



LA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA
30 MARZO 2026

federalismi.it

Fascicolo n. 10/2026



ISSN 1826-3534

Numero 10, 2026

I contributi dal nono al quindicesimo sono stati sottoposti a *double blind peer review*.

Direttore responsabile: Annamaria Poggi

Vice Direttore responsabile: Federica Fabrizzi

Comitato di direzione: Andrea Biondi, Luisa Cassetti; Marcello Cecchetti; Carlo Curti Gialdino; Renzo Dickmann; Antonio Ferrara; Tommaso Edoardo Frosini; Diana Urania Galetta; Roberto Miccù; Andrea Morrone; Giulio M. Salerno; Sandro Staiano.

Redazione: Federico Savastano (Redattore Capo); Stefano Aru; Francesco Battaglia; Cristina Bertolino; Giovanni Boggero; Tanja Cerruti; Caterina Domenicali; Giovanni Piccirilli; Massimo Rubechi; Martina Sinisi; Alessandro Sterpa.

Segreteria di redazione: Chiara Arruzzoli; Simone Barbareschi; Alina Iuliana Benea; Andrea Caravita di Toritto; Maria Cristina Carbone; Adriano Dirri; Eleonora Iannario; Giulia Renzi; Giulia Santomauro; Francesco Severa; Sergio Spatola; Giulia Vasino.

E-mail: redazione@federalismi.it

Il modello italiano antifrode nel settore della PAC*

Marco Siligato

Dottorando di ricerca in Studi europei
Università degli Studi di Messina

Abstract: L'evoluzione del crimine organizzato e delle frodi a danno della Politica Agricola Comune (PAC) evidenzia le nuove sfide poste dalla digitalizzazione e dall'uso di tecnologie avanzate. In questo senso deve rileggersi in chiave attuale il ruolo degli organismi europei, in particolare EPPO e OLAF, e degli strumenti informatici di prevenzione, come EDES e ARACHNE. Il modello italiano, in quest'ottica, offre spunti di attualizzazione verso nuovi e migliori meccanismi di controllo preventivo per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea.

Title: The Italian anti-fraud framework in the CAP sector

Abstract [En]: The evolution of organized crime and frauds against the Common Agricultural Policy (CAP) highlights the new challenges posed by digitalization and the use of advanced technologies. In this sense, the role of European bodies, in particular EPPO and OLAF, and of IT prevention tools, such as EDES and ARACHNE, must be reinterpreted in a current key. The Italian legal architecture, from this point of view, offers ideas for updating new and better preventive control mechanisms for the best protection of European Union's financial interests.

Parole chiave: frodi agricole, reati di mafia, coordinamento indagini di EPPO, OLAF, protezione degli interessi finanziari dell'UE

Keywords: rural frauds, mafia-type crimes, coordination of EPPO investigations, OLAF, protection of EU financial interests

Sommario: **1.** Introduzione. I nuovi rischi di frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea. **2.** Il percorso normativo europeo di contrasto alle frodi. Dai primi passi... **3.** ...alle recenti proposte di implementazione. **4.** Spunti *made in Italy* di miglioramento dell'architettura antifrode. **5.** Rilievi conclusivi.

1. Introduzione. I nuovi rischi di frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea

La protezione dei propri interessi finanziari, per l'Unione europea, è presupposto necessario per garantire la possibilità di perseguire i suoi obiettivi economici.

Lo sviluppo di politiche sociali sempre più remunerative ha, inevitabilmente, attirato le attenzioni di gruppi criminali, dotati di nuove capacità di eludere la propria individuazione.

*Articolo sottoposto a referaggio. Il testo racchiude i contenuti della relazione presentata al Convegno "Protezione dell'interesse finanziario UE attraverso la recente giurisprudenza della Corte di giustizia", tenutosi presso la Camera di Commercio di Cosenza il 16 e 17 maggio 2025, nell'ambito della *call for papers* aperta per la Giornata studio dal titolo "La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea". L' A. desidera ringraziare la Camera di Commercio di Cosenza per l'opportunità offerta e l'Onorevole Giuseppe Antoci per i preziosi suggerimenti.

Negli ultimi anni la natura del crimine transnazionale e organizzato in Europa si è trasformata profondamente grazie allo sfruttamento della digitalizzazione, delle piattaforme online e delle vulnerabilità amministrative dei singoli Paesi¹.

In particolare, maggiori difficoltà investigative si incontrano nella fase di identificazione dei truffatori che ora si avvalgono di tecnologie avanzate come l'intelligenza artificiale (IA), di comunicazioni e valute criptate per programmare ed eseguire le loro attività criminali².

Tale mutamento rende sempre più complessa l'individuazione degli autori del reato e la ricostruzione dei vari livelli di responsabilità interna ed esterna all'associazione criminale.

In questo senso, la camaleonticità del crimine mafioso rende ad oggi fumosa la distinzione tra la frode tradizionale e i nuovi canali economici susseguenti all'avvio del NextGenerationEU e del PNRR, che hanno portato a un incremento degli importi a rischio di frode e irregolarità³.

In tal guisa, nell'ottica della tutela e dell'implemento della Politica Agricola Comune (PAC) – di particolare rilievo all'interno del bilancio europeo, data la storica vulnerabilità del settore⁴ – l'Unione europea da anni si impegna a vario titolo per garantire la corretta assegnazione e il conseguente impiego dei fondi di sviluppo a tutela non solo del bilancio dell'Unione ma anche, fra i vari, della concorrenza, della salute pubblica, dello Stato di diritto, della trasparenza, etc.

Come si vedrà nel prosieguo del presente lavoro, l'esperienza italiana, profondamente segnata da continui tentativi di frode per l'erogazione dei sussidi nel settore zootecnico da parte della criminalità organizzata di stampo mafioso, ha da sempre spinto affinché tale fenomeno criminale fosse affrontato a livello europeo⁵.

Tuttavia, nonostante l'architettura penalistica europea si sia notevolmente irrobustita negli anni⁶, permangono a tutt'oggi rischi strutturali legati a carenze nei sistemi di controllo preventivo delle richieste,

¹ Tali sfere sono individuate, fra le altre, in COMMISSIONE EUROPEA, *36th Annual Report on the protection of the European Union's financial interests and the fight against fraud – 2024*, COM (2025) 426 final, del 25 luglio 2025.

² OSSERVATORIO AGROMAFIE, *VIII Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia*, Rubbettino, Catanzaro, 2025, p. 71.

³ Per un'analisi del lavoro di EPPO sui fondi PNRR si veda: A. CASTALDO, *Il ruolo della Procura europea nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*, in *Questo numero*, 2025, p. 191-208.

⁴ M. COCCONI, *L'Unione Europea ad un bivio sul futuro del mercato unico e della competitività europea*, in *Questa rivista*, n. 4, 2025, pp. 144-161.

⁵ Nel 2008, dopo anni di compromessi, veniva approvata la Decisione quadro 2008/841/GAI relativa alla lotta contro la criminalità organizzata, dell'11 novembre 2008, (GU L 300 dell'11.11.2008, pagg. 42-45). Per un commento, si consiglia: A. BALSAMO, A. MATTARELLA, *Criminalità organizzata: le nuove prospettive della normativa europea*, in *Sistema penale*, n. 3, 2021, pp. 35-62.

⁶ Il primo progetto di previsione di una disciplina penale all'interno dei Trattati fu: M. DELMAS-MARTY, *Corpus Juris introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*, Paris, 1997, implementato in ID., *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Utrecht, 2000.

lacune nell'armonizzazione delle banche dati e una variabilità nella capacità punitiva che offre il fianco a rischi di *forum shopping* all'interno della stessa Unione europea⁷.

2. Il percorso normativo europeo di contrasto alle frodi. Dai primi passi...

La presa di coscienza da parte delle istituzioni europee sulla necessità di un contrasto comune al crimine organizzato, a partire dal secolo scorso⁸, si è più volte cristallizzata in iniziative legislative che rispondevano alle mutevoli minacce emergenti sotto vari profili e che si rivelavano necessarie per la migliore tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Come noto, il principio di tutela degli interessi finanziari ha trovato primo riconoscimento nel diritto primario a partire dal Trattato di Maastricht all'articolo 209-A TCE⁹, sulla base del quale, nell'ambito del terzo pilastro, nel 1995, il Consiglio adottava la Convenzione per la tutela degli interessi finanziari delle comunità europee (Convenzione PIF, "Protezione Interessi Finanziari"), con cui per la prima volta si è data precisa definizione del concetto di "frode comunitaria"¹⁰.

Con il Trattato di Amsterdam, che ha sostituito l'articolo 209-A con l'art. 280 TCE, il legislatore europeo introduceva uno schema sostanzialmente equivalente a quello vigente, in particolare circa l'obbligo di adottare misure "dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri" (par. 1), ritagliando un ruolo attivo del Consiglio, il quale: "adotta le misure necessarie nei settori della prevenzione e della lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, al fine di pervenire ad una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri".

Per la prima volta, dunque, veniva statuito che la Comunità svolgesse un ruolo attivo per assicurare la tutela dei propri interessi finanziari.

Ad oggi, nella vigenza del Trattato di Lisbona, prisma giuridico per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea è l'art. 325 TFUE¹¹. Esulando da tale lavoro i rilievi sulla sussistenza di un'attuale

⁷ In COMMISSIONE EUROPEA, *36th Annual Report on the protection of the European Union's financial interests and the fight against fraud – 2024*, COM(2025)426 final, del 25 luglio 2025, p. 3, si legge che: «Tutti gli Stati membri hanno riferito di disporre di strategie antifrode, sebbene queste varino in modo significativo in termini di portata e solo 10 Stati membri dispongano di una vera e propria strategia nazionale antifrode».

⁸ La prima idea di predisposizione di una normativa comune a tutela degli interessi finanziari risale agli anni Settanta, attraverso una modifica dei Trattati. Il primo passo concreto si ebbe comunque nel 1988 con l'istituzione dell'«Unità di coordinamento per la lotta antifrode» (UCLAF) con funzioni di coordinamento e assistenza ai fini del contrasto della frode organizzata a livello internazionale. Tale organo, nel 1999, è stato sostituito dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

⁹ A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, Bari, 2018, p. 3.

¹⁰ A. VENEGONI, *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di direttiva PIF*, in G. GRASSO, R. SICURELLA, F. BIANCO, V. SCALIA (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della procura europea*, Pisa, 2018, p. 56 e ss.

¹¹ I principali paradigmi di tale norma, anche ai fini di tale lavoro, riguardano: i) l'obbligo per l'Unione e gli Stati membri di adottare misure dissuasive e tali da permettere una protezione efficace degli interessi finanziari dell'Unione stessa¹¹;

competenza penale europea, pare opportuno riferire che il quadro complessivo delineato nel Trattato di Lisbona ha favorito importanti iniziative normative nel contrasto al crimine sotto il profilo della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea.

In particolare, le misure adottate con la direttiva n. 2017/1371, cosiddetta direttiva PIF, delimitano con sufficiente precisione la disciplina della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea mediante il diritto penale¹².

Senza soffermarsi sulla complessa questione relativa alla base giuridica¹³ e ai limiti emersi in dottrina¹⁴, ai fini del presente lavoro, rileva la disciplina di rilevanza penale delle attività fraudolente di utilizzo o presentazione di dichiarazioni o documenti falsi (condotta attiva) e di mancata comunicazione delle informazioni in violazione di obblighi specifici (condotta omissiva).

Pare utile comunque riferire le principali novità introdotte, fra cui l'inclusione delle frodi in materia di appalti e di IVA fra quelle che ledono gli interessi finanziari dell'UE, l'introduzione del reato di appropriazione indebita, la disciplina di un regime sanzionatorio comune per le persone fisiche e la previsione di una disciplina comune in materia di prescrizione.

Nel medesimo anno, a distanza di nemmeno tre mesi, si addiveniva alla storica istituzione¹⁵ della Procura europea (EPPO) che, a partire dal 2021, opera come un ufficio unico negli Stati membri dell'Unione europea partecipanti alla cooperazione rafforzata¹⁶ che hanno trasferito a tale organo inquirente la

ii) l'obbligo per gli Stati di adottare le stesse misure utilizzate per combattere la frode che lede gli interessi finanziari interni; iii) l'obbligo di favorire la cooperazione fra le autorità competenti; iv) la possibilità per il Consiglio e il Parlamento, secondo procedura legislativa ordinaria, di adottare le misure necessarie per rendere il contrasto alle frodi equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

¹² Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, del 5 luglio 2017. L'articolo 2 definisce il concetto di "interessi finanziari dell'Unione" e l'articolo 3 quello di "frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione". Pare opportuno precisare che tale ultima definizione riprende sostanzialmente gli elementi già previsti dalla Convenzione PIF del 1995, mantenendo inoltre la distinzione tra frodi "in uscita" e frodi "in entrata".

¹³ Per una precisa analisi, si veda: L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della procura europea*, in *Diritto penale contemporaneo*, 13 novembre 2013, p. 17.

¹⁴ In merito, si suggerisce: E. BASILE, *Brevi note sulla nuova direttiva PIF. Luci e ombre nel processo di integrazione UE in materia penale*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 12, 2017, p. 72; e N. PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione*, in *Giurisprudenza Penale Web*, n. 9, 2017, p. 10.

¹⁵ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO") (GU L 283 del 31.10.2017). Per una completa analisi, si suggerisce: E. TRAVERSA, *La Procura europea ("EPPO"): struttura, competenze e problemi istituzionali relativi alla legge applicabile*, in F. CAPELLI (a cura di), *La Procura europea e i controlli sull'impiego dei fondi PNRR*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 27.

¹⁶ Al momento della sua istituzione, la cooperazione rafforzata coinvolgeva 16 Paesi: il Belgio, la Bulgaria, Cipro, la Croazia, la Finlandia, la Francia, la Germania, la Grecia, la Lituania, il Lussemburgo, il Portogallo, la Repubblica ceca, la Romania, la Slovacchia, la Slovenia e la Spagna. Ad oggi partecipano 24 Paesi su 27, ad eccezione di Danimarca, Irlanda e Ungheria.

competenza ad eseguire indagini e procedere in giudizio nei confronti degli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, come stabilito dalla citata direttiva PIF¹⁷.

Il ruolo del tutto unico nel panorama mondiale di EPPO persegue – seppur, secondo parte della dottrina¹⁸, in maniera meno ambiziosa rispetto al progetto originale – l'obiettivo di far confluire in un unico Ufficio le attività necessarie sul piano dell'azione penale a livello nazionale ed europeo per garantire un approccio coordinato e uniforme nel contrasto ai reati PIF¹⁹.

La rilevanza del lavoro di EPPO e la sua esclusività nel panorama istituzionale ha portato anche alla necessaria previsione, all'interno del suo Regolamento, di un ventaglio di garanzie che garantiscano la parità delle armi²⁰ dinanzi ad indagini potenzialmente condotte, a vario titolo, da EPPO, Eurojust, Europol, OLAF, oltre alle autorità di polizia nazionale²¹.

Ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento interno, EPPO risulta competente sui reati di “frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione europea” di cui all'articolo 3 paragrafo 2 della Direttiva 2017/1371, qualora le azioni od omissioni di carattere intenzionale definite in detta disposizione siano connesse al territorio di due o più Stati membri e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di euro, nonché per i reati relativi alla partecipazione ad un'associazione criminale di stampo mafioso²².

Con particolare riferimento al contrasto alla criminalità organizzata, operante oggi prettamente su scala transnazionale, la difficoltà principale consta nel noto fenomeno del *forum shopping*, consistente nella ricerca e nello sfruttamento delle differenze e delle lacune giuridiche e giudiziarie tra gli Stati membri, rendendo più difficili le indagini condotte autonomamente dalle singole giurisdizioni nazionali²³.

Al contrario, l'EPPO, quale istituzione sovranazionale, supera tali limiti.

Tuttavia, dai resoconti annuali pubblicati da tale istituzione emerge una portata geografica del fenomeno e un volume di danni economici particolarmente allarmanti, tali da far sorgere da più parti l'invito a

¹⁷ L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Archivio Penale*, n. 3, 2017, pp.1-61.

¹⁸ L. TAVASSI, *Il primo anno di EPPO: appunti per una revisione critica*, in *Sistema Penale*, n. 5, 2022, p. 3.

¹⁹ R. ZAFFINI, *Gli elementi di prova raccolti dall'EPPO nel contesto delle indagini transnazionali, tra coordinate normative incerte e un'articolata territorialità europea*, in *Questo numero*, 2025, p. 163-190.

²⁰ Per un approfondimento sulle garanzie costituzionali nel settore penale europeo, si rimanda a A. TRIMARCHI, *Garanzie costituzionali del sistema penale e tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*, in *Questo numero*, 2025, p. 146-162.

²¹ D. MAINENTI, S. SANTORO, *La Procura europea, sfide e prospettive per la protezione degli interessi finanziari dell'UE*, in *Questa rivista*, n. 17, 2024, p. 208.

²² In questo senso, il richiamo interno è effettuato ai sensi della Decisione quadro 2008/841/GAI relativa alla lotta contro la criminalità organizzata, dell'11 novembre 2008, (GU L 300 dell'11.11.2008, pp. 42-45).

²³ PROCURA EUROPA, *Relazione annuale 2024*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, del 16 luglio 2025, p. 70.

potenziare ulteriormente le capacità operative dell'EPPO o “facilitarne” i compiti uniformando, con regole processuali comuni, gli ordinamenti giudiziari degli Stati membri²⁴.

Nell'ottica della tutela degli interessi finanziari e al contrasto alle frodi, l'Unione affianca a EPPO ulteriori Uffici e Agenzie per sfruttare appieno tutti gli strumenti di contrasto alla criminalità, dettando competenze distinte per evitare duplicazioni tra indagini di polizia, penali e amministrative²⁵.

In quest'ultimo settore assume ruolo primario l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)²⁶, organismo dell'Unione Europea con competenza di natura investigativa e cooperativa alla verifica della corretta gestione dei fondi europei (fra cui, i fondi per l'agricoltura) attraverso la prevenzione da corruzione e delle frodi, pur in mancanza di poteri sanzionatori diretti²⁷.

Il quadro giuridico attualmente vigente rende tale istituzione responsabile, fra l'altro, dello svolgimento di indagini amministrative relative alle spese e alle entrate del bilancio europeo, nonché dell'elaborazione della politica antifrode dell'Unione europea.

Il diritto derivato europeo, nel vietare espressamente all'OLAF di condurre indagini amministrative parallele sugli stessi fatti su cui EPPO sta conducendo indagini penali²⁸, statuisce una leale cooperazione²⁹ tra le autorità competenti degli Stati membri e la Commissione attraverso l'OLAF, nonché la possibilità che EPPO chieda a quest'ultimo di “sostenere o integrare”³⁰ la sua attività con indagini

²⁴ Pare opportuno precisare che EPPO opera secondo il diritto interno dello Stato membro ove effettua le indagini, con importanti difformità fra i vari Paesi. In questo senso, relativamente all'opportunità di uniformare le basi processuali penali dei Paesi membri, si esprimono D. MAINENTI, S. SANTORO, *op. cit.*, p. 208.

²⁵ Sul rischio di contrasto nella suddivisione delle competenze, si veda: B. MINUCCI “La Procura europea e l'effettività della cooperazione giudiziaria in materia penale: tutele disomogenee e reali progressi” in *Eurojus.it*, 2023, p. 4.

²⁶ Le specifiche competenze di tale Ufficio sono disciplinate da vari regolamenti che si riportano di seguito: Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), (“regolamento OLAF”), dell'11 settembre 2013; Regolamento (UE, Euratom) 2016/2030 del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento n. 883/2013 per quanto riguarda il segretariato del comitato di vigilanza dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), del 26 ottobre 2016; Regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento n. 883/2013 per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode, del 23 dicembre 2020; Regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità, dell'11 novembre 1996; Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, del 18 dicembre 1995; Regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola, del 13 marzo 1997.

²⁷ Istituito nel 1999 in base alla Decisione 1999/352/CE, CECA, Euratom, che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), del 28 aprile 1999.

²⁸ Così disciplina l'art. 101, par. 2 del Regolamento 2017/1939.

²⁹ Espressamente richiamata nei considerando 14, 69, 110, 114 del Regolamento 2017/1939.

³⁰ In tal senso, Regolamento 2017/1939, art. 101, par. 3, secondo cui: «[n]el corso di un'indagine da essa condotta, l'EPPO può chiedere all'OLAF, in conformità del mandato dell'OLAF, di sostenere o integrare l'attività dell'EPPO, in particolare: a) fornendo informazioni, analisi (comprese analisi forensi), competenze e sostegno operativo; b) facilitando il coordinamento delle azioni specifiche delle autorità nazionali amministrative competenti e degli organi dell'Unione; c) conducendo indagini amministrative»; e Regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 per quanto riguarda la

“complementari”³¹, nell’ottica fondamentale della politica dell’Unione secondo cui ciascun ente deve fare la sua parte in un sistema efficiente e senza soluzione di continuità per prevenire e combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari dell’UE.

È proprio nell’ottica dell’implementazione della prevenzione delle frodi, oltre che della repressione, che l’Unione ha recentemente proposto una revisione dell’architettura antifrode³².

3. ...alle recenti proposte di implementazione

Da quanto delineato, pare emergere un quadro di particolare complessità del sistema, cui deve aggiungersi l’apporto del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell’Unione Europea (COLAF), di Europol, Eurojust e della Corte dei conti europea.

Tale quadro, che ha più volte sollevato interrogativi in merito alla concreta efficacia e pervasività delle competenze di ciascun organo, ha portato *in primis* la Commissione a porsi nuovi e importanti interrogativi circa l’efficacia e l’efficienza dell’architettura attuale³³.

Non a caso, la Commissione europea, evidenziata la necessità di migliorare ulteriormente l’efficacia e la complementarità degli organi e organismi dell’UE per la sicurezza interna e per potenziare una cooperazione fluida tra di loro, ha manifestato l’interesse a addivenire ad un rafforzamento della cooperazione fra EPPO ed EUROPOL.

I vari organismi di supporto per l’elaborazione delle migliori politiche antifrode, inoltre, concordano sulla necessità di concentrarsi sulla prevenzione e sullo sviluppo di pratiche amministrative che tutelino maggiormente il bilancio dell’Unione.

La Commissione europea, in questo senso, sta esplorando le modalità per aumentare la digitalizzazione e l’interoperabilità e rafforzare e ampliare ulteriormente l’uso degli strumenti informatici esistenti come il Sistema integrato di gestione e controllo (SIGC), Sistema di monitoraggio delle superfici (AMS), il Sistema

cooperazione con la Procura europea e l’efficacia delle indagini dell’Ufficio europeo per la lotta antifrode, art. 12 *sexies*, rubricato “Sostegno dell’Ufficio all’EPPO”, secondo cui: «1. Nel corso di un’indagine condotta dall’EPPO, e su richiesta di quest’ultima a norma dell’articolo 101, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2017/1939, l’Ufficio, conformemente al proprio mandato, sostiene o integra l’attività dell’EPPO, in particolare: a) fornendo informazioni, analisi (comprese analisi forensi), competenze e sostegno operativo; b) facilitando il coordinamento delle azioni specifiche delle autorità nazionali amministrative competenti e degli organi dell’Unione; c) conducendo indagini amministrative».

³¹ In OLAF, EPPO, *Working Arrangement between the European Anti-Fraud Office (“OLAF”) and the European Public Prosecutor’s Office (“EPPO”)*, del 5 luglio 2021, p. 8, al punto 6.2.1 si legge che “[le indagini complementari di OLAF] dovrebbero mirare ad agevolare la raccolta di informazioni pertinenti per l’adozione di misure cautelari o la realizzazione di misure finanziarie, disciplinari o amministrative”.

³² COMMISSIONE EUROPEA, *Libro bianco sulla revisione dell’architettura antifrode*, COM(2025)546, del 16 luglio 2025.

³³ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, ProtectEU: strategia europea di sicurezza interna*, COM(2025) 148 final, del 1 aprile 2025, punto 3 “Rafforzamento delle capacità di sicurezza dell’UE”, p. 5.

di identificazione delle parcelle agricole (SIPA), la banca dati ARACHNE, il Sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES) e il Sistema d'informazione antifrode (AFIS) per prevenire, individuare e indagare sulle frodi.

In primis, pare utile presentare, seppur concisamente, gli esiti del recente sviluppo del sistema EDES – *Early detection and exclusion system*, banca dati a disposizione dei Paesi membri per condividere informazioni utili per l'individuazione precoce, l'esclusione o l'applicazione di sanzioni nei confronti di persone ed entità inaffidabili che presentano domanda di emissione di fondi europei in proprio favore.

Il nucleo delle informazioni condivisibili su tale sistema riguarda ovviamente sentenze penali o decisioni amministrative definitive e non definitive, nonché informazioni di particolare rilevanza conosciute da OLAF, EPPO e, a far data dal 1° gennaio 2028³⁴, anche da qualsiasi altra Autorità europea e nazionale che gestisce il bilancio in regime concorrente o Ente che esegue il bilancio in regime di gestione indiretta³⁵. Tale sistema, infatti, congiuntamente alle attività di indagine che possono essere successivamente condotte, garantisce l'individuazione degli operatori economici fraudolenti o inaffidabili nella fase immediatamente successiva all'inoltro della domanda di emissione dei fondi europei.

In caso di rilevamento di uno dei motivi di esclusione in capo ad un operatore economico³⁶, si potrà procedere con la temporanea esclusione per un periodo massimo di cinque anni oltre all'eventuale somministrazione di sanzioni pecuniarie.

Affine e complementare a tale sistema è la banca dati ARACHNE³⁷, strumento messo a disposizione degli Stati da parte della Commissione quale punto di riferimento di estrazione dei dati per la migliore valutazione dei rischi prima della somministrazione dei fondi europei.

L'obiettivo sopra accennato di incrementare la fase di individuazione precoce e di eventuale esclusione degli operatori economici inaffidabili prende corpo con questo strumento sulla base di una serie di indicatori di rischio sulla base dei progetti, dei beneficiari, dei contraenti e dei subappaltatori che sono

³⁴ Di tale rinvio si rammarica il Parlamento europeo per la mancanza di effettiva trasparenza. Si veda PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea – lotta contro la frode – relazione annuale 2023*, 2024/2083(INI), del 6 maggio 2025, punto 79, p. 25.

³⁵ In tal senso, si veda lo stato di avanzamento in COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI (COLAF), *Relazione annuale - 2023*, del 19 novembre 2024, p. 22.

³⁶ I motivi di esclusione sono indicati in Regolamento (UE, Euratom) n. 2024/2509 del Parlamento europeo e del Consiglio, del che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, del 23 settembre 2024, art. 138, par. 1, "Criteri di esclusione e decisione di esclusione", fra cui rientrano: fallimento o insolvenza, gravi illeciti professionali, mancato pagamento di imposte o contributi previdenziali, condanne per reati di frode, corruzione, riciclaggio, partecipazione a un'organizzazione criminale, ecc., gravi violazioni contrattuali, violazioni alla proprietà intellettuale, creazione di entità con l'intento di eludere obblighi fiscali, sociali o di altro tipo.

³⁷ Istituita con Regolamento (UE) n. 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013, del 2 dicembre 2021 (GU L 435 del 6.12.2021, pag. 187).

soggetti a rischi di frode, di eventuali conflitti d'interessi o altre irregolarità, inviando una segnalazione agli organismi pagatori.

Limite di questo strumento è l'impossibilità di inviare informazioni dettagliate sui rischi di frode, che dovranno essere lette secondo un più elaborato processo di valutazione ed è perciò necessario che l'utilizzo di tale banca dati si inserisca in un contesto più ampio di supporto nella fase di valutazione del rischio anche sulla base di incrocio di semplici dati³⁸.

In questo momento, l'interoperabilità dello strumento è garantita dall'integrazione di fonti di dati esterne quali *Orbis*³⁹, elenchi di sanzioni e *World Compliance*⁴⁰, pubbliche e accessibili per i cittadini, offrendo un elevato livello di trasparenza, qualità e affidabilità dei dati⁴¹.

In questo senso, è stato evidenziato che il processo di integrazione dello strumento deve comunque ancora completarsi con il caricamento completo dei dati da parte degli Stati membri per tutti i Fondi⁴².

Tale operazione diventerà obbligatoria a fini di *audit* e controllo a partire dal 1° gennaio 2028⁴³, così da convogliare tutti i dati raccolti dalle autorità degli Stati membri in un unico strumento a livello dell'UE, rafforzando le funzioni di controllo a livello sovranazionale e metterlo a disposizione dei Paesi membri, coerentemente con gli impegni assunti nell'ambito del Programma antifrode dell'Unione europea per il quadro finanziario pluriennale 2021-2027⁴⁴.

³⁸ In questo senso, pare rilevante sottolineare che il *modus operandi* delle frodi per l'accaparramento fraudolento dei fondi europei appare parzialmente costante e prevede, secondo la relazione della Corte dei conti europea del 2023, casi di: i) terreni con numerosi comproprietari, terreni demaniali dichiarati da beneficiari privati, giovani agricoltori che affittano i terreni dichiarati, legami occulti tra le imprese al fine di beneficiare indebitamente del sostegno a PMI; beneficiari illegittimi di aiuti per giovani agricoltori; accaparramento dei terreni (terreni demaniali o terreni con assetto proprietario non chiaro); fondi per terreni sui quali non viene svolta alcuna attività agricola.

³⁹ Database che contiene informazioni dettagliate e confrontabili su circa 180 milioni di aziende di tutto il mondo, suddivise in 4 categorie (*Very Large, Large, Medium, Small*) a seconda dei seguenti tre criteri: Fatturato, numero dipendenti e *Total Assets*.

⁴⁰ È uno strumento di ricerca online che consente ai professionisti di condurre *screening* manuali di potenziali clienti e intraprendere una *due diligence* completa attraverso un ampio database di intelligence finanziaria, riconosciuto come uno dei più estesi del settore.

⁴¹ Il *software* calcola e visualizza fino a 102 indicatori di rischio classificati in 7 categorie principali di rischio: appalti, gestione dei contratti, ammissibilità, concentrazione, prestazione, ragionevolezza e rischio per la reputazione e allerta frode. Il sistema calcola un punteggio complessivo per ciascuna delle 7 categorie (con punteggio massimo 50); la media dei punteggi delle 7 categorie di rischio origina un indicatore di "rischio globale" (con punteggio massimo 50) del progetto. Per approfondimenti, si veda B. BARTOLONI, *La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea. La Strategia Nazionale Antifrode*, in *Questo numero*, pp. 64-79.

⁴² COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione su ARACHNE – Attuazione per la spesa della PAC*, COM(2025)58 final, del 28 febbraio 2025, p. 6.

⁴³ Ne resta ad oggi facoltativo l'utilizzo ma, entro il 2027, il Consiglio e il Parlamento possono nuovamente discutere la possibilità di un suo uso obbligatorio.

⁴⁴ Regolamento (UE) n. 2021/785 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma antifrode dell'Unione e abroga il regolamento (UE) n. 250/2014, del 29 aprile 2021 (*GU L 172 del 17.5.2021, pagg. 110-122*). L'articolo 2, rubricato "Obiettivi del programma", disciplina che: "1. Gli obiettivi generali del programma sono: a) tutelare gli interessi finanziari dell'Unione; b) sostenere la mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e la cooperazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola. 2. Gli obiettivi specifici del Programma sono: a) prevenire e combattere la frode, la corruzione e ogni altra

Tale programma, inoltre, sostiene e finanzia lo sviluppo e il concreto utilizzo della piattaforma AFIS quale ampia infrastruttura informatica a disposizione degli Stati membri che comprende una serie di applicazioni che garantiscono un immediato scambio di informazioni relative alle frodi tra le Amministrazioni competenti nazionali e fra queste e l'UE, nonché la conservazione e l'analisi di dati.

L'obiettivo della Commissione sarà dunque quello di predisporre, entro il 2027, nuove e migliori condizioni di utilizzo di tali strumenti per favorire l'interoperabilità con altri sistemi informatici, banche dati, indici di rischio, sistemi IA per *data-analysis* e *risk-analysis*.

A proposito di intelligenza artificiale, ulteriore strumento dall'alta potenzialità preventiva per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea è il Sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA), sistema informatico operativo all'interno del SIGC.

Tale strumento è basato sull'acquisizione di orto-immagini (fotografie aeree o satellitari), che registra tutte le parcelle agricole europee attraverso l'implementazione di tecniche automatiche e di Intelligenza Artificiale, offrendo agli Stati membri la possibilità di assicurare una completa e puntuale copertura del suolo a garanzia di una corretta erogazione degli aiuti comunitari.

Nell'ottica di un utilizzo diffuso nella fase di valutazione delle richieste di emissione dei fondi, il SIPA consente di geolocalizzare, visualizzare e integrare spazialmente i dati costitutivi del SIGC a livello di parcella agricola nonché di determinarne l'uso del suolo e le superfici massime ammissibili nel quadro dei diversi regimi di aiuto dell'Unione, acquisendo tali dati e condividendoli con le ulteriori banche dati.

E sull'implementazione del SIGC verte una serie di disposizioni all'interno di una recentissima Proposta di Regolamento da parte della Commissione⁴⁵, sostanzialmente per offrire agli Stati membri la possibilità di seguire una procedura di osservazione, monitoraggio e valutazione regolari e sistematici delle attività e delle pratiche agricole con mezzi tecnologici, compresi i dati dei satelliti Sentinel di Copernicus (AMS), e un sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA).

Di recente, l'Italia, attraverso l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA), ha avviato una collaborazione strategica per innovare la fase di monitoraggio delle superfici agricole attraverso l'uso

attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione; b) favorire la segnalazione delle irregolarità, comprese le frodi, per quanto riguarda i fondi in regime di gestione concorrente e i fondi di assistenza preadesione del bilancio dell'Unione; c) fornire strumenti per lo scambio di informazioni e sostegno alle attività operative in materia di mutua assistenza amministrativa in ambito doganale e agricolo.”

⁴⁵ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la politica marittima, la prosperità e la sicurezza per il periodo 2028-2034 e che modifica il regolamento (UE) 2023/955 e il regolamento (UE, Euratom) 2024/2509, COM (2025) 565 final, 2025/0240 (COD), del 16 luglio 2025.

sperimentale dei droni con l'obiettivo di superare i limiti delle tecnologie satellitari e rendere sempre più automatici i processi di verifica e sostegno agli agricoltori⁴⁶.

Il percorso pare dunque ben avviato, in attesa della messa in moto definitiva dei sistemi informatici di condivisione e analisi dei dati può senz'altro affermarsi che l'impegno delle istituzioni europee prosegua nel verso giusto.

Non inganni il dato dell'aumento delle frodi nel settore agro-zootecnico in giro per l'Europa.

4. Spunti *made in Italy* di miglioramento dell'architettura antifrode

L'Italia, suo malgrado, ha gradualmente costruito, negli anni, una precisa e specifica architettura di contrasto alle attività criminali tradizionali e di stampo mafioso sul piano giuridico penale e non solo.

In ossequio ai dettami europei sopra riferiti, lo Stato italiano ha introdotto all'interno del proprio Codice penale le sanzioni per le condotte di indebita percezione del sostegno pubblico e per la successiva distrazione, vale a dire per l'uso difforme rispetto allo scopo predisposto dall'ente erogatore.

Nello specifico, il riferimento è ai delitti di indebita percezione di erogazioni pubbliche (art. 316-ter c.p.) e di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-bis c.p.) circa le condotte penalmente rilevanti relative alla fase istruttoria propedeutica all'erogazione, e al delitto di malversazione (art. 316-bis c.p.), invece, circa le condotte di rilevanza penale relative alla fase successiva all'ottenimento del finanziamento e che, prescindendo dalla liceità della captazione, determinano un impiego diverso rispetto al fine per cui gli era stato riconosciuto.

Prima di procedere, pare opportuno, seppur brevemente, presentare le due tipologie di benefici di sostegno e, in particolare, quelli a contributo diretto, finanziati dall'Unione europea e ripartiti in Italia tramite l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) e i Piani di sviluppo rurale (PSR), co-finanziati da Europa e Regioni, la cui gestione è affidata alle Regioni.

È bene precisare che l'esperienza italiana del contrasto alle frodi per l'assegnazione dei fondi agricoli europei riguarda principalmente una serie di attività di particolare pervasività e allarme sociale che, ai classici reati perpetrati con metodo mafioso con il noto obiettivo di imporre il proprio dominio sul territorio di provenienza della cosca, vede affiancarsi atti di estorsione ai danni di agricoltori, danneggiamenti e incendi delle loro proprietà e delle relative colture, così determinando infiltrazioni prepotenti all'interno del tessuto economico, ma allo stesso tempo quasi invisibili⁴⁷.

⁴⁶ Gli estremi dell'accordo sono consultabili su AVEPA.

⁴⁷ S. PELLEGRINI, *La mafia dei pascoli: dal controllo violento del territorio, alle truffe per i fondi europei. Una criminalità a danno della salute pubblica*, in S. PELLEGRINI (a cura di), *Prospettive interdisciplinari di analisi in materia di criminalità e violenza*, in Bologna University Press, 2024, p. 141.

La particolare tipicità del fenomeno delle truffe per l'accaparramento dei fondi agricoli relativi alla Politica Agricola Comune, afferiscono dunque per lo più alle due fattispecie relative alla fase istruttoria.

Ad aprire il vaso di Pandora, quantomeno sotto il profilo quantitativo e del *modus operandi*, è stato l'ex Presidente del Parco dei Nebrodi⁴⁸, Giuseppe Antoci, il quale ha contribuito attivamente alla proposta e successiva firma del 18 marzo del 2015 di un Protocollo⁴⁹ (a suo nome) tra la Prefettura di Messina, la Regione siciliana, l'Ente Parco dei Nebrodi, l'Ente sviluppo agricolo e i Comuni aderenti al Parco dei Nebrodi, finalizzato ad interrompere questo meccanismo criminale nei fondi del Parco stesso⁵⁰.

I firmatari del Protocollo Antoci hanno messo in moto una macchina amministrativa che garantisca un preciso controllo preventivo all'emissione del contributo nei confronti di tutti gli operatori economici richiedenti, elevando la vigilanza ad un livello fino a quel momento inaspettato, considerando che la richiesta veniva compilata con modello autocertificante⁵¹.

La novità principale e di assoluto pregio è stata quella di prevedere obbligatoriamente la verifica, prima dell'assegnazione del contributo, l'assenza di cause di decadenza previste dal Codice Antimafia, relative all'applicazione di misure di prevenzione o alla non concessione dell'informazione antimafia (artt. 67 e 91 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 156), escludendo la mera autocertificazione, strumento che permetteva facilmente di accedere ai bandi con false attestazioni, raramente verificate in blocco.

Ad oggi, tale integrazione documentale risulta obbligatoria in virtù del Codice antimafia, così come novellato nel 2017⁵², per cui, al nuovo articolo 91 comma 1-*bis*, si prevede che: «L'informazione antimafia è sempre richiesta nelle ipotesi di concessione di terreni agricoli demaniali che ricadono nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla Politica agricola comune, a prescindere dal loro valore complessivo, nonché su tutti i terreni agricoli, a qualunque titolo acquisiti, che usufruiscono di fondi europei»⁵³.

⁴⁸ Dal 17 ottobre 2013 al 13 febbraio 2018.

⁴⁹ *Protocollo di legalità tra prefettura di Messina – UTG di Messina, Regione siciliana, Ente Parco dei Nebrodi, Ente sviluppo agricolo, Comuni aderenti al Parco dei Nebrodi*, Messina, 18 marzo 2015, art. 3.

⁵⁰ ANSELMO N., ANTOCI G., *La mafia dei pascoli: la grande truffa all'Europa e l'attentato al Presidente del Parco dei Nebrodi*, Rubbettino, Catanzaro, 2019.

⁵¹ È opportuno riferire che la validità di tale Protocollo di legalità fu sottoposto all'attenzione della Corte di Giustizia, la quale con la sentenza del 22 ottobre 2015 (causa C-425/14), ha affermato che «Le norme fondamentali e i principi generali del Trattato FUE, segnatamente i principi di parità di trattamento e di non discriminazione nonché l'obbligo di trasparenza che ne deriva, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una disposizione di diritto nazionale in forza della quale un'amministrazione aggiudicatrice possa prevedere che un candidato o un offerente sia escluso automaticamente da una procedura di gara relativa a un appalto pubblico per non aver depositato, unitamente alla sua offerta, un'accettazione scritta degli impegni e delle dichiarazioni contenuti in un protocollo di legalità, come quello di cui trattasi nel procedimento principale, finalizzato a contrastare le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici».

⁵² Legge del 17 ottobre 2017, n. 161.

⁵³ Comma inserito dall'art. 28, comma 1, L. 17 ottobre 2017, n. 161 e, successivamente, così modificato dall'art. 19-terdecies, comma 1, lett. b), D.L. 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 dicembre 2017, n. 172, e dall'art. 48-bis, comma 1, lett. b), D.L. 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233.

Tale disciplina si integra con quella dell'articolo 83, comma 3-*bis* del medesimo Codice, che così disciplina: «[l]a documentazione di cui al comma 1 è sempre prevista nelle ipotesi di concessione di terreni agricoli e zootecnici demaniali che ricadono nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, a prescindere dal loro valore complessivo, nonché su tutti i terreni agricoli, a qualunque titolo acquisiti, che usufruiscono di fondi europei per un importo superiore a 25.000 euro o di fondi statali per un importo superiore a 5.000 euro»⁵⁴.

Tale importante innovazione ha già prodotto e continua a produrre importanti effetti sul piano nazionale, con notizie di sequestri milionari e condanne che rimbalzano nelle reti nazionali e che favoriscono il contrasto al fenomeno criminale associativo che aveva trovato nei finanziamenti europei un *business* facile e redditizio.

La Commissione, interrogata nel 2019⁵⁵ in merito alla fattibilità della trasposizione di tale meccanismo normativo a livello europeo, glissava⁵⁶ sui limiti della legislazione dell'Unione, la quale, come noto, non obbliga gli Stati membri a richiedere la prova che i beneficiari delle sovvenzioni dirette della PAC abbiano titolo giuridico per utilizzare i terreni oggetto del beneficio ma obbliga le amministrazioni nazionali e le autorità giudiziarie ad assicurare che non si verifichi un uso illecito dei terreni e il «protocollo Antoci» rappresenta un esempio eloquente di tale impegno.

Recentemente incalzata sul medesimo punto, la Commissione⁵⁷, rispondeva che «[e]stendere il protocollo [Antoci] a tutti i finanziamenti della PAC o ad altri settori richiede un'attenta considerazione della limitata competenza dell'UE in materia di diritto penale e delle differenze tra gli Stati membri»⁵⁸.

Tale risposta fa sorgere un interrogativo.

Ci si domanda, in effetti, come gli Stati possano garantire l'efficacia e la dissuasività delle proprie misure a tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea senza impegnarsi sul piano della competenza penale dell'Unione.

⁵⁴ Comma aggiunto dall' art. 25, comma 1, lett. c), L. 17 ottobre 2017, n. 161 e, successivamente, così modificato dall' art. 19-terdecies, comma 1, lett. a), D.L. 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 dicembre 2017, n. 172, e dall' art. 78, comma 2-undecies, D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 aprile 2020, n. 27, e dall' art. 48-bis, comma 1, lett. a), D.L. 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233.

⁵⁵ Per il testo completo si veda: Mafia rurale in Europa, Interrogazione con richiesta di risposta scritta alla Commissione da parte dell'Onorevole Ignazio Corrao, E-002344-19, del 22 luglio 2019.

⁵⁶ Per il testo completo si veda: Risposta di Phil Hogan a nome della Commissione europea, E-002344-19 (ASW), del 19 settembre 2019.

⁵⁷ Per il testo completo si veda: Gestione delle frodi nei fondi PAC ed efficacia delle misure di prevenzione – Il caso OPEKEPE in Grecia, Interrogazione con richiesta di risposta scritta alla Commissione da parte dell'Onorevole Giuseppe Antoci, E-000987/2025, del 6 marzo 2025.

⁵⁸ Per il testo completo si veda: Risposta della Vicepresidente esecutiva Roxana Mînzatu a nome della Commissione europea, E-000987/2025 (ASW), del 12 maggio 2025.

Inoltre, la predisposizione di una specifica documentazione *ad hoc* che attesti l'assenza di talune gravi incompatibilità per la richiesta di emissione del contributo, sulla falsa riga del modello italiano, esulerebbe dal piano penale ma si porrebbe più su un piano amministrativo, necessario a garantire un vaglio di ammissibilità della candidatura legato alle caratteristiche personali dei candidati, sia persone fisiche sia giuridiche.

Un vaglio, a parere di chi scrive, assolutamente necessario, vista la camaleonticità di tali attività criminali che, ad oggi, è noto siano supportate da colletti bianchi⁵⁹.

L'Italia, in questo senso, dimostra di aver agito e aver predisposto misure di contrasto concrete e multidisciplinari efficienti nell'ambito di una più ampia politica di prevenzione della infiltrazione mafiosa nell'interesse del Paese e dell'Unione, fra cui rileva la recente predisposizione del sistema digitale di segnalazioni anonime di frodi⁶⁰.

Tuttavia, ad oggi il limite di un effettivo contrasto pare essere l'eccessiva differenza fra l'architettura italiana e quella del resto d'Europa, ove le attività delle agromafie non risultano monitorate e catalogate con sistematicità, così da favorirne l'individuazione e la punizione⁶¹.

Tantomeno può dirsi che le agromafie operino solo in Italia.

Tale errore, già costato caro nel secolo scorso, si scontra con dati oggettivi da più parti emersi ed evidenziati ormai da anni⁶².

La messa a disposizione della propria esperienza a favore dell'Unione europea è dimostrata anche dall'importante lavoro di AGEA che, con AGECONTROL, hanno lavorato all'integrazione del SIGC e della piattaforma ARACHNE con un sistema di algoritmi per implementare il lavoro degli indicatori di rischio, consentendo di individuare i finanziamenti più esposti a tentativi di frode più raffinati, scremare i risultati e condividerli con gli organismi pagatori e le forze dell'ordine per i dovuti approfondimenti⁶³.

AGEA Coordinamento, inoltre, realizza ed aggiorna il SIPA, favorendo lo sviluppo di una più facile interpretazione dei dati fotografici e satellitari in particolare per l'utilizzo nella fase autorizzativa del beneficio economico in favore del richiedente.

⁵⁹ PROCURA EUROPEA, *op. cit.*, 2025, p. 68.

⁶⁰ Accessibile nel Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN) e pubblicato sul sito istituzionale di [AGEA](#).

⁶¹ OSSERVATORIO AGROMAFIE, *op. cit.*, Catanzaro, 2025, pp. 73-77.

⁶² Di rilievo in questo senso è l'attività condotta dall'ECA (Corte dei conti europea), la quale nel 2021 condusse un *audit* sul metodo di perpetrazione delle frodi agricole utilizzato in Sicilia, fenomeno del cosiddetto “*Land grabbing*”, ovvero «acquisizioni, da parte di persone o entità, di terreni agricoli che potrebbero essere collegate a pratiche fraudolente, coercizione, uso di influenze politiche o informazioni privilegiate, manipolazioni delle procedure o pagamento di tangenti, con conseguente concentrazione degli aiuti della PAC che potrebbero costituire una forma specifica di attività di ricerca di rendite».

⁶³ CAMERA DEI DEPUTATI, *L'attuazione della Politica agricola comune*, in *Le politiche pubbliche italiane*, n. 7, 2025, del 7 maggio 2025, p. 31.

5. Rilievi conclusivi

La ricostruzione proposta vuole mettere in luce come la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea non sia solo un obiettivo economico, ma rappresenti un vero banco di prova per la credibilità del progetto europeo e per l'effettività dello Stato di diritto nel contesto sovranazionale.

In particolare, la Politica Agricola Comune, settore tradizionalmente esposto ad abusi, è da anni finita nel mirino dei gruppi criminali organizzati.

Attraverso l'analisi del quadro normativo europeo si sono progressivamente sottolineati i punti forti dell'architettura antifrode europea, nonché i suoi potenziali limiti già oggetto di proposte di revisione.

Oltre al quadro giuridico, però, ciò che urge maggiormente è una concreta cooperazione fra tutti gli attori nazionali e sovranazionali.

L'avanzare tecnologico rischia di mettere in crisi il sistema e l'Unione deve seguire il passo con la progressiva predisposizione di strumentazione informatica all'avanguardia che possa garantire un efficace sviluppo di una dimensione sovranazionale al contrasto delle frodi, superando l'ottica puramente nazionale e aprendo la strada ad una cooperazione giudiziaria più intensa.

In tal senso, la frammentazione delle normative interne sul piano sostanziale e processuale è un elemento che continua a rappresentare un ostacolo significativo anche nell'ottica del *forum shopping*.

L'assenza di una previsione europea di carattere organico, che sia capace di garantire uniformità sostanziale e processuale, lascia ancora ampi spazi di manovra alla criminalità organizzata, che sfrutta le lacune del sistema.

Aspettarsi passi avanti in questo settore è comunque molto difficile per le note resistenze di alcuni Paesi a cedere competenza nel settore penale.

In tale contesto, dovendo necessariamente affidarsi alla cooperazione orizzontale e verticale, l'esperienza italiana può assumere un ruolo primario nella programmazione all'orizzonte e i risultati concreti stanno già iniziando ad essere riconosciuti.

È notizia molto recente che la Commissione abbia valorizzato il lavoro dell'Italia risalente all'anno 2024 in occasione della riunione dello scorso 15 settembre 2025, in cui sono stati presentati i risultati della verifica annuale dell'efficacia dell'attuazione⁶⁴.

Non pare retorico dunque sottolineare l'efficacia che progressivamente ha portato e continuerà a portare il Protocollo Antoci con la propria forza innovativa.

⁶⁴ Articolo consultabile sul AGRICOLAE.EU.

Eppure, a livello europeo, la trasposizione di simili strumenti incontra resistenze legate alla limitata competenza penale dell'Unione e alla riluttanza di alcuni Stati membri ad accettare controlli più stringenti.

Questo dato rivela un nodo cruciale: senza un'armonizzazione minima delle verifiche preventive e un pieno sfruttamento delle risorse tecnologiche, il sistema europeo resterà ancora troppo vulnerabile.

È dunque auspicabile che l'UE, seppur nel rispetto delle competenze nazionali, sappia fare tesoro di tali *best practices*, favorendo un'evoluzione del proprio quadro normativo verso standard più alti di prevenzione e trasparenza.

Allo stesso tempo, però, sarà indispensabile disciplinare l'uso dei dati con regole comuni che bilancino efficacia investigativa e tutela dei diritti fondamentali, prevenendo derive verso modelli tecnocentrici.

Guardando al prossimo futuro, dunque, l'Unione europea, sebbene ottimamente indirizzata, è chiamata a compiere un salto di qualità.

In definitiva, la lotta alle frodi nel settore agricolo non può essere letta solo come una questione di tutela del bilancio: essa incide sulla credibilità delle istituzioni, sulla concorrenza leale, sulla sicurezza interna, ma anche sulla fiducia dei cittadini nel progetto europeo, con riflessi sulla salute pubblica, sulla trasparenza e sullo stato di diritto.