



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

IT

Parere 02/2022

(presentato in virtù dell'articolo 322, paragrafo 1, del TFUE)

**sulla proposta di regolamento
del Parlamento europeo e del
Consiglio che modifica il
regolamento (UE, Euratom)
2018/1046 che stabilisce le
regole finanziarie applicabili
al bilancio generale
dell'Unione
[2022/0125(COD)], presentata
dalla Commissione**

Indice

| | Paragrafo |
|---|-----------|
| Introduzione | 01 - 14 |
| Ammende, altre penali e sanzioni | 01 - 02 |
| Gestione delle ammende e delle penali ai sensi delle vigenti disposizioni del regolamento finanziario | 03 - 07 |
| Giurisprudenza recente | 08 - 10 |
| La proposta in esame | 11 - 14 |
| Osservazioni di carattere generale | 15 - 18 |
| Osservazioni specifiche | 19 - 27 |
| Risarcimento | 19 - 21 |
| Entrate negative | 22 - 25 |
| Interessi di mora | 26 |
| Iscrizione a bilancio delle ammende e sanzioni definitive | 27 |
| Modifiche alla proposta suggerite | 28 |
| Allegato | |
| Allegato I – Modifiche che la Corte suggerisce di apportare alla proposta e osservazioni su quest'ultima | |

LA CORTE DEI CONTI DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare l'articolo 322, paragrafo 1,

vista la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, adottata dalla Commissione il 22 aprile 2022¹,

vista la richiesta di un parere presentata dal Consiglio e pervenuta alla Corte il 6 maggio 2022,

vista la richiesta di un parere presentata dal Parlamento europeo e pervenuta alla Corte il 16 maggio 2022,

visto il regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012² (il "regolamento finanziario"),

considerando quanto segue:

- 1) il regolamento finanziario sancisce i principi e le regole finanziarie generali per gestire il bilancio dell'UE, dal lato delle entrate così come da quello delle spese;
- 2) facendo seguito alla recente giurisprudenza sulle ammende in materia di concorrenza, la Commissione ha proposto questa modifica al regolamento finanziario al fine di ridurre quanto prima l'eccessiva pressione sul bilancio dell'UE dal lato della spesa. Si tratta di una proposta distinta da quella di rifusione delle regole finanziarie applicabili al bilancio dell'UE³;

HA ADOTTATO IL SEGUENTE PARERE:

¹ COM(2022) 184 final, 2022/0125 (COD).

² GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1.

³ COM(2022) 223 final, 2022/0162 (COD).

Introduzione

Ammende, altre penali e sanzioni

01 La Commissione infligge ammende, altre penali e sanzioni alle imprese che violano il diritto dell'UE o agli Stati membri che non applicano il diritto dell'UE, come di seguito descritto.

- o La Commissione infligge **ammende** alle imprese che hanno violato le regole di concorrenza di cui agli articoli 101 e 102 del TFUE. Secondo le pertinenti regole di concorrenza dell'UE⁴, la Commissione determina l'ammontare dell'ammenda da infliggere in funzione della gravità e della durata della partecipazione dell'impresa alla violazione di tali regole. L'ammontare in questione non deve tuttavia superare il 10 % del fatturato totale dell'impresa realizzato durante l'esercizio finanziario che precede la decisione.
- o La Commissione può inoltre infliggere **altre penali o sanzioni** in virtù del TFUE o del trattato Euratom. Le sanzioni pecuniarie sono il tipo più frequente di penale irrogata, di solito nei casi in cui la Commissione intenta un'azione legale nei confronti degli Stati membri che non attuano (correttamente) la legislazione dell'UE. La questione è quindi deferita alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ai sensi dell'articolo 260 del TFUE. Le sanzioni pecuniarie possono assumere la forma di un importo forfettario e/o di un pagamento giornaliero. Sono calcolate in funzione dell'importanza delle norme violate e dell'impatto dell'infrazione, dell'arco temporale durante il quale il diritto dell'UE non è stato applicato e della capacità di pagamento del paese.

02 Le ammende, le altre penali e le sanzioni riscosse dalla Commissione confluiscono nel bilancio dell'UE con la classificazione di "altre entrate". I valori implicati variano da un anno all'altro, a seconda degli importi definitivi accertati e versati dalle imprese e dagli Stati membri. Nel 2021 sono ammontati a 1,6 miliardi di euro (0,7 % del bilancio UE).

⁴ Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato (GU L 1 del 4.1.2003, pag. 1).

Gestione delle ammende e delle penali ai sensi delle vigenti disposizioni del regolamento finanziario

03 Quando un'ammenda, altra penale o sanzione irrogata dalla Commissione viene **impugnata** dinanzi alla CGUE, la parte soggetta all'ammenda o sanzione può pagarne l'importo in via provvisoria oppure costituire una garanzia bancaria a copertura dell'importo di cui trattasi⁵. In caso di pagamento provvisorio, il debitore in questione trasferisce l'importo dell'ammenda o sanzione su un conto bancario della Commissione. Dal 2009 queste ammende e sanzioni vengono depositate in un apposito fondo "BUFI" ("Budgetary Fines", ossia ammende a bilancio) per essere investite in obbligazioni sicure allo scopo di preservare l'ammontare del capitale maturando interessi, ma mantenendo al contempo la liquidità delle somme di denaro qualora fosse necessario restituire l'ammenda all'impresa interessata.

04 Qualora l'ammenda o sanzione non sia pagata entro la scadenza del termine, la Commissione chiede interessi di mora pari al tasso applicato dalla Banca centrale europea alle proprie operazioni di rifinanziamento principali in vigore nel primo giorno di calendario del mese in cui scadono i termini maggiorato di tre virgola cinque punti percentuali (REFI della BCE + 3,5 punti percentuali) fino all'esecuzione del pagamento⁶. Se la parte soggetta all'ammenda o sanzione sceglie di fornire una garanzia bancaria in luogo del pagamento provvisorio, la garanzia deve garantire il pagamento non solo dell'ammenda o sanzione, ma anche degli interessi al tasso REFI della BCE maggiorato di 1,5 punti percentuali.

05 Una volta esauriti tutti i mezzi di impugnazione possibili e **qualora l'ammenda o sanzione sia stata confermata** dalla CGUE, gli importi riscossi in via provvisoria e i relativi interessi maturati (il "rendimento") sono iscritti nel bilancio dell'UE. Se è stata costituita una garanzia finanziaria, questa viene debitamente richiamata e gli importi corrispondenti (ossia l'ammontare dell'ammenda o sanzione maggiorato degli interessi) sono iscritti nel bilancio dell'UE⁷.

⁵ Articolo 108, paragrafi 1 e 2, del regolamento finanziario.

⁶ Articolo 99, paragrafo 4, del regolamento finanziario.

⁷ Articolo 108, paragrafo 3, del regolamento finanziario.

06 Se l'ammenda o sanzione è aumentata in forza della sentenza della CGUE, la Commissione chiede l'importo supplementare dovuto e fissa un termine di pagamento. Se l'ammenda o sanzione così aumentata non è pagata entro la scadenza del termine, la Commissione applica gli interessi di mora per ritardo del pagamento a decorrere dalla data della sentenza della CGUE fino alla data del pagamento (cfr. paragrafo **04**).

07 Se l'ammenda o sanzione è stata annullata o ridotta in esito al procedimento contenzioso, gli importi versati in via provvisoria oppure, in caso di riduzione, la parte pertinente degli stessi (compreso il relativo rendimento) sono rimborsati alla parte interessata. In caso di rendimento negativo, la perdita è dedotta dagli importi da rimborsare. Se è stata costituita una garanzia, questa viene svincolata integralmente o, se del caso, in proporzione alla riduzione decisa dalla CGUE⁸.

Giurisprudenza recente

08 Nella sentenza del 20 gennaio 2021 sull'impugnazione relativa a un'azione per risarcimento di danni, la CGUE ha statuito che, in seguito alla riduzione o all'annullamento dell'ammenda pagata in via provvisoria, la Commissione era tenuta a versare gli interessi per il tardivo rimborso dell'ammenda annullata o ridotta a decorrere dalla data in cui l'impresa aveva versato in via provvisoria il relativo importo fino alla data del rimborso⁹. La sentenza della CGUE si spinge oltre l'articolo 108, paragrafo 4, del regolamento finanziario, in quanto questo impone alla Commissione di rimborsare solo l'ammontare dell'ammenda maggiorato (o ridotto) del relativo rendimento.

09 La CGUE ha ingiunto alla Commissione il pagamento degli interessi per il rimborso tardivo a titolo di **risarcimento** per il mancato godimento delle somme di denaro in questione, calcolati applicando il tasso REFI della BCE maggiorato di 2 punti percentuali per il periodo intercorso tra la data del pagamento provvisorio dell'ammenda e alla data stabilita per il rimborso dell'ammenda annullata dalla sentenza. Si tratta del tasso che la parte interessata aveva chiesto a titolo di risarcimento. In aggiunta, ha riconosciuto gli **interessi di mora sul risarcimento** dalla data in cui l'impresa sanzionata ha intentato il ricorso per risarcimento di danni presso la CGUE fino alla data effettiva di rimborso da parte della Commissione, calcolati al tasso REFI della BCE maggiorato di

⁸ Articolo 108, paragrafo 4, del regolamento finanziario.

⁹ Causa C-301/19 P, impugnazione contro la sentenza nella causa T-201/17.

3,5 punti percentuali. Questo è il tasso applicato per analogia con l'articolo 99, paragrafo 4, del regolamento finanziario.

10 A seguito della suddetta sentenza della CGUE, il “risarcimento” pagato alle parti interessate in termini di interessi sui rimborsi differiti andrebbe versato ogniqualvolta il rendimento sia inferiore al risarcimento oppure non siano maturati interessi sugli importi delle ammende pagate in via provvisoria alla Commissione, in conformità delle vigenti disposizioni del regolamento finanziario. Nell'ambito di una analoga causa oggetto di impugnazione¹⁰, la Commissione ha chiesto alla CGUE di rivedere la propria posizione sul riconoscimento di un risarcimento costituito da interessi per il rimborso differito di ammende ridotte o annullate coperte da pagamenti provvisori. Attualmente sono pendenti dinanzi alla CGUE varie cause che non sono ancora state giudicate in primo grado o sono oggetto di impugnazione¹¹.

La proposta in esame

11 A prescindere dall'esito dell'impugnazione giudiziale e delle altre cause, la Commissione ritiene urgente proporre provvedimenti legislativi per evitare un'eccessiva pressione sul bilancio dell'UE a seguito della giurisprudenza recente.

12 Il 22 aprile 2022 la Commissione ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio una proposta di modifica del regolamento finanziario (di seguito la “proposta”). Il 6 e 16 maggio, rispettivamente, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno chiesto alla Corte dei conti europea un parere sulla proposta.

13 Secondo la relazione accompagnatoria della Commissione, la proposta mira ad assicurare un livello adeguato di risarcimento che rappresenti il valore temporale del mancato godimento delle somme di denaro in caso di rimborso delle ammende, altre penali e sanzioni pagate in via provvisoria che vengano annullate o ridotte. La proposta prevede, inoltre, che tale risarcimento venga iscritto nel bilancio dell'UE come entrate negative, in modo da evitare un indebito effetto dal lato della spesa e consentire all'Unione di adempiere gli obblighi finanziari che ne derivano con maggiore efficacia.

¹⁰ Causa C-221/22 P, impugnazione promossa il 28 marzo 2022 contro la sentenza nella causa T-610/19.

¹¹ Cause T-236/22, T-480/21, T-420/21, T-414/21, T-413/21, T-411/21, T-410/21, T-321/21, T-313/21, T-310/21, T-292/21, T-291/21, T-80/21 e T-94/20.

14 La Commissione ha confermato di aver finora pagato risarcimenti per un totale di 2 milioni di euro a seguito delle sentenze della CGUE in merito ad azioni per risarcimento di danni in due cause¹². Sulla base della valutazione condotta nell'aprile 2022 in merito all'esito delle cause chiuse e dei ricorsi pendenti dinanzi alla CGUE, la Commissione ha stimato che le richieste di risarcimento suscettibili di essere avanzate dalle parti soggette ad ammende e sanzioni annullate o ridotte coperte da pagamenti provvisori potrebbero ammontare fino a ben 1,2 miliardi di euro.

¹² Cause T-201/17 e T-610/19.

Osservazioni di carattere generale

15 Nel complesso, la Corte accoglie con favore le modifiche proposte al regolamento finanziario, in quanto mirano ad assicurare un risarcimento ragionevole per le imprese e gli Stati membri in caso di rimborso di un'ammenda o sanzione pagata in via provvisoria che è stata annullata o ridotta. Tuttavia, esprime talune riserve sulla proposta per quanto riguarda le regole che disciplinerebbero l'iscrizione a bilancio dei costi finanziari dei risarcimenti.

16 Pur offrendo alla Commissione una maggiore flessibilità nella gestione del bilancio, la proposta di contabilizzare tali costi come entrate negative fa sì che la Commissione non sia tenuta a seguire le procedure di bilancio ordinarie applicabili alle spese.

17 La Corte formula inoltre osservazioni specifiche sui seguenti aspetti:

- a) calcolo del risarcimento (cfr. paragrafi [19-21](#));
- b) impatto della contabilizzazione di entrate negative (cfr. paragrafi [22-25](#));
- c) chiarimento sugli interessi di mora (cfr. paragrafo [26](#));
- d) iscrizione a bilancio delle ammende e sanzioni definitive (cfr. paragrafo [27](#)).

18 La Corte osserva che la proposta è stata formulata contestualmente alla disamina da parte della CGUE di una analoga causa impugnata. Vi sono anche altre cause pendenti che riguardano risarcimenti in relazione ad ammende e sanzioni (cfr. paragrafo [10](#)). La Corte esorta la Commissione a monitorare attivamente l'esito di tali cause e a valutarne l'impatto sul regolamento finanziario.

Osservazioni specifiche

Risarcimento

19 La Commissione ha proposto di calcolare l'ammontare degli interessi a titolo di risarcimento al tasso REFI della BCE maggiorato di 1,5 punti percentuali¹³. La Corte osserva che il tasso proposto è inferiore a quello statuito dalla CGUE nella recente sentenza pronunciata su impugnazione in relazione a un'azione per risarcimento di danni (tasso REFI della BCE maggiorato di 2 punti percentuali), che accoglie la richiesta dell'impresa interessata.

20 La Corte riconosce che viene proposta l'applicazione del tasso REFI della BCE maggiorato di 1,5 punti percentuali per analogia con il tasso di interesse dovuto quando un debitore costituisce una garanzia finanziaria (anziché effettuare un pagamento provvisorio) per la durata del contenzioso (cfr. paragrafo **26**). Ciò nonostante, la differenza tra il tasso proposto nell'articolo 108, paragrafo 4, del regolamento finanziario e quello risultante dalla giurisprudenza menzionata genera il rischio che le imprese o gli Stati membri possano adire la CGUE per ottenere un risarcimento più elevato, anziché applicare il tasso proposto.

21 La Corte osserva inoltre che la Commissione non ha proposto di aggiungere una disposizione relativa agli interessi di mora (calcolati sulla base del tasso REFI della BCE maggiorato di 3,5 punti percentuali) qualora il risarcimento non sia versato entro i termini previsti (cfr. paragrafo **09**). Per maggiore chiarezza del testo giuridico, la Corte invita la Commissione ad aggiungere detta disposizione nella modifica proposta dell'articolo 108, paragrafo 4, del regolamento finanziario (cfr. *allegato I*) applicando le condizioni stabilite nell'articolo 116, paragrafo 5, del regolamento finanziario per gli interessi sui pagamenti tardivi.

¹³ Proposta di articolo 108, paragrafo 4, del regolamento finanziario.

Entrate negative

22 Sotto il profilo del bilancio, un'ammenda o sanzione viene iscritta come entrata quanto è stabilito e corrisposto l'importo definitivo. Durante il procedimento contenzioso dinanzi alla CGUE, gli importi di ammende e sanzioni non sono iscritti nel bilancio. I costi finanziari del risarcimento per ammende o sanzioni annullate o ridotte sono attualmente imputati come spese nel bilancio dell'UE, alla rubrica 7: "Pubblica amministrazione europea".

23 Le modifiche proposte dalla Commissione all'articolo 48, paragrafo 1, del regolamento finanziario sono mirate a contabilizzare i costi dei risarcimenti come entrate negative, deducendole dagli importi a bilancio delle ammende e sanzioni definitive. A giudizio della Corte, l'imputazione dei risarcimenti come entrate negative anziché come spese avrebbe un impatto finanziario neutro sul bilancio dell'UE nel suo insieme. Benché tale approccio possa ridurre un'eccessiva pressione sul bilancio, la Commissione non sarebbe tenuta a seguire le procedure di bilancio ordinarie applicabili alle spese, vale a dire ad applicare le procedure per gli storni di bilancio e/o i bilanci rettificativi¹⁴ per garantire la disponibilità degli stanziamenti necessari, né a includere i suddetti costi nella spesa autorizzata in linea con i massimali stabiliti per le risorse proprie¹⁵ e nel quadro finanziario pluriennale (QFP)¹⁶.

24 L'imputazione di costi finanziari come entrate negative non è la prassi di bilancio abituale. La Corte riconosce tuttavia che, per migliorare l'informativa finanziaria, la Commissione intende introdurre una linea di bilancio distinta per individuare gli importi negativi di risarcimento dedotti dalle entrate derivanti da ammende e sanzioni. Intende inoltre fornire maggiori informazioni su tali risarcimenti (ad esempio, gli importi corrisposti o dovuti per l'esercizio in corso, nonché gli importi stimati per l'esercizio successivo) nell'ambito dei documenti giustificativi per l'adozione del bilancio e delle relative rettifiche.

¹⁴ Articoli 30 e 44 del regolamento finanziario.

¹⁵ Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom (GU L 424 del 15.12.2020, pag. 1).

¹⁶ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 (GU L 433I del 22.12.2020, pag. 11).

25 Secondo la proposta, i costi finanziari verrebbero coperti dalle entrate costituite dagli importi di ammende e sanzioni divenute definitive. La Commissione ritiene che ciò sia generalmente sufficiente. La Corte osserva, tuttavia, che le ammende o sanzioni definitive rischiano di non raggiungere un livello sufficiente a coprire i risarcimenti dovuti nello stesso esercizio. Ciò significa che, se tale rischio si concretizza, i risarcimenti dovranno essere finanziati da altre entrate oppure, in ultima istanza, da contributi nazionali aggiuntivi basati sul reddito nazionale lordo (RNL) degli Stati membri (cfr. paragrafo [27](#)).

Interessi di mora

26 La Corte accoglie con favore la proposta di modifica dell'articolo 99, paragrafo 4, del regolamento finanziario, che elimina il riferimento agli interessi dovuti quando viene fornita una garanzia a copertura di ammende o sanzioni (al tasso REFI della BCE maggiorato di 1,5 punti percentuali) per introdurlo all'articolo 108, paragrafo 1, del regolamento finanziario proposto. La proposta chiarisce che gli interessi di mora (al tasso REFI della BCE maggiorato di 3,5 punti percentuali) si applicano solo nel caso in cui gli importi delle ammende o sanzioni irrogate in forza di decisioni della Commissione non sono stati né pagati né coperti da una garanzia.

Iscrizione a bilancio delle ammende e sanzioni definitive

27 L'iscrizione a bilancio delle ammende e sanzioni definitive (quale proposta all'articolo 107, paragrafo 2, del regolamento finanziario) entro la fine dell'esercizio successivo a quello in cui le ammende diventano definitive accorderebbe maggiore flessibilità al bilancio dell'UE per rispondere al proprio fabbisogno finanziario. Questo perché la proposta consentirebbe alle entrate derivanti da ammende e sanzioni di essere iscritte a bilancio fino alla fine dell'esercizio successivo a quello in cui gli importi connessi diventano definitivi, se ciò è necessario per coprire i risarcimenti dovuti senza ricorrere ad altre fonti di entrate (cfr. paragrafo [25](#)).

Modifiche alla proposta suggerite

28 Nell'*allegato I* si riportano le modifiche alla proposta suggerite e alcune osservazioni sulla proposta.

Il presente parere è stato adottato dalla Sezione V, presieduta da Tony Murphy, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo il 28 giugno 2022.

Per la Corte dei conti europea



Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Allegato

Allegato I – Modifiche che la Corte suggerisce di apportare alla proposta e osservazioni su quest'ultima

| Testo della proposta | Modifica suggerita | Osservazioni |
|---|---|---|
| <p><i>Articolo 1 della proposta</i></p> <p>[...]</p> <p>4)</p> <p>l'articolo 108 è così modificato:</p> <p>a) [...]</p> <p>b) il paragrafo 4 è così modificato:</p> <p>i) [...]</p> <p>All'importo o alla sua parte pertinente di cui al primo comma, lettera a), sono aggiunti interessi al tasso applicato dalla Banca centrale europea alle sue principali operazioni di rifinanziamento, pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, serie C, in vigore il primo giorno di calendario del mese in cui è stata adottata la decisione che irroga un'ammenda, altra penale o sanzione, maggiorato di un punto e mezzo percentuale.</p> <p>(ii) [...].</p> | <p><i>Articolo 1 della proposta</i></p> <p>[...]</p> <p>4)</p> <p>l'articolo 108 è così modificato:</p> <p>a) [...]</p> <p>b) il paragrafo 4 è così modificato:</p> <p>i) [...]</p> <p>All'importo o alla sua parte pertinente di cui al primo comma, lettera a), sono aggiunti interessi al tasso applicato dalla Banca centrale europea alle sue principali operazioni di rifinanziamento, pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, serie C, in vigore il primo giorno di calendario del mese in cui è stata adottata la decisione che irroga un'ammenda, altra penale o sanzione, maggiorato di un punto e mezzo percentuale.</p> <p>Se l'importo di cui al presente punto non è versato entro il termine stabilito dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea oppure, in assenza di tale termine, entro 30 giorni da detta sentenza, sono applicati interessi di mora conformemente all'articolo 116, paragrafo 5.</p> <p>(ii) [...].</p> | <p>La Corte invita a chiarire che la Commissione è passibile di interessi di mora nel caso di un rimborso tardivo dell'ammontare del risarcimento, applicando le condizioni di interesse sui pagamenti tardivi stabilite all'articolo 116, paragrafo 5, del regolamento finanziario (cfr. paragrafo 21).</p> |