da influenzare il comportamento di mercato degli attori del sistema dell'energia ([https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends\\_to\\_2030\\_update\\_2005.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends_to_2030_update_2005.pdf)).



**67**

La Corte ha constatato che la Commissione non era stata trasparente in merito alla decisione di utilizzare il modello Primes per il calcolo dei limiti massimi di emissione per la fase II e di utilizzare il 2005 come anno di base per questi calcoli; gli Stati membri avevano iniziato a sviluppare i propri NAP sulla base degli orientamenti disponibili in materia, che non facevano alcuna menzione del modello Primes. Ciò ha comportato notevoli inefficienze per gli Stati membri, in quanto essi hanno dovuto riscrivere i rispettivi NAP utilizzando i nuovi criteri, nonché una mancanza di trasparenza nella preparazione e nella valutazione dei NAP per la fase II.

**68**

Al fine di stabilire se i NAP per la fase II fossero stati valutati in un modo coerente, equo ed ugualmente dettagliato, la Corte ha richiesto alla Commissione di fornirle i propri documenti interni e documenti di lavoro relativi alla valutazione dei NAP della fase II.

**69**

Poiché il periodo di conservazione obbligatoria dei documenti si era concluso, i servizi della Commissione hanno potuto fornire unicamente il modello per le *checklist* utilizzate e le *checklist* completate per due Stati membri. Non sono stati in grado di fornire *checklist* completate per gli altri Stati membri. Stante l'inesistenza di tale documentazione, la Corte non è stata in grado di stabilire in conclusione se il lavoro svolto dalla Commissione per valutare i NAP sia stato ugualmente dettagliato e completo per tutti gli Stati membri selezionati.

**La Commissione non ha pubblicato le relazioni annuali di attuazione previste dalla direttiva sull'ETS dell'UE****70**

L'articolo 21 della direttiva sull'ETS dell'UE dispone che gli Stati membri presentino alla Commissione una relazione annuale sul rispetto della direttiva (cfr. anche paragrafi 61 e 62). Sulla base delle relazioni presentate ogni anno dagli Stati membri, la Commissione, entro tre mesi da quando le ha ricevute, deve pubblicare un rapporto annuale consolidato sull'applicazione della direttiva sull'ETS dell'UE. Per essere in grado di pubblicare un tale rapporto, la Commissione dovrebbe monitorare la tempestiva presentazione delle relazioni degli Stati membri che servono come input per il rapporto consolidato, e dovrebbe sviluppare metodologie per consolidare e sfruttare le informazioni contenute in dette relazioni.

**71**

La Corte ha rilevato che la Commissione non ha pubblicato detto rapporto annuale sull'applicazione della direttiva nel corso della fase II dell'ETS dell'UE. Ciò significa che, nel corso della fase II, la Commissione non ha reso disponibile alcuna informazione completa sullo stato di attuazione dell'ETS dell'UE in tutti gli Stati membri.

**72**

Per di più, la Corte ha riscontrato che i servizi della Commissione non hanno adeguatamente monitorato la tempestiva e completa presentazione delle relazioni annuali da parte degli Stati membri, né tenuto un registro consolidato delle informazioni ricevute. La Commissione non ha sfruttato in maniera sistematica questa fonte d'informazioni sull'attuazione dell'ETS dell'UE.

**Il monitoraggio della Commissione sull'attuazione, da parte degli Stati membri, dell'ETS dell'UE è stato limitato****73**

Un'attuazione armonizzata, da parte degli Stati membri, del sistema di scambio delle emissioni è imperativa per poter sfruttare più efficacemente i vantaggi dello scambio delle emissioni e per evitare distorsioni nel mercato interno<sup>79</sup>. L'ETS dell'UE è in larga misura finanziato ed attuato dagli Stati membri, che agiscono con la discrezionalità prevista dalla direttiva, e la Corte è consapevole dei limitati strumenti a disposizione della Commissione per imporre l'armonizzazione. Nondimeno, per la fase II dell'ETS dell'UE la direttiva assegnava alla Commissione una serie di specifiche responsabilità quanto agli orientamenti, al monitoraggio e all'attuazione. Per sapere in quali campi è necessaria una maggiore armonizzazione, la Commissione dovrebbe monitorare in modo adeguato l'attuazione da parte degli Stati membri.

**74**

La Corte ha rilevato che nei campi in cui la Commissione ha attivamente tentato di pervenire ad un'armonizzazione, ad esempio tramite l'adozione di linee guida<sup>80</sup>, sono stati ottenuti risultati fino a un certo punto. Invece, ogniqualvolta la Commissione non aveva adottato linee guida dettagliate, aspetti essenziali dell'attuazione non sono stati armonizzati: ad esempio, l'apertura dei conti (cfr. paragrafi 32-36), l'analisi delle operazioni (cfr. paragrafi 37-38), la verifica e l'accreditamento (cfr. paragrafi 50-57), quadri di controllo e regimi sanzionatori (cfr. paragrafi 80-85).

**75**

Una delle conseguenze della varietà dei metodi di attuazione seguiti dagli Stati membri è che i gestori e gli altri partecipanti al mercato nei diversi Stati membri potrebbero trovarsi di fronte a obblighi e norme diverse (ad esempio, in merito allo status giuridico delle quote; all'applicazione delle sanzioni; al sistema di monitoraggio e di verifica), a parte quelli specificamente definiti dalla normativa e dalle linee guida UE.

79 Cfr. considerando 8 della direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra (GU L 140 del 5.6.2009, pag. 63).

80 Ad esempio, le linee guida per il monitoraggio e la comunicazione (MRG) per le fasi I e II.

## 76

Un modo per ottenere informazioni sul livello di armonizzazione tra Stati membri e di imporre l'attuazione di pratiche armonizzate è lo svolgimento di ispezioni in loco. La Corte è consapevole del fatto che la Commissione non ha un chiaro mandato per effettuare ispezioni a livello di Stato membro, ma ha constatato che non vi è alcun elemento che provi che la Commissione abbia debitamente monitorato e valutato i rischi (ad esempio, distorsione della concorrenza) o il potenziale impatto di prassi di attuazione divergenti sull'efficacia del funzionamento e sull'integrità dell'ETS dell'UE. Sebbene le questioni di mancata armonizzazione potrebbero essere ritenute una conseguenza dell'attuazione dell'ETS dell'UE sulla base di una direttiva, la Corte ritiene che il monitoraggio da parte della Commissione sul livello di armonizzazione dell'attuazione negli Stati membri sia stato limitato nel corso della fase II dell'ETS dell'UE.

**Lo scambio di informazioni tra le competenti autorità degli Stati membri sull'attuazione dell'ETS dell'UE, organizzato dalla Commissione, è stato ostacolato dalla bassa partecipazione**

## 77

Come disposto dalla direttiva sull'ETS dell'UE, la Commissione deve organizzare uno scambio d'informazioni tra le autorità competenti degli Stati membri sugli sviluppi riguardanti l'assegnazione delle quote, l'impiego delle ERU e delle CER<sup>81</sup> nell'ambito del sistema comunitario, il funzionamento dei registri, il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni e il rispetto della stessa direttiva.

## 78

Nel 2009, è stato istituito un Forum sull'adempimento (*Compliance Forum*, CF) al fine di creare una piattaforma tramite la quale le autorità competenti degli Stati membri potessero scambiare informazioni sulla rispettiva attuazione dell'ETS dell'UE. Gli obiettivi di detto Forum includono il corretto funzionamento dei processi nella catena di adempimento dell'ETS dell'UE, l'assistenza agli Stati membri nell'attuazione dei requisiti e dei processi di conformità dell'ETS dell'UE, nonché la promozione di una stretta ed efficace cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri. Questo Forum è stato uno dei principali meccanismi con i quali Commissione ha cercato di assicurare un'efficace scambio di informazioni riguardanti l'ETS dell'UE, essenziale per condividere le migliori pratiche e per migliorare la gestione dell'ETS dell'UE.

## 79

Durante la fase II dell'ETS dell'UE, detto Forum ha gestito il funzionamento di quattro task force. Le informazioni discusse e sviluppate nel Forum sono state condivise tramite uno strumento di rete a disposizione di tutte le autorità competenti. Sulla base dei verbali delle riunioni di queste task force e di colloqui con personale delle autorità competenti, la Corte ha constatato che, nonostante l'importanza del ruolo del Forum, la partecipazione degli Stati membri è stata bassa (con, in media, meno di sei autorità competenti per sessione) e solo un numero molto limitato di autorità competenti (di solito le stesse) ha partecipato con regolarità alle riunioni delle task force. Ciò ha ridotto le opportunità per condividere informazioni tra autorità competenti, un elemento essenziale per assicurare il conseguimento degli obiettivi dell'ETS dell'UE.

81 Le ERU sono unità di riduzione delle emissioni generate da progetti ad attuazione congiunta (JI) per ridurre le emissioni; le CER sono riduzioni certificate delle emissioni derivanti da progetti del meccanismo di sviluppo pulito (CDM).

### **Sono state rilevate alcune debolezze nell'attuazione a livello nazionale del regime sanzionatorio dell'ETS dell'UE e nelle pratiche di restituzione di crediti internazionali da progetti**

#### **80**

Conformemente alla direttiva sull'ETS dell'UE, gli Stati membri stabiliscono e applicano norme nazionali sulle sanzioni applicabili in caso di violazione della normativa disciplinante l'ETS dell'UE. La direttiva sull'ETS dell'UE prevede inoltre una specifica ammenda a livello UE per le emissioni in eccesso, ferme restando le sanzioni aggiuntive eventualmente stabilite a livello di Stato membro. Detta ammenda ammonta a 100 euro per ogni tonnellata di CO<sub>2</sub>e per la quale il gestore non ha restituito quote. Dato che detta ammenda eccede di gran lunga il prezzo di mercato delle quote, agisce come efficace incentivo per gli impianti a rispettare i limiti massimi e restituire quote in quantità sufficiente. La Corte osserva che, per quanto riguarda l'obbligo vigente a livello UE per gli impianti di restituire il necessario numero di quote a fronte di emissioni verificate entro il termine ultimo fissato nell'aprile di ogni anno, l'ETS dell'UE vanta un tasso di adempimento molto elevato (99 % secondo informazioni disponibili al pubblico nell'EUTL). La Commissione non può applicare sanzioni; ciò è prerogativa degli Stati membri.

### **L'ampia diversità, tra uno Stato membro e l'altro, delle disposizioni sanzionatorie nazionali non garantisce potenzialmente parità di condizioni per i gestori**

#### **81**

La Corte ha rilevato che gli Stati membri avevano definito, nella rispettiva normativa nazionale, tipi diversi di violazioni che potevano essere individuate e successivamente sanzionate tramite ammende o altre misure (ad esempio, la revoca o la sospensione temporanea dell'autorizzazione), oltre alla «sanzione dei 100 euro» prevista dalla direttiva. La **tabella** contiene un elenco non esaustivo di violazioni nazionali e delle corrispondenti sanzioni in alcuni degli Stati membri controllati.

#### **82**

I tipi di violazione che possono dar luogo a una sanzione, nonché i corrispondenti importi delle ammende e le corrispondenti sanzioni variano ampiamente da uno Stato membro all'altro. La Corte ritiene che queste pratiche non armonizzate possano influire negativamente sulla parità di condizioni per i partecipanti.

**Elenco non esaustivo delle violazioni nazionali e delle sanzioni corrispondenti in alcuni degli Stati membri controllati**

Stato membro	Violazioni (elenco non esaustivo)	Ammende in euro (lire sterline per il Regno Unito) minimo-massimo		Prigione (mesi) minimo-massimo
Germania	Funzionamento senza autorizzazione ad emettere Mancata notifica di modifiche all'impianto Altro (5)	5-50 000		n.a.
Spagna	Funzionamento senza autorizzazione ad emettere Inosservanza dell'obbligo di notificare qualunque modifica alla natura, al funzionamento o alla dimensione dell'impianto suscettibile di avere un effetto significativo sulle emissioni o necessitante modifiche al monitoraggio Mancata presentazione di una comunicazione annuale delle emissioni verificate Mancata trasmissione di informazioni o trasmissione di informazioni modificate nella richiesta delle quote Aver negato l'accesso all'impianto al verificatore	50 001-2 000 000		n.a.
	Inosservanza dell'obbligo di notificare le modifiche all'identità o al luogo di residenza del gestore	10 001-50 000		n.a.
Francia	Funzionamento senza autorizzazione ad emettere	0-150 000		0-24
	Violazione di obblighi di monitoraggio e comunicazione Mancata notifica di modifiche all'impianto	0-75 000		0-6
Italia (2010)	Funzionamento senza autorizzazione ad emettere	25 000-250 000		n.a.
	Mancata dichiarazione dei dati storici	2 500-25 000		
	Mancata dichiarazione di chiusura	1 000-100 000		
Regno Unito	Funzionamento senza autorizzazione ad emettere Violazioni di obblighi di monitoraggio e comunicazione Mancata notifica di modifiche all'impianto Altre infrazioni varie, incluso l'uso di informazioni false o fuorvianti	0	Fino a 5 000 GBP a seguito di condanna con procedimento sommario; ammende più alte in caso di incriminazione	0-24

Fonte: Informazioni ottenute dalle relazioni ex articolo 21 degli Stati membri per la fase II.

### Mancavano informazioni consolidate sull'applicazione delle sanzioni da parte degli Stati membri

#### 83

Nella maggior parte degli Stati membri controllati, ad eccezione della Germania e del Regno Unito, mancavano informazioni aggiornate sullo stato di attuazione o l'esito delle sanzioni a livello dell'UE e delle sanzioni aggiuntive nazionali. Le informazioni sul numero di procedure di ammenda avviate nel corso della fase II e portate a termine con successo (ossia, per le quali vi era la conferma dell'avvenuto pagamento) erano incomplete. La Corte ha osservato che gli Stati membri si trovavano spesso di fronte a vincoli nei loro stessi ordinamenti giuridico-amministrativi che impedivano di applicare con successo le ammende dell'ETS dell'UE. Le autorità competenti non avevano il potere di imporre sanzioni autonomamente (ad esempio, in Italia) oppure dovevano attendere l'esito di lunghe procedure giudiziarie e ricorsi (ad esempio, in Germania). Ciò potrebbe aver scoraggiato le autorità competenti dall'intraprendere nuove procedure sanzionatorie. Inoltre, l'assenza di una esaustiva comunicazione in merito all'applicazione di sanzioni non rafforza la capacità dissuasiva di tale sistema.

#### 84

La Corte ha altresì rilevato che la Commissione, ai fini del monitoraggio dell'attuazione dell'ETS dell'UE, non dispone di una visione d'insieme aggiornata, propria all'ETS dell'UE, delle sanzioni nazionali e non raccoglie statistiche sull'applicazione delle sanzioni nell'UE.

#### 85

Nel complesso, la Corte non ha potuto valutare l'attuazione delle procedure sanzionatorie da parte degli Stati membri, a causa dell'assenza di informazioni consolidate a livello di Stato membro ed a livello europeo.

### Questioni specifiche concernenti la restituzione dei crediti internazionali da progetti

#### 86

I limiti percentuali applicabili all'uso o alla restituzione dei crediti internazionali derivanti da progetti ad attuazione congiunta (ERU da JI) o nell'ambito del meccanismo di sviluppo pulito (CER da CDM) variavano tra gli Stati membri (cfr. **parte I dell'allegato** per ulteriori informazioni), ma erano stabiliti nei rispettivi piani di assegnazione nazionale per la fase II. Se la rispettiva autorità competente nazionale consente a singoli gestori di superare per i loro impianti il limite alla restituzione di crediti internazionali, ciò potrebbe influire negativamente sulla parità di condizioni tra gestori. Nel 6 %<sup>82</sup> dei 150 casi esaminati dalla Corte, i limiti percentuali nazionali fissati per la restituzione di crediti internazionali da progetti erano stati superati dai gestori. Il  **riquadro 8** fornisce maggiori dettagli su alcuni di questi casi:

82 Francia (cinque casi), Grecia (tre casi) e Regno Unito (un caso). Per i gestori, era finanziariamente conveniente restituire crediti da progetti nell'ambito del Protocollo di Kyoto piuttosto che quote di emissione dell'UE (EUA), specie verso la fine della fase II, quando erano molto più economici rispetto alle EUA. Nella fase III, l'utilizzo di questi crediti da progetti ai fini del rispetto dell'ETS dell'UE è stato sottoposto a restrizioni. Di conseguenza, il loro uso da parte dei gestori è cresciuto esponenzialmente verso la fine della fase II, cfr. **grafico nell'allegato**.

### Restituzione eccessiva di crediti internazionali

Nella fase II, il limite alla restituzione di crediti derivanti da progetti internazionali era espresso in percentuale dell'assegnazione di quote complessiva per un impianto.

In Francia, a seguito di incrementi produttivi per cinque dei 20 impianti esaminati per gli anni 2008-2010, vi è stato un aumento nell'assegnazione delle quote, ma ciò non è stato registrato nell'EUTL. Con l'aumento delle quote assegnate, è cresciuto anche l'importo in termini assoluti dei crediti internazionali che potevano essere restituiti. Il gestore ha sfruttato tale opportunità, restituendo più crediti internazionali. Tuttavia, poiché lo Stato membro non ha notificato alla Commissione tali incrementi di produzione e le successive assegnazioni dalla riserva per i nuovi entranti nazionali, la Corte ha calcolato, in base ai dati dell'EUTL, che i crediti internazionali restituiti superavano il limite del 13,5 % vigente in Francia.

Nel Regno Unito, la Corte ha rilevato un caso in cui il limite alla restituzione di crediti internazionali da progetti era stato superato. Quando un gestore ha chiuso uno dei propri impianti (per il quale era stata già concessa un'assegnazione di quote), le autorità hanno permesso al gestore di conservare tutte le quote assegnate per l'impianto chiuso e di trasferire le quote con il corrispondente limite di crediti da progetti (ossia, l'8 %) ad un altro dei suoi impianti. La Corte ha calcolato che l'impianto che ha ricevuto le quote trasferite ha restituito più dell'8 % consentito delle proprie quote assegnate in crediti da progetti. La Corte ha constatato che il gestore aveva solo parzialmente mantenuto la capacità dell'impianto chiuso e l'aveva trasferita all'impianto rimanente. Poiché al gestore è stato permesso di restituire crediti da progetti per l'intero importo delle quote assegnate, il limite è stato superato. La Corte ha rilevato che questa prassi rischiava di dar luogo a disparità nel trattamento dei gestori dello stesso settore.

## 87

L'ETS dell'UE è un componente essenziale della politica dell'UE in materia di clima, ed è spesso additato come il modello di riferimento per politiche di contrasto ai cambiamenti climatici e regimi di scambio delle quote di emissioni in via di definizione altrove nel mondo. Questo sistema innovativo, introdotto nel 2005 e progressivamente migliorato, è adesso nella sua terza fase di attuazione. A livello europeo, la finalità dell'ETS dell'UE, in quanto meccanismo basato sul mercato, non consiste nella mera riduzione delle emissioni in linea con il limite massimo, ma anche nell'istituire un meccanismo di prezzo per il carbonio. Un prezzo più alto crea un maggiore incentivo ad investire in tecnologie a bassa emissione di CO<sub>2</sub><sup>83</sup>. Affinché l'ETS dell'UE funzioni come desiderato, è altresì necessario assicurare l'integrità del sistema, nonché la corretta attuazione dello stesso. Episodi negativi avvenuti in passato, inclusi presunti furti di quote e frodi IVA «carosello» costituiscono un'ulteriore dimostrazione della necessità di essere vigili.

## 88

Gli auditor della Corte hanno pertanto valutato se l'ETS dell'UE fosse gestito in modo adeguato, verificando se il quadro elaborato per proteggere la sua integrità fosse sufficientemente solido da permettere il buon funzionamento dell'ETS dell'UE, e se l'ETS dell'UE fosse stato attuato correttamente nella fase II.

## 89

Nel complesso, la Corte ha concluso che la gestione dell'ETS dell'UE da parte della Commissione e degli Stati membri non è stata adeguata sotto tutti gli aspetti. Detta gestione è stata ostacolata da alcuni problemi relativi alla solidità del quadro di protezione dell'integrità del sistema, nonché da significative debolezze nell'attuazione della fase II dell'ETS dell'UE.

## 90

Sebbene vi siano stati notevoli miglioramenti al quadro di protezione dell'integrità del mercato (cfr. paragrafi 14-17), in particolare tramite l'inclusione della maggior parte del mercato a pronti delle quote di emissioni nell'ambito di applicazione della direttiva MiFID e della direttiva MAD, una serie di debolezze deve essere ancora risolta per rendere il quadro sufficientemente robusto e per stimolare la fiducia degli investitori, al fine di sfruttare l'ETS dell'UE come strumento di politica ambientale.

## 91

Dall'audit è emerso che permangono problemi concernenti la regolamentazione e la sorveglianza del mercato delle emissioni connessi a coloro che devono obbligatoriamente partecipare al mercato (*compliance traders*), alla negoziazione a pronti delle operazioni bilaterali fuori borsa (OTC) ed agli operatori di mercato più piccoli (cfr. paragrafi 18-21), nonostante l'attribuzione dello status di strumenti finanziari alle quote di emissioni. Sebbene il registro sia stato centralizzato nel 2012, non vi è una supervisione a livello dell'UE del mercato delle emissioni, e le procedure di cooperazione che coinvolgono i regolatori finanziari nazionali e la Commissione non sono sufficientemente chiare (cfr. paragrafi 22-24). Vi è dunque il rischio che distorsioni o anomalie di mercato con effetti potenzialmente gravi non siano gestite adeguatamente.

83 Commissione europea, DG Azione per il clima, opuscolo *The EU Emissions Trading System (EU ETS)*, disponibile al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet\\_ets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf)



## Conclusioni e raccomandazioni

### Raccomandazione 1

Al fine di migliorare ulteriormente l'integrità del mercato, la Commissione dovrebbe risolvere problemi residui relativi alla regolamentazione e alla supervisione del mercato delle emissioni. La Commissione dovrebbe dunque:

- a) nel contesto del pertinente futuro riesame della normativa MiFID e MAR, analizzare i potenziali rischi connessi alle esenzioni previste per i partecipanti obbligati (*compliance traders*) e per i partecipanti più piccoli al mercato delle emissioni, al fine di stabilire se siano necessarie azioni correttive;
- b) far sì che, tenendo conto dell'evoluzione della normativa UE sui mercati finanziari (ad esempio, MiFID e MAR) per quanto attiene al mercato delle emissioni, quest'ultimo sia oggetto di adeguata supervisione a livello dell'UE;
- c) potenziare i meccanismi di cooperazione in tema di regolamentazione per assicurare una migliorata sorveglianza del mercato.

### 92

La Corte ritiene che una maggiore chiarezza nella definizione giuridica di «quote di emissioni» possa giovare al funzionamento del mercato dell'ETS dell'UE (cfr. paragrafi 1-27). Al fine di sostenere la liquidità del mercato delle emissioni, è necessaria la fiducia, specie quella degli investitori (*investment traders*) che non sono obbligati a continuare a partecipare a detto mercato. Anche una maggiore chiarezza in merito alla creazione e alla tutela dei diritti sulla garanzia in quote può contribuire a migliorare il funzionamento del mercato (cfr. paragrafo 28).

### Raccomandazione 2

Lo status giuridico delle quote di emissione dovrebbe essere ulteriormente chiarito, al fine di contribuire alla stabilità e alla fiducia.

In questo contesto, la Commissione dovrebbe analizzare i vantaggi del trattare le quote di emissione come diritti di proprietà in tutta l'UE e riflettere su come fornire un meccanismo di registrazione rapida dei diritti sulla garanzia.

### 93

Il registro dell'Unione è uno strumento essenziale per il trattamento e la comunicazione dei dati fondamentali dell'ETS dell'UE, nonché per assicurare l'integrità del mercato dell'ETS dell'UE. Date le notevoli poste in gioco finanziarie e l'ampia gamma di partecipanti, esso ha un elevato profilo di rischio (cfr. paragrafi 29-31). Per rendere il mercato sicuro a livello UE, ed alla luce dei passati incidenti di sicurezza che hanno inciso negativamente sul mercato stesso, c'è bisogno di un approccio armonizzato alle procedure di gestione dei rischi. La sicurezza del registro è stata notevolmente migliorata nel corso della fase II dell'ETS dell'UE (cfr. paragrafo 32). Tuttavia, nella maggior parte degli Stati membri esaminati, le procedure di controllo dell'apertura dei conti dell'ETS dell'UE, di monitoraggio delle operazioni e di cooperazione con le autorità di regolamentazione non sono sufficientemente solide (cfr. paragrafi 33-38). Dal momento che, per motivi connessi alla protezione dei dati, anche la Commissione non può monitorare adeguatamente le operazioni, tutto ciò costituisce una significativa lacuna nella supervisione. Lo sviluppo ed il funzionamento del registro presso la Commissione hanno rappresentato un progetto complesso, che è stato ostacolato da problemi di coordinamento interno e limitazioni di risorse (cfr. paragrafi 39-41).

### Raccomandazione 3

Alcuni aspetti dei sistemi di trattamento di informazioni fondamentali per l'ETS dell'UE (il registro dell'Unione e le relative procedure) dovrebbero essere ulteriormente migliorati.

La Commissione dovrebbe:

- a) riflettere su come possa essere sviluppato e coordinato a livello dell'UE un efficace monitoraggio delle operazioni transfrontaliere, per attenuare i rischi di abusi e attività fraudolente;
- b) individuare misure appropriate per potenziare il quadro di controllo e promuovere le migliori prassi degli Stati membri in materia di apertura dei conti, al fine di ridurre ulteriormente i rischi per la sicurezza e l'integrità, ed assicurarsi che detti controlli siano svolti in tutta l'UE;
- c) mettere a disposizione una struttura appropriata per le funzioni IT e quelle operative presso il competente servizio della Commissione ed assicurare il buon funzionamento del sistema del registro.

Gli Stati membri dovrebbero:

- d) effettuare i controlli di cui alla raccomandazione 3, lettera b); e
- e) migliorare la cooperazione tra le autorità responsabili del registro dell'Unione e le altre autorità competenti, specialmente le unità di intelligence finanziaria e gli organismi incaricati di far rispettare la legge.

### 94

La Corte conclude che debolezze significative hanno inciso negativamente sull'attuazione dell'ETS dell'UE nella fase II. Gli Stati membri hanno scelto di applicare la direttiva sull'ETS dell'UE in modi diversi (cfr. paragrafo 47). Vi sono debolezze nell'attuazione, da parte degli Stati membri, del quadro di controllo. I sistemi di monitoraggio, comunicazione e verifica delle emissioni non sono stati sufficientemente armonizzati né attuati in modo efficace (cfr. paragrafi 48-60). In particolare, le autorità competenti non hanno controllato in modo adeguato il lavoro svolto dai verificatori, ed hanno espletato controlli in loco limitati a livello di impianto. Alcuni Stati membri non hanno neanche fornito tutte le relazioni obbligatorie sul funzionamento dell'ETS dell'UE (cfr. paragrafi 61-63).

### Raccomandazione 4

Le debolezze individuate tramite l'audit svolto dalla Corte sull'attuazione, da parte degli Stati membri, del quadro di controllo nella fase II dovrebbero essere eliminate nel corso dell'attuazione del rivisto quadro di controllo per la fase III.

La Commissione dovrebbe:

- a) considerare se siano necessarie ulteriori modifiche al quadro di monitoraggio e comunicazione al fine di potenziare il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni;
- b) chiedere alle autorità competenti di migliorare le prassi sanzionatorie per fornire garanzie sulla qualità del quadro di controllo.

Gli Stati membri dovrebbero:

- c) porre in essere quadri di controllo coerenti ed efficaci, comprendenti ispezioni, per le attività di monitoraggio, comunicazione e verifica;
- d) assicurare un miglior coordinamento ed un miglior scambio di informazioni tra le autorità competenti e gli organismi di accreditamento, al fine di migliorare la qualità del processo di verifica;
- e) trasmettere alla Commissione le relazioni annuali previste dalla direttiva nel rispetto dei tempi stabiliti;
- f) pubblicare periodicamente rapporti sull'attuazione ed i risultati dell'ETS dell'UE, per promuovere la trasparenza per i gestori ed i partecipanti al mercato.

### 95

La Corte ha rilevato lacune negli orientamenti e nel monitoraggio della Commissione sull'attuazione da parte degli Stati membri dell'ETS dell'UE nella fase II. La Corte ha constatato che la mancanza di trasparenza circa la decisione della Commissione di utilizzare il modello Primes e di scegliere il 2005 come anno di base ai fini del calcolo dei limiti massimi alle emissioni della fase II ha generato inefficienze per gli Stati membri ed una mancanza di trasparenza nella preparazione e nella valutazione dei piani di assegnazione nazionali della fase II (cfr. paragrafi 65-67). Stante l'inesistenza di specifici documenti interni della Commissione relativi alla valutazione dei NAP, la Corte non è stata in grado di stabilire in conclusione se il lavoro svolto dalla Commissione per valutare i NAP sia stato ugualmente dettagliato e completo per tutti gli Stati membri selezionati (cfr. paragrafi 68 e 69).

**96**

La natura dell'ETS dell'UE come meccanismo basato sul mercato presuppone la periodica divulgazione di informazioni dettagliate e pertinenti sull'attuazione ed il funzionamento del sistema. Sebbene moltissime informazioni siano accessibili al pubblico, la Commissione non ha pubblicato un documento importante a tal fine, ossia la relazione annuale di attuazione, al contrario di quanto disposto dalla direttiva (cfr. paragrafi 71 e 72). Il coordinamento e lo scambio di informazioni tra Stati membri sono ugualmente essenziali. La Commissione ha avuto un ruolo limitato nell'assicurare l'armonizzazione dei controlli chiave concernenti l'attuazione dell'ETS dell'UE da parte degli Stati membri (cfr. paragrafi 73-76). Sono stati istituiti diversi forum e gruppi di lavoro per condividere informazioni, che hanno fornito un sostegno essenziale agli Stati membri. Tuttavia, il loro impatto è stato in certa misura limitato da un livello di partecipazione degli Stati membri relativamente basso (cfr. paragrafi 77-79).

**Raccomandazione 5**

Nel corso della fase III, il livello degli orientamenti e delle informazioni riguardanti l'attuazione dell'ETS dell'UE dovrebbe essere migliorato. La Commissione dovrebbe:

- a) migliorare il proprio monitoraggio sull'attuazione da parte degli Stati membri, al fine di individuare settori in cui una maggiore armonizzazione è imperativa;
- b) pubblicare regolarmente, come disposto dalla normativa, la relazione sull'attuazione dell'ETS dell'UE, affrontando in modo specifico questioni di non armonizzazione e rischi conseguenti.

Gli Stati membri dovrebbero:

- c) assicurarsi che dei rappresentanti delle autorità competenti partecipino regolarmente alle riunioni e partecipino allo scambio di informazioni, esperienze e conoscenze su questioni relative all'attuazione.

**97**

Per quanto riguarda l'obbligo per gli impianti, vigente a livello UE, di restituire ogni anno il necessario numero di quote, l'ETS dell'UE vanta un tasso di adempimento molto elevato. Ciononostante, la Corte ha osservato che gli Stati membri hanno definito un'ampia varietà di disposizioni sanzionatorie per altri tipi di violazioni, il che riduce potenzialmente la parità di condizioni per i gestori (cfr. paragrafi 81 e 82). La Corte non ha potuto valutare l'efficacia dei sistemi sanzionatori degli Stati membri, a causa della mancanza di informazioni consolidate a livello di Stato membro ed a livello europeo. L'efficace applicazione delle sanzioni è stata a volte ostacolata da vincoli nei sistemi giuridico-amministrativi degli Stati membri (cfr. paragrafi 83-85). Inoltre, vi erano prassi divergenti riguardo a specifiche disposizioni per la restituzione dei crediti internazionali da progetti (cfr. paragrafo 86). Questi aspetti influiscono potenzialmente sulla parità di condizioni per i gestori.

## Conclusioni e raccomandazioni

### Raccomandazione 6

L'applicazione delle sanzioni relative all'ETS dell'UE dovrebbe essere resa più trasparente. A livello di Stato membro e di UE, dovrebbero essere disponibili informazioni aggiornate e precise sull'attuazione e sui risultati delle procedure di ammenda, e la Commissione dovrebbe monitorare meglio le pratiche di applicazione nell'UE, nonché l'applicazione coerente delle ammende nazionali.

La Commissione dovrebbe:

- a) far sì che gli Stati membri dispongano di informazioni aggiornate sull'applicazione di tutte le tipologie di sanzioni (UE e nazionali) e preparare opportune proposte e opportuni orientamenti per una maggiore trasparenza tra gli organismi competenti.

Gli Stati membri dovrebbero:

- b) applicare in modo uniforme le sanzioni definite a livello nazionale nonché l'ammenda prevista dalla direttiva; e
- c) mantenere informazioni aggiornate ed esatte sulle sanzioni comminate.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Augustyn KUBIK, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 15 aprile 2015.

*Per la Corte dei conti europea*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## Informazioni sul contesto

### PARTE I — Quadro internazionale per lo scambio di emissioni

- 1) Vi è un consenso scientifico generale sul fatto che i gas serra generati da attività umane e rilasciati nell'atmosfera hanno un impatto diretto sull'effetto serra, causando il riscaldamento globale e conseguenze negative per il sistema climatico. Gli esperti sono altresì concordi nel sostenere che, se la temperatura media del globo aumenterà di 2 C rispetto a quella del periodo pre-industriale, vi sarà un rischio molto più elevato che si verifichino cambiamenti pericolosi e possibilmente catastrofici nell'ambiente del pianeta. Pertanto, la comunità internazionale raccomanda di tenere il riscaldamento globale al di sotto dei 2 C riducendo dette emissioni<sup>1</sup>.
- 2) L'Unione europea, con le sue iniziative volte a contrastare i cambiamenti climatici, si è dimostrata leader a livello internazionale. L'UE si è impegnata a ridurre le emissioni di GES nell'ambito del Protocollo di Kyoto del 1997 (cfr. **riquadro**) alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) del 1992, che istituisce un quadro globale per le iniziative intergovernative volte ad affrontare la sfida posta dai cambiamenti climatici.

#### Riquadro — Il protocollo di Kyoto

Il **Protocollo di Kyoto** è stato adottato a Kyoto (Giappone) l'11 dicembre 1997 ed è entrato in vigore il 16 febbraio 2005. Il Protocollo è stato firmato da 188 paesi e da una organizzazione regionale di integrazione economica (l'Unione europea). Tra i firmatari dell'UNFCCC, solo gli Stati Uniti non hanno ratificato il Protocollo. Quest'ultimo fissa un obiettivo per i 37 paesi industrializzati e l'Unione europea: una riduzione obbligatoria delle emissioni di GES di una media del 5 % rispetto ai livelli del 1990, da conseguire nel quinquennio 2008-2012. Il Protocollo di Kyoto ha introdotto tre meccanismi basati sul mercato per contribuire al raggiungimento di questi obiettivi: lo scambio di emissioni, il meccanismo di sviluppo pulito e l'attuazione congiunta.

- 3) La Commissione con la propria tabella di marcia di lungo periodo<sup>2</sup> per le emissioni di GES, si prefigge una riduzione dell'80 % [rispetto ai livelli del 1990] entro il 2050. Il 23 ottobre 2014, il Consiglio ha convenuto un quadro per le politiche del clima e dell'energia a orizzonte 2030 ed ha approvato un obiettivo UE vincolante di riduzione delle emissioni nazionali di gas a effetto serra almeno del 40 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990<sup>3</sup>. L'ETS dell'UE continuerà a svolgere un ruolo centrale nel conseguimento di questi obiettivi.

1 Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC), istituito dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente e dall'Organizzazione meteorologica mondiale nel 1988 ([www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)).

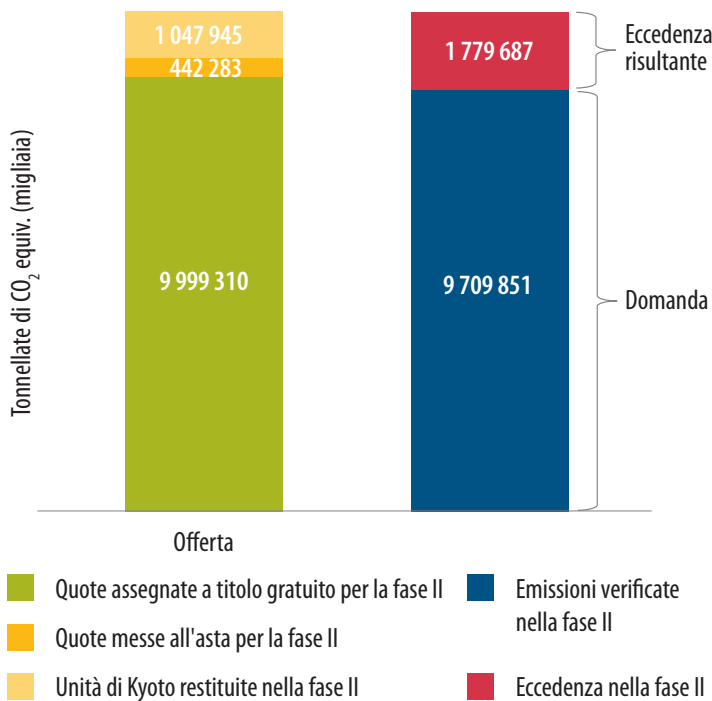
2 Cfr. «Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050», COM(2011) 112 definitivo dell'8.3.2011.

3 Cfr. conclusioni del Consiglio europeo del 23 e 24 ottobre 2014 (documento SN 169/14) sul quadro per le politiche del clima e dell'energia a orizzonte 2030.

**PARTE II — Offerta e domanda nell'ETS dell'UE durante la fase II (2008-2012)**

- 4) La crisi economica, che è iniziata intorno al 2008, ha fortemente ridotto le attività industriali e le emissioni<sup>4</sup>. Nella fase II, la domanda di quote è stata quindi minore del previsto, creando un'eccedenza di quote sul mercato (cfr. **figura**) e influenzando il prezzo di una tonnellata di CO<sub>2</sub> equivalente, che è diminuito fortemente, passando dai circa 22 euro dell'inizio della fase II nel 2008 ai 5 euro della fine della fase II nel 2012.

**Figura — Offerta, domanda ed eccedenza nella fase II dell'ETS dell'UE (2008-2012)**



Fonte: Analisi svolta dalla Corte dei conti europea sulla base di dati ricavati dal dispositivo di consultazione dei dati sull'ETS dell'Agenzia europea per l'ambiente (giugno 2014) per gli impianti fissi.

4 Il nesso tra la crisi economica e il drastico calo delle emissioni è stato rilevato dalla Commissione («La situazione del mercato europeo del carbonio nel 2012», COM(2012) 652 final) e da molte altre entità (ad esempio, la Banca mondiale nella sua relazione *Mapping Carbon Pricing Initiatives* del 2013).

### PARTE III — Discussioni sulla riforma per ridurre l'eccedenza di quote di emissioni e sulle prospettive future

- 5) Le discussioni su ulteriori modifiche dell'ETS dell'UE e su una riforma strutturale a partire dal 2020 sono ancora in corso. Nella fase II, vi era poca flessibilità nel sistema per reagire alla mutevole situazione economica, alla ridotta domanda di quote e alla crescente eccedenza. La Commissione ha riconosciuto che ciò ha indebolito l'efficacia del sistema. La Commissione ritiene inoltre che un più alto prezzo di mercato creerebbe un maggiore incentivo ad investire in tecnologie a bassa emissione di CO<sub>2</sub><sup>5</sup>. Cercando di ridurre gli effetti dell'eccedenza di quote nell'ETS dell'UE (stimata dalla Commissione in quasi due miliardi di quote all'inizio della fase III<sup>6</sup>, cfr. anche la **figura**) e di rafforzare il segnale trasmesso dal prezzo delle emissioni di CO<sub>2</sub>, nel 2012 la Commissione ha presentato una proposta per il rinvio delle aste per la fase III. La messa all'asta di 900 milioni di quote verrebbe rinviata fino al 2019-2020. Il rinvio non ridurrebbe il livello complessivo di quote disponibili, ma modificherebbe la loro distribuzione nel corso del periodo. Detta proposta normativa è stata accettata dal Parlamento e dal Consiglio nel 2013.
  
- 6) Al fine di affrontare la questione dell'eccedenza di quote e di rafforzare il positivo impatto del sistema sull'ambiente, la Commissione ha ritenuto che fosse necessaria una soluzione sostenibile allo squilibrio tra offerta e domanda. Nel gennaio 2014, la Commissione ha dunque proposto, insieme ad un pacchetto per il clima e l'energia all'orizzonte 2030<sup>7</sup>, misure di riforma strutturale per l'ETS dell'UE, tra cui l'introduzione, dal 2021, di una riserva stabilizzatrice del mercato per far fronte all'eccedenza di quote già accumulatasi e per migliorare la resistenza del sistema ai più gravi shock, tramite l'aggiustamento automatico dell'offerta di quote da mettere all'asta. La proposta normativa è ora all'esame del Parlamento europeo e del Consiglio.

5 Commissione europea, DG Azione per il clima, opuscolo *The EU Emissions Trading System (EU ETS)*, disponibile al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet\\_ets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf)

6 Commissione europea, DG Azione per il clima ([http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm)).

7 Cfr. «Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030», COM(2014) 15 *final* del 22 gennaio 2014.



## Sintesi

### II

L'ETS dell'UE è il caposaldo della politica climatica dell'Unione. Il sistema ha stabilito un prezzo per le emissioni di carbonio, riuscendo a ridurre le emissioni degli impianti come previsto: giunti al 2012 si è registrato un calo del 19 % rispetto ai livelli del 1990.

L'ETS dell'UE riesce a ottenere le necessarie riduzioni delle emissioni a un costo ridotto. Nessun'altra misura politica, sia fiscale che normativa, garantisce il risultato ottenuto dallo scambio delle quote di emissioni.

Il successo dell'ETS dell'UE ha ispirato altri sistemi in tutto il mondo e la Commissione continuerà a promuoverlo come misura politica.

### III

Sebbene la Corte abbia concentrato il suo lavoro di audit sulla fase II dell'ETS dell'UE (2008-2012), per la fase III (2013-2020) sono già stati messi opera molti miglioramenti che rispondono proprio alle osservazioni sollevate dalla Corte. Queste ultime sono quindi ben accette come sostegno aggiuntivo agli specifici sviluppi già messi in atto per la fase III nonché come ulteriori spunti di riflessione in altri casi.

### IV

La Commissione prende atto delle conclusioni della Corte.

La Commissione sottolinea che nella fase II, la gestione del sistema ETS dell'UE è stata ostacolata da alcuni problemi relativi alla solidità del quadro a tutela della sua integrità. La presenza di carenze nell'attuazione dell'ETS nella fase II costituisce una delle ragioni principali alla base dell'attenta considerazione riservata ai nuovi sviluppi e miglioramenti ora in corso di attuazione nella fase III.

### V

Qualsiasi altra eventuale questione importante riguardante la regolamentazione e la vigilanza del mercato delle emissioni dovrà essere affrontata, se necessario, al fine di migliorare l'integrità del mercato. Per garantire che l'azione dell'UE sia opportuna ed efficace, la Commissione valuta l'impatto delle sue politiche e proposte in ogni fase: dal progetto, all'attuazione e alla revisione. Nel contesto delle relazioni che saranno presentate dalla Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio nel 2019 ai sensi dell'articolo 90 della direttiva MiFID II<sup>1</sup> e dell'articolo 38 del regolamento MAR<sup>2</sup>, è possibile procedere a una valutazione delle norme recentemente adottate in materia di regolamentazione e vigilanza del mercato delle emissioni e attualmente in corso di attuazione.

### V a)

La Commissione e i legislatori hanno analizzato scrupolosamente i potenziali rischi connessi con la regolamentazione e la vigilanza del mercato delle emissioni relativamente agli operatori conformi al sistema, alle negoziazioni a pronti delle operazioni bilaterali fuori borsa (OTC) e agli operatori di mercato più piccoli nel corso del processo di adozione della direttiva MiFID II (di seguito denominata «direttiva MiFID»), che pertanto prevede un regime di esenzioni ben equilibrato. Le esenzioni di cui agli articoli 2, paragrafo 1, lettera e) e lettera j), e all'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), della direttiva MiFID sono soggette a condizioni e vigilanza regolamentare e non sono necessariamente specifiche per le quote di emissione, ma valgono anche per i derivati su merci. Le ragioni alla base delle esenzioni derivano da una valutazione della finalità dell'obbligo di richiedere un'autorizzazione MiFID (principalmente al fine di tutelare i clienti delle imprese di investimento nelle transazioni transfrontaliere), così come della loro proporzionalità relativamente al rapporto costi/benefici di tale autorizzazione per le persone esentate.

1 Direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE.

2 Regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativo agli abusi di mercato (regolamento sugli abusi di mercato) e che abroga la direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e le direttive 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE della Commissione.

### V b)

Il quadro di vigilanza istituito dalla normativa sui mercati finanziari dell'Unione, utilizzato anche per tutti i derivati su merci negoziati nell'UE (ad esempio, la comunicazione delle posizioni ai sensi della direttiva MiFID e gli estesi meccanismi di cooperazione stabiliti dal regolamento MAR) si applica al mercato delle emissioni.

I meccanismi di cooperazione in materia di regolamentazione entreranno pienamente in vigore a partire dal 2017.

### V c)

L'analisi del mercato del carbonio dell'UE ne dimostra generalmente la crescita e la maturazione, nonostante l'assenza di una definizione dello status giuridico delle quote a livello unionale e la mancata creazione e tutela dei diritti sulla garanzia in quote.

### V d)

Basandosi sui progressi compiuti nella fase II, la Commissione intende garantire continui miglioramenti, come necessario al fine di mantenere la sicurezza del registro dell'Unione al più alto livello.

La normativa non prevede che la Commissione attui un monitoraggio delle transazioni che avvengono nel registro dell'Unione. La supervisione del mercato europeo del carbonio a livello dell'UE può essere migliorata al fine di rilevare gli abusi e le attività fraudolente, ma si tratta di una questione più ampia rispetto alla funzione di tale registro che si occupa di riportare esclusivamente i dati relativi ai trasferimenti fisici delle unità di carbonio e non gli aspetti finanziari.

### VI a)

I regolamenti della Commissione sono stati adottati al fine di migliorare ulteriormente l'efficacia, l'efficienza e l'armonizzazione delle attività di monitoraggio, comunicazione, verifica e accreditamento dell'ETS dell'UE nella fase III.

### VI b)

La decisione di esecuzione 2014/166/UE della Commissione e una nota esplicativa ad essa afferente hanno rilanciato il sistema che impone agli Stati membri di presentare alla Commissione le relazioni annuali ex «articolo 21» concernenti la loro attuazione della direttiva sull'ETS dell'UE. Tali relazioni sono disponibili al pubblico attraverso il sistema Reportnet dell'Agenzia europea dell'ambiente.

### VI c)

La Commissione riconosce la presenza di qualche incompletezza nella presentazione delle relazioni ex «articolo 21» durante la fase II. Sulla base della decisione di esecuzione 2014/166/UE della Commissione, i requisiti vengono ora applicati in maniera più rigorosa per la fase III.

### VI d)

La Commissione continua a coordinare frequenti scambi con e tra gli Stati membri sotto forma di incontri che registrano un buon livello di partecipazione e da cui scaturiscono azioni e consultazioni pubbliche.

### VI e)

La Commissione ritiene di continuare a svolgere un importante ruolo guida per l'armonizzazione dei controlli chiave nell'attuazione del sistema ETS dell'UE attraverso il quadro normativo così come grazie a orientamenti e modelli di sostegno, nonché mediante specifiche conferenze, riunioni e consultazioni.

### VI f)

Il quadro generale dei sistemi sanzionatori dell'ETS dell'UE in vigore negli Stati membri viene acquisito come parte degli studi di controllo della conformità con l'ETS dell'UE degli Stati membri svolti dalla Commissione e della decisione di esecuzione 2014/166/UE della Commissione, che aggiorna il sistema che impone agli Stati membri di presentare alla Commissione relazioni annuali ex «articolo 21» sulla loro attuazione della direttiva sull'ETS dell'UE.

Nella fase III, ogni operatore può utilizzare i crediti derivanti da progetti internazionali fino a un certo limite determinato sulla base delle norme di cui al regolamento (UE) n. 1123/2013 della Commissione.

### VII 1)

La Commissione accoglie parzialmente le raccomandazioni e concorda sulla necessità di affrontare qualsiasi altra eventuale questione importante riguardante la regolamentazione e la vigilanza del mercato delle emissioni al fine di migliorare l'integrità del mercato, se necessario.

### VII 2)

La Commissione accetta la raccomandazione e intende analizzare i benefici derivanti dal chiarimento dello status giuridico delle quote.

**VII 3)**

La Commissione accetta le raccomandazioni pertinenti. La sicurezza del sistema di registro è stata notevolmente migliorata dal 2012 e la Commissione si adopererà per potenziare ulteriormente il sistema relativamente agli aspetti individuati dalla Corte.

**VII 4)**

La Commissione accetta le raccomandazioni pertinenti. Gli specifici ruoli e responsabilità di tutte le parti coinvolte nel sistema ETS dell'UE vengono chiariti a seguito dei regolamenti della Commissione sulle attività di accreditamento, verifica, monitoraggio e comunicazione adottate per la fase III.

**VII 5)**

La Commissione accetta le raccomandazioni pertinenti e ammette che il livello di orientamenti e informazioni circa l'attuazione del sistema ETS dell'UE nella fase II avrebbe potuto essere migliore. A suo avviso, la situazione è stata debitamente migliorata per la fase III.

**VII 6)**

La Commissione ritiene efficace il sistema sanzionatorio dell'ETS dell'UE. La penale di 100 euro a tonnellata di CO<sub>2</sub> emessa per la quale non viene restituita alcuna quota entro il 30 aprile ha un forte effetto deterrente. Questo è dimostrato soprattutto dagli elevati livelli del tasso di conformità.

Gli Stati membri devono essere trasparenti circa le sanzioni applicate a livello nazionale nonché rendere pubbliche le informazioni riguardanti gli operatori che violano l'obbligo di restituzione.

La Commissione accetta la raccomandazione pertinente e ribadisce l'importanza della trasparenza tra le autorità competenti degli Stati membri al fine di mantenere gli elevati livelli del tasso di conformità.

**Introduzione****Riquadro 2**

L'ETS dell'UE ha dovuto affrontare diversi rischi elaborando azioni specifiche. Ha fatto fronte alle frodi IVA «carosello» nel mercato del carbonio dando la possibilità agli Stati membri di applicare il meccanismo

dell'inversione contabile. Diversi registri nazionali hanno subito attacchi informatici, quindi la sicurezza del sistema di registro è stata potenziata mediante la centralizzazione delle operazioni in un unico registro dell'Unione. Infine, la regolamentazione e la vigilanza del mercato del carbonio sono state rafforzate.

**15**

La Commissione evidenzia che la Corte ha esplicitamente affermato che la questione di quale approccio normativo sia più adatto al mercato delle emissioni va al di là del campo di applicazione del presente audit.

La Commissione ritiene che le rimanenti questioni da prendere in considerazione per un ulteriore intervento normativo dovranno essere esaminate tenendo conto del quadro normativo in materia di quote di emissione una volta acquisito lo status di strumenti finanziari nel 2017.

**16 — Risposta al primo trattino**

Su proposta della Commissione, il Consiglio ha adottato la direttiva 2010/23/UE del Consiglio<sup>3</sup>, che prevede (all'articolo 199 *bis*) la possibilità di applicare il meccanismo dell'inversione contabile al trasferimento di quote di emissioni. Il periodo di applicazione di tale direttiva è prorogato fino al 31 dicembre 2018<sup>4</sup>.

**16 — Risposta al terzo trattino**

Il regolamento (UE) n. 389/2013 della Commissione (regolamento sul registro) non contiene alcun riferimento diretto alle disposizioni sostanziali della direttiva antiriciclaggio, ma prevede un regime elaborato specificamente per gli amministratori dei registri nazionali basato su un insieme armonizzato di controlli legati al cosiddetto «obbligo di conoscere i propri clienti» (*know your customer*, KYC) e altri requisiti pertinenti, che stabilisce pertanto norme armonizzate a livello di UE direttamente applicabili in questo settore.

<sup>3</sup> Direttiva 2010/23/UE del Consiglio, del 16 marzo 2010, recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto per quanto concerne l'applicazione facoltativa e temporanea del meccanismo dell'inversione contabile alla prestazione di determinati servizi a rischio di frodi (GU L 72, del 20.3.2010, pag. 1).

<sup>4</sup> Tramite la direttiva 2013/43/UE del Consiglio, del 22 luglio 2013 (GU L 201, del 26.7.2013, pag. 4).

### Riquadro 3 — Risposta al secondo paragrafo

Nel giugno 2011 i commissari responsabili, rispettivamente, delle politiche in materia di ETS e IVA hanno inviato una lettera congiunta a tutti gli Stati membri che ancora non avevano applicato il meccanismo dell'inversione contabile, chiedendo loro di mettere in atto delle disposizioni nazionali. Questo dimostra che la questione è stata affrontata al livello più alto possibile.

### Riquadro 3 — Risposta al terzo paragrafo

La normativa italiana prevede l'attuazione del meccanismo dell'inversione contabile per le quote di emissione a partire dal 1° gennaio 2015.

#### 18

I gestori (*compliance buyers*) devono partecipare al mercato del carbonio, se le loro emissioni sono superiori alle loro assegnazioni gratuite. Gli acquisti possono avvenire attraverso banche o imprese di investimento, disciplinate dalla direttiva MiFID. La direttiva MiFID (in combinato disposto con il regolamento MAR e il regolamento sulle infrastrutture del mercato europeo, EMIR<sup>5</sup>) mira a migliorare la stabilità e l'integrità del mercato riducendo i rischi sistemici e tenendo al contempo in considerazione il rapporto costo/efficacia e la proporzionalità della legislazione dell'UE.

#### 19

Le esenzioni riguardano le entità «non finanziarie» che commercializzano quote. Sono analoghe alle esenzioni trattate in altre norme riguardanti i mercati finanziari, come l'esenzione dall'obbligo di compensazione per le controparti non finanziarie di cui al regolamento EMIR o quelle applicate ai derivati su merci. Non si tratta di esenzioni generali, ma sono soggette a condizioni e/o vigilanza da parte delle autorità nazionali competenti così come a livello UE. In alcuni casi le esenzioni sono di portata nazionale e non hanno alcun effetto transfrontaliero.

Anche se alcune entità sono esenti ai sensi della direttiva MiFID, molte di loro rimangono comunque soggette agli obblighi di cui al regolamento MAR in materia di abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato.

La proposta della Commissione è stata appoggiata dai legislatori, che chiaramente hanno approvato

e confermato tale approccio, se non addirittura ampliando la portata delle esenzioni.

Tenendo conto del principio di proporzionalità, la Commissione ritiene che — per la concessione dell'autorizzazione MiFID — il rispettivo rapporto costi/benefici, l'onere normativo e le esenzioni per i gestori (*compliance buyers*) rappresentino i mezzi meno onerosi per ottenere il risultato desiderato.

Inoltre, le entità esentate rimarranno comunque incluse nel campo di applicazione del MAR.

#### 20

In merito agli strumenti derivati OTC, il regolamento EMIR impone obblighi ad alcuni partecipanti al mercato che prendono parte a negoziazioni di derivati e pertanto sono sottoposti a regolamentazione<sup>6</sup>.

Diversi studi indicano che nel 2010 la quota dei volumi di contratti a pronti OTC non liquidati era pari a circa l'1%. L'analisi dei dati disponibili sull'evoluzione del mercato più recente sostiene la conclusione per cui attualmente tale quota sarebbe ancora inferiore<sup>7</sup>.

Inoltre, le negoziazioni «fuori borsa» puramente bilaterali rimarranno incluse nel campo di applicazione del regolamento MAR, il quale specifica esplicitamente che il regolamento si applica a qualsiasi operazione, ordine di compravendita o condotta relativi agli strumenti finanziari di cui all'articolo 2, paragrafi 1 e 2, indipendentemente dal fatto che tale operazione, ordine di compravendita o condotta avvenga in una sede di negoziazione.

<sup>5</sup> Nome completo: regolamento (UE) n. 648/2012 sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni.

<sup>6</sup> Quasi tutte le risposte alla consultazione da parte dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (Aesfem) in merito al progetto di definizione delle soglie di compensazione per l'applicazione ne suggeriscono l'aumento in quanto le imprese non finanziarie presentano un rischio trascurabile di natura sistemica per il sistema finanziario a causa della loro mancanza di interconnessione. Lo stesso si può dire relativamente alle loro negoziazioni a pronti di quote di emissioni fuori borsa puramente bilaterali.

<sup>7</sup> Calcoli della Commissione effettuati in base ai dati della Bloomberg New Energy Finance sulle dimensioni complessive del mercato delle quote di emissioni e la sua divisione tra aste, scambi e OTC confrontati con le stime della London Energy Brokers Association (LEBA) sulla percentuale di transazioni relative alle quote di emissioni dell'UE fuori mercato avvenute nel 2010 per i prodotti a pronti e con i dati della LEBA relativi al periodo 2010-2014 sulla percentuale di transazioni fuori mercato non liquidate.

### 21

Nell'ottobre 2013, la Commissione ha chiesto la consulenza dell'Aesfem per l'interpretazione del contenuto degli atti delegati previsti da alcune disposizioni del MAR, così come riguardo alle soglie in termini di emissioni equivalenti di biossido di carbonio e potenza termica nominale.

La maggior parte dei partecipanti alla relativa consultazione dell'Aesfem sostiene che sono scarse o inesistenti le informazioni pertinenti relative alle entità che non siano già presenti in altre norme, tra cui in particolare il regolamento concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso<sup>8</sup>.

Qualsiasi potenziale impatto cumulativo sul mercato delle emissioni sarebbe rilevante solo nella misura in cui una significativa percentuale degli operatori di mercato più piccoli abbia coordinato le proprie attività; non si tratterebbe solo di una questione di antitrust da sottoporre alla relativa autorità di controllo, ma sarebbe anche difficile da affrontare a causa della sua notevole portata.

### 22

La Commissione riconosce che si potrebbe fare di più per potenziare i meccanismi di cooperazione in materia di regolamentazione nel quadro della vigilanza sul mercato delle quote di emissioni. Tuttavia le disposizioni vigenti relative a tali meccanismi entreranno pienamente in vigore a tutti gli effetti solo a partire dal 2017. Di conseguenza, qualsiasi iniziativa futura dovrà concentrarsi sulle possibilità di rafforzare i sistemi esistenti, ove necessario, sulla base di una chiara valutazione dell'entità di qualsiasi rischio residuo per l'ETS dell'UE o il mercato europeo del carbonio, agendo nella maniera più conveniente e proporzionale possibile.

### 23

Il quadro di vigilanza istituito dalla normativa sui mercati finanziari dell'Unione viene utilizzato anche per tutti i derivati su merci negoziati nell'UE (ad esempio la comunicazione delle posizioni ai sensi della direttiva MiFID e gli estesi meccanismi di cooperazione stabiliti dal regolamento MAR). È stata svolta una revisione che non ha fornito gli elementi necessari a sostegno della posizione per cui tale quadro non sarebbe adatto al mercato delle emissioni rispetto ai contratti derivati su merci in generale.

<sup>8</sup> Regolamento (UE) n. 1227/2011.

Per quanto riguarda il regolamento MAR, le autorità competenti svolgono le loro funzioni e i compiti da esso derivanti in collaborazione con altre autorità o con l'impresa di mercato. Le autorità competenti per il MAR sono tenute a cooperare con l'Aesfem, anche per lo scambio delle informazioni necessarie, nonché con le autorità competenti degli Stati membri dell'UE.

Per quanto riguarda il registro dell'Unione e le competenze della Commissione, i regolatori finanziari nazionali possono ottenere informazioni sulle transazioni riportate nel registro dell'Unione dall'amministratore nazionale competente o dalla Commissione in qualità di amministratore centrale (che può fornire dati riguardanti alcuni o tutti gli Stati membri), ai sensi dell'articolo 110, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 389/2013. È altresì interessante notare che il 30-40 % delle future quote di emissioni non è detenuto fino a scadenza, pertanto non è regolato fisicamente e quindi non è visibile nel registro dell'Unione.

### 24

La Commissione sottolinea che la vigilanza del mercato delle emissioni spetta ai regolatori nazionali. La nuova versione della direttiva MiFID fissa le procedure integrate tra i regolatori nazionali per l'organizzazione della vigilanza del mercato delle emissioni a livello UE, mentre il regolamento MAR stabilisce norme dettagliate per la cooperazione transfrontaliera tra le autorità nazionali competenti e tra esse, l'Aesfem e l'UE nonché con i paesi terzi a livello mondiale.

Inoltre un ampio quadro di vigilanza, comunicazione dei dati e sorveglianza (a livello nazionale e UE) sarà attuato nell'ambito delle nuove versioni della direttiva MiFID e del regolamento MiFIR<sup>9</sup> nonché dei regimi MAR/MAD applicabili alle quote di emissioni rispettivamente a partire dai mesi di gennaio 2017 e luglio 2016.

La frequenza e la struttura dei contatti formali e informali già esistenti tra i servizi in seno alla Commissione sono sufficienti e proporzionati alle funzioni di regolamentazione globali.

<sup>9</sup> Regolamento (UE) n. 600/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012.

### 25

Il mercato europeo del carbonio è cresciuto e maturato, nonostante l'assenza di una definizione dello status giuridico delle quote a livello UE. I fattori che determinano la liquidità sono principalmente di natura economica piuttosto che giuridica<sup>10</sup>.

La Commissione ritiene che la direttiva 2003/87/CE e la sua normativa di attuazione, in particolare l'articolo 40 del regolamento (UE) n. 389/2013<sup>11</sup>, nonché l'evoluzione del quadro per la regolamentazione dei mercati finanziari dell'UE<sup>12</sup> forniscano le basi giuridiche necessarie per la trasparenza e liquidità del mercato europeo del carbonio, assicurando al contempo la stabilità e l'integrità del mercato stesso.

### 26

Ai sensi dell'articolo 345 del TFUE, il diritto dell'Unione stabilisce che il diritto di proprietà sia prerogativa degli Stati membri. Questo è tanto più vero in relazione all'incarico di creare diritti di proprietà a livello di UE rispetto a una classe di attività per cui non esistono diritti di proprietà preesistenti negli Stati membri, come rilevato dalla Corte.

L'esistenza di uno specifico regime del diritto di proprietà per le attività di negoziazione rappresenta più l'eccezione che la regola nella stragrande maggioranza delle attività oggetto di transazione, compresi gli strumenti finanziari. Ciò non significa tuttavia che i normali principi alla base del diritto nazionale contrattuale e di proprietà non si applichino necessariamente alle transazioni relative a tali attività<sup>13</sup>. La direttiva 2003/87/CE e la sua normativa di attuazione disciplinano tutte le principali caratteristiche giuridiche relative all'esercizio dei diritti sulle indennità.

10 La Commissione ha già proposto la creazione di una riserva stabilizzatrice del mercato (COM(2014) 20) per affrontare il problema delle quote in eccesso e migliorare la resilienza del sistema alle principali scosse regolando l'offerta delle quote da mettere all'asta; la proposta è in fase di discussione in seno al Parlamento europeo e al Consiglio.

11 Le quote possono essere detenute da chiunque, ma il titolo viene determinato facendo riferimento al registro dell'Unione in quanto l'iscrizione in tale registro vale presunzione semplice e sufficiente della titolarità di una quota.

12 A partire dal 2017 le quote di emissioni acquisiranno lo status di strumenti finanziari all'interno dell'UE e saranno soggette al quadro per la regolamentazione dei mercati finanziari dell'UE.

13 Ad esempio, non esiste alcun regime giuridico specifico applicabile al denaro depositato in un conto bancario. Il titolare non possiede necessariamente del denaro sul suo conto ma, in quanto tale, può solo rivendicarlo giuridicamente; tuttavia questo non ha impedito lo sviluppo di mercati finanziari basati sul denaro, non solo nell'UE, ma in tutto il mondo.

Il diritto di possedere, cedere, restituire e cancellare le quote è pienamente garantito dalla direttiva 2003/87/CE nonché pienamente sostenuto dal registro dell'Unione, che fissa l'ambito entro il quale tali diritti possono essere esercitati.

### 27

Alla luce di quanto sopra, la Commissione ritiene che gli interessi giuridici siano debitamente protetti e che la contestazione delle quote nei tribunali nazionali possa essere qualificata come materia civile. La Commissione intende tuttavia analizzare i potenziali benefici derivanti da un ulteriore chiarimento dello status giuridico delle quote nel diritto dell'UE per il funzionamento del sistema ETS dell'UE e del mercato europeo del carbonio.

### 28

La Commissione intende analizzare la fattibilità giuridica e tecnica della facilitazione della registrazione dei diritti sulla garanzia in quote, alla luce degli obiettivi di interesse pubblico del sistema ETS dell'UE.

### 30

La Commissione ritiene che i miglioramenti introdotti dal registro dell'Unione abbiano affrontato carenze passate individuate nell'ambito del sistema decentrato dei registri nazionali della fase II. Nell'ambito della successiva fase III del sistema ETS dell'UE sono state intraprese ulteriori azioni a seguito della revisione della direttiva sull'ETS dell'UE effettuata nel 2009. Dal lancio del registro dell'Unione nel 2012 non è stata segnalata alcuna problematica e in caso di indagini o procedure giudiziarie, le informazioni contenute nel registro dell'Unione o nell'EUTL vengono comunicate agli organismi nazionali preposti all'applicazione della legge.

La Commissione concorda sulla possibilità di potenziare la supervisione del mercato del carbonio. Il registro dell'Unione non contiene informazioni finanziarie e pertanto i dati in esso contenuti potrebbero essere utilizzati solo in misura limitata per supervisionare le operazioni finanziarie.

Inoltre, in conformità con la legislazione primaria pertinente e con il regolamento (UE) n. 389/2013, la Commissione non ha alcuna base giuridica per effettuare un'analisi dei dati relativi agli Stati membri contenuti nel registro dell'Unione.

La Commissione ha sostenuto attivamente gli Stati membri nell'attuazione della cooperazione con le unità di informazione finanziaria.

### 31

La Commissione ritiene che i sistemi di registro siano costantemente migliorati nel corso del tempo e che molte problematiche rilevate dalla Corte siano state risolte nella fase III.

### 32

Per quanto riguarda le verifiche e le pratiche *Know your customer* (obbligo di conoscere i propri clienti), il regolamento (UE) n. 389/2013 fornisce un elenco esaustivo delle condizioni e dei documenti necessari per l'apertura di conti per i partecipanti conformi al sistema. Tuttavia i requisiti relativi ai conti dei partecipanti volontari prevedono solo condizioni minime per l'apertura di un conto.

### 34

I requisiti fissati dal regolamento (UE) n. 389/2013 per i partecipanti volontari consentono agli Stati membri di applicare le appropriate procedure di valutazione del rischio.

### 35 – Risposta al secondo trattino

Il regolamento (UE) n. 389/2013 fornisce un elenco delle informazioni relative alle richieste sospette di apertura di un conto condivise tra gli amministratori nazionali. La creazione di un elenco permanente delle richieste respinte a livello UE solleva problemi relativi al quadro giuridico per la protezione dei dati personali.

### 36

Ai sensi della direttiva 2003/87/CE e del regolamento (UE) n. 389/2013 della Commissione, la gestione della contabilità del registro spetta agli Stati membri in linea con il principio di sussidiarietà. In qualità di amministratore centrale, la Commissione ha il compito di gestire e mantenere il registro dell'Unione. La Commissione coordina l'attuazione delle disposizioni legislative pertinenti organizzando scambi di informazioni e migliori pratiche relative ai controlli correlati al cosiddetto «obbligo di conoscere i propri clienti», principalmente in seno al gruppo di lavoro degli amministratori dei registri, ponendo particolare enfasi sui metodi e gli strumenti attuabili nel quadro giuridico esistente.

### 37

È possibile migliorare ulteriormente la supervisione del mercato europeo del carbonio a livello UE, anche mediante l'uso delle informazioni rilevanti contenute nel registro dell'Unione. Tuttavia esso non contiene dati relativi agli aspetti finanziari delle operazioni, ma esclusivamente quelli riguardanti i trasferimenti fisici delle unità di carbonio, che non sono sufficienti per rilevare eventuali abusi o attività fraudolente.

### 38

Prima della migrazione verso il registro dell'Unione, l'analisi delle transazioni transfrontaliere non era possibile, in quanto i registri nazionali erano gestiti dai singoli Stati membri e non consolidati.

L'attuale quadro giuridico prevede che la Commissione garantisca l'attuazione del registro ma non che si occupi di supervisionare attivamente le transazioni che avvengono nel registro dell'Unione utilizzando le informazioni in esso contenute per conto degli Stati membri.

### 41

La Commissione ritiene che la sua struttura organizzativa sia adeguata. La separazione dei ruoli tra imprenditori/responsabili delle politiche e fornitori di tecnologia informatica è in vigore dal 2014 in conformità con la rilevante metodologia di gestione dei progetti, mentre le risorse e le competenze sono state ulteriormente ottimizzate al fine di garantire un'adeguata organizzazione interna.

L'attuazione del piano d'azione conseguente all'audit informatico ad opera del servizio di audit interno della Commissione mira ad affrontare le carenze identificate nonché ad aumentare l'efficacia dello sviluppo e della gestione del registro.

### 50

Il riquadro 4 della relazione della Corte elenca i principali aspetti relativi alle attività di monitoraggio, comunicazione e verifica. Mentre sembra ragionevole prevedere da parte dell'autorità competente una qualche forma di controllo sulle comunicazioni annuali delle emissioni verificate, la direttiva 2003/87/CE e le misure di attuazione non ne fanno esplicita richiesta. Qualsiasi duplicazione delle attività di verifica sarebbe controproducente, anche in termini di costi aggiuntivi.

### 51

Con la fase III sono stati stabiliti il contenuto obbligatorio specifico e un modello standard per le relazioni di verifica dell'ETS dell'UE. La legislazione a livello europeo per la fase II dell'ETS dell'UE non prevedeva alcun modello standard.

### 52

La Commissione riconosce che durante la fase II il seguito dato ai controlli sulle constatazioni dei verificatori era carente. La fase III prevede invece che gli operatori sottopongano all'approvazione dell'autorità competente una relazione sui miglioramenti riguardante tutte le non conformità e le raccomandazioni segnalate dal verificatore. La Commissione ha inoltre pubblicato una serie di orientamenti volti a istruire i verificatori su come agire in caso di constatazioni ripetute.

### Riquadro 7

Il modello per le relazioni di verifica pubblicato attualmente dalla Commissione indica il contenuto minimo obbligatorio di una relazione di verifica di uno Stato membro per la fase III e comprende disposizioni specifiche per la compilazione dell'elenco delle raccomandazioni da parte del verificatore.

La fase III prevede ulteriori responsabilità per l'accredimento e la verifica e impone agli organismi nazionali di accreditamento di esercitare un sorveglianza costante sui verificatori. Uno degli scopi principali di questa sorveglianza costante è quello di garantire il mantenimento delle competenze dei verificatori, in particolare di rilevare eventuali carenze come la ripetuta mancata notifica di non conformità o di raccomandazioni da parte di un verificatore oppure la presenza di incoerenze tra la documentazione interna di verifica e la relazione di verifica pubblicata.

### 53

Le linee guida per il monitoraggio e la comunicazione nella fase II fornivano le definizioni specifiche sia del concetto di «responsabile della verifica» che di «accredimento» (rispettivamente, sezione 2, paragrafo 5, lettera m), e sezione 2, paragrafo 5, lettera k), dell'allegato I della decisione 2007/589/CE della Commissione), prima di far riferimento agli orientamenti pertinenti in materia di cooperazione europea per

l'accredimento. Tali linee guida prevedevano altresì la possibilità per gli organismi di accreditamento e le autorità competenti di accedere a e valutare il rapporto interno sulla verifica elaborato dal responsabile della verifica. Tuttavia, la necessità di garantire una maggiore armonizzazione delle attività di verifica e accreditamento dell'ETS dell'UE è la ragione principale per cui nella fase III è stato adottato il regolamento (UE) n. 600/2012 su questa materia.

### 56

I ruoli delle singole entità all'interno del sistema ETS dell'UE si basano sulle loro rispettive competenze. I verificatori (non le autorità di regolamentazione) sono competenti soprattutto per quanto riguarda le verifiche. L'accredimento dei verificatori spetta agli organismi nazionali di accreditamento (non alle autorità di regolamentazione). Alle autorità competenti designate spetta l'attuazione generale del sistema ETS dell'UE (non ai verificatori o agli organismi nazionali di accreditamento). Il coordinamento tra le diverse entità è fondamentale per promuovere un'effettiva attuazione del sistema ETS a livello globale, ma deve essere proporzionato alle competenze così come finalizzato a evitare inutili e controproducenti duplicazioni ed eventuali costi aggiuntivi.

### 57

La Commissione ritiene che qualsiasi situazione in cui un verificatore si trovi contemporaneamente a svolgere verifiche e a sviluppare piani di monitoraggio per lo stesso impianto costituisca un conflitto di interessi. Il regolamento (UE) n. 600/2012 (regolamento sull'accredimento e sulla verifica per la fase III) è molto chiaro in tal senso e ciò è tra gli aspetti che destano maggiore preoccupazione tra gli organismi nazionali di accreditamento.

### 58

La direttiva 2003/87/CE e le misure di attuazione non definiscono alcun requisito per le ispezioni in loco da parte delle autorità competenti. Questo garantisce a tali autorità la flessibilità necessaria per agire in maniera proporzionata ed efficace, effettuando i controlli nei luoghi e nei momenti più consoni, evitando inutili duplicazioni del ruolo del verificatore e riuscendo ad adempiere ad altri obblighi di legge.



### 64

La Commissione concorda sul fatto che fornire con regolarità informazioni pertinenti sull'attuazione e il funzionamento generali dell'ETS dell'UE contribuisca a incrementare la fiducia nel sistema da parte dei portatori di interessi. Le comunicazioni previste dalla direttiva 2003/87/CE, in particolare ai sensi dei suoi articoli 10 e 21, affrontano questa necessità.

### 67

Nel contesto della valutazione dei NAP degli Stati membri, il modello Primes è stato considerato il miglior riferimento disponibile, essendo uno strumento analitico largamente utilizzato. In particolare, gli Stati membri conoscevano il modello, lo consideravano affidabile e alcuni lo hanno utilizzato al momento della preparazione dei NAP.

La Commissione riconosce che gli orientamenti pubblicati nel dicembre 2005 non includevano istruzioni relative all'utilizzo dei dati sulle emissioni del 2005. Tuttavia, le emissioni verificate nel 2005 erano state messe a disposizione degli Stati membri a partire dalla primavera del 2006 e quindi ben prima della scadenza per la presentazione dei NAP e prima che la maggior parte degli stessi venisse effettivamente presentata. Tenendo in considerazione l'obiettivo alla base dell'ETS dell'UE, la Commissione ha dovuto valutare i NAP rispetto ai dati sulle emissioni più aggiornati, come sottolineato dal Comitato sui cambiamenti climatici.

### 69

La Commissione riconosce che non ha potuto presentare alla Corte le checklist complete per tutti gli Stati membri. Il periodo di conservazione amministrativa di tali documenti si è concluso. Tuttavia, alla Corte sono stati inoltrati numerosi altri documenti, quali scambi di corrispondenza con gli Stati membri, presentazioni e fogli informativi.

Ciononostante, la Commissione ritiene che non ci siano ragioni per credere che la valutazione dei NAP sia stata in alcun modo non ugualmente dettagliata o incompleta.

In particolare, tutte le decisioni della Commissione sui NAP degli Stati membri accessibili al pubblico hanno la stessa struttura e forniscono un'ampia giustificazione delle ragioni a sostegno dell'approvazione o del rifiuto dei NAP nei considerando. Per ciascun aspetto che avrebbe dovuto essere esaminato dalla Commissione ai sensi dell'allegato III della direttiva, viene stabilito in maniera dettagliata se i requisiti giuridici siano stati rispettati o meno. Essi dimostrano dunque che la Commissione ha svolto la valutazione nel modo previsto dalla direttiva 2003/87/CE per tutti gli Stati membri nella stessa maniera.

### Risposta congiunta ai paragrafi 71 e 72

La Commissione riconosce che le comunicazioni ex «articolo 21» riguardanti l'attuazione dell'ETS dell'UE non sono state sempre completate durante la fase II. Al momento i requisiti sono attuati in maniera più rigorosa per la fase III sulla base della decisione di esecuzione 2014/166/UE della Commissione, in modo da soddisfare in futuro le condizioni per la pubblicazione di un rapporto annuale consolidato sull'applicazione della direttiva.

### 74

La Commissione ha ulteriormente armonizzato l'attuazione dell'ETS dell'UE nella fase III (di conseguenza l'ETS dell'UE rivisto è stato adottato nel 2009) e continua a prendere in considerazione alternative per possibili miglioramenti futuri.

### 76

Il quadro giuridico assegna agli Stati membri il compito di svolgere le ispezioni in quanto parte del loro approccio generale all'applicazione della normativa, e, in conformità con il principio di sussidiarietà, la Commissione non svolge alcun ruolo specifico.

### 77

La Commissione continua a organizzare esaurienti scambi di informazioni tra le autorità competenti degli Stati membri in materia di ETS dell'UE, ad esempio tramite gli incontri periodici del Comitato sui cambiamenti climatici e del suo gruppo di lavoro 3 dedicato allo scambio di quote di emissioni, gruppi di lavoro tecnici ad hoc, forum quali il Forum per l'accreditamento e la verifica e il Forum sull'adempimento con le loro task force associate nonché gruppi pertinenti come il gruppo di lavoro degli amministratori del registro. Le procedure vengono solitamente condivise elettronicamente per venire incontro a quanti non possono partecipare agli incontri di persona.

### 79

La Commissione riconosce l'importanza dell'ulteriore ruolo svolto dal Forum sull'adempimento dell'ETS dell'UE e dalle sue task force nell'attuazione armonizzata dell'ETS dell'UE e nello scambio di informazioni sulle migliori pratiche tra le autorità competenti degli Stati membri. Sebbene la presenza delle autorità nazionali sia stata a volte limitata, le informazioni discusse e sviluppate nel Forum sull'adempimento sono state condivise tramite una piattaforma virtuale disponibile online a tutte le autorità competenti.

### 80

L'elevata percentuale di conformità rappresenta il miglior indicatore dell'effetto deterrente del regime sanzionatorio dell'ETS dell'UE, soprattutto dell'ammenda a livello unionale prevista nella direttiva e applicabile in caso di non restituzione delle quote.

Oltre a questa sanzione armonizzata a livello unionale, gli Stati membri stabiliscono e applicano sanzioni per alcune violazioni, ad esempio in caso di ritardo nella trasmissione di una relazione sulle emissioni, sulla base della normativa nazionale pertinente.

### 82

La Commissione osserva che le variazioni riguardanti le tipologie di violazioni e di sanzioni nazionali possono essere giustificate interamente prendendo in considerazione le circostanze e i processi amministrativi nazionali, tanto più dal momento che i legislatori hanno deciso di rimettere le sanzioni di cui all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2003/87/CE alla competenza nazionale nell'ambito del principio di sussidiarietà.

### 83

Il quadro generale dei sistemi sanzionatori dell'ETS dell'UE in vigore negli Stati membri viene acquisito come parte degli studi di controllo della conformità con l'ETS dell'UE degli Stati membri svolti dalla Commissione e della decisione di esecuzione 2014/166/UE della Commissione, che aggiorna il sistema che impone agli Stati membri di presentare alla Commissione relazioni annuali ex «articolo 21» sulla loro attuazione della direttiva sull'ETS dell'UE.

### 84

La Commissione intende mantenere una visione specifica, propria all'ETS dell'UE, delle sanzioni e delle statistiche nazionali sull'applicazione delle sanzioni. Svolge già un monitoraggio più sistematico del sistema sanzionatorio avendo migliorato le domande poste agli Stati membri sulle sanzioni nel contesto della relazione ex «articolo 21» della direttiva 2003/87/CE.

Le autorità degli Stati membri sono responsabili dell'applicazione delle disposizioni dell'ETS dell'UE, ma la Commissione segue da vicino l'attuazione della direttiva sull'ETS dell'UE negli Stati membri. Durante la fase II, nel momento in cui sono sorti dei dubbi circa la legittimità dell'applicazione delle sanzioni, la Commissione ha sempre dato seguito a tali dubbi e, ove necessario, ha avuto contatti regolari con gli Stati membri. Ad esempio, la Commissione ha costantemente rammentato che gli Stati membri non potevano ridurre le ammende di 100 euro applicate in caso di non restituzione delle quote<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Questa interpretazione dell'articolo 16 è stata nel frattempo confermata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

### 86

Nella fase III dell'ETS dell'UE, i gestori non possono più utilizzare i crediti internazionali per uniformarsi ai requisiti dell'ETS dell'UE. I gestori devono prima scambiare i loro crediti internazionali con le quote che successivamente possono utilizzare per la conformità.

Il numero di crediti internazionali che un gestore può scambiare è limitato. Le norme per determinare i diritti di utilizzo di crediti individuali per impianto e operatore aereo sono stabilite nel regolamento (UE) n. 1123/2013 della Commissione. I gestori ricevono un diritto di utilizzo per il periodo 2008-2020, di conseguenza il loro diritto per la fase III tiene in considerazione ciò di cui hanno beneficiato durante la fase II.

### Riquadro 8 — Risposta al secondo paragrafo

Nella fase III dell'ETS dell'UE non dovrebbero più verificarsi problemi simili. Cfr. risposta della Commissione al paragrafo 86.

### Riquadro 8 — Risposta al terzo paragrafo

Nella fase III dell'ETS dell'UE non dovrebbero più verificarsi problemi simili. Cfr. risposta della Commissione al paragrafo 86.

## Conclusioni e raccomandazioni

### 87

Al momento dell'introduzione dell'ETS, non esistevano esperienze pratiche a livello nazionale o unionale. Di conseguenza, la Commissione e gli Stati membri hanno perseguito un approccio basato sull'apprendimento empirico che ha portato a dei miglioramenti progressivi sia nella progettazione sia nell'attuazione.

Per quanto riguarda le frodi relative all'ETS dell'UE e le frodi IVA «carosello», la Commissione ha fornito una base giuridica per Eurofisc, una rete per lo scambio in tempi brevi di informazioni mirate sulle transazioni IVA fraudolente in modo da poter far fronte a questo tipo di frodi. In questo contesto, gli Stati membri osservano anche le nuove tendenze in materia di frode e si avvertono tempestivamente l'un l'altro se ne emergono di nuove. Quello dello scambio delle quote di emissioni di carbonio è uno dei settori tenuti sotto stretto controllo da parte degli Stati membri in questo contesto.

### 89

La Commissione prende atto delle conclusioni della Corte.

La Commissione sottolinea che nella fase II l'ETS dell'UE è stato ostacolato da alcune questioni riguardanti la solidità del quadro per la protezione della sua integrità. La presenza di debolezze nell'attuazione dell'ETS nella fase II costituisce una delle principali ragioni alla base dell'attenta considerazione riservata ai nuovi sviluppi e miglioramenti ora in corso di attuazione nella fase III.

### 91

Per quanto riguarda le constatazioni della Corte, secondo la quale permangono problemi concernenti la regolamentazione e la sorveglianza del mercato delle emissioni connessi a coloro che devono obbligatoriamente partecipare al mercato (*compliance traders*), alla negoziazione a pronti delle operazioni bilaterali fuori borsa e agli operatori di mercato più piccoli, la Commissione e i legislatori hanno analizzato scrupolosamente i potenziali rischi durante il processo di adozione della direttiva MiFID, che contiene di conseguenza un regime per le esenzioni ben equilibrato. Il quadro di controllo stabilito dalla normativa dell'UE relativa ai mercati finanziari, utilizzato anche per tutti i derivati su merci negoziati nell'UE (ad esempio, la comunicazione delle posizioni ai sensi della direttiva MiFID e gli estesi meccanismi di cooperazione stabiliti dal regolamento MAR) si applica al mercato delle emissioni. I meccanismi di cooperazione in materia di regolamentazione entreranno pienamente in vigore a partire dal 2017.

### Raccomandazione 1

La Commissione concorda sul fatto che dovrebbe essere affrontato, ove necessario, ciascun significativo problema residuo concernente la regolamentazione e la sorveglianza del mercato delle emissioni in modo da migliorarne l'integrità. Per assicurare che l'azione dell'UE sia necessaria ed efficace, la Commissione valuta l'impatto delle sue politiche e delle sue proposte in ogni fase, dalla proposta, all'attuazione, alla revisione.

Nel contesto delle relazioni che la Commissione deve presentare al Parlamento europeo e al Consiglio nel 2019 conformemente all'articolo 90 della direttiva MiFID II e all'articolo 38 del regolamento MAR, potrebbe essere svolta una valutazione delle norme recentemente adottate sulla regolamentazione e sulla sorveglianza del mercato delle emissioni, al momento in fase di attuazione.

### Raccomandazione 1 a)

La Commissione accetta la raccomandazione 1, lettera a). La Commissione e i colegislatori hanno analizzato scrupolosamente i potenziali rischi durante il processo di adozione della direttiva MiFID rivista, che contiene di conseguenza un regime per le esenzioni ben equilibrato. Essi saranno soggetti a revisione nel 2019 nell'ambito della normativa pertinente.

Le esenzioni di cui agli articoli 2, paragrafo 1, lettere e) e j), e all'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), della direttiva MiFID sono soggette a condizioni e vigilanza regolamentare e non sono necessariamente specifiche per le quote di emissione, ma valgono anche per i derivati su merci. Le motivazioni delle esenzioni derivano da una valutazione dello scopo di richiedere un'autorizzazione MiFID (principalmente per proteggere i clienti delle imprese di investimento durante le operazioni transfrontaliere) nonché dalla loro proporzionalità per quanto riguarda i costi relativi all'ottenimento di tale autorizzazione da un lato e i benefici per le persone esentate dall'altro.

### Raccomandazione 1 b)

La Commissione accetta la raccomandazione 1, lettera b), poiché tiene conto del corpus della normativa relativa ai mercati finanziari dell'Unione che è stata adottata ed è al momento in fase di attuazione.

### Raccomandazione 1 c)

La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione 1, lettera c). Sono in atto meccanismi di cooperazione che la Commissione ritiene adeguati per la situazione attuale del mercato delle emissioni. I servizi della Commissione sono presenti in seno al consiglio di amministrazione/ai comitati permanenti nonché nei gruppi di lavoro dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (Aesfem) quando vengono discusse questioni politiche e sono in contatto con l'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER). Tuttavia, la cooperazione in seno alla Commissione è stata ulteriormente rafforzata nella fase di attuazione della normativa rivista. Per quanto riguarda gli altri organismi di regolamentazione e vigilanza (incluse le agenzie) e alla luce dei futuri sviluppi del mercato, la Commissione valuterà opzioni per la promozione delle iniziative per rafforzare ulteriormente la cooperazione in tema di regolamentazione oltre ai meccanismi già in atto.

### Raccomandazione 2

La Commissione accetta la raccomandazione 2. Analizzerà i benefici derivanti da una maggiore chiarezza della definizione giuridica delle quote di emissione e valuterà inoltre se e come possa essere fornito un meccanismo di registrazione rapida dei diritti sulla garanzia.

Il mercato europeo del carbonio è cresciuto e maturato, nonostante l'assenza di una definizione dello status giuridico delle quote a livello UE. I fattori che muovono la liquidità sono soprattutto economici piuttosto che di natura giuridica.

Di conseguenza, la Commissione ha già proposto la creazione di una riserva stabilizzatrice del mercato (COM(2014) 20) per affrontare il problema delle quote in eccesso e migliorare la resilienza del sistema a gravi shock regolando l'offerta delle quote da mettere all'asta; la proposta è in fase di discussione in seno al Parlamento europeo e al Consiglio.

La Commissione ritiene che la direttiva 2003/87/CE e il regolamento (UE) n. 389/2013, nonché l'evoluzione del quadro per la regolamentazione dei mercati finanziari dell'UE, forniscano le basi giuridiche necessarie per la trasparenza e liquidità del mercato europeo del carbonio assicurandone al contempo la stabilità e l'integrità.

### 93

La sicurezza del registro è stata notevolmente migliorata nel corso della fase III dell'ETS dell'UE. Oltre al rafforzamento degli obblighi normativi per l'apertura dei conti, la Commissione promuove la cooperazione attiva e lo scambio delle migliori pratiche tra gli Stati membri. Dal 2012, il continuo miglioramento del registro dell'Unione in conformità con la metodologia del progetto pertinente ha richiesto delle modifiche in seno alla Commissione.

### Raccomandazione 3 a)

La Commissione accetta la raccomandazione 3, lettera a). Il registro dell'Unione non contiene tutti i dati pertinenti per individuare abusi e attività fraudolente. Tuttavia, nell'ambito delle direttive e dei regolamenti MiFID/MiFIR e MAR/MAD, è già previsto un importante esercizio di raccolta di dati in relazione all'aspetto finanziario delle transazioni in quote una volta che queste saranno completamente attuate nel 2017.

### Raccomandazione 3 b)

La Commissione accetta la raccomandazione 3, lettera b).

### Raccomandazione 3 c)

La Commissione accetta la raccomandazione 3, lettera c). Per quanto riguarda la struttura, la Commissione ritiene che questa sia già stata attuata. A seguito di un audit informatico da parte del suo servizio di audit interno, la Commissione ha ulteriormente chiarito i ruoli dei membri del personale e ottimizzato la struttura. La Commissione si impegna ad assicurare il buon funzionamento del sistema del registro.

### Raccomandazione 3 d)-e)

Queste raccomandazioni sono indirizzate agli Stati membri.

## 94

I regolamenti della Commissione adottati prima dell'inizio della fase III migliorano l'efficacia, l'efficienza e l'armonizzazione dell'attuazione dell'ETS dell'UE nella fase III. Questi regolamenti affrontano le debolezze descritte dalla Corte. I miglioramenti si riferiscono al monitoraggio, alla comunicazione, alla verifica e all'accreditamento, a conferma dei ruoli e delle responsabilità di tutte le parti incluse le autorità competenti, i gestori, i verificatori, gli organi nazionali di accreditamento e gli Stati membri.

### Raccomandazione 4

Gli specifici ruoli e responsabilità di tutte le parti coinvolte nel sistema ETS dell'UE vengono chiariti a seguito dei regolamenti della Commissione sulle attività di accreditamento, verifica, monitoraggio e comunicazione adottate per la fase III.

### Raccomandazione 4 a)

La Commissione accetta la raccomandazione 4, lettera a).

### Raccomandazione 4 b)

La Commissione accetta la raccomandazione 4, lettera b). La direttiva 2003/87/CE e le misure di attuazione definiscono il quadro per l'applicazione. Questo approccio mantiene la flessibilità per un'applicazione proporzionata ed efficace della normativa da parte dell'autorità competente, anche in relazione a dove e quando le ispezioni sono più produttive, evitando inutili duplicazioni del ruolo del verificatore e riuscendo ad adempiere ad altri obblighi di legge.

### Raccomandazione 4 c)-f)

Queste raccomandazioni sono indirizzate agli Stati membri.

## 95

La Commissione ha fornito orientamenti completi durante la preparazione e l'attuazione dei NAP per la fase II. Essa riconosce che questi orientamenti non includevano istruzioni per l'utilizzo dei dati relativi alle emissioni del 2005, il che, comunque, non ha influito sulla qualità della valutazione della Commissione.

Gli orientamenti della Commissione e il monitoraggio sull'attuazione da parte degli Stati membri dell'ETS dell'UE sono migliorati nella fase III. La decisione di esecuzione 2014/166/UE della Commissione e una nota esplicativa a essa afferente hanno rilanciato il sistema che impone agli Stati membri di presentare comunicazioni annuali ex «articolo 21» alla Commissione sulla loro attuazione della direttiva 2003/87/CE. Queste relazioni sono accessibili al pubblico tramite il sistema Reportnet dell'Agenzia europea dell'ambiente.

### 96

La Commissione riconosce che le comunicazioni ex «articolo 21» riguardanti l'attuazione dell'ETS dell'UE non sono state sempre completate durante la fase II. Al momento i requisiti sono attuati in maniera più rigorosa per la fase III sulla base della decisione di esecuzione 2014/166/UE della Commissione, in modo da soddisfare in futuro le condizioni per la pubblicazione di un rapporto annuale consolidato sull'applicazione della direttiva.

La Commissione continua a organizzare esaurienti scambi di informazioni con le autorità competenti degli Stati membri in materia di ETS dell'UE, ad esempio tramite gli incontri periodici del Comitato sui cambiamenti climatici e del suo gruppo di lavoro 3 dedicato allo scambio di quote di emissioni, gruppi di lavoro tecnici ad hoc, forum quali il Forum per l'accreditamento e la verifica e il Forum sull'adempimento con le loro task force associate nonché gruppi pertinenti come il gruppo di lavoro degli amministratori del registro e piattaforme per la condivisione dei documenti.

### Raccomandazione 5 a)

La Commissione accetta la raccomandazione 5, lettera a).

L'armonizzazione dell'ETS dell'UE è fondamentale nella fase III e la Commissione sta perseguendo il monitoraggio dell'attuazione dell'ETS dell'UE da parte degli Stati membri in maniera più rigorosa rispetto alla fase II.

### Raccomandazione 5 b)

La Commissione accetta la raccomandazione 5, lettera b) riguardante la pubblicazione regolare di una relazione sull'attuazione dell'ETS dell'UE.

### Raccomandazione 5 c)

Questa raccomandazione è indirizzata agli Stati membri.

### 97

Il quadro generale dei sistemi sanzionatori dell'ETS dell'UE all'interno degli Stati membri viene acquisito come parte degli studi di controllo della conformità con l'ETS dell'UE degli Stati membri svolti dalla Commissione e della decisione di esecuzione 2014/166/UE della Commissione, che aggiorna il sistema che impone agli Stati membri di presentare alla Commissione relazioni annuali ex «articolo 21» sulla loro attuazione della direttiva 2003/87/CE.

### Raccomandazione 6

La Commissione ritiene efficace il sistema sanzionatorio dell'ETS dell'UE. La penale di 100 euro a tonnellata di CO<sub>2</sub> emessa per la quale non viene restituita alcuna quota entro il 30 aprile ha un forte effetto deterrente. Ciò è dimostrato in particolare dal fatto che ogni anno circa il 99% delle emissioni è in realtà coperto dal numero di quote richiesto e la penalità di conseguenza si applica solamente all'1% delle emissioni riportate.

Gli Stati membri dovrebbero essere trasparenti sulle sanzioni che applicano a livello nazionale per violazioni diverse dall'obbligo di restituzione e dovrebbero altresì pubblicare le informazioni sui gestori che violano l'obbligo di restituzione. Occorre osservare, tuttavia, che ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2003/87/CE, gli Stati membri mantengono il diritto di determinare le sanzioni e che le variazioni tra il livello delle sanzioni può essere giustificato prendendo in considerazione il contesto di un determinato Stato membro.

La Commissione attribuisce importanza alla trasparenza tra le autorità competenti degli Stati membri per mantenere l'elevato livello della percentuale di conformità.

## Risposte della Commissione

### **Raccomandazione 6 a)**

La Commissione accetta la raccomandazione 6, lettera a). Analizzerà in maniera dettagliata le informazioni che riceve tramite gli studi di controllo della conformità con l'ETS dell'UE e le relazioni annuali presentate dagli Stati membri conformemente all'articolo 21 della direttiva sull'ETS dell'UE e interverrà ove riterrà opportuno.

### **Raccomandazione 6 b)-c)**

Queste raccomandazioni sono indirizzate agli Stati membri.





## COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

### **Pubblicazioni gratuite:**

- una sola copia:  
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:  
presso le rappresentanze dell'Unione europea ([http://ec.europa.eu/represent\\_it.htm](http://ec.europa.eu/represent_it.htm)),  
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_it.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm)),  
contattando uno dei centri Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_it.htm](http://europa.eu/europedirect/index_it.htm)),  
chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (\*).

(\*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

### **Pubblicazioni a pagamento:**

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

L'ETS dell'UE è un componente essenziale della politica dell'UE in materia di clima ed è spesso additato come modello di riferimento per politiche di contrasto ai cambiamenti climatici in via di definizione altrove nel mondo. La Corte ha riscontrato notevoli debolezze nell'attuazione durante la fase II (2008-2012), nonché problemi relativi alla solidità del quadro di protezione dell'integrità del mercato. La regolamentazione e la sorveglianza del mercato delle emissioni, lo status giuridico delle quote, nonché i sistemi di trattamento di informazioni fondamentali per l'ETS dell'UE necessitavano di miglioramenti. Gli Stati membri dovrebbero rafforzare la propria attuazione del quadro di controllo e l'applicazione delle sanzioni. La Corte formula una serie di raccomandazioni volte a migliorare l'integrità e l'attuazione del sistema.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni