



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE
(SCUOLA DI GIURISPRUDENZA)

DOTTORATO DI RICERCA
IN
SCIENZE GIURIDICHE

Curriculum Internazionalistico-Europeo-Comparato
(XXXIII Ciclo)

ABSTRACT

*La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea
nel sistema "multilivello" delle garanzie fondamentali*

Tutor

Ch.ma Prof.ssa Angela Di Stasi

Coordinatore

Ch.mo Prof. Geminello Preterossi

Dottoranda

Dott.ssa Fabiola Pacia

Anno accademico 2019/2020

La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea rappresenta un obiettivo primario del programma politico, giuridico ed economico europeo. L'idea profonda che ispira e connota le iniziative comunitarie sul tema, infatti, muove dal presupposto che il bilancio europeo, in quanto bene davvero condiviso, debba essere protetto con una strategia comune che veda protagonisti insieme organi comunitari e Paesi membri. Il coordinamento tra autorità nazionali e comunitarie, sia per la prevenzione e la lotta alla criminalità, sia per lo svolgimento delle indagini e l'esercizio dell'azione penale, avviato con il Consiglio europeo di Tampere nel 1999 e sviluppatosi – in questi vent'anni – in più direzioni, si dimostra la scelta più idonea verso l'affermazione di adeguate risposte di repressione contro i crimini transnazionali che potrebbero non essere efficacemente contrastati in assenza di un'azione congiunta. L'ultimo approdo di questo cammino vede, non a caso, l'istituzione della Procura europea cui è attribuita la specifica funzione di perseguire i reati che ledono (oltre una certa soglia) gli interessi finanziari dell'Unione.

L'intento perseguito è quello di preservare le risorse comuni da frodi sistematiche e strutturate, che non solo ledono gravemente le risorse pubbliche, ma altresì mettono a repentaglio la democrazia, i diritti fondamentali e la *Rule of law*.

Il conseguimento di tale obiettivo, tuttavia, non può prescindere dal consolidamento di tecniche di tutela che attingono al diritto penale, imponendo, dunque, il superamento della tramandata impostazione secondo cui fisco e reati costituiscono tradizionali prerogative della sovranità nazionale, che impediscono l'intervento dell'Unione.

In tal senso, la direttiva 1371/2017/UE, nel ridisegnare la tutela penale degli interessi finanziari dell'UE, segna una significativa evoluzione.

Il presente lavoro intende, pertanto, soffermarsi su tale provvedimento, muovendo dapprima da una ricostruzione storico-evolutiva della disciplina relativa alla lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, per poi proporre un'approfondita analisi della stessa e un'accurata indagine orientata a valutare l'adeguatezza delle soluzioni individuate e gli aspetti maggiormente critici che dalla sua adozione si profilano in futuro per la salvaguardia del patrimonio e delle politiche comunitarie.

Seguirà l'esplorazione del ruolo delle istituzioni e degli organi preposti alla prevenzione e repressione dei medesimi reati, per giungere a verificare come la messa in pratica di tale tutela viene nondimeno a riverberare effetti sui diritti fondamentali e i principi riconosciuti dalle tradizioni culturali di ciascuno Stato membro, i quali trovano riaffermazione negli atti promananti dall'Unione stessa come nel sistema di tutela europeo dei diritti umani del Consiglio d'Europa. Il riferimento riguarda, come noto, rispettivamente la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali nonché le relative Corti che ne specificano

e attualizzano la portata nel diritto vivente. Al riguardo, l'apporto delle Corti di Lussemburgo e di Strasburgo, realizzato anche attraverso un cd. "dialogo a distanza", cui non mancano di partecipare le Corti interne – in particolare le Corti costituzionali, così come i giudici comuni – costituisce un prezioso contributo teso ad assicurare il più elevato grado di garanzia ai valori costituenti patrimonio culturale, sociale e politico – prima ancora che giuridico – europeo.

La protezione degli interessi finanziari, in effetti, non costituisce valore assoluto capace di limitare l'affermazione di ogni altro diritto o interesse; al contrario, lo stesso viene a confrontarsi con una serie di altre prerogative altrettanto (o ancor più) fondamentali per la tenuta di uno Stato e, di conseguenza, di una organizzazione di Stati, richiedendo ad ogni attore del palcoscenico politico e giuridico europeo la profusione del massimo sforzo nel concretizzare un costante, effettivo ed idoneo bilanciamento tra più interessi meritevoli di essere preservati.

La rilevanza di questioni tradizionalmente costituzionali anche nell'ordinamento comunitario, dopo il fallimento del percorso di attuazione di un Trattato che adotta la Costituzione per l'Europa, assume, tuttavia, una portata non di rado complessa che non sempre conduce a risposte uniche e soddisfacenti. Nel campo tematico che qui rileva, quanto appena esposto trova nella ben nota "saga Taricco" un esempio emblematico: il presidio delle risorse finanziarie dell'Unione europea – quali strumento vitale non solo per l'esistenza e il mantenimento dell'impianto istituzionale, ma anche per la realizzazione delle politiche europee – come prevista e imposta dall'art. 325 TFUE, va salvaguardata e concretizzata, ma il suo compimento non può compromettere il più elevato standard apprestato *aliunde* alla tutela dei diritti fondamentali degli individui. Ne deriva che, il "policentrismo normativo" che caratterizza i singoli ordinamenti giuridici e ne conforma le relazioni non può prescindere dal costante adeguamento ermeneutico delle fonti condotto nel segno della custodia di un nucleo duro di principi-valori essenziali.

La sfida della cooperazione giudiziaria consiste, dunque, nel compiere costanti sollecitazioni verso l'armonizzazione di livelli di tutela ancora distanti e non uniformi, prediligendo sistemi repressivi che non solo siano efficienti ed efficaci, ma predispongano anche adeguate garanzie dei diritti fondamentali.

La direttiva PIF, in tal senso, rappresenta di certo un miglioramento del sistema di tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione, perché prova ad operare una sintesi tra i vari strumenti di garanzia esistenti; tuttavia, per effetto della tecnica legislativa adoperata, quella delle "norme minime", presenta senz'altro dei profili critici sul piano strutturale, che rischiano di avallare un'ulteriore frammentazione del quadro normativo complessivo.

D'altro canto, tale scelta non è priva di aspetti positivi. Essa muove da una visione politico-criminale ben precisa: l'*extrema ratio* dell'intervento penale. Sebbene non vi sia dubbio circa la considerazione

che gli interessi finanziari dell'Unione siano beni giuridici in senso proprio, meritevoli di tutela penale, c'è, semmai, da chiedersi "quanto" diritto penale utilizzare per garantire ad un tempo la funzione general-preventiva della sanzione penale e il principio della *extrema ratio*.

L'atto prescelto rimane, in quest'ottica, più rispettoso del principio suddetto e, allo stesso tempo, garantisce un più incisivo intervento a discrezione degli Stati membri.

All'esito di tutte le considerazioni proposte è certo, comunque, che il quadro delineato, per quanto ricco di sfaccettature, resta incompleto e suscettibile di più idonee valutazioni alla luce delle prime applicazioni concrete della normativa – sia negli Stati interni, sia da parte della neonata Procura europea – le quali consentiranno di appurare se il percorso delineato dalla Direttiva PIF e dai relativi atti di trasposizione interni (in particolare in quello italiano) produrranno risultati apprezzabili oppure daranno vita a nuove incompiute questioni.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE
(SCUOLA DI GIURISPRUDENZA)

DOTTORATO DI RICERCA
IN
SCIENZE GIURIDICHE

Curriculum Internazionalistico-Europeo-Comparato

(XXXIII Ciclo)

ABSTRACT

*The criminal protection of the financial interests of the European Union
in the "multilevel" system of fundamental guarantees*

Tutor
Ch.ma Prof.ssa Angela Di Stasi

Coordinatore
Ch.mo Prof. Geminello Preterossi

Dottoranda

Dott.ssa Fabiola Pacia

The protection of the financial interests of the European Union is a primary objective of the European political, legal and economic program. The profound idea that inspires and connotes the community initiatives on the subject, in fact, starts from the assumption that the European budget, as a truly shared good, must be protected with a common strategy that shows community bodies and member countries as protagonists together. The coordination between national and community authorities, both for the prevention and fight against crime, and for the conduct of investigations, started with the Tampere European Council in 1999 and developed - over the past twenty years - in several directions, aimed at affirming the need of a common action. The latest landing on this direction shows, not surprisingly, the establishment of the European Public Prosecutor's Office which is assigned the specific function of prosecuting crimes that harm (beyond a certain threshold) the financial interests of the Union.

The aim pursued is to preserve common resources from systematic and structured fraud, which not only seriously harm public resources, but also jeopardize democracy, fundamental rights and the Rule of law.

The achievement of this objective, however, cannot be separated from the consolidation of protection techniques that draw on criminal law, thus imposing the overcoming of the traditional approach according to which taxation and crimes are traditional prerogatives of national sovereignty, which prevent the intervention of the Union.

In this sense, Directive 1371/2017/EU, in redesigning the criminal protection of the financial interests of the EU, marks a significant evolution.

The present work therefore intends to dwell on this provision, starting first from a historical-evolutionary reconstruction of the discipline relating to the fight against fraud affecting the financial interests of the European Union, to then propose an in-depth analysis of the same and a careful investigation aimed at assessing the adequacy of the solutions identified and the most critical aspects that, since its adoption, are emerging for the protection of the heritage and community policies.

An exploration of the role of the institutions and bodies responsible for the prevention and repression of the same crimes will follow, in order to verify how the implementation of this protection nevertheless affects the fundamental rights and principles recognized by the cultural traditions of each Member State, which are reaffirmed in the acts issued by the Union itself as well as in the European system of protection of human rights of the Council of Europe. The reference concerns, as is known, respectively the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Convention for the Protection of Fundamental Rights and Freedoms as well as the related Courts which specify and update their scope in living law. In this regard, the contribution of the Courts of Luxembourg and Strasbourg, also made through a "Remote dialogue", in which the internal Courts do not fail to participate - in particular the Constitutional Courts, as well as the common judges - constitutes a valuable contribution aimed at ensuring the highest degree of guarantee for the values constituting the cultural, social and political heritage - even before legal - European.

The protection of financial interests, in fact, does not constitute an absolute value capable of limiting the assertion of any other right or interest; on the contrary, it is confronted with a series of other equally (or even more) fundamental prerogatives for the maintenance of a State and, consequently, of an organization of States, requiring the profusion, from every actor on the European political and legal stage, of the utmost effort in achieving a constant, effective and suitable balance between several interests worthy of being preserved.

The relevance of traditionally constitutional issues also in the Community legal order, after the failure of the implementation process of a Treaty that adopts the Constitution for Europe, takes on, however, a not infrequently complex significance that does not always lead to unique and satisfactory answers. In the thematic field that highlights here, what has just been explained finds an emblematic example in the well-known "Taricco's saga": the protection of the financial resources of the European Union - as a vital tool not only for the existence and maintenance of the institutional system, but also for the implementation of European policies - as envisaged and imposed by art. 325 TFEU, must be safeguarded and made concrete, but its fulfillment cannot compromise the highest standard set aside for the protection of the fundamental rights of individuals. It follows that the "normative polycentrism" that characterizes the individual legal systems and shapes their relations cannot ignore the constant hermeneutic adaptation of the sources carried out in the sign of the custody of a hard core of essential principles-values.

The challenge of judicial cooperation therefore consists in making constant requests towards the harmonization of still distant and non-uniform levels of protection, preferring repressive systems that are not only efficient and effective, but also provide adequate guarantees of fundamental rights.

The PIF directive, in this sense, certainly represents an improvement in the criminal protection system of the Union's financial interests, because it tries to synthesize the various existing guarantee instruments; however, due to the legislative technique used, that of "minimum standards", undoubtedly presents critical profiles on a structural level, which risk endorsing a further fragmentation of the overall regulatory framework.

On the other hand, this choice is not without positive aspects. It starts from a very specific criminal political vision: the extreme ratio of criminal intervention. Although there is no doubt about the consideration

that the financial interests of the Union are legal assets in the proper sense, deserving of criminal protection, there is, if anything, to ask "how much" criminal law to use to guarantee at the same time the general-preventive function of the criminal sanction and the principle of *extrema ratio*.

From this point of view, the chosen act remains more respectful of the aforementioned principle and, at the same time, guarantees a more incisive intervention at the discretion of the Member States.

At the end of all the considerations proposed, it is certain, however, that the picture outlined, although rich in facets, remains incomplete and susceptible of more appropriate assessments in the light of the first concrete applications of the legislation - both in the internal States and by the newly established European Public Prosecutor's Office - which will make it possible to ascertain whether the path outlined by the PIF Directive and the related internal transposition acts (in particular in the Italian one) will produce appreciable results or will give rise to new unfinished issues.