

SP

SISTEMA
PENALE

FASCICOLO

9/2026

COMITATO EDITORIALE Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Masera, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti.

COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI) Andrea Abbagnano Trione, Dario Albanese, Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Enrico Mario Ambrosetti, Ennio Amodio, Gastone Andreazza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Enrico Basile, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Francesca Biondi, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Carlo Bonzano, Matilde Brancaccio, Carlo Bray, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Gaia Caneschi, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Carlotta Conti, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Jacopo Della Torre, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Stefano Finocchiaro, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Alessandra Galluccio, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kistoris, Giorgio Lattanzi, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Adelmo Manna, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Francesco Mazzacuva, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Lorenzo Picotti, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Bartolomeo Romano, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Nicola Triggiani, Tommaso Trinchera, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Maria Chiara Ubiali, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia.

REDAZIONE Francesco Lazzeri, Giulia Mentasti (coordinatori), Enrico Andolfatto, Silvia Bernardi, Patrizia Brambilla, Pietro Chiaraviglio, Beatrice Fragasso, Ilaria Giugni, Elisa Grisonich, Francesco Lazzarini, Alessandro Malacarne, Cecilia Pagella, Emmanuele Penco, Gabriele Pontepino, Sara Prandi, Valentina Vasta.

Sistema penale (SP) è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili). La licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Peer review I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

Modalità di citazione Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2023, p. 5 ss.

LE POSSIBILI COMPETENZE STRUMENTALI DELLA PROCURA EUROPEA

di Samuel Bolis

Il presente contributo intende analizzare come l'attuale perimetro della competenza materiale della Procura europea – pur idoneo a fronteggiare le frodi che ledono direttamente il bilancio dell'Unione (di seguito, "reati PIF") – risulti inadeguato a contrastare le violazioni degli interessi finanziari dell'Unione connesse alla Politica Agricola Comune (PAC) quando riconducibili ad organizzazioni criminali di stampo mafioso o accompagnate dai più gravi reati ambientali. Il lavoro verifica anzitutto in quali termini l'attuale meccanismo della competenza per connessione consenta già oggi ad EPPO di attrarre alla propria cognizione tali fattispecie, per poi dare conto delle più recenti evoluzioni normative e di prassi – il recepimento solo parziale della direttiva 2024/1203/UE ad opera del d.lgs. 81/2026 e il nuovo Protocollo d'intesa tra EPPO e DNA del giugno 2026 – a sostegno, infine, dell'opportunità di una revisione del regolamento EPPO che ne estenda la base giuridica della competenza materiale.

SOMMARIO: 1. Introduzione: l'attuale competenza materiale di EPPO. – 2. Le forme di contrasto alle indebite captazioni di aiuti agricoli. – 2.1 Cenni sulla attuale struttura della PAC. – 2.2 L'azione della Procura europea a contrasto delle frodi PAC a danno del bilancio della UE. – 2.3 L'indirizzo delle azioni di contrasto alle frodi da parte del COLAF e del COCOLAF. – 3. Le principali fattispecie di reato strumentali alla commissione di frodi PAC. – 3.1. I reati associativi di stampo mafioso. – 3.2. I reati ambientali. – 4. Il ruolo di EPPO a seguito della riforma della tutela penale dell'ambiente operata dalla direttiva 2024/1203/UE. – 4.1. Il parziale recepimento della direttiva nell'ordinamento interno. – 5. Conclusioni: a quando un'estensione della competenza materiale di EPPO?

1. Introduzione: l'attuale competenza materiale di EPPO.

Per lungo tempo l'evoluzione del diritto penale europeo¹ è stata affidata al ricorso a due sole, fondamentali, azioni tra di loro convergenti: l'armonizzazione del diritto penale negli ordinamenti interni dei Paesi membri ad opera della legislazione

¹ Circa la competenza dell'Unione Europea in materia penale prima e dopo il Trattato di Lisbona si rinvia, tra tutti, ai lavori di A. BERNARDI, *L'europeizzazione del diritto e della scienza penale*, in *Quaderni fiorentini*, 2002, XXXI, p. 463 ss.; ID., *I tre volti del "diritto penale comunitario"*, in *Riv. ital. dir. publ. com.*, 1999, p. 333 ss.; ID., *La competenza penale accessoria dell'Unione europea: problemi e prospettive*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 1/2012, p. 43 ss.

europea ed il reciproco riconoscimento delle decisioni penali da parte delle autorità giudiziarie nazionali².

La formazione di una (minima) base normativa in materia penale viene posta quale condizione perché le decisioni assunte da una singola autorità giudiziaria nazionale possano essere riconosciute in un altro Stato membro: secondo la Commissione³, infatti, il riconoscimento di una decisione straniera implica necessariamente: i) il darle attuazione, ovvero eseguirla, in uno Stato diverso da quello in cui è stata adottata, ma anche ii) il correlare ad essa, al di fuori dei confini nazionali, l'efficacia preclusiva del giudicato, e quindi sia il divieto di instaurare nuovi giudizi a carico dello stesso soggetto e per gli stessi fatti oggetto della decisione, sia l'obbligo di interrompere i procedimenti pendenti *in idem*⁴, nonché, ancora, iii) il prenderla in considerazione in un nuovo giudizio instaurato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata pronunciata, ai fini, in particolare, dell'individualizzazione della sanzione.

Tutto ciò implica la costruzione di un rapporto di fiducia reciproca tra le autorità dei diversi Stati membri. Tale rapporto, vera e propria *ratio essendi* del principio di mutuo riconoscimento⁵, non è certo nato improvvisamente, ma si è nel tempo gradualmente formato e successivamente alimentato attraverso la progressiva istituzione di reti, di strutture e di organizzazioni comuni a carattere sovranazionale (per citarne solo alcune: Rete giudiziaria europea, Olaf, Europol ed Eurojust⁶) che sono state in grado di marcare il passaggio verso l'individuazione di forme coordinate ed efficaci di contrasto della criminalità transnazionale ed al tempo stesso di preparare la piena realizzazione di uno spazio giudiziario comune; spazio che non solo è fondato sui principi comuni di territorialità europea e di libera circolazione delle decisioni giudiziarie, ma che

² Sull'argomento si vedano: C. AMALFITANO, *Sub art. 82*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, p. 866 ss. e C. GRANDI, *Mutuo riconoscimento in materia penale e diritti fondamentali. Il nodo delle confische*, Torino, 2023, ed in particolare, per quanto concerne il tema dell'integrazione europea nel settore penale tra armonizzazione e cooperazione, p. 3 e bibliografia ivi citata.

³ Si veda la *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sul riconoscimento reciproco delle decisioni definitive in materia penale*, COM(2000) 495 def. del 26 luglio 2000.

⁴ Sulle problematiche inerenti alla duplicazione delle sanzioni e dei procedimenti penali in ambito sovranazionale si rinvia a N. RECCHIA, *Il principio europeo del ne bis in idem tra dimensione interna e internazionale*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 3, 2015, p. 71 nonché a L. BIN, *Anatomia del ne bis in idem: da principio unitario a trasformatore neutro di principi in regole*, in *Sistema penale*, 3 agosto 2020 e A.F. TRIPODI, *Ne bis in idem europeo e doppi binari punitivi*, Torino, 2023. Per un approfondimento sul doppio binario in ambito penale tributario si veda, volendo, S. BOLIS, *Obiettiva connessione tra illeciti amministrativi e reati tributari: una soluzione alla vexata quaestio del ne bis in idem?*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 3-4/2017, p. 383 ss.

⁵ Nell'ambito della cooperazione giudiziaria, "fiducia reciproca" e "mutuo riconoscimento" rappresentano una indissolubile endiadi che idealmente esprime un concetto unitario secondo cui uno Stato membro può riconoscere ed eseguire nel proprio territorio le decisioni pronunciate in un altro Stato membro da un tribunale competente in materia penale, esattamente come se esse fossero state emesse da un organo giurisdizionale interno.

⁶ Per un documentato approfondimento di tali diverse realtà si veda G. DE AMICIS, *Organismi europei di cooperazione e coordinamento investigativo – I parte*, in *Cass. pen.*, 2016, p. 4586B ss. nonché ID., *Organismi europei di cooperazione e coordinamento investigativo – II parte*, in *Cass. pen.*, 2017, p. 0804C ss.

presuppone anche l'elaborazione di garanzie comuni, ancora oggi principalmente fissate su base giurisprudenziale⁷.

A queste reti si è aggiunta, dal 1° giugno 2019⁸, anche la Procura Europea – EPPO, ovvero un organo giudiziario dotato di un'inedita potestà di individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e di quelli che ad essi sono indissolubilmente connessi.

L'idea di costituire una Procura europea nacque, in origine, dalla necessità pratica di risolvere la contraddizione, ormai non più giustificabile, tra il frazionamento del territorio del Mercato comune in tanti spazi penali quanti erano i Paesi membri ed i gravi pregiudizi arrecati dalla criminalità economica a beni giuridici di rilevanza europea. Le riflessioni della dottrina⁹ vennero dapprima condensate dalla Commissione nel Libro verde del 2001¹⁰ e poi trasfuse nell'art. 86 del TfUE¹¹; quest'ultimo rappresenta oggi la base legale dell'istituzione e del funzionamento della Procura europea e disciplina dettagliatamente anche la possibilità di ricorrere ad una procedura legislativa speciale – secondo la quale il Consiglio delibera all'unanimità previa approvazione del

⁷ In assenza di un vero e proprio diritto processuale penale europeo, la costruzione di un “*minimum standard garantistico*” che tuteli dalla potestà sanzionatoria penale beni fondamentali quali la libertà personale, il diritto alla vita privata e familiare – comprensivo del domicilio e della segretezza della corrispondenza – e il diritto di proprietà, è stata dapprima affidata alla Corte EDU e quindi alla Corte di Giustizia UE, dopo l'adozione della Carta fondamentali della UE. Al sostrato giurisprudenziale si sono poi aggiunte sei direttive sui diritti dell'imputato: direttiva 2010/64/UE del 20 ottobre 2010 sul diritto all'interpretazione ed alla traduzione; direttiva 2012/13/UE del 22 maggio 2012 sul diritto all'informazione; direttiva 2013/48/UE sul diritto di accesso a un difensore e di informazione di terzi; direttiva 2016/343/UE del 9 marzo 2016 sulla presunzione di innocenza ed il diritto di presenziare al processo; direttiva 2016/800/UE sulle garanzie procedurali per gli imputati minorenni; direttiva 2016/1919/UE del 26 ottobre 2016 sul patrocinio a spese dello Stato. Sul tema si veda F. VIGANÒ, *Dal “diritto penale dello Stato” al “Diritto penale sovranazionale”*, in M. Donini – L. Garlati – M.N. Miletta – R. Orlandi (a cura di), *I cardini della modernità penale dai codici Rocco alle stagioni dell'Italia repubblicana*, Roma, 2024, p. 97 ss. (in particolare p. 124), nonché il progetto di ricerca *Cross-Justice*, finanziato dalla Commissione europea dal titolo *The Italian Implementation of the EU Directives on Procedural Safeguards for Accused Persons in Criminal Proceedings*; quest'ultimo studio, coordinato dall'Università di Bologna, è visionabile sul sito <https://site.unibo.it/cross-justice/en>.

⁸ L'istituzione della Procura europea è avvenuta ad opera del reg. 2017/1939/UE del Consiglio del 12 ottobre 2017; sulle tappe che hanno portato all'istituzione della Procura europea si veda A. BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, in *Sistema penale*, 11/2021, p. 23 ss.; sul ruolo della Procura europea nel processo di integrazione giudiziaria si veda F. TESTA, *The European Public Prosecutor's Office: a step towards european judicial integration*, in B. Ubertaini (a cura di), *The EPPO and the Rule of Law*, 2024, Torino, p. 38 ss.

⁹ Lo stimolo alla creazione di una procura comune è derivato dalle riflessioni di illuminati penalisti europei poi condensate in M. DELMAS-MARTY, *Corpus juris recante disposizioni penali sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Parigi, 1997, a cui ha fatto seguito M. DELMAS-MARTY – J.A.E. VERVAELE, *L'attuazione del Corpus juris negli Stati membri*, Utrecht, 2000.

¹⁰ Si veda il *Libro verde sulla tutela degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea*, COM(2001) 715 def, pubblicato in data 11 dicembre 2001.

¹¹ L'art. 86 del TfUE, in vigore dal 1° dicembre 2009, introdusse la base legale per deliberare, anche ricorrendo a regolamenti secondo una procedura legislativa speciale di cooperazione rafforzata che non prevedesse l'unanimità, l'istituzione di una Procura europea; è per tale ragione che il regolamento venne inizialmente adottato, con un compromesso politico al ribasso, da parte di soli 20 Stati membri, oggi diventati 24 (ovvero, tutta l'UE con l'esclusione di Danimarca, Irlanda e Ungheria).

Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione – per estendere le attribuzioni di EPPO.

Nello spirito dei principi unionali di sussidiarietà e di proporzionalità¹², la competenza materiale della Procura europea – scolpita nell’art. 22 del regolamento 2017/1939/UE – è stata da subito ancorata ad un numero chiuso di reati che, ancorché non ristretti nella base legale del solo art. 325 TfUE¹³, sono comunque circoscritti a tre precisi ambiti.

In primo luogo, vi sono – con alcune limitazioni¹⁴ – i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione contenuti nella direttiva PIF del 2017¹⁵ (di seguito “reati PIF”) e le sue *incriminazioni satellite*¹⁶, queste ultime individuabili nei delitti di riciclaggio, di corruzione e di appropriazione indebita da parte del funzionario pubblico.

¹² Il considerando n. 12 del reg. 1939/2017/UE recepisce lo spirito del paragrafo 3 del Libro verde, e prevede che *“in ottemperanza al principio di sussidiarietà, l’obiettivo di combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione può, a motivo della sua portata e dei suoi effetti, essere conseguito meglio a livello di Unione. La situazione attuale, in cui i reati lesivi degli interessi finanziari dell’Unione sono perseguiti penalmente solo su iniziativa delle autorità degli Stati membri dell’Unione europea, non sempre consente di conseguire tale obiettivo in misura sufficiente. Poiché gli obiettivi del presente regolamento, in particolare rafforzare la lotta contro i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione istituendo l’EPPO, non possono essere conseguiti dai soli Stati membri dell’Unione europea a causa della disorganicità dell’azione penale nazionale contro i reati a danno degli interessi finanziari dell’Unione e possono dunque, a motivo della competenza dell’EPPO a perseguire tali reati, essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest’ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall’articolo 5 TUE. In ottemperanza al principio di proporzionalità, quale enunciato in tale articolo, il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi e garantisce di incidere sugli ordinamenti giuridici e sulle strutture istituzionali degli Stati membri nella misura più contenuta possibile”*.

¹³ L’art. 325 TfUE prevede la possibilità di adottare misure dissuasive ed efficaci nella lotta contro le frodi agli interessi finanziari dell’Unione e sostituisce, modificandolo, il previgente art. 280 § 4 del Trattato che istituisce la Comunità Europea; proprio l’art. 325 TfUE venne inizialmente posto quale base legale della proposta di direttiva PIF che mira a combattere le frodi e le altre attività illecite lesive degli interessi finanziari dell’UE attraverso il diritto penale. La versione definitiva della direttiva PIF (2017/1371/UE) ebbe però l’art. 83 § 2 quale base legale, su indicazione del servizio giuridico del Consiglio dell’Unione europea (parere nr. 15309/12 del 22.10.2012). Sul tema si veda M. ARANCI, *Direttiva (UE) 2017/1371 del 5 luglio 2017: la protezione degli interessi finanziari UE mediante il diritto penale*, in *Eurojus*, 8 ottobre 2017, p. 3.

¹⁴ In deroga a quanto previsto dall’art. 3, § 2, lett a), b), c) della direttiva PIF, il regolamento ha previsto un restringimento del perimetro d’azione della Procura europea per quanto concerne i reati direttamente ricollegabili alle entrate IVA: in tale campo, EPPO è legittimata ad operare soltanto qualora le azioni o le omissioni siano connesse al territorio di uno o più Stati membri e comportino un danno complessivo superiore a dieci milioni di euro. Per un approfondimento su questa particolare forma di legittimazione per materia della procura europea si veda la monografia di L. PALMIERI, *La Procura europea*, Milano, 2024, ed in particolare p. 84 ss.

¹⁵ L’art. 22 § 1, del regolamento EPPO opera un rinvio “mobile” all’art. 3 § 2, lett. d) della direttiva 2017/1371/UE; di fatto, tale direttiva recepisce, ampliandola, il contenuto della Convenzione di Roma del 26 luglio 1995 sulla protezione degli interessi finanziari dell’allora Comunità europea e dei suoi protocolli operativi, nota anche come Convenzione PIF.

¹⁶ Si tratta degli *altri reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione europea* previsti dall’art. 4 della direttiva PIF, ovvero riciclaggio e corruzione. La definizione è di V. MILITELLO, *La competenza materiale della procura europea. Un diritto penale a geografia variabile?*, in G. Di Paolo – L. Pressacco – R. Belfiore – R. Rafaraci (a cura di), *L’attuazione della procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, Napoli, 2022, p. 18.

In secondo luogo, vi sono i reati relativi alla partecipazione ad un'organizzazione criminale¹⁷ costituita per il perseguimento dei predetti reati PIF.

In terzo luogo, infine, vi sono i reati *indissolubilmente connessi* con quelli PIF. Stante la mancata definizione della nozione di indissolubile connessione nel testo del regolamento – se tale non si vuole ritenere il laconico considerando n. 54 che dispone un mero rinvio alla giurisprudenza della Corte UE in tema di *ne bis in idem* e di sovrapponibilità dell'*idem factum*¹⁸ – il Collegio EPPO¹⁹ ha dettato delle linee guida utili a chiarirne la portata. Secondo tali indicazioni, si ha una indissolubile connessione quando: i) entrambi i reati sono stati commessi tramite la medesima attività materiale e con il medesimo intento; ii) l'insieme dei fatti che compongono tali reati è stato compiuto nel contesto dell'esecuzione dello stesso disegno criminoso al fine di conseguire lo stesso obiettivo comune; iii) il concreto comportamento illecito che compone uno dei reati è legato in termini di tempo, spazio e oggetto all'altro reato, con il quale costituisce un insieme inscindibile. Per meglio comprendere questo concetto, è stato anche autorevolmente osservato come tale connessione possa ricondursi a taluni istituti già presenti nell'ordinamento interno, come il reato continuato previsto dall'art. 81 c.p. ovvero il nesso teleologico, contenuto nell'art. 371 co. 2 lett. b) c.p.p.²⁰.

All'estensione della competenza materiale per indissolubile connessione è tuttavia stato posto un limite dall'art. 25 § 3 del regolamento che ha imposto un dovere di astensione dall'esercizio della competenza materiale qualora il trattamento sanzionatorio previsto per il reato connesso sia più severo di quello previsto per il reato PIF, salvo l'ipotesi in cui si possa ritenere che il vincolo connettivo derivi da un nesso di strumentalità tra il reato connesso e la commissione del reato PIF.

Ad ogni modo la Procura europea può esercitare – ai sensi dall'art. 25 § 4 del regolamento e con il consenso delle autorità nazionali competenti – la propria competenza quando appaia che essa sia in una posizione migliore per svolgere indagini

¹⁷ Definiti anch'essi con un rinvio "mobile", da parte dell'art. 22 § 2, alla decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, il cui art. 1 chiarisce che per criminalità organizzata si intende "un'associazione strutturata di più di due persone, stabilita da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà non inferiore a quattro anni o con una pena più grave per ricavarne, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale". Per le differenti modalità di trasposizione della decisione quadro negli ordinamenti nazionali si veda la relazione della Commissione europea sull'attuazione negli Stati membri della decisione quadro in materia di lotta al crimine organizzato, COM(2016) 448 final, del 7 luglio 2016.

¹⁸ Cfr. R. SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale: l'istituzione della Procura europea*, in *Diritto penale e processo*, n. 7/2018, p. 845 ss., ove l'Autrice, in relazione alla conflittualità di EPPO con le competenti autorità nazionali, osserva come "il regolamento taccia sulla definizione del fatto 'indissolubilmente connesso', riguardo al quale unica evanescente traccia – forse anche fuorviante – dell'intenso dibattito in proposito durante i negoziati rimane l'affermazione nel considerando 54 che indirizza l'interprete alla giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di *ne bis in idem* quasi ad intendere l'assoluta sovrapponibilità del 'fatto indissolubilmente connesso' all'*idem factum*'".

¹⁹ Si veda la decisione del Collegio della procura europea del 21 aprile 2021, n. 029/2021 che adotta orientamenti operativi in materia di indagine, politica di avocazione e rinvio dei casi. Il testo è stato successivamente modificato dalla decisione 007/2022 del 7 febbraio 2022 e dalla decisione 026/2022 del 29 giugno 2022.

²⁰ Si veda G. DE AMICIS, "Competenza" e funzionamento della Procura europea, in *La legislazione penale*, 31 gennaio 2022, p. 5.

o esercitare l'azione penale anche nei casi che sarebbero altrimenti esclusi dalla sua competenza materiale.

Si può quindi affermare che, sin da subito, il Legislatore europeo ha attribuito ad EPPO una competenza materiale molto ampia, anche se non ricomprendente tutto quanto il perimetro dei reati inizialmente ipotizzato dal Libro verde²¹. Tuttavia, il perimetro attualmente riconosciuto alla competenza materiale della Procura europea, pur adeguato con riguardo alle frodi che colpiscono direttamente il bilancio dell'Unione, rischia di rivelarsi largamente insufficiente a fronteggiare le violazioni degli interessi finanziari dell'Unione connesse alla Politica Agricola Comune quando queste si accompagnino a fenomeni di criminalità organizzata di stampo mafioso o alle più gravi forme di criminalità ambientale.

2. Le forme di contrasto alle indebite captazioni di aiuti agricoli.

La Politica Agricola Comune (di seguito, PAC) rappresenta lo strumento a mezzo del quale l'Unione europea, fin dalla sua nascita, garantisce lo sviluppo equo e stabile del settore agrario nei singoli Paesi membri²²; i suoi obiettivi vengono oggi stabiliti dall'art. 39 del TfUE e consistono precisamente ne: *i)* incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico e assicurando un impiego ottimale dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; *ii)* assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola; *iii)* stabilizzare i mercati; *iv)* garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; *v)* assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

In principio, la PAC era esclusivamente basata sul controllo degli squilibri tra l'offerta e la domanda di prodotti agricoli e, di conseguenza, sulla limitazione della volatilità dei prezzi del settore: poiché le quantità domandate dai consumatori mercato e quelle offerte dai produttori sono caratterizzate da una forte rigidità – dato che il ciclo produttivo è fisiologicamente legato agli eventi naturali – un'offerta abbondante provoca necessariamente un calo dei prezzi, mentre un'offerta ridotta determina un forte aumento dei prezzi. In tale situazione di instabilità strutturale, la PAC ha incluso fra gli obiettivi delle autorità pubbliche europee anche quello di regolare i mercati agricoli, sostenendo di conseguenza i redditi dei produttori.

²¹ Inizialmente si pensava di attribuire alla competenza della Procura europea non solo i reati PIF ma anche tutti gli ulteriori interessi fondamentalmente comuni dell'Unione, come la moneta unica, la funzione pubblica europea, il marchio comunitario, etc.; sul punto si veda il *Libro verde*, cit., p. 21.

²² Per un inquadramento in chiave europea della legislazione agroalimentare in generale e della PAC in particolare si veda L. COSTATO, *Diritto al cibo, agricoltura e prodotti agroalimentari nella prospettiva globale e nei Trattati europei*, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2024, p. 3 ss.; per una ricostruzione storica inerente all'inclusione del settore agrario nel costituendo Mercato comune europeo durante la Conferenza di Messina, svoltasi tra il 1° ed il 3 giugno 1955, si rinvia a L. COSTATO, *Agricoltura, prodotti agricoli e politica agricola comune nel trattato istitutivo della Comunità economica europea*, in *Riv. dir. agr.*, 1974, I, p. 571 ss.; sul complesso tema del diritto penale alimentare si rinvia, tra tutti, a F. DIAMANTI, *Diritto penale alimentare e tecnica legislativa*, Torino, 2024.

Nel tempo, però, la PAC è stata riformata per contribuire, attraverso i suoi interventi, ad altri obiettivi sanciti dal Trattato come: *i*) lo sviluppo sostenibile (art. 11 del TfUE); *ii*) le esigenze in materia di benessere degli animali (art. 13 del TfUE); *iii*) la protezione della salute umana (art. 168, § 1 del TfUE); *iv*) la coesione economica, sociale e territoriale (artt. 174 – 178 del TfUE). Inoltre, in un contesto di apertura e di globalizzazione dei mercati, anche gli scambi di prodotti agricoli devono confrontarsi con i principi della politica commerciale comune (art. 207 del TfUE). In conseguenza di ciò, gli strumenti della PAC sono oggi divenuti assai eterogenei: essi, infatti, non sono più limitati solo alle contribuzioni per la stabilità reddituale degli agricoltori, ma mirano anche al mantenimento di un rapporto di armoniosa coesione della comunità agro-silvo-pastorale con quella dei consumatori, e sono divenuti, nei tempi più recenti, anche dei presidi di tutela dell'ambiente.

Ciò premesso, le indebite captazioni di aiuti agricoli compromettono non solo gli interessi finanziari dell'Unione ma anche ulteriori beni giuridici che si possono in ultima analisi individuare nella leale concorrenza tra operatori economici²³, nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nonché, in ultima istanza, nella coesione sociale.

2.1. Cenni sulla attuale struttura della PAC.

Attualmente il quadro normativo che disciplina la politica agricola dell'Unione si fonda principalmente su tre regolamenti²⁴ che congiuntamente hanno introdotto un nuovo modello di attuazione per il finanziamento della PAC, basandolo sui piani strategici nazionali elaborati da ciascuno Stato membro e la cui pluralità di strumenti può essere ricondotta sostanzialmente a tre diversi ambiti di intervento.

In primo luogo vi sono gli aiuti diretti dell'Unione agli agricoltori al fine di garantire la stabilità dei redditi e di incentivare un'agricoltura rispettosa dell'ambiente anche mediante la fornitura di servizi pubblici normalmente non pagati dal mercato, come la cura dello spazio rurale. I principali strumenti²⁵ sono volti al sostegno di base al reddito per la sostenibilità²⁶, ma vi sono anche speciali azioni rivolte nei confronti dei

²³ Sullo specifico tema si rinvia a L. RUSSO, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 45 ss.

²⁴ Si tratta del reg. 2021/2115/UE sui piani strategici della PAC, del reg. 2021/2116/UE sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC, e del reg. 2021/2117/UE sulla riforma dell'Organizzazione Comune dei Mercati (OCM) inerente, quest'ultimo, alle norme per il mercato interno e le pratiche commerciali, compresa l'etichettatura dei prodotti. Tutti questi regolamenti sono stati adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio in data 2 dicembre 2021.

²⁵ I regimi dei pagamenti diretti sono disciplinati dagli articoli da 20 a 41 del regolamento sui piani strategici della PAC, ovvero il già citato reg. 2021/2115/UE. Alcuni sono obbligatori, mentre altri possono essere inclusi nei piani strategici della PAC su base volontaria.

²⁶ Disciplinata dagli articoli da 21 a 28 del reg. 2021/2115/UE, questa misura rappresenta, da sola, la metà circa del bilancio per i pagamenti diretti. Agli Stati membri è attribuita la facoltà di decidere come determinare la misura, ed in particolare se versare un importo uniforme per ettaro, se differenziare l'importo in funzione delle diverse condizioni socioeconomiche o agronomiche, oppure se versare un importo calcolato sulla base dei diritti all'aiuto assegnati a norma della precedente PAC.

piccoli²⁷ e dei giovani²⁸ agricoltori. A questi strumenti finanziari di natura reddituale si aggiungono, infine, i contributi c.d. ecologici volti a favorire il clima, l'ambiente ed il benessere degli animali²⁹.

In secondo luogo vi sono le misure di mercato adottate per far fronte a congiunture difficili, come un improvviso calo della domanda per timori fitosanitari o una contrazione dei prezzi a seguito di una temporanea eccedenza di prodotti sul mercato. Si tratta di strumenti sempre più marginali, che entrano in gioco per sostenere il reddito agricolo, soprattutto in tempi di crisi, per evitare distorsioni dei segnali di mercato; tra questi strumenti vi sono, tra gli altri, i c.d. contingenti tariffari d'importazione ed esportazione nell'Unione europea che limitano i quantitativi in ingresso ed in uscita dal mercato comune oppure le disposizioni riguardanti la riserva per le crisi nel settore agricolo³⁰.

In terzo luogo vi sono le misure per lo sviluppo rurale a mezzo di programmi nazionali e regionali; i principali strumenti adottati per il perseguimento di questo ambito sono il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia – FEAGA³¹ ed il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale – FEASR³².

²⁷ Il sostegno redistributivo complementare al reddito per la sostenibilità mira a redistribuire i pagamenti diretti dalle aziende più grandi a quelle di piccole o medie dimensioni; esso è destinato ai piccoli agricoltori ed è normato dall'art. 29 del reg. 2021/2115/UE. Ogni Stato membro deve destinare a tale misura almeno il 10% del proprio bilancio per i pagamenti diretti.

²⁸ Si tratta di un pagamento annuale supplementare destinato ai giovani agricoltori regolato dall'art. 30 del reg. 2021/2115/UE; in questo ambito, gli Stati membri – stabilendo un limite massimo di età compreso tra 35 e 40 anni, nonché i requisiti di formazione e le competenze richiesti ai potenziali beneficiari – fissano un pagamento forfettario o un importo per ettaro e il numero di ettari per agricoltore per cui è disponibile il sostegno.

²⁹ I regimi ecologici sono previsti dall'art. 31 del reg. 2021/2115/UE e devono costituire almeno il 25% del bilancio nazionale per i pagamenti diretti; per un approfondimento si rinvia a C. LEONE, *I regimi ecologici a sostegno dell'ambiente nel quadro della nuova politica agraria*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2/2025, p. 251 ss.

³⁰ La riserva agricola prevede l'accantonamento di 450 milioni di euro all'anno per far fronte alle crisi future derivanti da malattie animali, perturbazioni del mercato, eventi meteorologici estremi o prezzi elevati dell'energia o dei fattori di produzione; tali fattori di crisi sono oggi molto concreti e si possono rinvenire, ad esempio, nell'attuale contesto della guerra di aggressione russa verso l'Ucraina e nell'aumento unilaterale dei dazi all'importazione da parte degli Stati Uniti nei confronti delle merci unionali.

³¹ Questo Fondo finanzia diverse iniziative, ed in particolare: le misure dirette a regolare o a sostenere i mercati agricoli di cui al reg. 1308/2013/UE; gli interventi nei settori di cui al titolo III, capo III, del reg. 2021/2115/UE, tra cui: prodotti ortofrutticoli, apicoltura nonché i settori vitivinicolo, del luppolo, dell'olio di oliva e delle olive da tavola; gli interventi destinati agli agricoltori nell'ambito dei piani strategici della PAC; le misure di informazione e promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno selezionate dalla Commissione; le misure specifiche per le regioni ultra periferiche dell'Unione di cui al reg. 228/2013/UE (Guadalupa, Guyana francese, Martinica, Mayotte, Riunione, Saint Martin, Azzorre, Madera e isole Canarie); le misure specifiche per l'agricoltura a favore delle isole minori dell'Egeo di cui al reg. 229/2013/UE. Inoltre il FEAGA finanzia anche: la promozione dei prodotti agricoli, realizzata direttamente dalla Commissione o attraverso organismi internazionali; le misure destinate a garantire la conservazione, la caratterizzazione, la raccolta e l'uso delle risorse genetiche in agricoltura; la creazione e il mantenimento dei sistemi d'informazione contabile agricola; i sistemi di indagini agricole, comprese le indagini sulla struttura delle aziende agricole.

³² Il Fondo è amministrato in regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e l'Unione e finanzia il contributo agli interventi di sviluppo rurale di cui al titolo III, capo IV del reg. 2021/2115/UE. Le sei priorità

A differenza delle precedenti misure che vengono gestite direttamente dall'Unione, queste ultime elencate vengono cofinanziate dagli Stati membri; per rispettare il principio della gestione concorrente nell'amministrazione di questi due Fondi, pertanto, gli Stati membri devono istituire³³ i necessari organismi di *governance*, ovvero un'autorità amministrativa competente, almeno un organismo pagatore, un organismo di coordinamento ed un organismo di certificazione.

Nel caso italiano, l'organo responsabile della designazione, del riesame e della revoca del riconoscimento degli organismi pagatori, degli organismi di coordinamento e degli organismi di certificazione è stato individuato nel Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste. L'organismo pagatore di livello nazionale è stato, invece, individuato nell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA la quale funge anche da organismo pubblico di coordinamento unico dei dieci organismi di livello locale³⁴ ed ha il compito di garantire la coerenza nella gestione del FEAGA e del FEASR; oltre a ciò, l'Agenzia assicura il collegamento tra la Commissione e gli organismi pagatori riconosciuti e provvede quella alla comunicazione delle informazioni richieste dalla Commissione sulle attività dei vari organismi pagatori.

2.2. L'azione della Procura europea a contrasto delle frodi PAC a danno del bilancio della UE.

La Politica Agricola Comune rappresenta sicuramente una delle voci di uscita del bilancio UE più consistenti sul piano finanziario – pari a circa il 30% del bilancio totale della UE, di cui la sola Italia ne è beneficiaria per circa 41,5 miliardi di euro³⁵ – e, probabilmente, anche una delle più vulnerate: infatti, secondo gli ultimi dati aggregati

del FEASR sono: *i*) promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale nelle zone rurali; *ii*) potenziare la redditività e la competitività di tutti i tipi di agricoltura e promuovere tecnologie agricole innovative e la gestione sostenibile delle foreste; *iii*) favorire l'organizzazione della filiera alimentare, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo; *iv*) incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio ad un'economia a basse emissioni di CO₂ e resiliente ai cambiamenti climatici nel settore agroalimentare e forestale; *v*) preservare, ripristinare, e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura ed alle foreste; *vi*) promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico delle zone rurali. Inoltre, i singoli Paesi della UE definiscono i programmi relativi alle priorità ed agli aspetti specifici prescelti nonché la strategia per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

³³ In ottemperanza alle disposizioni dettate dal già citato reg. 2021/2116/UE.

³⁴ I dieci istituti regionali sono: Agenzia Regione Emilia-Romagna; Agenzia Regione Piemonte; Agenzia Veneta per i Pagamenti in agricoltura; Agenzia Provinciale per i pagamenti in Provincia di Trento; Organismo pagatore regionale del Friuli-Venezia Giulia; Agenzia Regione Calabria; Agenzia Regione Toscana; Agenzia Regione Sardegna; Organismo Pagatore Regione Lombardia e Organismo Pagatore Provincia autonoma di Bolzano.

³⁵ Il reg. 2020/2093/UE (quadro finanziario pluriennale 2021-2027) ha destinato alla PAC nel periodo 2023-2027 ben 378,5 miliardi di euro; tale ammontare rappresenta il 31,3% del bilancio totale dell'Unione ed è destinato per il 76,8% al FEAGA e per il 23,2% al FEASR. I maggiori beneficiari degli interventi sono la Francia (17,1%), la Spagna (12,5%), la Germania (11,2%), l'Italia (10,5%) e la Polonia (8,8%). I dati sono stati estrapolati da *La riforma della Politica agricola comune (PAC) 2023-2027*, in *dossier* n. 81/2024, edito dal Servizio Studi del Senato della Repubblica.

disponibili³⁶, dal 2016 al 2020 la PAC ha rappresentato l'11% degli importi oggetto di frode segnalati alla Commissione europea, per un danno quantificato in oltre 220 milioni di euro, mentre nel periodo 2019-2023 le irregolarità (sia penali che amministrative) segnalate dagli Stati membri sono addirittura cresciute.

L'impatto finanziario delle irregolarità fraudolente, pur alto in termini assoluti, è tuttavia contenuto in quanto se lo rapportassimo all'insieme dei pagamenti della PAC esse sarebbero pari solo allo 0,09% del totale³⁷. Tuttavia, tali dati non costituiscono affatto un indicatore pienamente rappresentativo dell'attuale livello di frode che vulnera il bilancio dell'UE³⁸: se solo si considera che ogni anno oltre 6 milioni di beneficiari in Europa³⁹ ricevono pagamenti diretti, il dato reale potrebbe infatti ragionevolmente essere ben più rilevante.

È fondato ritenere, dunque, che una percentuale così bassa di irregolarità sia dovuta ad almeno due diversi ordini di fattori.

In primo luogo, la normativa sanzionatoria nazionale è ancora oggi alquanto frammentaria in funzione del fatto che l'originaria disciplina regolata dalla l. 23 dicembre 1986, n. 898 – contenente le sanzioni in materia di aiuti comunitari al settore agricolo di carattere penale (art. 2) ed amministrativo (art. 3)⁴⁰ – deve necessariamente coordinarsi con gli altri delitti inseriti successivamente nella parte speciale del Codice penale⁴¹, come l'indebita percezione (316 *ter*) e la truffa aggravata per il conseguimento

³⁶ Si veda la XXXV relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, riferita all'anno 2023, COM(2024)328 del 25luglio 2024, ed in particolare il paragrafo 4.3.1. Tali dati sono stati ripresi anche nel documento della Corte dei conti europea, relazione speciale n. 14/2022, *La risposta della Commissione alle frodi nella politica agricola comune*, § 21 e, in ultimo, anche in *L'attuazione della politica agricola comune*, in dossier n. 7/2025, edita dal Servizio Studi della Camera dei deputati nella collana *Le politiche pubbliche italiane*.

³⁷ Si veda Corte dei conti europea, relazione speciale, 14/2022, *cit.*, § 22.

³⁸ Si vedano i seguenti documenti della Corte dei conti europea: relazione speciale n. 1/2019, *Lottare contro le frodi nella spesa dell'UE*, §§ 23-28; relazione speciale n. 6/2019, *Lotta alle frodi nella spesa UE per la coesione*, ed in particolare i §§ 47-57. I dati nazionali sono invece contenuti nel documento della Corte dei conti italiana contenente la relazione annuale 2023, *I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei*, p. 354 ss.

³⁹ Come noto, gli aiuti vengono concessi agli agricoltori in attività, privati o imprese, che svolgono almeno un livello minimo di attività agricola. Il dato numerico citato è tratto dal dossier n. 81/2024 del Senato, *cit.*, p. 16.

⁴⁰ Completa l'apparato sanzionatorio amministrativo il d.lgs. 17 marzo 2023, n. 42 che, attuando il reg. 2021/2116/UE già citato, introduce un particolare meccanismo sanzionatorio, sotto forma di riduzione dei pagamenti ai beneficiari degli aiuti della politica agricola comune.

⁴¹ L'opportunità di introdurre nel codice penale questi nuovi strumenti di contrasto degli abusi di finanziamenti pubblici venne sostenuta dalla più autorevole dottrina dell'epoca, adducendo l'inadeguatezza di fondo della tradizionale fattispecie di truffa; sul tema, tra tutti, si vedano: F. BRICOLA, *Sovvenzioni all'industria e diritto penale*, in R. Costi e M. Libertini (a cura di), *Problemi giuridici delle agevolazioni finanziarie all'industria*, Milano, 1982, p. 355 ss.; E. MUSCO, *Note critiche in tema di abuso di sovvenzioni in diritto penale*, in R. Costi e M. Libertini (a cura di), *op. ult. cit.*, p. 434 ss.; G. FIANDACA, *Sul controllo penale della captazione abusiva di finanziamenti pubblici da parte dei privati beneficiari*, in S. Mazzamuto (a cura di), *Il finanziamento agevolato delle imprese. Profili giuridici*, 1987, p. 713 ss.; V. PEDRAZZI, *I limiti dell'intervento penale nella materia degli incentivi finanziari*, in S. Mazzamuto (a cura di), *op. ult. cit.*, p. 781 ss.; E. MEZZETTI, *La tutela penale degli interessi finanziari dell'unione Europea*, Padova, 1994, p. 23 ss. Per un quadro più aggiornato del

di erogazioni pubbliche (640 *bis*), nonché con l'art. 24 del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, in tema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche⁴².

In secondo luogo, sussistono, come rilevato dalla Commissione europea⁴³, numerose lacune nelle procedure di assegnazione dei contributi che non solo agevolano le truffe ma addirittura ostacolano l'individuazione e la successiva segnalazione dei casi sospetti per l'avvio dell'azione di recupero. Ciò è dovuto non tanto alla normativa europea di erogazione dei contributi quanto, piuttosto, alle specificità della normativa nazionale che, spesso, non prevedono delle particolari accortezze antifrode: ad esempio, è stato rilevato come ancora oggi non siano stati adottati rimedi efficaci per contrastare il rischio dell'accaparramento illegale di terreni⁴⁴, azione, questa, che rappresenta la modalità più diffusa, nonché la più risalente nel tempo, per ottenere indebitamente i contributi unionali alla politica agricola.

Apparentemente, il contrasto alle frodi PAC può risultare imponente: nel suo primo anno di piena attività, il 2022, la Procura europea ha ricevuto e trattato 3.318 segnalazioni di reato e ha avviato 865 indagini, per un danno complessivo stimato di 14,1 miliardi di euro; alla fine dell'anno le indagini in corso erano in totale 1.117, di cui 231 inerenti proprio alle frodi commesse in danno dei programmi agricoli e di sviluppo rurale. Ma a confermare che tali cifre rappresentano sola una frazione del fenomeno criminale soccorrono le parole della Procuratrice capo europea, Laura Codruța Kövesi, che nella prefazione al rapporto annuale 2022⁴⁵ ha affermato: “ *le cifre di cui sopra non ci devono indurre a ritenere che l'EPPO abbia già raggiunto il livello di efficienza cui mira. Siamo sulla strada giusta, ma dobbiamo fare di più. L'EPPO è ben lungi dall'aver realizzato tutto il suo potenziale*”.

Tale esortazione ha presto trovato un effettivo riscontro, se è vero che l'azione di EPPO è andata via via aumentando, diventando sempre più incisiva: infatti, nel corso del 2024⁴⁶ sono state aperte 1.504 indagini, corrispondenti a un danno stimato di

tema si vedano, invece, i contributi di G. PONTEPRINO, *L'indebita percezione di erogazioni pubbliche: una fattispecie “a vocazione sussidiaria” divenuta perno del sistema di contrasto alle frodi nelle sovvenzioni*, in *Sistema penale*, 24 settembre 2025 e di G. ARDIZZONE, *Le frodi a danno dei Fondi Agricoli Europei tra ne bis in idem e proporzionalità*, in *Archivio penale web*, 1/2024.

⁴² Le fattispecie penali in materia di aiuti comunitari al settore agricolo sono state inserite quale reato presupposto delle persone giuridiche nel decreto 231/2001 solo con il d.lgs. 14 luglio 2020, n. 75, norma di recepimento nell'ordinamento interno della direttiva PIF; per un approfondimento sulla portata generale di tale riforma, si rinvia a E. MAZZANTI, *La riforma delle frodi europee in materia di spese. Osservazioni a prima lettura sull'attuazione della “direttiva PIF” (d.lgs. 14 luglio 2020, n. 75)*, in *Sistema penale*, 23 settembre 2020.

⁴³ Si veda il Rapporto della Commissione europea al Consiglio ed al Parlamento, 34° relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode riferita all'anno 2022, rinvenibile in COM(2023) 464 *final* pubblicato in data 27 luglio 2023, ed in particolare p. 24.

⁴⁴ Il ricorso all'accaparramento illegale dei terreni può avvenire, ad esempio, attraverso il ricorso a falsi contratti d'affitto di terreni agricoli oppure a dichiarazioni non ammissibili relative alla concessione di terreni demaniali; per un approfondimento del tema si veda Corte dei conti europea, relazione speciale, 14/2022, *cit.*, §§ 42-61.

⁴⁵ Si veda la relazione annuale 2022, diramata in data 1° marzo 2023 dalla Procura europea.

⁴⁶ Si veda la relazione annuale 2024, diramata in data 3 marzo 2025 dalla Procura europea.

13,07 miliardi di euro, di cui 428 inerenti alle frodi commesse in danno dei programmi agricoli e di sviluppo rurale.

A conferma di tale positivo incremento soccorrono anche le statistiche per Stato membro allegate alle Relazioni annuali di EPPO, secondo cui, con riguardo specifico all'Italia, il numero di indagini attive relative a "programmi agricoli e di sviluppo rurale" è salito da 83 al termine del 2022 a 104 al termine del 2023, a 117 al termine del 2024, fino a 147 al termine del 2025⁴⁷, con un incremento complessivo di oltre il 77% nel quadriennio: una traiettoria che conferma il crescente rilievo, anche in termini assoluti, delle frodi PAC nell'attività operativa della Procura europea.

2.3. *L'indirizzo delle azioni di contrasto alle frodi da parte del COLAF e del COCOLAF.*

Presso il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie costituito in seno alla Presidenza del Consiglio dei ministri opera il Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie (COLAF), organismo che svolge funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento, tra l'altro⁴⁸, delle attività di contrasto delle frodi penali e delle irregolarità amministrative attinenti, in particolare, al settore fiscale nonché a quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali. A livello europeo opera il Comitato europeo consultivo alla lotta antifrode (COCOLAF⁴⁹). Anche se quest'ultimo può essere considerato un organismo omologo del COLAF, tale realtà europea svolge solo funzioni consultive della Commissione su ogni problema relativo alla prevenzione ed alla repressione delle frodi e delle irregolarità nonché per agevolare la cooperazione in questo settore tra gli Stati membri.

Tornando alle funzioni esercitate dal COLAF nazionale, abbiamo già osservato come il Comitato coordini non solo le attività di contrasto delle frodi di rilevanza penale, ma anche tutte le irregolarità di carattere amministrativo. Poiché il Comitato, dunque, ha una visibilità del fenomeno delle violazioni in materia di uscite del bilancio unionale più ampia di quella di EPPO – la cui competenza materiale è limitata, come visto, alle sole condotte penali richiamate nell'art. 3, co. 2, lett. b) della direttiva PIF – è di estremo

⁴⁷ Si veda la relazione annuale 2025, diramata in data 2 marzo 2026 dalla Procura europea.

⁴⁸ Completano le funzioni del Comitato, le questioni connesse al flusso delle comunicazioni in materia di indebite percezioni di finanziamenti comunitari ed ai recuperi degli importi indebitamente pagati disciplinate dal reg. 1828/06/CE della Commissione, dell'8 dicembre 2006, e dal reg. 1848/06/CE della Commissione, del 14 dicembre 2006, nonché quelle relative all'elaborazione dei questionari inerenti alle relazioni annuali, da trasmettere alla Commissione europea in base all'articolo 280 del Trattato che istituisce la Comunità europea. Il Comitato è disciplinato dall'art. 3 del d.p.r. 14 maggio 2007, n. 91 ed è composto da tutte le organizzazioni nazionali interessate alla specifica materia sotto la presidenza del Ministro per gli Affari europei.

⁴⁹ Il COCOLAF è stato istituito con dec. 94/140/CE del 23 febbraio 1994 ed ha sede a Bruxelles, presso la Commissione europea; è formato da due rappresentanti per ogni Stato membro che possono essere assistiti da due funzionari dei servizi interessati ed è presieduto da un rappresentante della Commissione.

interesse analizzare quanto riportato nella relazione annuale al Parlamento italiano presentata in data 19 novembre 2024 e riferita all'anno 2023⁵⁰.

La relazione annuale per il 2023 dedica una particolare attenzione all'esposizione analitica della Strategia Nazionale Antifrode perseguita in ambito interno in attuazione delle raccomandazioni formulate, l'anno precedente, dalla Commissione UE sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE e sulla lotta contro la frode⁵¹. In particolare, questa Strategia Nazionale Antifrode italiana si pone l'obiettivo di presidiare in maniera efficace e completa tutte le fasi del ciclo antifrode – prevenzione, individuazione, investigazione e applicazione delle sanzioni – sia sul lato delle entrate⁵² che su quello delle uscite del bilancio e, tra queste, anche quelle inerenti alla PAC. La filosofia sottesa a questo approccio consiste nel fatto che proprio lo stretto coordinamento delle politiche governative dei singoli Stati membri in un'architettura antifrode di respiro unionale consente di superare i limiti degli Organismi di controllo nazionali.

Venendo ai dati divulgati dal COLAF, il numero complessivo di irregolarità amministrative e di frodi penali commesse nel corso del 2023 nel settore della Politica Agricola Comune a livello europeo è stato pari a 4.164 casi, per un importo complessivo di 247.722.372 euro, in aumento del 19,14 % rispetto al 2022 quando le segnalazioni erano 4.060 ed il danno erariale era pari a 207.928.512 euro⁵³.

Con riguardo al dato nazionale, in Italia pur rilevando complessivamente un leggero incremento del numero dei casi segnalati, sul piano finanziario si registra un decremento dell'importo totale: vi sono stati complessivamente 293 casi di irregolarità e di frodi per un valore pari a 22.711.495 euro, con un decremento pari al 13,68% rispetto al 2022, quando il danno all'erario europeo è stato pari a 26.311.352 euro⁵⁴. Esaminando i dati a livello europeo, l'Italia si colloca al quinto posto tra tutti i Paesi membri in termini di segnalazioni pervenute per irregolarità e frodi, con un'incidenza del 17,04% sul totale europeo rilevato pari ad 247.722.372 euro. È però opportuno evidenziare come la tendenza dell'incidenza delle irregolarità e delle frodi rilevate in Italia sia, ad ogni modo, in netto decremento negli ultimi 5 anni⁵⁵.

La diminuzione del numero di casi segnalati è legata sia ai risultati dell'attività di contrasto alle irregolarità e alle frodi effettuate dal 2012 al 2016 – periodo in cui la

⁵⁰ Si tratta della relazione annuale 2023 redatta dal COLAF ai sensi dell'art. 54 della l. 24 dicembre 2012, n. 234; il documento, composto in due volumi, è stato trasmesso con lettera n. 10211 p-4.22 in data 19 novembre 2024 alla Camera dei deputati sul cui sito istituzionale è liberamente consultabile.

⁵¹ Il riferimento è alla XXXV relazione annuale della Commissione concernente la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e la lotta contro la frode riferita all'anno 2023 *cit.* L'ultima edizione di questo documento, ovvero la XXXVI relazione annuale, è stata rilasciata in COM(2025) 426 *final* del 25 luglio 2025.

⁵² Le risorse proprie iscritte nel bilancio dell'Unione sono definite con decisione 2020/2053/UE-EURATOM del Consiglio del 14 dicembre 2020 e sono formate dalle entrate provenienti: i) dai dazi doganali; ii) dall'applicazione di un'aliquota uniforme di prelievo dello 0,30 % per tutti gli Stati membri al gettito IVA totale riscosso; iii) dall'applicazione di un'aliquota uniforme di prelievo sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati generati in ciascuno Stato membro; iv) dall'applicazione di un'aliquota uniforme di prelievo alla somma dell'Reddito Nazionale Lordo di tutti gli Stati membri.

⁵³ Si veda la relazione COLAF 2023, *cit.*, vol I, Tabella n. 10, p. 193.

⁵⁴ *Ibidem*, vol. I, Tabella n. 17, p. 199.

⁵⁵ *Ibidem*, vol. I, Tabella n. 22, p. 203 e Tabella n. 23, p. 204.

tendenza era in crescita rispetto alle rilevazioni precedenti – sia alle misure gradualmente adottate al fine di prevenire e limitare le irregolarità e le frodi. Del resto, lo stesso Parlamento europeo ha evidenziato che il numero di irregolarità individuate e segnalate come fraudolente è indicativo solo della capacità dei singoli Stati membri di intercettare le potenziali frodi e non è certo un indicatore del livello di diffusione delle frodi nel singolo Stato; detto in altri termini, e parafrasando il c.d. paradosso di Trocadero⁵⁶, più si perseguono le frodi comunitarie, maggiore è la percezione del fenomeno.

Ad ogni modo, i dati qui esposti non sono direttamente sommabili né comparabili in termini assoluti con quelli relativi all'azione di EPPO illustrati nel paragrafo precedente, poiché rilevano fenomeni di natura diversa: mentre le statistiche della Procura europea misurano le indagini penali effettivamente avviate, quelle del COLAF comprendono l'intero novero delle irregolarità segnalate, incluse quelle di natura meramente amministrativa e quelle che non sfociano in un procedimento penale di competenza di EPPO. Il loro confronto resta comunque utile in chiave descrittiva, perché consente di apprezzare quale porzione del fenomeno complessivo intercettato dal COLAF trovi effettivo sbocco nell'azione della Procura europea.

3. Le principali fattispecie di reato strumentali alla commissione di frodi PAC⁵⁷.

L'incremento dei risultati dell'azione della Procura europea ha riguardato anche gli ambiti in cui sono emerse fattispecie penali indissolubilmente connesse ad un reato PIF: secondo quanto riportato nel rapporto annuale 2024⁵⁸, nei 808 casi registrati (quasi il 13% del totale) il reato indissolubilmente connesso più comune è stato quello concernente la falsità che solitamente accompagna i reati di frode connessa agli appalti di opere pubbliche commessi mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti. Va rilevato che il reato di falsità si riscontra anche nei casi di frode a danno del gettito IVA e di altri tributi armonizzati (come, ad esempio, la tariffa doganale): in alcuni casi, infatti, la frode in materia di IVA che comporta un danno inferiore a 10 milioni di euro è oggetto di indagine in quanto reato indissolubilmente connesso al contrabbando⁵⁹, poiché i due tipi di condotta sono spesso perpetrati attraverso gli stessi atti.

⁵⁶ Il paradosso di Trocadero è stato originariamente espresso in materia di contrasto alla corruzione nei seguenti termini: *“più si perseguono i fenomeni corruttivi sul piano della prevenzione e le fattispecie di reato sul piano della repressione, maggiore è la percezione del fenomeno”*. Una sua citazione è rinvenibile in R. CANTONE – E. CARLONI, *Percezione della corruzione e politiche anticorruzione*, in *Dir. pen. cont.*, 18 febbraio 2019.

⁵⁷ Il presente capitolo è tributario dei risultati raccolti in seno al Centro di eccellenza Jean Monnet, finanziato dalla Commissione europea e costituito presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università Bicocca di Milano, *EPPO: A New Frontier In Integration – EPPONFI*, ed in particolare del sottocomitato *Agricultural and Environmental Frauds* che monitora le attività di EPPO proprio nel settore delle frodi PAC e dei reati ambientali.

⁵⁸ Si veda la relazione annuale 2024 della Procura europea, cit., p. 69.

⁵⁹ I reati di contrabbando sono oggi organicamente disciplinati dalle disposizioni nazionali complementari

Meno ricorrenti in termini numerici, ma più significative in termini economici assoluti, sono però le connessioni con i reati associativi di stampo mafioso e con i reati ambientali.

Come abbiamo visto, EPPO ha la potestà di esercitare la propria competenza anche nei riguardi di condotte criminose indissolubilmente connesse a reati PIF quando questi ultimi sono suscettibili di determinare una sanzione più severa. Nel caso in cui, invece, i reati connessi abbiano una pena edittale più severa rispetto ai reati PIF, l'art. 25 § 3, lett. a) del regolamento EPPO impone alla Procura europea di rimettere senza indebito ritardo alle procure nazionali le indagini: è il caso, quest'ultimo, che si potrebbe verificare qualora emergano condotte di criminalità organizzata di stampo mafioso finalizzate alla commissione di reati PIF, in quanto le prime hanno solitamente una pena edittale di gran lunga superiore alle seconde.

Tuttavia, l'ultimo periodo della norma appena citata prevede, come abbiamo visto in introduzione, un'eccezione a questo principio generale qualora il reato indissolubilmente connesso più grave sia stato strumentale alla commissione del reato rientrante nel campo di applicazione della competenza materiale di EPPO. Al fine di identificare in concreto quali possano essere, all'interno della categoria dei reati indissolubilmente connessi, quelli strumentali alla commissione del reato direttamente lesivo degli interessi finanziari è possibile ricorrere al considerando 56 del regolamento EPPO che chiarisce la portata di questa eccezione: *“l'EPPO dovrebbe avere il diritto di esercitare competenza anche nei casi di reati indissolubilmente connessi in cui il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione non sia prevalente in termini di livello delle sanzioni, ma l'altro reato indissolubilmente connesso sia ritenuto di carattere accessorio poiché meramente strumentale al reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione, in particolare qualora tale altro reato sia stato commesso principalmente al fine di creare le condizioni per commettere il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione, come un reato strettamente finalizzato a procurarsi i mezzi materiali o giuridici per commettere il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione o per assicurarsi il relativo profitto o prodotto”*⁶⁰

È stato, tuttavia, autorevolmente rilevato che proprio questo *“articolo 25, paragrafo 3, del regolamento EPPO, che tratta in maggiore dettaglio l'esercizio della competenza dell'EPPO in caso di reati non PIF indissolubilmente legati a reati PIF, solleva questioni giuridiche e pratiche e richiede un'ulteriore razionalizzazione ai fini di un utilizzo efficace del quadro giuridico dell'EPPO [invitando] la Commissione a proporre soluzioni adeguate*

al codice doganale dell'Unione contenute nel d.lgs. 26 settembre 2024, n. 141, il cui art. 27 prevede espressamente come l'imposta sul valore aggiunto gravante sui beni importati costituisca a tutti gli effetti diritto di confine; per un approfondimento della riforma dei reati di contrabbando si rinvia, volendo, a S. BOLIS, *Il rivisitato reato di contrabbando e le altre fattispecie delittuose previste dal d.lgs. n. 141/2024*, in *Diritto Penale Economia e Impresa*, 1/2025, p. 33 ss.

⁶⁰ Per un approfondimento, si veda G. DE AMICIS, *“Competenza” e funzionamento della Procura europea*, cit., p. 6.

nell'ambito della prossima revisione del regolamento EPPO al fine di rafforzare la capacità dell'EPPO di indagare sulla criminalità organizzata transfrontaliera"⁶¹.

Del resto, l'azione investigativa della Procura europea ha incontrovertibilmente rilevato la crescente presenza di gruppi della criminalità organizzata dietro ai casi di frode transfrontaliera di maggior rilievo. Oltretutto questa presenza non è per niente occasionale in quanto l'entità delle frodi a danno degli interessi finanziari dell'Unione può spiegarsi soltanto con un forte coinvolgimento di gruppi della criminalità organizzata dediti alla commissione di reati gravi⁶².

3.1. I reati associativi di stampo mafioso.

Già dagli anni novanta l'Unione europea aveva collocato il tema della criminalità organizzata come una delle direttrici prioritarie del proprio intervento nel campo della giustizia penale per contrastare l'allarmante globalizzazione dei mercati illeciti e della finanziarizzazione dell'economia criminale⁶³; è stato solo nel 2021, però, che la Commissione UE ha adottato una precisa strategia⁶⁴ per impedire che la criminalità organizzata – che ormai gestisce introiti per circa 139 miliardi di euro, ovvero quasi l'1% del PIL dell'Unione⁶⁵ – si rafforzi ancor di più con i proventi dei reati commessi a danno del bilancio UE.

La necessità di approntare un'azione coordinata a livello unionale si è imposta dalla considerazione che la criminalità organizzata internazionale, pur presentando diverse declinazioni nel modo di strutturare i propri vertici di promozione e di direzione⁶⁶, è caratterizzata dall'avere costituito una rete relazionale in cui diversi gruppi e individui cooperano sistematicamente all'interno di *cluster* associativi elastici e fluidi; proprio la capacità dei gruppi criminali di creare legami tra di loro compromette gli

⁶¹ Così testualmente al § 91 della risoluzione del Parlamento europeo del 6 maggio 2025 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea – lotta contro la frode – relazione annuale 2023 (2024/2083(INI).

⁶² Sull'incidenza delle organizzazioni criminali incentrate sulla commissione di reati PIF si veda la risoluzione del Parlamento europeo del 6 maggio, *cit.*, § 16.

⁶³ Per un approfondimento del tema si vedano i lavori del Tavolo XV, Mafie e Europa, degli Stati Generali della lotta alle Mafie che si sono svolti tra la fine del 2016 e il 2017, costituito con D.M. 20 settembre 2016 e coordinato dalla prof.ssa A.M. Maugeri. I lavori sono stati pubblicati, oltre che sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia, anche in *Dir. pen. cont.*, 5 aprile 2019.

⁶⁴ Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dal titolo *Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025*, COM(2021) 170 *final*, 14 aprile 2021.

⁶⁵ I dati, riferiti al 2019, sono contenuti nel rapporto finale di S. HULME – E. DISLEY – E. L. BLONDES, *Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in legitimate businesses*, marzo 2021, DR0221244ENN, edito a cura della DG Migrazione e Affari interni della Commissione UE.

⁶⁶ È stato rilevato che i gruppi di criminalità organizzata sono strutturati nel 60% dei casi in reti elastiche mentre nel rimanente 40% dei casi in modo strettamente gerarchico; il 65% di tali gruppi è composta da membri provenienti da più di una nazionalità ed il 70% di essi sono attivi in più di tre Stati. Sulle statistiche relative alla operatività globale delle mafie si vedano la relazione del *Serious and Organised Crime Threat Assessment* di Europol (EU-SOCTA) 2021, p. 18 ss., nonché F. SPIEZIA, *La lotta alla criminalità organizzata fuori dai confini nazionali*, in *Sistema penale*, 20 luglio 2022.

sforzi delle autorità di contrasto, poiché ogni segmento della catena criminale può essere facilmente sostituito in caso di sua incapacitazione. In questo contesto, è dunque fondamentale intensificare lo smantellamento delle strutture della criminalità organizzata, concentrandosi sui gruppi che rappresentano un rischio maggiore per la sicurezza dell'Europa e sugli individui posti ai vertici delle organizzazioni criminali. A tal fine alcuni Stati membri hanno istituito strutture a livello nazionale o organismi specializzati all'interno dei servizi di contrasto e del sistema giudiziario per la lotta alle organizzazioni di stampo mafioso. Tali esperienze – e tra queste, quella italiana è probabilmente la più avanzata, non a caso posta come possibile modello per analoghe strutture a livello unionale⁶⁷ – si sono dimostrate particolarmente efficaci nello stimolare un approccio strategico che promuova gli sforzi tesi allo smantellamento delle infrastrutture criminali.

Il quadro appena descritto è stato ben riassunto dalla stessa Procuratrice capo europea in una intervista⁶⁸ ove ha detto che *“nell’Unione europea il mercato illecito della droga vale circa 30 miliardi di euro, mentre le frodi Iva ammontano a oltre 50 miliardi. Mi chiedo, se i delinquenti uccidono per 30 miliardi cosa faranno per 50 miliardi? Vorrei che tutti capissero che la criminalità dei colletti bianchi e quella finanziaria non sono un fenomeno di nicchia, “mite”, ma sono al centro delle attività illecite e spesso causano violenza. Abbiamo visto potenti organizzazioni malavitose investire nelle frodi Iva perché non solo sono molto redditizie, ma permettono anche di riciclare i proventi di altri reati. Le conseguenze sono ormai visibili”*.

Gli attuali strumenti di contrasto, però, possono non bastare in quanto manca un’armonizzazione delle normative nazionali in materia di criminalità organizzata; è dunque ormai indifferibile l’introduzione di una nuova definizione comune di criminalità organizzata che riveda la decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio relativa alla lotta contro la criminalità organizzata per contrastare il dilagare della criminalità organizzata nel compimento di attività transfrontaliere illegali in settori che ledono gli interessi finanziari dell’Unione⁶⁹.

Ad ogni modo, fin dalle sue prime indagini la Procura europea si è imposta quale protagonista nel contrasto dei fenomeni criminali che non si fermano ai confini degli Stati e oggi, a distanza di pochi anni dalla sua costituzione, i risultati raggiunti in questo settore sono di tutto rispetto: alla fine del 2024, ben 385 (dunque, quasi il 6% del totale)

⁶⁷ L’esperienza italiana nel contrasto alle mafie ha portato alla creazione di strutture come la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, sul piano inquirente, e la Direzione Investigativa Antimafia, su quello investigativo; tali organi costituiscono un valido modello di studio per la creazione di analoghe strutture europee di contrasto alla criminalità organizzata. Per un approfondimento si veda M. ROMANELLI, *Criminalità organizzata e terrorismo: la circolazione dei modelli criminali e degli strumenti di contrasto*, in *Sistema penale*, 20 dicembre 2019; sul tema dell’influenza sul diritto unionale dell’esperienza italiana nella lotta alle mafie mediante la neutralizzazione economica del profitto del reato si veda A. BALSAMO, *L’impatto sulla normativa nazionale antimafia della direttiva (UE) 2024/1260 del 24 aprile 2024, riguardante il recupero e la confisca dei beni*, in *Sistema penale*, 5 novembre 2024 nonché, volendo, S. BOLIS, *La confisca senza condanna nel diritto vivente*, Torino, 2024, ed in particolare p. 193 ss.

⁶⁸ Così in A. GIAMBARTOLOMEI, *La procuratrice europea Kövesi: “Dietro le frodi all’Ue, abbiamo scoperto un nuovo continente del crimine”*, in *La via libera*, 1° settembre 2025.

⁶⁹ Un’esortazione in tal senso è rinvenibile nella soluzione del Parlamento europeo del 6 maggio, *cit.*, § 17.

dei reati oggetto di indagine da parte di EPPO riguardava proprio condotte connesse ad associazioni a delinquere transnazionali dedite alla commissione di uno qualsiasi dei reati PIF.

Il dato trova ulteriore conferma, sotto il profilo dell'impatto finanziario, nell'ultimo Rapporto annuale di EPPO relativo al 2025, secondo cui le indagini per il reato di partecipazione ad un'organizzazione criminale incidono per il 22,23% sul danno complessivo stimato in tutti i procedimenti pendenti dinanzi alla Procura europea; all'interno di tale quota, la sola frode alle entrate (IVA e dazi doganali) rappresenta l'86,66% del danno riconducibile alla criminalità organizzata, a riprova della capacità di tali organizzazioni di aggredire il bilancio unionale attraverso schemi fraudolenti di rilevante impatto finanziario⁷⁰.

Ma vi è da dire che nei reati contro gli interessi finanziari dell'Unione non è coinvolta solo la criminalità organizzata comune – quella, per intendersi, che rientra a pieno titolo nella decisione quadro 2008/841/GAI⁷¹ e che rappresenta un fenomeno non solo italiano⁷² – ma anche quella di stampo mafioso: proprio le più recenti indagini di EPPO hanno fatto emergere il coinvolgimento delle mafie nostrane nei settori delle frodi IVA (operazione *Moby Dick*⁷³), delle frodi ai contributi UE (operazione *Final Toast*⁷⁴) ed anche delle frodi PAC⁷⁵.

⁷⁰ Il dato è tratto dalla sezione “*In Focus – Organised crime*” del rapporto annuale 2025 di EPPO, *cit.*

⁷¹ Si veda *supra*, nota 17.

⁷² Il riscontro che il fenomeno non riguardi solo la criminalità organizzata di matrice italiana si rileva nell'operazione *Opekepe* condotta da EPPO nei confronti di un'organizzazione criminale attiva in Grecia – con 37 arresti e un'operatività risalente almeno al 2018 – che ha sfruttato le lacune procedurali nella presentazione delle domande di aiuto uniche per conseguire indebitamente sovvenzioni PAC mediante dichiarazioni false su terreni e capi di bestiame, riciclando poi i proventi illeciti attraverso una pluralità di conti correnti. Sul punto si veda il comunicato stampa EPPO, Greece: *EPPO arrests 37 members of organised criminal group involved in large-scale agricultural funding fraud and money laundering*, del 22 ottobre 2025 consultabile sul sito istituzionale della Procura europea.

⁷³ I risultati dell'operazione *Moby Dick* sono stati diffusi con il comunicato stampa di EPPO del 14 novembre 2024 e sono stati ripresi, data la loro importanza, anche nella relazione annuale 2024, *cit.*, p. 68; l'indagine ha riguardato una frode IVA da circa 520 milioni di euro ed è stata diretta dagli Uffici EPPO di Milano e Palermo nei confronti di 195 indagati (43 dei quali destinatari di misure cautelari personali), di oltre 400 aziende stabilite in Bulgaria, Cechia, Cipro, Croazia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Slovacchia e Spagna, nonché in paesi terzi.

⁷⁴ I risultati dell'operazione *Final Toast* sono stati diffusi con il comunicato stampa di EPPO del 27 febbraio 2024; l'operazione, diretta dall'ufficio EPPO di Palermo, riguardava ipotesi di reato di frodi ai contributi UE e frodi IVA per un totale di 10 milioni di euro nei confronti di 17 persone, 10 delle quali tratte in arresto. Il capo di quest'associazione a delinquere è risultato essere il figlio di un membro del clan mafioso siciliano dei Santapaola.

⁷⁵ La DIA ha condotto diverse operazioni in materia di frodi PAC, sotto la direzione di EPPO. Le più significative hanno riguardato: un'indagine della DIA di Catania, pubblicizzata con comunicato stampa del 15 novembre 2023, riguardante una frode di 900.000 euro al Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) perpetrata da 16 indagati, di cui 7 arrestati; un'indagine della DIA di Caltanissetta, pubblicizzata con comunicato stampa del 18 aprile 2025, riguardante una frode di 700.000 euro ai danni dell'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA) e dell'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA), perpetrata da 4 indagati, di cui 2 arrestati.

Come ha acutamente rilevato il COLAF, *“l’esperienza investigativa maturata negli anni rivela, infatti, come le mafie abbiano da tempo adottato una strategia di silente infiltrazione economica, anche per facilitare le indispensabili operazioni di riciclaggio dei capitali acquisiti illecitamente con le tradizionali attività criminali. Questa azione di ‘inabissamento’ dei sodalizi mafiosi è stata affinata mediante tentativi dei clan non solo di influenzare le procedure di affidamento delle gare pubbliche, ma anche in qualche caso di ottenere fraudolentemente finanziamenti pubblici sia nazionali, sia europei”*⁷⁶.

Del resto, anche la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie ha registrato, nella sua ultima relazione risalente al 2022, numerosi casi di infiltrazione nell’economia in generale e nei reati ambientali e delle frodi PAC⁷⁷ in particolare. A riprova di quanto appena detto, nell’operazione *Nebrodi – Frontiera* è stato rilevato come *“la compagine rurale mafiosa si è evoluta allargando gli interessi ai finanziamenti dell’Unione Europea, ai fondi per le riqualificazioni del territorio, alle sovvenzioni all’agricoltura e agli appalti pubblici di opere strategiche (...)”*⁷⁸.

Ma è stata solo l’incisività investigativa di EPPO che ha consentito di rilevare l’influenza della mafia italiana nelle attività criminali compiute in Paesi ove nemmeno esiste una fattispecie penale assimilabile al nostro 416 *bis* c.p.⁷⁹: è così, infatti, che sono state rilevate le infiltrazioni mafiose in Romania⁸⁰, Bulgaria e Germania⁸¹.

Va rilevato che solo le captazioni di conversazioni telefoniche e tra presenti – esperibili solo per i delitti più gravi, in conformità all’art. 266 c.p.p. – consentono di

⁷⁶ Si veda la relazione COLAF 2023, *cit.*, vol II, p. 16.

⁷⁷ Si veda la relazione conclusiva per la XVIII Legislatura della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere, approvata nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022; si vedano in particolare: la relazione del Prefetto di Palermo concernente l’infiltrazione nel settore dei rifiuti e dell’agricoltura, vol. I – p. 49; l’approfondimento sull’accaparramento dei finanziamenti europei all’agricoltura nel Parco dei Nebrodi, vol. I – p. 107; l’operazione *Piazza Pulita* inerente all’infiltrazione della *società foggiana* nelle aziende pubbliche preposte alla raccolta e al trasporto di rifiuti, vol. III – p. 1378.

⁷⁸ *Ibidem*, vol. I – p. 115 ss.

⁷⁹ Il reato di “associazione di tipo mafioso anche straniera” appartiene al diritto penale d’eccezione, spesso influenzato anche dalla decretazione d’urgenza; sul tema si veda M. DONINI, *Mafia e terrorismo come “parte generale” del diritto penale. Il problema della normalizzazione del diritto di eccezione, tra identità costituzionale e riserva di codice*, in *Discrimen*, 30 maggio 2019. Per una disamina sui riflessi che le condotte associative di stampo mafioso possono riverberare in altri Stati si veda A. APOLLONIO, *Il metodo mafioso nello spazio transfrontaliero*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 1/2018, p. 10 ss.

⁸⁰ Si vedano i comunicati diffusi dall’ufficio stampa di EPPO in data 30 giugno 2025 ed in data 30 luglio 2024 con riferimento ad indagini svolte dal desk rumeno. Il primo caso riguarda una gara d’appalto finanziata dal Programma Operativo Grandi Infrastrutture (LIOP) 2014-2020 e dal Programma di Sviluppo Sostenibile (SDP) 2021-2027 per la costruzione e alla ristrutturazione di sistemi di distribuzione dell’acqua potabile e di fognature hanno partecipato tre consorzi italiani, destinatari di provvedimenti di interdizione antimafia dalle autorità italiane, causando un danno stimato in oltre 100 milioni di euro; il secondo caso concerne una frode da 4,3 milioni di euro a danno del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e del Programma operativo regionale.

⁸¹ Si veda il comunicato diffuso dall’ufficio stampa di EPPO in data 20 ottobre 2021 con riferimento ad indagini svolte dai desk italiano, bulgaro e tedesco in materia di frodi carosello. È significativo constatare come in questa attività – che costituisce il primo risultato operativo conseguito dalla procura europea dalla data della sua costituzione – ben tre dei dieci indagati avessero contatti con la ‘ndrangheta ed operassero,

acquisire fonti di prova atte a supporto la presenza di elementi sintomatici del metodo mafioso. Solo ricorrendo a tali tecniche di indagine così invasive EPPO ha potuto rilevare, ad esempio, come il metodo di mediazione e composizione delle vicende economiche utilizzato anche in talune frodi carosello mutua, nella realtà delle cose, le modalità di azione delle organizzazioni di stampo mafioso al fine di ottenere un clima di assoggettamento tipico di tali strutture delinquenziali⁸².

Sul piano del coordinamento investigativo, un passo significativo è stato compiuto con il nuovo Protocollo d'intesa tra la Procura europea, la Procura generale presso la Corte di cassazione e la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, sottoscritto a Roma il 23 giugno 2026⁸³ e destinato a sostituire integralmente l'originario protocollo bilaterale EPPO-DNA del 24 maggio 2021. Il nuovo testo, assai più articolato del precedente, disciplina: *i*) lo scambio di informazioni e la consultazione preventiva tra le Parti; *ii*) il coordinamento investigativo, ivi compreso, quando EPPO eserciti la propria competenza ai sensi dell'art. 22 § 2 del regolamento per i reati di partecipazione a un'associazione criminale connessi a reati PIF, un diritto di accesso, su richiesta motivata, alle informazioni contenute nella banca dati SIDDA-SIDNA; *iii*) il compimento di atti d'indagine congiunti, incluse le richieste congiunte di intercettazione, la raccolta coordinata delle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia e una procedura strutturata per la risoluzione dei contrasti di competenza, nella quale il Procuratore generale della Cassazione decide ai sensi dell'art. 25 § 6 del regolamento, previo parere della DNA reso ex art. 54-ter c.p.p.

Sotto il profilo che qui interessa, l'art. 2 del Protocollo introduce un meccanismo di comunicazione reciproca che si avvicina sensibilmente all'obbligo – e non alla mera facoltà – innanzi auspicato: qualora, nel verificare le informazioni pervenute ai sensi degli artt. 24 o 27 del regolamento, emergano ragionevoli motivi per ritenere commesso un reato di partecipazione a un'associazione criminale rientrante nella competenza per connessione dell'EPPO, quest'ultima è tenuta a contattare la Distrettuale competente e la DNA prima di esercitare la propria competenza, e un dovere analogo di interlocuzione grava, in senso inverso, sulle Distrettuali che vengano a conoscenza di fatti di competenza di EPPO. Resta, nondimeno, affidata alla sede pattizia – e non a una fonte di rango legislativo – la disciplina di un profilo così delicato che incide direttamente sull'esercizio della funzione giurisdizionale: circostanza che espone il meccanismo a un margine di precarietà, dal momento che l'accordo può essere modificato in qualsiasi momento con il solo consenso reciproco delle parti, ed a cui un intervento normativo

⁸² A tal proposito, è di grande interesse la lettura di Cass. pen., Sez. II, sent. 26 giugno 2025 – 7 agosto 2025, n. 29359 ove, al § 7 in fatto, si apprende come le intercettazioni disposte da EPPO siano state in grado di rilevare i seguenti indicatori sintomatici del metodo mafioso: le minacce rivolte a soggetti non allineati al controllo del clan; il ricorso sistematico all'evocazione della vicinanza al sodalizio camorristico; l'uso del metodo intimidatorio per comporre controversie tra privati e rafforzare il controllo su attività economiche illecite (del tutto peculiare, ad esempio, la seguente locuzione intercettata: "*chi è amico* [scilicet: dei clan] *risolve tutto amichevolmente, chi è nemico, invece, affronta un esercito*").

⁸³ La Procura Generale presso la Corte di Cassazione ne ha divulgato il testo a mezzo comunicato stampa in data 24 giugno 2026.

strutturale, quale quello più volte auspicato nel presente lavoro, sarebbe invece in grado di ovviare.

3.2. I reati ambientali.

Nell'ottobre 2020, la Conferenza organizzata a Vienna per il ventennale della Convenzione ONU sulla criminalità organizzata transnazionale si è conclusa con l'adozione della risoluzione 10/6 contenente, tra l'altro, l'impegno dei Paesi membri a inserire i delitti che colpiscono l'ambiente, almeno nelle forme più gravi, tra i reati rientranti nell'ambito di applicazione della stessa Convenzione di Palermo⁸⁴. In quella sede ha così trovato così piena valorizzazione, anche a livello sovranazionale, il legame essenziale intercorrente tra la maggior parte dei gravi reati contro l'ambiente e le organizzazioni criminali che operano su scala transnazionale⁸⁵; detto in altri termini, gli Stati parte hanno preso atto che i crimini che colpiscono l'ambiente altro non sono che alcune delle attività criminali transnazionali più redditizie.

Già le indagini condotte dalle Autorità nazionali di contrasto avevano fatto emergere in diverse occasioni come le più rilevanti frodi in danno della PAC siano compiute da associazioni a delinquere di stampo mafioso; inoltre, poiché solitamente le associazioni mafiose sono dedite anche ad ulteriori condotte delittuose che incidono sul contesto agricolo, come l'illecito smaltimento di rifiuti⁸⁶, è opportuno che le indagini vengano estese anche ai reati ambientali. Dunque, ove commessi dalla medesima organizzazione, i reati ambientali potrebbero porsi in un rapporto di indissolubile connessione con le frodi agli aiuti all'agricoltura e pertanto rientrare nell'ambito di competenza di EPPO.

Una particolare riflessione deve essere a questo punto riservata al fatto che sia le Frodi PAC sia i reati ambientali possono rientrare a pieno titolo tra i reati fine di

⁸⁴ La Convenzione di Palermo ed i suoi protocolli, adottati il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001, rappresentano una pietra miliare del contrasto alla criminalità organizzata transnazionale; il trattato multilaterale è stato ratificato da 188 Stati del mondo, tra cui l'Italia con l. 16 marzo 2006, n. 146. Per un approfondimento, si vedano A. BALSAMO – A. MATTARELLA – R. TARTAGLIA, *La convenzione di Palermo: il futuro della lotta alla criminalità organizzata transnazionale*, Torino, 2020 e A. BALSAMO, *Il contrasto internazionale alla dimensione economica della criminalità organizzata: dall'impegno di Gaetano Costa alla "Risoluzione Falcone" delle Nazioni Unite*, in *Sistema penale*, 12 novembre 2020; più recentemente, F. BASILE – G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, Milano, 2024, in particolare p. 487 ss.

⁸⁵ Per un approfondimento si veda A. BALSAMO – A. MATTARELLA, *Criminalità organizzata: le nuove prospettive della normativa europea*, in *Sistema penale*, 2/2021, p. 35 ss.

⁸⁶ Il legislatore italiano ha individuato – a mezzo dell'art. 1, co. 53, l. 6 novembre 2012, n. 190 – le attività maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa; tra queste vi sono proprio i "servizi ambientali, comprese le attività di raccolta, di trasporto nazionale e transfrontaliero, anche per conto di terzi, di trattamento e di smaltimento dei rifiuti, nonché le attività di risanamento e di bonifica e gli altri servizi connessi alla gestione dei rifiuti". A conferma di ciò si veda, in ultimo, la relazione conclusiva sull'attività svolta nella XVIII legislatura dalla Commissione parlamentare italiana di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, Senato della Repubblica, 15 settembre 2022.

un'organizzazione a delinquere in quanto entrambi sono delitti a matrice finanziaria⁸⁷, nel senso che sono tutti accomunati dalla finalità di conseguire ingenti profitti illeciti, mediante il conseguimento di un ricavo patrimoniale diretto ovvero di vantaggi di altra natura, come il risparmio delle spese per lo smaltimento⁸⁸. Come le indagini di EPPO hanno già dimostrato⁸⁹, tanto più i proventi illeciti sono ingenti quanto più sofisticate devono essere le tecniche per il loro riciclaggio ed il successivo reimpiego nell'economia legale da parte delle consorterie criminali.

Il giro di affari lecito legato alla filiera della gestione dei rifiuti è in costante crescita: è stato calcolato che, nell'ambito dei soli Paesi dell'Unione, i ricavi legati a tale attività sono superiori ai 100 miliardi di euro, con un incremento sia del volume di rifiuti (sia pericolosi che non pericolosi) sia dell'estensione delle aree territoriali coinvolte⁹⁰. Si è ipotizzato che il commercio e lo smaltimento illegali di rifiuti pericolosi abbiano un valore complessivo oscillante tra 10 e 12 miliardi di euro l'anno e che, nell'ambito di tali importi, una cifra annuale tra 1 e 2 miliardi di euro sia appannaggio delle organizzazioni criminali dedite al traffico di rifiuti tossici⁹¹. Così definito, il traffico illecito di rifiuti è un fenomeno strettamente correlato all'economia legale ma che trae beneficio dalla significativa riduzione dei costi dovuta all'offerta di smaltimento "fittizio" da parte delle consorterie criminose; anche in questo settore, dunque, la libera concorrenza viene pregiudicata e le imprese corrette scoraggiate, quando non addirittura allettate a compiere condotte illecite.

La particolare situazione italiana ha nel tempo ispirato il Legislatore interno ad adottare una disciplina repressiva – sia sul piano sostanziale che processuale – particolarmente rigida, che prevede la comminazione di sanzioni severe ed il ricorso agli strumenti tipici del contrasto alle mafie. Nello specifico, la fattispecie criminosa di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti", oggi disciplinata all'art. 452

⁸⁷ Il traffico illecito di rifiuti è un reato di natura finanziaria la cui commissione altera la concorrenza leale nel settore dello smaltimento dei rifiuti; sul punto si veda la relazione del *Serious and Organised Crime Threat Assessment* di Europol (EU-SOCTA) 2025, p. 5.

⁸⁸ Si veda Cass., Sez. III, sent. 11 ottobre 2023 – 29 gennaio 2024, n. 3416 secondo cui ai fini della integrazione del delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti "è altresì necessario il dolo specifico del fine di conseguire un ingiusto profitto. Il profitto costituisce la causa del delitto, il movente tipizzato della condotta che qualifica il fatto come reato o lo diversifica da altre fattispecie criminose (...) può consistere anche in qualsiasi utilità, incremento o vantaggio patrimoniale, anche a carattere non strettamente Economico (...) può consistere anche in un risparmio di spesa".

⁸⁹ Il riciclaggio dei proventi di delitti di competenza di EPPO è stato rilevato, nel corso del 2022, in 116 casi diversi, secondo il 34th *Annual Report on the Protection of the European Union's financial interests and the Fight against fraud*, 2022, p. 17.

⁹⁰ Si veda il Report 2012 della *European Environment Agency* (EEA) nonché il lavoro tratto dal progetto BlockWaste condotto dalla Tilburg University e finanziato dalla Commissione europea di I. SAHRAMAKI – S. FAVARIN – S. MEHLBAUM – E.U. SAVONA – A. SPAPENS – T. KANKAANRANTA, *Crime Script Analysis of Illicit Cross-border Waste Trafficking*.

⁹¹ Per un approfondimento si veda H.J. ALBRECHT, *The Extent of the Environmental Crime. A European Perspective*, in F. Comnte – L. Kramer (editors), *Environmental Crime in Europe: Rules of Sanctions*, Europa Law Publishing, Amsterdam, 2004, p. 91.

quaterdecies c.p.⁹², è infatti inclusa nella competenza materiale della procura antimafia ai sensi dell'art. 51 co. 3 bis c.p.p.

La condotta materiale di tale reato consiste, alternativamente, nel cedere, ricevere, trasportare, esportare, importare o comunque gestire abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti. Tali condotte non sono sufficienti a integrare la fattispecie delittuosa in quanto è necessario che esse siano realizzate con più operazioni ovvero attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative. In assenza di tali requisiti la condotta del cedere, ricevere, trasportare, esportare, importare o comunque gestire abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti non integra il delitto in questione, bensì, più semplicemente, le varie ipotesi contravvenzionali previste dal testo unico ambientale⁹³, eventualmente nella forma del reato continuato.

Per essere attratti nell'alveo dell'art. 452 *quaterdecies* c.p. è sufficiente che anche una sola delle fasi di gestione dei rifiuti avvenga in forma organizzata, in quanto, come detto, la norma incriminatrice indica in forma alternativa le varie condotte che, nell'ambito del ciclo di gestione, possono assumere rilievo penale.

Il requisito dell'allestimento di mezzi richiede, invece, la necessaria predisposizione di una, pur rudimentale, organizzazione professionale di mezzi e capitali, che sia in grado di gestire ingenti quantitativi di rifiuti in modo continuativo. Non si richiede, tuttavia, l'esistenza di una struttura operante in modo esclusivamente illecito, ben potendo l'attività criminosa essere inserita in un contesto comprendente anche operazioni commerciali riguardanti i rifiuti svolte con modalità lecite.

Vero è che taluno ha ritenuto che questa norma sia sovrastimata nella sua concreta applicazione in quanto *“la prassi giurisprudenziale ha sovente dimostrato come l'ambito di applicabilità dell'ipotesi in commento è ben lontana, nella normalità dei casi, dal contesto mafioso, rivolgendosi prevalentemente al settore della criminalità economica e di impresa”*⁹⁴, ma in tempi più recenti la Suprema Corte ha ben rilevato, invece, come il suo scopo *“risponde all'esigenza di prevenire e reprimere il fenomeno delle c.d. ecomafie, non necessariamente realizzato in forma associata”*⁹⁵.

⁹² La norma prevede pene molto severe: *“chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti è punito con la reclusione da uno a sei anni. Se si tratta di rifiuti ad alta radioattività si applica la pena della reclusione da tre a otto anni”*. Sono inoltre previste delle aggravanti ad effetto speciale quando: i) dal fatto deriva pericolo per la vita o per la incolumità delle persone ovvero pericolo di compromissione o deterioramento delle acque, dell'aria, di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo oppure di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna; ii) il fatto è commesso in siti contaminati o potenzialmente contaminati ai sensi dell'art. 240 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, o comunque sulle strade di accesso ai predetti siti e relative pertinenze.

⁹³ Il testo unico è contenuto nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, rubricato *Norme in materia ambientale*.

⁹⁴ Per un approfondimento si veda R. E. OMODEI, *Spunti di riflessione in materia di reati di gestione e traffico di rifiuti. Le necessità di un ripensamento normativo*, in *Sistema penale*, 5/2023, p. 37 ss.

⁹⁵ Così in Corte cass., Sez. III, sent. 24 settembre 2025 – 20 ottobre 2025, n. 34182 e Corte cass., Sez. III, sent. 15 maggio 2024 – 19 settembre 2024, n. 35108.

4. Il ruolo di EPPO a seguito della riforma della tutela penale dell'ambiente operata dalla direttiva 2024/1203/UE.

Lo stimolo ad estendere la competenza materiale della Procura europea anche ai reati ambientali è inizialmente partito dalla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo che – con il parere (2020/2027-INI) del 16 dicembre 2020 destinato alla Commissione giuridica sulla responsabilità delle imprese per i danni ambientali – ha invitato la Commissione europea ad esaminare la possibilità di estendere il mandato di EPPO per coprire i reati ambientali non appena la Procura europea avrebbe raggiunto la piena operatività.

La Commissione europea ha accolto il suggerimento offerto dalla Commissione LIBE prevedendo, già nel documento sulla Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata afferente al periodo 2021-2025, di modificare le allora vigenti direttive sulla tutela penale dell'ambiente⁹⁶; la consapevolezza della pericolosità della criminalità ambientale e dell'inefficacia degli odierni strumenti atti a fronteggiarla trova espressa conferma anche in una di poco successiva comunicazione della Commissione, preordinata alla formulazione della proposta di una nuova direttiva, nella quale viene riaffermata l'importanza del diritto penale nella lotta ai reati ambientali nell'UE⁹⁷, ma senza inizialmente ipotizzare alcun coinvolgimento di EPPO.

Anche il Parlamento riunito in seduta plenaria ha dato la propria voce in questo dialogo pubblicando, nel 20 maggio 2021, la *Risoluzione sulla responsabilità delle imprese per i danni ambientali*⁹⁸. Una voce forte ed autorevole, che, sottolineando l'elevato grado di offensività e la natura transnazionale di tali reati, aveva addirittura invitato la

⁹⁶ Si tratta della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente e della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Per l'intendimento a modificare le suddette direttive, si veda la Comunicazione della Commissione COM(2021) 170 *final*, cit., ed in particolare il paragrafo 2.2 rubricato *Risposta su misura a forme specifiche di criminalità*. Si veda anche il documento di lavoro della Commissione SWD(2020) 259 *final* in data 28 ottobre 2020, sulla valutazione della direttiva 2008/99/CE, ed in particolare il paragrafo rubricato *Involvement of organised crime in waste crime and wildlife crime*, p. 53. Sulla tutela dell'ambiente in ambito transnazionale, invece, si veda F. MUNARI – L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012; M. MONTINI, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, Milano, 2015; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020.

⁹⁷ Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 15 dicembre 2021, *Rafforzare la lotta alla criminalità ambientale*, Com(2021) 814 *final*.

⁹⁸ La risoluzione partiva dalle conclusioni e dalle raccomandazioni formulate nel progetto *European Union Action to Fight Environmental Crime* – EFFACE del marzo 2016; il progetto, finanziato dall'UE, aveva quale obiettivo la valutazione dei punti di forza e di debolezza, delle minacce e delle opportunità associati agli sforzi dell'UE nella lotta contro i reati ambientali ed aveva, quali *leading cases* di studio, proprio le esperienze investigative italiane in materia di "ecomafia" tra cui l'operazione condotta in Campania e nota come *Terra dei fuochi*. Su quest'ultimo tema è doveroso accennare al fatto che il Giudice di Strasburgo **ha rilevato** un fallimento sistemico da parte delle istituzioni preposte a governare il rischio connesso alla gestione dello smaltimento dei rifiuti, ritenute nel loro complesso insufficienti le norme penali atte a garantire tutele effettive ai cittadini. Sul tema di veda Corte EDU, Sez. I, sent. 19 ottobre 2023, causa n. 35648/10 (Locascia e altri c. Italia); per un commento di veda M. NICOLINI, *Azioni, omissioni e responsabilità dello Stato italiano nella gestione del drammatico problema della terra dei fuochi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1/2024, p. 367 ss.

Commissione a valutare la possibilità di includere i reati ambientali tra quelli di cui all'articolo 83 § 1, TfUE⁹⁹.

Successivamente, la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva sulla tutela penale dell'ambiente¹⁰⁰ il cui considerando n. 30 prevedeva espressamente EPPO quale attore facente parte delle catene di contrasto alle forme più gravi di ecoreati¹⁰¹. Proseguendo nell'iter legislativo ordinario, l'europarlamento ha potuto introdurre un emendamento volto ad estendere la competenza materiale della Procura europea ai reati ambientali in ragione della loro incidenza finanziaria sul bilancio. Il testo dell'emendamento merita di essere qui interamente riportato: *“tenuto conto dell'elevata incidenza finanziaria dei reati ambientali, del loro potenziale legame con altri reati finanziari gravi e della loro natura transfrontaliera, la Procura europea (EPPO) sarebbe nella posizione migliore per esercitare le proprie competenze in materia di reati ambientali più gravi con una dimensione transfrontaliera. Poiché attualmente le competenze dell'EPPO si limitano ai reati finanziari, la Commissione dovrebbe specificare in una relazione la possibilità di un'estensione delle competenze dell'EPPO, in cooperazione con Eurojust, ai reati ambientali transfrontalieri gravi nonché le modalità di tale estensione”*¹⁰².

Nonostante tutti questi buoni auspici, la versione finale della direttiva, adottata in data 11 aprile con il numero 2024/1203/UE, riporta un testo che – pur avendo il pregio di innovare la disciplina precedente con un approccio più sistematico, da taluni addirittura definito “olistico”¹⁰³ – ha raffreddato le aspettative di chi auspicava la nascita di un *EU Green Prosecutor*¹⁰⁴: non viene, infatti, più fatto alcun riferimento all'estensione

⁹⁹ Ovvero delle sfere di criminalità più gravi, che sono: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata. Sul tema si veda A. CORRERA, *La tutela penale dell'ambiente: luci e ombre della direttiva 2024/1203*, in *Quaderni AISDUE, Riv. quadr.*, Anticipazione fascicolo Convegno Forum AES del 5 e 6 dicembre 2024.

¹⁰⁰ La proposta di direttiva è contenuta nel documento COM(2021) 851 final, 2021/0422(COD) del 15 dicembre 2021; per un cui approfondimento si rinvia a B. ONOFRI, *Proposta per una direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale: nuove frontiere nella lotta ai crimini ambientali in Europa*, in *Sistema penale*, 5 luglio 2022.

¹⁰¹ Testualmente, il considerando n. 30 era così formulato: *“affinché il regime di contrasto sia efficace, integrato e coerente e includa misure di diritto amministrativo, civile e penale, gli Stati membri dovrebbero organizzare la cooperazione e la comunicazione interne tra tutti gli attori delle catene di contrasto amministrativa e penale e tra i soggetti che infliggono sanzioni repressive e correttive. Sulla base delle norme applicabili, gli Stati membri dovrebbero anche cooperare attraverso le agenzie dell'UE, in particolare Eurojust ed Europol, nonché con gli organi dell'UE, tra cui la Procura europea (EPPO) e l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), nei rispettivi settori di competenza”*. Per un approfondimento si veda F. MUNARI, *Public e Private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, in *I Post di AISDUE*, 1° gennaio 2023, p. 1 ss., spec. pp. 31-34.

¹⁰² Gli emendamenti dell'europarlamento citati sono consultabili in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0087_IT.html

¹⁰³ L'espressione è di M. MARQUES-BANQUE – I. HORTIGUELA BOLSA, *El tráfico ilegal de residuos plásticos en la Directiva europea relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal*, in *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 161, 18 novembre 2025, p. 26 ove, secondo gli autori, *“una de las novedades más significativas de la nueva Directiva es su enfoque holístico. Más allá de la descripción ampliada y perfeccionada y de los delitos y sanciones que los Estados miembros deben incorporar en sus legislaciones nacionales, la Directiva incluye un conjunto de disposiciones dedicadas a cuestiones de naturaleza muy diversa”*.

¹⁰⁴ Si veda il paragrafo 38 della risoluzione del Parlamento europeo, del 23 giugno 2022, sul disboscamento

della competenza materiale della Procura europea che viene semplicemente evocata quale soggetto agevolatore di una possibile cooperazione tra le autorità nazionali inquirenti nel caso in cui vengano commessi reati ambientali di natura transfrontaliera. Non solo: il considerando n. 63 e l'art. 20 della direttiva prevedono che EPPO renda obbligatoriamente la propria cooperazione, ma nel solo caso in cui l'autorità nazionale ritenga, a sua discrezione, di volerla richiedere.

Tale discrezionalità, però, è del tutto irrazionale e pare essere in contrasto con lo stesso dettato dell'art. 24 § 1 del regolamento EPPO che regola gli obblighi di comunicazione delle notizie di reato alla Procura europea. Le notizie di reato poste a fondamento dell'avvio delle sue attività investigative, infatti, possono provenire: i) direttamente dal proprio interno, ovvero acquisite dalla Procura stessa nell'ambito di una propria attività pre-procedimentale avente carattere esplorativo; ii) da istituzioni, organi, uffici e agenzie dell'Unione, rilevate nell'ambito della loro attività istituzionale; iii) dalle autorità degli Stati membri competenti ai sensi del diritto nazionale¹⁰⁵.

Proprio in questo punto si rileva l'antinomia tra la direttiva sulla tutela penale dell'ambiente ed il regolamento EPPO: infatti, una volta che il suo ausilio venga richiesto, EPPO non potrà che cooperare *"nell'ambito delle proprie competenze"*, come previsto dalla direttiva 2024/1203/UE. Poiché, però, tali competenze sono rimaste ancorate all'immutato perimetro fissato dall'art. 22 del regolamento EPPO, vi è da immaginare che la richiesta di ausilio venga avanzata solo qualora il reato transnazionale ambientale sia in qualche modo collegato con i reati PIF visti in precedenza.

Stando così le cose, è del tutto irragionevole che l'autorità nazionale inquirente, una volta ravvisato un collegamento (*rectius*: una connessione) con i reati PIF, non sia obbligata a darne preventiva comunicazione ad EPPO negli stessi termini previsti dall'art. 24 § 1 e § 3 del regolamento 2017/1939/UE¹⁰⁶, consentendole in tal modo – una volta riscontrata l'eventuale esistenza di un'indissolubile connessione tra il reato ambientale ed il reato PIF di propria competenza – di avocare a sé l'indagine. Ed è bene precisare, infine, che le comunicazioni dirette alla Procura europea non possono tradursi

illegale nell'UE (2022/2523(RSP)) ove *"sottolinea che l'introduzione di un pubblico ministero dell'UE per l'ambiente, attraverso l'estensione delle competenze della Procura europea, a norma dell'articolo 86, paragrafo 4, TFUE, è un modo per migliorare l'attuazione e l'applicazione della legislazione ambientale dell'Unione e per contrastare i reati ambientali gravi che presentano una dimensione transfrontaliera"*.

¹⁰⁵ Nel sistema processual-penalistico italiano, l'obbligo di riferire la notizia di reato spetta non solo alla polizia giudiziaria (art. 347 c.p.p.) ma anche ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, hanno notizia di un reato perseguibile d'ufficio (art. 331 c.p.p.).

¹⁰⁶ L'art. 24 regola l'esercizio della competenza di EPPO in ragione della comunicazione, registrazione e verifica di informazioni. Il testo così prevede al § 1: *"le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'Unione e le autorità degli Stati membri competenti ai sensi del diritto nazionale applicabile comunicano senza indebito ritardo all'EPPO qualsiasi condotta criminosa in relazione alla quale essa potrebbe esercitare la sua competenza in conformità dell'art. 22, dell'art. 25, §§ 2 e 3"*; ed al § 3: *"la segnalazione contiene, come minimo, una descrizione dei fatti, compresa una valutazione del danno reale o potenziale, la possibile qualificazione giuridica e qualsiasi informazione disponibile riguardo alle potenziali vittime, agli indagati e a qualsiasi altra persona coinvolta"*.

in mere notizie “investigativamente mute”¹⁰⁷ in quanto esse debbono contenere quantomeno una descrizione dei fatti sufficientemente approfondita e tale da consentire ad EPPO di valutare, per l’appunto, se il caso rappresentato rientri tra le sue attribuzioni.

4.1. Il parziale recepimento della direttiva nell’ordinamento interno.

Il Governo italiano ha recepito la direttiva 2024/1203/UE a mezzo del d.lgs. 21 aprile 2026, n. 81¹⁰⁸, in vigore dal 2 giugno 2026, così riformando il previgente diritto penale dell’ambiente¹⁰⁹.

Sul piano sostanziale, il decreto interviene innanzitutto sull’art. 452-*bis* c.p. (inquinamento ambientale), estendendone l’oggetto materiale all’*habitat* e riscrivendo integralmente il regime delle circostanze aggravanti; introduce, quale fattispecie di nuovo conio, il delitto di commercio di prodotti inquinanti (art. 452-*bis*.1 c.p.), strutturato sul modello dell’inquinamento ambientale e punito con le medesime pene; inserisce due nuove disposizioni di parte generale, l’art. 452-*quinquiesdecies* c.p. – che definisce la nozione di abusività della condotta – e l’art. 452-*sexiesdecies* c.p., che introduce due circostanze aggravanti comuni a tutti i delitti del Titolo VI-*bis* del codice penale: il profitto di rilevante entità e l’uso di dichiarazioni o documenti falsi¹¹⁰; abroga, infine, l’art. 733-*bis* c.p., la cui condotta risulta ormai assorbita nel novellato art. 452-*bis* c.p.

Colpisce, tuttavia, che tra le nuove aggravanti comuni introdotte dall’art. 452-*sexiesdecies* c.p. non compaia quella del coinvolgimento nella criminalità organizzata, pur espressamente richiesta dalla direttiva¹¹¹. Tale scelta non è stata motivata dalla Relazione

¹⁰⁷ L’espressione è di G. BARROCU, *La procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Milano, 2021, p. 87 ss.; l’art. 24 § 4 del regolamento EPPO prevede, infatti, che “la segnalazione contiene, come minimo, una descrizione dei fatti, compresa una valutazione del danno reale o potenziale, la possibile qualificazione giuridica e qualsiasi informazione disponibile riguardo alle potenziali vittime, agli indagati e a qualsiasi altra persona coinvolta”.

¹⁰⁸ Per un primo commento della nuova norma si rimanda a L. RAMACCI, *Decreto legislativo 21 aprile 2026, n. 81 di attuazione della Direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell’ambiente: espansione della tutela e persistenti criticità interpretative*, in *Lexambiente*, 22 maggio 2026; si veda, inoltre, anche E. GRISONICH, *La direttiva 2024/1203/UE in materia di tutela penale dell’ambiente: novità processuali e organizzative*, in *Riv. trim. dir. ambiente*, 4/2024, p. 42 ss.

¹⁰⁹ Le norme penali ambientali sono contenute nel titolo VI *bis* del libro secondo del Codice penale (articoli da 452 *bis* a 452 *quaterdecies*) nonché nella legislazione penale complementare la cui norma più rilevante è il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; per un approfondimento esaustivo del tema si rinvia a G.M. PALMIERI, *Contributo ad uno studio sull’oggetto della tutela nel diritto penale dell’ambiente*, Napoli, 2007 e, più recentemente, C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell’ambiente*, Torino, 2024 e D. CASTRONUOVO, *La protezione penale dell’ambiente: tra evoluzione normativa e giurisprudenza creativa*, in *Archivio penale web*, 2/2025; sull’influenza del diritto unionale sulla materia penale ambientale si veda A. BERNARDI, *La tutela penale dell’ambiente in Italia: prospettive nazionali e comunitarie*, in *Annali dell’Università di Ferrara*, Saggi, IV, Ferrara, 1997.

¹¹⁰ Il profitto di rilevante entità e le dichiarazioni o i documenti falsi costituiscono, ai sensi del nuovo art. 452-*sexiesdecies* c.p., circostanze aggravanti ad effetto comune applicabili a tutti i delitti del Titolo VI-*bis* del codice penale, ivi compreso il nuovo delitto di commercio di prodotti inquinanti.

¹¹¹ L’art. 8, lett. a), della direttiva (UE) 2024/1203 richiede agli Stati membri di considerare quale circostanza aggravante “il fatto che il reato è stato commesso nel quadro di un’organizzazione criminale ai sensi della decisione

illustrativa al decreto e lascia aperto l'interrogativo se il Legislatore interno abbia ritenuto sufficiente, sul punto, l'applicabilità trasversale dell'art. 416-bis.1 c.p. – applicabile, però, ai soli reati connessi ad attività mafiose e non anche a quelli di criminalità organizzata comune – oppure se residui un margine di inadempimento per il quale si potrebbe verificare un deferimento dell'Italia alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Sul versante della responsabilità degli enti, il decreto interviene sull'art. 25-undecies del d.lgs. 231/2001¹¹², discostandosi peraltro dal modello prefigurato dall'art. 7 della direttiva – che avrebbe consentito di ancorare la sanzione pecuniaria a percentuali del fatturato mondiale dell'ente ovvero ad un importo fisso particolarmente elevato¹¹³ – in favore della conferma del tradizionale sistema per quote: la sanzione prevista per il disastro ambientale è elevata da 900 a 1.200 quote; per i nuovi reati di produzione e commercio di sostanze ozono lesive e di gas a effetto serra è introdotta una sanzione da 400 a 800 quote; le sanzioni pecuniarie sono infine aumentate di un terzo per i delitti aggravati ai sensi degli artt. 452-bis, 452-bis.1 e 452-quater c.p., nonché per l'aggravante del profitto di rilevante entità di cui all'art. 452-sexiesdecies c.p.

La Relazione illustrativa motiva questa scelta con l'esigenza di garantire il rispetto del principio di proporzionalità, tenuto conto del carico sanzionatorio complessivo – comprensivo delle sanzioni interdittive – che grava sull'ente¹¹⁴.

Merita, per converso, di essere segnalato ciò che il decreto non contiene.

Infatti, l'art. 9, comma 1, lett. c), della legge delega imponeva al Governo di apportare le modifiche necessarie ad assicurare la conformità, tra l'altro, agli artt. 11, 12 e 13 della direttiva, rispettivamente in tema di competenza giurisdizionale, di strumenti investigativi e di termini di prescrizione; il decreto pubblicato non contiene, tuttavia, alcuna disposizione su nessuno di questi tre profili, né la Relazione illustrativa offre indicazioni sulle ragioni di tale scelta.

quadro 2008/841/GAI".

¹¹² Le modifiche riguardano, in particolare, l'inserimento tra i reati presupposto del nuovo delitto di commercio di prodotti inquinanti (art. 452-bis.1 c.p.) e l'introduzione di due nuovi commi, 1-ter e 1-quater, all'art. 25-undecies del d.lgs. 231/2001. La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per reati ambientali commessi a proprio vantaggio è stata introdotta su sollecitazione della legge comunitaria per l'anno 2009; per un approfondimento si veda M. SCOLETTA, *Obblighi europei di criminalizzazione e responsabilità degli Enti per reati ambientali (note a margine del D.Lgs. 121/2011 attuativo delle direttive comunitarie sulla tutela dell'ambiente)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1/2012, p. 17 ss. e, più recentemente, F. CONSULICH, *La persona giuridica come centro di punibilità permanente*, in *Sistema penale*, 18 aprile 2025.

¹¹³ Le direttive prevede, in particolare, soglie minime per il tetto massimo delle sanzioni pecuniarie, differenziate per i diversi reati: il 5% del fatturato annuo dell'impresa o una somma di 40 milioni di euro per i casi più gravi ed il 3% del fatturato annuo dell'impresa o una somma di 24 milioni di euro per i casi meno gravi. Per un approfondimento, si veda C. RUGA RIVA, *L'impatto della direttiva UE 2024/1203 sulla responsabilità degli enti da reato ambientale: novità e prospettive di riforma*, in *Lex ambiente – Riv. trim. dir. ambiente*, 2/2024, p. 67 ss.

¹¹⁴ Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva (UE) 2024/1203, la quale precisa che tale scelta è volta a garantire "un pieno rispetto del principio di proporzionalità, anche tenendo conto del carico complessivo che può determinarsi, in applicazione delle regole generali, per l'applicazione anche delle severe conseguenze (a cominciare da quelle a contenuto interdittivo)".

Non è dato sapere se, allo stato, si tratti di una lacuna nella trasposizione ovvero di una scelta consapevole, magari legata alla volontà di differire l'introduzione delle norme oggi mancanti a seguito di una più meditata riflessione tesa ad evitare che un frettoloso "trapianto" di istituti unionali nel corpo normativo nazionale incorra in un "rigetto" di corpi normativi estranei.

Infatti, tra le diverse novità che la direttiva introduce, la direttiva dà la possibilità agli Stati membri di fissare il *dies a quo* da cui far decorrere la prescrizione al momento nel quale viene certificata la lesione di un determinato bene giuridico ambientale scongiurando così il rischio che gli autori di crimini ambientali lontani nel tempo, ma i cui effetti emergono solo successivamente, si possano sottrarre alla propria responsabilità penale.

A tal proposito si sa che, di norma, il termine di prescrizione decorre dal momento in cui il reato è stato commesso; tuttavia, il considerando n. 50 della direttiva 2024/1203/UE attribuisce agli Stati membri *"la facoltà di prevedere che il termine di prescrizione inizi successivamente, vale a dire dal momento in cui il reato è stato scoperto, a condizione che tale momento della scoperta sia chiaramente determinato conformemente al diritto nazionale"*. Il recepimento di tale elemento della direttiva nel diritto interno non è, però, facile attuazione, stante la natura sostanziale che l'ordinamento interno riconosce all'istituto della prescrizione: una sua disapplicazione – o, comunque, una sua compressione – in ragione del rafforzamento della repressione penale attraverso il ravvicinamento dei sistemi giuridici degli Stati membri nel diritto penale ambientale potrebbe, infatti, entrare in conflitto con le funzioni tradizionalmente attribuite alla prescrizione a livello nazionale, come la limitazione della punibilità e il bilanciamento tra esigenze repressive e garantistiche, nella misura in cui realizza, al contrario, un ampliamento della punibilità¹¹⁵. Ma vi è di più. L'armonizzazione della prescrizione nei termini di un suo prolungamento *sine die* potrebbe incidere sul nucleo duro dei principi costituzionali elevabili a controlimiti della disapplicazione *in malam partem* di norme interne contrastanti con norme dell'Unione direttamente applicabili.

Bisogna allora ricordare il dialogo intessuto tra la Corte costituzionale italiana e la Corte di giustizia UE nell'ambito della "saga Taricco"¹¹⁶. È stato efficacemente

¹¹⁵ Si veda, in tal senso, A. CORRERA, *op. ult. cit.*, p. 23.

¹¹⁶ La "saga Taricco" aveva ad oggetto una rilevante frode all'IVA intracomunitaria dovuta per l'importazione di vini francesi in Italia prescrittasi per intervenuta prescrizione dei reati tributari sotesi. Il Tribunale di Cuneo sollevò una questione pregiudiziale chiedendo alla Corte di giustizia UE se una norma come quella della prescrizione italiana fosse idonea a pregiudicare gli obblighi imposti agli Stati membri dall'articolo 325, §§ 1 e 2, TfUE nell'ipotesi in cui detta normativa nazionale impedisca di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea. Sulla vicenda si innescò un serrato dialogo tra le alte Corti: la Corte di giustizia si pronunciò inizialmente con la sentenza emessa l'8 settembre 2015 (C-105/14, Taricco); vi fu quindi la reazione della Corte costituzionale italiana con l'ordinanza n. 24 del 26 gennaio 2017, sfociata in un nuovo rinvio pregiudiziale, e conclusasi con le precisazioni alla "regola Taricco" inizialmente fissata nel 2015, nella sentenza della Corte di giustizia del 5 dicembre 2017 (C-42/17, M.A.S. e M.B.), poi ripresa dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 118 del 31 maggio 2018. Per un'ampia panoramica della questione si rinvia, tra tutti, al volume collettaneo A. BERNARDI – C. CUPELLI (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti*, Napoli, 2017.

osservato come in questo caso la Corte costituzionale si sia mossa in modo assai composto, limitandosi ad “a (non opporre, ma) esporre i controlimiti, così da indurre i giudici di Lussemburgo a correggere il tiro (...) per rispettare la nostra identità costituzionale”¹¹⁷. In tale vicenda, come noto, la Corte di giustizia aveva stabilito che i giudici italiani avrebbero dovuto disapplicare le leggi nazionali sulla prescrizione che impedivano sanzioni efficaci contro frodi gravi a danno delle finanze dell’Unione; successivamente, la Corte costituzionale italiana è intervenuta per affermare che questo obbligo non poteva certo violare principi fondamentali della Costituzione italiana, come il principio di legalità in materia penale, dato che la norma interna in materia di prescrizione ha natura sostanziale e non processuale¹¹⁸; la Consulta, in particolare, aveva affermato, a sostegno della propria impostazione, che la prescrizione è comunque circostanza esterna all’ordinamento europeo e che rispettarne la natura sostanziale assicura un più elevato livello di protezione degli imputati senza che vi sia alcun sacrificio del principio del primato¹¹⁹.

Di più rilevante interesse per l’oggetto in trattazione nel presente elaborato è, però, la parte in cui la legge delega in esame impone espressamente al Governo di apportare alla normativa nazionale vigente, sia sostanziale che processuale, le modifiche necessarie ad assicurare la conformità alle previsioni di cui all’art. 20 della direttiva concernenti la cooperazione tra Procura europea e Stati membri¹²⁰; coordinamento che dovrebbe anche disciplinare i possibili casi di conflitto positivo di competenze¹²¹ tra la Procura europea e la Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo, stante la competenza esclusiva che quest’ultima oggi detiene in materia di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti in ambito nazionale¹²².

Sul punto, il decreto, con l’art. 10, si è limitato ad istituire presso la Procura generale della Corte di cassazione, un Sistema di coordinamento nazionale per il

¹¹⁷ Così A. BERNARDI, *Il rinvio pregiudiziale in ambito penale e i problemi posti dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, in *Sistema penale*, 30 maggio 2023, p. 27.

¹¹⁸ La natura sostanziale della prescrizione afferisce al cuore della legalità penale sostanziale; sul tema si veda M. BIGNAMI, *Note minime a margine dell’ordinanza Taricco*, in A. Bernardi – C. Cupelli (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti*, cit., p. 37 ss.

¹¹⁹ In tal senso si esprime, in commento al § 8 dell’ordinanza n. 24/2017 della Corte costituzionale, C. AMALFITANO, *Primato del diritto dell’Unione vs identità costituzionale o primato del diritto dell’Unione e identità nazionale?*, in A. Bernardi – C. Cupelli (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti*, cit., p. 11.

¹²⁰ Si veda, in particolare, l’art. 9, co. 1, lett. c) della Legge di delegazione europea 2024, l. 13 giugno 2025, n. 91.

¹²¹ La competenza per la risoluzione dei contrasti tra l’EPPO e le Procure nazionali va attribuita alla Procura Generale della Corte di Cassazione, trattandosi dell’autorità nazionale incaricata di risolvere i conflitti di competenza sull’esercizio dell’azione penale a livello nazionale; sul punto si veda A. BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura generale della Corte di cassazione e la Procura europea*, in *Sistema penale*, 4 dicembre 2019.

¹²² L’art. 452 *quaterdecies* c.p. rientra, infatti, tra quelli rubricati dall’art. 51, co. 3 bis, c.p.p.; per un approfondimento si vedano R. BELFIORE, *I procuratori “Superdistrettuali” per i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione europea: un nuovo “terzo binario” investigativo*, in *Sistema penale*, 12/2021, p. 65 ss., ed in particolare p. 73, nonché R. LOSENGO, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti e diritto vivente: ancora attuale e ragionevole la collocazione tra i reati di cui all’art. 51, comma 3 bis c.p.p.?*, in *Lex ambiente – Riv. trim. dir. ambiente*, 4/2020, p. 1 ss.

contrasto alla criminalità ambientale, del quale fanno parte il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, i Procuratori generali presso le Corti d'appello e il Procuratore nazionale antimafia, con il compito di adottare, entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto, linee guida operative da aggiornare con cadenza almeno biennale. Resta però significativo che di tale Sistema – il quale replica, nella composizione, il perimetro della preesistente Rete delle procure generali in materia ambientale, istituita con la l. 28 giugno 2016, n. 132 – non faccia parte EPPO: una lacuna che conferma, anche sul piano dell'architettura istituzionale interna, l'esigenza di un più stretto raccordo tra le autorità nazionali di coordinamento e la Procura europea. Resta tuttavia da verificare se tale nuovo organismo, pensato per il coordinamento tra le sole autorità interne, sia in concreto idoneo ad assorbire anche le specifiche esigenze di coordinamento con la Procura europea qui evidenziate – magari sfruttando la *“possibilità di fissare riunioni estese alla partecipazione dei rappresentanti di uffici giudiziari non facenti parte del Sistema”* – oppure se la relativa disciplina debba essere ulteriormente integrata in tal senso.

In termini di tecnica legislativa, sarà dunque necessario apportare degli emendamenti alla disciplina che detta le disposizioni per adeguamento della normativa nazionale al regolamento EPPO¹²³. Ad ogni modo, è auspicabile che in sede di revisione di tali norme di coordinamento, il Legislatore interno preveda l'obbligo – e non già la mera facoltà – in capo alla magistratura inquirente di comunicare ad EPPO la presenza di un reato transnazionale ambientale con connessione – indissolubile o strumentale che sia – ai reati PIF per consentirle di valutare se procedere all'avocazione delle indagini. Anche se è stato osservato che *“le competenze dell'EPPO sono tendenzialmente esclusive, nel senso che la competenza dell'Ufficio del Procuratore Europeo su determinati reati comporta, per così dire, l'arretramento del Procuratore nazionale sulle stesse condotte criminose”*¹²⁴, non vi deve essere alcuna ritrosia nell'agevolare l'intervento della Procura europea che ha dato tanta prova di esercitare un contenimento dei reati transnazionali più efficace di quanto sia mai stato fatto sino ad oggi dalle sole procure nazionali.

5. Conclusioni: a quando un'estensione della competenza materiale di EPPO?

Solo la partecipazione ad un'organizzazione criminale – per come definita nella decisione quadro 2008/841/GAI e solo qualora essa sia finalizzata alla commissione di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione – trova oggi una collocazione organica nell'art. 22 del regolamento EPPO, mentre i reati di stampo mafioso (o aggravati dal metodo mafioso) e le più gravi fattispecie penali in materia ambientale, transnazionali per natura e spesso perpetrate da strutturate associazioni a delinquere, non rientrano ancora direttamente nella competenza materiale della Procura europea.

¹²³ Ovvero del d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 9; per un approfondimento, si rinvia a L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *Sistema penale*, 4/2021, p. 53 ss.

¹²⁴ Così in Cass., Sez. IV, sent. 17 settembre 2024 – 11 dicembre 2024, n. 45407, § 3 in diritto; dello stesso segno è anche Cass., Sez. VI, sent., 1° febbraio 2023 – 1° marzo 2023, n. 8963.

Tuttavia, proprio l'esperienza maturata da EPPO nel suo primo periodo di piena attività ha fattualmente dimostrato come i reati PIF siano spesso indissolubilmente connessi ad altri delitti a matrice finanziaria, come per l'appunto i reati associativi di stampo mafioso ed i reati ambientali più gravi; ma l'attuale quadro normativo impone alla Procura europea, qualora la presenza di questi reati venga rilevata senza che sia al contempo stata riconosciuta una loro strumentalità nella commissione di condotte lesive del bilancio UE, di arretrare necessariamente e di trasmettere senza ritardo gli atti agli organi inquirenti nazionali.

Si registra così una dispersione dell'efficacia inquirente, dato che spesso è proprio la Procura europea a trovarsi nella posizione investigativa migliore, rispetto alle Autorità nazionali, per rilevare e reprimere questo genere di reati.

I tempi sono ormai maturi per raccogliere gli stimoli che sia il Parlamento sia la Commissione UE hanno offerto per una revisione del regolamento 2017/1939/UE nella direzione di una rideterminazione in senso meno "egoistico"¹²⁵ delle materie di competenza della Procura europea: l'estensione delle attribuzioni di EPPO non può allora che passare per il tramite della procedura legislativa speciale disciplinata dall'art. 86 § 4 del TfUE – ove il Consiglio delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione – per estendere le attribuzioni della Procura europea¹²⁶.

In attesa che ciò avvenga, sarebbe tuttavia opportuno che il Legislatore europeo imponga alle Autorità inquirenti degli Stati membri più stringenti obblighi di comunicazione alla Procura europea qualora esse rilevino la presenza di reati ambientali gravi (secondo la definizione rinvenibile nella direttiva 2024/1203/UE) o di reati associativi di stampo mafioso (per gli Stati membri ove questa fattispecie è contemplata) di natura transfrontaliera al fine di consentire ad EPPO di rilevare l'esistenza di una loro possibile indissolubile connessione – o strumentalità – con i reati PIF che le consenta di valutare se sia nella posizione migliore per svolgere indagini e, conseguentemente, per esercitare l'azione penale.

¹²⁵ È stato osservato come l'attuale competenza di EPPO rifletta una visione riduttiva, probabilmente "egoistica", da parte dell'Unione: *"the current EPPO's competence is limited to criminal offences affecting the EU's financial interests. This reflects a reductionist, probably 'selfish', view on the part of the Union. And this is why the possibility of extending the competence of the EPPO to other areas of criminal law was proposed even before the body became operational in 2021"*; così in M.J. BULNES, *The European Public Prosecutor's Office and Environmental Crime. Further Competence in the Near Future* in *Eurocrim*, 2/2024, p. 149. Per la dottrina italiana si vedano, invece, i contributi di B. MINUCCI, *Verso un ampliamento delle competenze dell'EPPO?*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 3-4 2023, p. 501 ss.; C. PAONESSA, *EPPO in action: il nodo della competenza nei primi passi del nuovo organo*, in *Discrimen*, 22 dicembre 2021.

¹²⁶ Ritiene possibile uno sviluppo dei Trattati in questa direzione anche C. DI FRANCESCO MAESA, *EPPO and environmental crime: May the EPPO ensure a more effective protection of the environment in the EU?*, in *New Journal of European Criminal Law*, 9(2), 2018, p. 191 ss.

Editore

ASSOCIAZIONE
**"PROGETTO GIUSTIZIA
PENALE"**