

ANTONIETTA DAMATO

La tutela
degli interessi
finanziari tra
competenze
dell'Unione e
obblighi degli
Stati membri



ANTONIETTA DAMATO La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri

ISBN 978-88-6611-681-3



9 788866 116813

€ 13,00



CACUCCI EDITORE
BARI

Volume pubblicato con il contributo dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

In copertina: Michelangelo Merisi da Caravaggio, *I bari*, 1594

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

22

ANTONIETTA DAMATO

**LA TUTELA DEGLI INTERESSI
FINANZIARI TRA COMPETENZE
DELL'UNIONE E OBBLIGHI
DEGLI STATI MEMBRI**



CACUCCI
EDITORE
2018

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Direzione

Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

Comitato scientifico

Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio,
Paolo Fois, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Noguerras, Paolo Mengozzi,
Bruno Nascimbene, Mario Sarcinelli, Giuseppe Tesauro,
Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghi

Comitato dei referees

Roberto Adam, Roberto Baratta, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico,
Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Gianluca Contaldi, Carmela Decaro,
Giuseppe Di Gaspare, Angela Di Stasi, Ugo Draetta, Italo Garzia,
Pietro Gargiulo, Edoardo Greppi, Roberto Mastroianni, Lina Panella,
Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Lucia S. Rossi,
Girolamo Strozzi, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2018 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Per Anna

INDICE

INTRODUZIONE	1
--------------	---

CAPITOLO I

LA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI NEL SISTEMA DEI TRATTATI: L'EVOLUZIONE NORMATIVA

1. L'art. 209A del Trattato di Maastricht	3
2. L'art. 280 TCE dei Trattati di Amsterdam e di Nizza	7
3. L'art. 325 TFUE del Trattato di Lisbona	11

CAPITOLO II

LA NOZIONE DI INTERESSI FINANZIARI E GLI OBBLIGHI IMPOSTI ALL'UNIONE E AGLI STATI MEMBRI DALL'ART. 325 TFUE

1. Premessa	15
2. La nozione di interessi finanziari	15
3. La categoria degli illeciti contemplati dall'art. 325 TFUE	19
4. La condivisione di responsabilità della tutela dell'Unione e degli Stati membri: il principio di effettività	21
5. L'estensione della tutela nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione	23
6. La base giuridica delle misure dell'Unione	26
7. L'art. 325, par. 2: il principio di assimilazione o di equivalenza	35
8. L'applicazione giurisprudenziale degli obblighi degli Stati membri: la sentenza <i>Åkerberg Fransson</i>	38
9. Gli sviluppi successivi: la diretta applicabilità	41

CAPITOLO III

LA TUTELA PENALE

1. Premessa	51
2. La disciplina convenzionale: la frode	52
3. Le altre attività illegali	55
4. La direttiva PIF. I reati oggetto della disciplina: la frode	59

5. Gli altri reati	64
6. Le sanzioni	66
7. La giurisdizione; la prescrizione	69
8. Notazioni finali	71

CAPITOLO IV

LA TUTELA AMMINISTRATIVA

1. Il regolamento n. 2988/95	73
2. L'irregolarità	75
3. La disciplina delle sanzioni e delle misure	83
4. Il regime di prescrizione: problemi interpretativi	97
BIBLIOGRAFIA	113

INTRODUZIONE

Inserita nel diritto primario con il Trattato di Maastricht, la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, attualmente disciplinata dall'art. 325 TFUE, è stata modificata sia dal Trattato di Amsterdam che dal Trattato di Lisbona.

Se l'assenza di una disposizione sul punto appariva espressione di una mancanza di percezione delle esigenze di tutela di detti interessi a livello comunitario da parte dei redattori dei Trattati istitutivi, probabilmente dovuta anche all'originario sistema di finanziamento delle Comunità, le modifiche apportate alla norma di diritto primario a seguito della sua previsione nel Trattato di Maastricht denotano il crescente rilievo riconosciuto a tale materia nell'ordinamento giuridico europeo.

Le finanze europee costituiscono, infatti, un settore essenziale per la stessa esistenza dell'Unione, risultando determinante per lo svolgimento dell'azione e degli obiettivi che questa persegue. Si tratta altresì di un settore di rilevante interesse anche per gli Stati membri, poiché le politiche dell'Unione si traducono per larga parte in azioni all'interno e a vantaggio degli stessi Stati, come è il caso, tra gli altri, dei fondi europei o degli interventi nel campo della politica agricola comune.

Le modifiche alla originaria disposizione contenuta nel Trattato di Maastricht sono finalizzate, pertanto, a rendere più incisiva la protezione degli interessi finanziari dell'Unione, precisando le responsabilità spettanti in proposito alla stessa Unione e agli Stati membri, nonché i caratteri e le modalità dell'azione che entrambi sono chiamati a svolgere per combattere la frode e le attività illegali lesive di detti interessi.

Dal punto di vista del diritto derivato, l'azione repressiva dell'Unione ha assunto una precisa connotazione già nel Trattato di Maastricht, attraverso la previsione di misure di natura penale e di natura amministrativa.

Il presente lavoro è volto a effettuare una ricostruzione organica della tutela degli interessi finanziari dell'UE come risultante dal diritto primario e dagli atti di diritto derivato che ne stabiliscono la tutela penale e amministrativa sotto i profili anzidetti, delineando i caratteri di tale tutela nel contesto giuridico attuale attraverso una trattazione unitaria dei vari aspetti ad essa inerenti. Se la materia è stata oggetto di riflessioni relative alla tutela penale, non si rinviene invece una specifica considerazione della disciplina sulle irregolarità amministrative, che ha assunto contorni ben definiti attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia.

L'indagine si articolerà come segue. Ricostruita l'evoluzione delle disposizioni di diritto primario e tratteggiati in tale contesto i caratteri della cooperazione amministrativa tra gli Stati membri e la Commissione, l'analisi si incentrerà sulle disposizioni contenute nell'art. 325 TFUE. Definita la nozione di interessi finanziari dell'Unione, saranno considerate le previsioni della norma relative all'azione che l'UE e gli Stati membri sono tenuti a svolgere per combattere contro la frode e le altre attività illegali lesive di detti interessi tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia.

Successivamente l'analisi avrà ad oggetto la tutela di natura penale e la tutela di natura amministrativa delle finanze europee stabilita dal diritto derivato, nel contesto della quale verranno individuate le nozioni di frode e di altre attività illegali rilevanti in materia.

Nell'ambito dell'analisi non rientrano il sistema delle indagini penali della Procura europea e delle indagini amministrative dell'OLAF perché in ragione dell'ampiezza della disciplina richiederebbero un esame apposito.

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

diretta da
Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

1. Ugo VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*⁵, 2017.
2. Piero PENNETTA (a cura di), *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, 2010.
3. Ennio TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, 2011.
4. Elena FALLETTI e Valeria PICCONE (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, 2012.
5. Rossana PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, 2012.
6. Francesco CHERUBINI, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al Diritto dell'Unione Europea*, 2012.
7. Marina CASTELLANETA, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, 2012.
8. Rosita DEL COCO e Emanuela PISTOIA (a cura di), *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, 2014.
9. Andrea CANNONE (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, 2014.
10. Angela Maria ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, 2015.
11. Giovanni CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, 2015.
12. Ennio TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, 2015.
13. Ilaria OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione Europea*, 2017.
14. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *La tutela dei privati negli accordi commerciali*, 2017.
15. Sara PUGLIESE, *Il rischio nel diritto dell'Unione europea tra principi di precauzione, proporzionalità e standardizzazione*, 2017.

16. Ivan INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, 2017.
17. Luca PALADINI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna – Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, 2017.
18. Anna IERMANO, *La nozione di pena tra forma e sostanza nel sistema di tutela europeo*, 2018.
19. Andrea CANNONE, *Violazioni di carattere sistemico e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 2018.
20. Teresa Maria MOSCHETTA, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno. Riflessioni sul sistema delle fonti alla luce dell'art. 114 TFUE*, 2018.
21. Ennio TRIGGIANI, Anna Maria NICO, Maria Grazia NACCI (a cura di), *Unione europea e governi territoriali: risorse, vincoli e controlli*, 2018.
22. Antonietta DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, 2018.