SISTEMA PENALE

FASCICOLO

9/2026

DIRETTORE RESPONSABILE Gian Luigi Gatta
VICE DIRETTORI Guglielmo Leo, Luca Luparia, Mitja Gialuz

ISSN 2704-8098

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 Risicato, 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, Dèsirèe Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Alessandra Galluccio, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Giorgio Lattanzi, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Adelmo Manna, Grazia Mannozzi, 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 Quattrocolo, 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 Ponteprino, 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 *Committe 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.

9/2026

INDICE DEI CONTRIBUTI

PAPER

S. BOLIS, *Le possibili competenze strumentali della Procura europea*…….. 5
G. BONDI, *Tutela penale dell'ambiente nella CEDU e decreto "terra dei fuochi": innovazioni, distonie e punitivismi*…… 37
M. CERFEDA, *L'effetto domino che riscrive l'art. 131 bis c.p. Sollevata questione di legittimità costituzionale contro la preclusione di tenuità per il reato di oltraggio a pubblico ufficiale*…….. 65
R. D'ANDREA, Godot è arrivato a Parigi? *La legge francese sul diritto all'aiuto a morire e lo specchio incompiuto del modello italiano*…….. 87
A. TEDOLDI, R. PAESE, *Ritorno al futuro: l'*ordo temporalis *ritrovato. Tutela dei creditori e limiti alla generalizzazione del modello antimafia*…… 99

SCHEDE

M. NICOLINI, *Intercettazioni, captatore informatico (uso "a singhiozzo"), termini e prerogative investigative: punti fermi in una recente sentenza della Cassazione* 123
L. PEDOL, Stalking*: per la Cassazione la mancata comparizione del querelante citato come testimone non comporta remissione tacita della querela*…… 131

SISTEMA PENALE

9/2026

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 europeo[1] 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 nazionali[2].

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 Commissione[3], 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 riconoscimento[5], 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 Eurojust[6]) 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 giurisprudenziale[7].

A queste reti si è aggiunta, dal 1° giugno 2019[8], 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 dottrina[9] vennero dapprima condensate dalla Commissione nel Libro verde del 2001[10] e poi trasfuse nell'art. 86 del TfUE[11]; 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. Miletti – 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. Ubertazzi (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 proporzionalità[12], 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 TfUE[13], sono comunque circoscritti a tre precisi ambiti.

In primo luogo, vi sono – con alcune limitazioni[14] – i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione contenuti nella direttiva PIF del 2017[15] (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 criminale[17] 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 EPPO[19] 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 verde[21]. 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 membri[22]; 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 economici[23], 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 regolamenti[24] 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 strumenti[25] sono volti al sostegno di base al reddito per la sostenibilità[26], 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.

piccoli[27] e dei giovani[28] 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 animali[29].

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 agricolo[30].

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 – FEAGA[31] ed il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale – FEASR[32].

---

[27] Il sostegno ridistributivo complementare al reddito per la sostenibilità mira a ridistribuire 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 istituire[33] 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 locale[34] 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 euro[35] – 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 CO_2 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.

disponibili[36], 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 totale[37]. Tuttavia, tali dati non costituiscono affatto un indicatore pienamente rappresentativo dell'attuale livello di frode che vulnera il bilancio dell'UE[38]: se solo si considera che ogni anno oltre 6 milioni di beneficiari in Europa[39] 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 penale[41], 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 giuridiche[42].

In secondo luogo, sussistono, come rilevato dalla Commissione europea[43], 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 terreni[44], 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 2022[45] 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 2024[46] 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 2025[47], 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'altro[48], 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 (COCOLAF[49]). 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 2023[50].

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 frode[51]. 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 entrate[52] 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 nel 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 euro[53].

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 euro[54]. 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 anni[55].

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 Trocadero[56], 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 PAC[57].

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 2024[58], 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 contrabbando[59], 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 il 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 gravi[62].

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 criminale[63]; è stato solo nel 2021, però, che la Commissione UE ha adottato una precisa strategia[64] per impedire che la criminalità organizzata – che ormai gestisce introiti per circa 139 miliardi di euro, ovvero quasi l'1% del PIL dell'Unione[65] – 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 direzione[66], 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 § 91della 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.sa 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 unionale[67] – 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 intervista[68] 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'Unione[69].

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 finanziario[70].

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/GAI[71] e che rappresenta un fenomeno non solo italiano[72] – 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 PAC[75].

---

[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 PAC[77] 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 Romania[80], Bulgaria e Germania[81].

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 straniere" 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 delinquenziali[82].

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 2026[83] 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 Palermo[84]. 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 transnazionale[85]; 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 rifiuti[86], 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 finanziaria[87], 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 smaltimento[88]. Come le indagini di EPPO hanno già dimostrato[89], 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 coinvolte[90]. 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 tossici[91]. 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) nonchè 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 ambientale[93], 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'ambiente[96]; la consapevolezza della pericolosità della criminalità ambientale e dell'inidoneità 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'UE[97], 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, TfUE[99].

Successivamente, la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva sulla tutela penale dell'ambiente[100] il cui considerando n. 30 prevedeva espressamente EPPO quale attore facente parte delle catene di contrasto alle forme più gravi di ecoreati[101]. Proseguendo nell'iter legiferativo 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. HORTIGÜELA BOLSA, *El tráfico ilegal de residuos plásticos en la Directiva europea relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal*, in *Actualidad Jurìdica 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 ysanciones que los Estados miembros deben incorporar en sus legislacionesnacionales, la Directiva incluye un conjunto de disposiciones dedicadas acuestiones 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 nazionale[105].

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/UE[106], 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. 81[108], in vigore dal 2 giugno 2026, così riformando il previgente diritto penale dell'ambiente[109].

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 falsi[110]; 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 direttiva[111]. 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. 231/2001[112], 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 elevato[113] – 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'ente[114].

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 direttiva 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 punibilità[115]. 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 sottesi. 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 processuale[118]; 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 primato[119].

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 membri[120]; coordinamento che dovrebbe anche disciplinare i possibili casi di conflitto positivo di competenze[121] 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 nazionale[122].

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 EPPO[123]. 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 europea[126].

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' 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 ampiamento 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.

SISTEMA PENALE

9/2026

TUTELA PENALE DELL'AMBIENTE NELLA CEDU E DECRETO "TERRA DEI FUOCHI": INNOVAZIONI, DISTONIE E PUNITIVISMI

di Gianmarco Bondi

Il presente contributo traccia l'evoluzione della tutela penale dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, focalizzandosi sullo "scivolamento" di tipo interpretativo dall'art. 8 all'art. 2 CEDU. Dopo una ricostruzione dei contenuti del precedente consolidato orientamento fondato sul diritto alla vita privata e familiare, l'indagine si sofferma sul revirement operato con la sentenza Cannavacciuolo e altri c. Italia riguardante il fenomeno della "Terra dei fuochi". Tale pronuncia segna infatti un mutamento nel senso del riconoscimento della violazione del diritto alla vita, il che attenua, in direzione marcatamente precauzionistica, il rigore probatorio sul nesso di causalità, e, altresì, propizia l'imposizione di obblighi positivi di tutela penale. Lo studio si estende poi al recente d.l. n. 116 del 2025, adottato per ottemperare nell'ordinamento domestico ai predetti obblighi, cercando di restituire lo spiccato punitivismo che lo connota, oltre alle irrazionalità sistematiche che produce. In ultima analisi, si sostiene che tale risposta normativa, pur fraintendendo gli scopi del dovere di punire di provenienza CEDU, ne mette in risalto le intrinseche criticità proponendo soluzioni che sono tali solo in apparenza, soprattutto restringendo gli spazi di vigenza di istituti penalistici di natura ripristinatoria e deflattiva efficaci nell'assicurare proprio la protezione dell'ambiente.

SOMMARIO: 1. Il diritto all'ambiente e la preferenza per l'art. 8 CEDU – 2. La sentenza Cannavacciuolo e altri c. Italia e la svolta verso l'art. 2 CEDU – 3. Il decreto "Terra dei fuochi": il problematico esito di una malintesa giurisprudenza – 4. Conclusioni

1. Il diritto all'ambiente e la preferenza per l'art. 8 CEDU.

Con riguardo al c.d. diritto all'ambiente, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha delineato obblighi positivi di tutela penale[1], ancorando il proprio sindacato agli artt.

[1] Tra i lavori collettanei o monografici v. E. MAZZANTI, *Il problema degli obblighi convenzionali di tutela penale. Gli effetti espansivi della penalità derivanti dalla protezione dei diritti umani*, Torino, 2025; L. LAVRYSEN, N. MAVRONICOLA (a cura di), *Coercive Human Rights. Positive Duties to Mobilise the Criminal Law under the ECHR*, Oxford, 2020; V. MANES, *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti sovranazionali*, Roma, 2012, spec. p. 91 ss.; C. PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, Pisa, 2009, p. 184 ss.; A. ESPOSITO, *Il diritto penale "flessibile". Quando i diritti umani incontrano i sistemi penali*, Torino, 2008, p. 478 ss.; Y. CARTUYVELS, H. DUMONT, F. OST, M. VAN DE KERCHOVE, S. VAN DROOGHENBROECK (a cura di), *Les droits de l'homme, bouclier ou épée du droit pénal?*, Bruxelles, 2007; E. NICOSIA, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e diritto penale*, Torino, 2006, p. 255 ss.; A. MOWBRAY, *The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the*

1, 2 e 8 CEDU[2]. Posto che sono gli Stati Membri a essere direttamente gravati dalla responsabilità di rispettare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, i privati e le imprese divengono quindi il bersaglio indiretto di questo dovere di punire[3].

Beninteso, la Convenzione EDU tace sull'esistenza di un diritto all'ambiente. L'opera di interpretazione sistematica che vi ha dato i natali deve essere ricondotta alla *living instrument doctrine*[4] e, cioè, alla teoria secondo la quale la CEDU deve essere aggiornata ai mutamenti (e alle correlate nuove esigenze) sociali. Il diritto a un ambiente salubre può infatti dirsi figlio della terza generazione dei diritti fondamentali[5], essendo divenuto oramai un valore della società[6]. A dimostrazione di questo, esso trova espressa previsione nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, adottata in tempi assai più prossimi[7]. Inoltre, anche con attinenza alla Costituzione italiana, culturalmente affine e storicamente coeva alla Convenzione EDU, per l'affermazione di un diritto all'ambiente salubre è stata necessaria un'interpretazione evolutiva di disposizioni già esistenti[8]. La logica che si è adottata è prettamente antropocentrica, ove lo scopo di tutela rimane sempre l'uomo (ad esempio, in termini di qualità dell'aria respirabile per quest'ultimo), a scapito dell'ambiente in quanto tale.

European Court of Human Rights, Oxford, 2004, spec. p. 227 ss.; e F. BESTAGNO, *Diritti umani e impunità. Obblighi positivi degli Stati in materia penale*, Milano, 2003, p. 35 ss.

[2] Per l'uso del diritto penale ai fini della tutela del *right to environment* v. E. MAZZANTI, *La protezione penale dell'ambiente come diritto umano. Inquadramento e rilievi critici*, in *Leg. pen.*, 25.06.2019, pp. 1-17.

[3] Tale indirizzo si colloca nel solco del *business and human rights*, disciplinando il rispetto dei diritti umani nell'ambito delle attività economiche, seppur in ottica di giudizio a livello sovranazionale (e, in particolare, europeo) su una convenzione (quale la CEDU). Per una ricostruzione riguardante tale sistema con afferenza al rapporto tra diritti umani e ambiente v., di recente, R.M. BARATTI, *Business and Human Rights nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritti umani in materia di ambiente: Limiti, sfide e prospettive*, in *Dir. uomo*, n. 1/2022, pp. 49-82. Per una lettura congiunta del diritto penale ambientale ed economico v. L. CORNACCHIA, *Diritto penale dell'ambiente. Diritto penale d'impresa e reati ecologici*, Torino, 2024, spec. p. 43 ss.

[4] Cfr. B. LUBARDA, *The living Instrument Doctrine in the Case-law of the ECHR*, in L. SICILIANOS, I.A. MOTOC, R. SPANO, R. CHENAL (a cura di), *Regards croisès sur la protection nationale et internationale des droits de l'homme / Intersecting Views on National and International Human Rights Protection. Liber amicorum Guido Raimondi*, Tilburg, 2019, pp. 519-537.

[5] Su tale nozione, laddove si distingue tra diritti di *first generation-* (coevi all'adozione della CEDU), *second generation-* (diritti sociali) e, appunto, *third generation rights* v. R. FREEDMAN, *"Third Generation" Rights: is there room for hybrid constructs within international Human Rights Law?*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Studies*, n. 4/2013, pp. 935-959.

[6] Cfr. A. SCARCELLA, *Giurisprudenza C.e.d.u. e diritto dell'ambiente: i principali "filoni" della Corte di Strasburgo*, in *Amb. e svil.*, n. 2/2013, p. 129.

[7] Segnatamente all'art. 37 CDFUE, che recita: «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

[8] Segnatamente, gli artt. 2, 9 e 32 Cost. Cfr. F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995. Solo recentemente, con l. cost. n. 1 del 2022, l'ambiente ha trovato un espresso richiamo al novello co. 3 dell'art. 9 Cost., che recita: «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». Cfr. C. RUGA RIVA, *L'ambiente in Costituzione. Cambia qualcosa per il penalista?*, in G. DODARO, M. DOVA, C. PECORELLA, C. RUGA RIVA (a cura di), *Riflessioni sulla giustizia penale. Studi in onore di Domenico Pulitanò*, Torino, 2022, pp. 185-198.

A partire dalla sentenza nel caso *López Ostra c. Spagna*[9], è l'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare) a essere valorizzato *par ricochet* in senso "verde"[10], mentre l'art. 2 (diritto alla vita e all'incolumità individuale), assieme ad altri diritti che vengono in evidenza in questo contesto, è relegato in secondo piano[11]. La protezione del domicilio è stata infatti estesa oltre alla mera abitazione, attraverso il più ampio e complesso significato di "pacifico godimento" della stessa, senza interferenze che determinino una compromissione del suo benessere o, nella versione linguistica inglese, *well-being*. In questo senso, quindi, l'inquinamento, nelle varie forme che assume, viene ricondotto a un nocumento della estrinsecazione esterna della personalità del soggetto e il diritto all'ambiente diviene una proiezione di quest'ultima.

Nonostante il primario rilievo attribuito all'art. 8 CEDU, va sottolineato comunque che spesso le *positive obligations* afferenti alle garanzie ivi sancite si sovrappongono con quelle stabilite dall'art. 2 CEDU[12]. L'alternativa tra l'una e l'altra disposizione non è però di poco conto, perché il secondo è un *core right* mentre il primo è suscettibile di essere bilanciato con altri interessi.

Emblematica di questo metodo esegetico è la giurisprudenza sulla ex ILVA di Taranto[13] e, in particolare, il caso *Cordella e altri c. Italia*[14], oltre ai pronunciamenti successivi (come, esemplificativamente, quello reso nel caso *Ardimento e altri c. Italia*[15])

---

[9] C.EDU, sent. 9 dicembre 1994, *López Ostra c. Spagna*. Le *positive obligations* relative al diritto a un ambiente sano risalgono in verità al caso *Powell e Rayner c. Regno Unito* (C.EDU, sent. 21 febbraio 1990, *Powell e Rayner c. Regno Unito*), attinente all'inquinamento acustico causato dall'aeroporto di Heathrow a delle abitazioni limitrofe. Nel caso *López Ostra c. Spagna* è stata però emessa la prima condanna definitiva di uno Stato Membro per violazione dell'art. 8 CEDU in considerazione di un danno ambientale.

[10] Di «"greening" of human rights law, rather than a law of environmental rights» parla A. BOYLE, *Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment*, in *Fordham Environmental Law Review*, n. 3/2006, p. 472.

[11] Per un lavoro monografico v. E. RUOZZI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, Napoli, 2011.

[12] Cfr., tra le altre, C.EDU, sez. I, sent. 28 febbraio 2012, *Kolyadenko e altri c. Russia*.

[13] Sul procedimento penale "Ambiente svenduto" v. C. RUGA RIVA, *Il caso Ilva: avvelenamento e disastro dolosi*, in L. FOFFANI, D. CASTRONUOVO (a cura di), *Casi di diritto penale dell'economia, vol. II, Impresa e sicurezza*, Bologna, 2015, p. 149 ss. Per una sintesi dello stato attuale della giurisprudenza dei giudici di Strasburgo in materia ambientale a partire dal "caso ILVA" v. V. MANCA, *La tutela delle vittime da reato ambientale nel sistema Cedu: il caso Ilva. Riflessioni sulla teoria degli obblighi convenzionali di tutela*, in *Dir. pen. cont.*, n. 1/2018, pp. 259-271.

[14] C.EDU, sez. I, sent. 24 gennaio 2019, *Cordella e altri c. Italia*. Con note di A. SCARCELLA, *Violato il diritto alla salute e quello ad un ricorso affettivo dei residenti nell'area ad elevato pericolo di inquinamento ambientale nell'ILVA di Taranto*, in *Cass. pen.*, nn. 5-6/2019, pp. 2296-2306; D. VOZZA, *Oltre la giustizia penale. La Corte EDU condanna lo Stato italiano nel caso dell'Ilva di Taranto per violazione del diritto al rispetto della vita privata e del diritto ad un ricorso effettivo*, in *Riv. it. med. leg.*, n. 2/2019, pp. 707-722; S. ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso ILVA*, in *Dir. pen. cont.*, n. 3/2019, pp. 135-162; e A.V. SALAMINO, C. ROMEO, *Bilanciamento tra tutela della salute e sviluppo economico: il caso Ilva*, in *Giur. it.*, n. 10/2019, pp. 2228-2237.

[15] C.EDU, sez. I, sent. 5 maggio 2022, *Ardimento e altri c. Italia*. In questo "seguito", si fa esplicito richiamo al precedente e ai principi di diritto ivi stabiliti: «I principi generali riguardanti dei danni all'ambiente che possono pregiudicare il benessere delle persone sono stati riassunti nella sentenza Cordella (sopra citata, §§ 157-160)» C.EDU, sez. I, sent. 5 maggio 2022, *Ardimento e altri c. Italia*, par. 9. Traduzione non ufficiale a cura del Ministero della Giustizia, disponibile su *www.giustizia.it*.

che hanno confermato le statuizioni affermate in tale prima occasione. Giova, quindi, approfondire queste decisioni.

Gli abitanti di Taranto, nell'ambito del noto *affaire* ILVA, si dolevano innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo dell'inadeguatezza dell'intervento statale rispetto alla mancata protezione dalle emissioni provenienti dalla acciaieria ionica e, quindi, dai relativi effetti sulla loro salute e sull'ambiente, ritenendo violati gli artt. 2 e 8 CEDU. La documentazione addotta consisteva in rapporti di enti pubblici, oltre che studi epidemiologici e di coorte.

I giudici di Strasburgo hanno inizialmente ricostruito la vicenda prendendo in esame la storia industriale e societaria dell'ILVA, l'attività normativa e i procedimenti penali che avevano interessato il sito produttivo, oltre che gli interventi a livello eurounitario.

Nella sentenza, la Corte EDU ha dedicato particolare attenzione all'art. 8 CEDU. In termini di principi generali, per quanto nessuna disposizione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo protegga l'ambiente in quanto tale[16], i giudici di Strasburgo hanno affermato che i danni che lo interessano possono ripercuotersi sul benessere delle persone e sul godimento del loro domicilio, qualora si raggiunga un determinato livello di gravità[17]. Inoltre, ha precisato che da tale disposizione promanano obblighi tanto negativi quanto positivi[18], che si traducono, soprattutto nell'evenienza di attività

---

[16] «[…] Inoltre, né l'articolo 8 né qualsiasi altra disposizione della Convenzione garantiscono specificamente una protezione generale dell'ambiente in quanto tale (Kyrtatos c. Grecia, n. 41666/98, § 52, CEDU 2003 VI (estratti))» C.EDU, sez. I, sent. 24 gennaio 2019, *Cordella e altri c. Italia*, par. 100. Traduzione non ufficiale a cura del Ministero della Giustizia, disponibile su *www.giustizia.it*.

[17] «La Corte rammenta che dei danni gravi arrecati all'ambiente possono compromettere il benessere delle persone e privarle del godimento del loro domicilio in modo tale da nuocere alla loro vita privata (López Ostra c. Spagna, 9 dicembre 1994, serie A n. 303-C, § 51, e Guerra e altri c. Italia, 19 febbraio 1998, § 60, Recueil 1998 I). A questo proposito, la Corte rammenta anche che, nelle cause in cui la nozione di soglia di gravità è stata specificamente esaminata in materia di ambiente, la Corte ha ritenuto che una doglianza difendibile dal punto di vista dell'articolo 8 può sorgere se un rischio ecologico raggiunge un livello di gravità che riduce notevolmente la capacità del ricorrente di godere del proprio domicilio o della propria vita privata o famigliare. La valutazione di tale livello minimo in questo tipo di cause è relativa e dipende da tutti gli elementi della causa, in particolare dall'intensità e dalla durata delle nocività e dalle conseguenze fisiche o psicologiche di queste ultime sulla salute o sulla qualità di vita dell'interessato (Fadeïeva, sopra citata, §§ 68 e 69, Dubetska e altri c. Ucraina, n. 30499/03, § 105, 10 febbraio 2011, e Grimkovskaya c. Ucraina, n. 38182/03, § 58, 21 luglio 2011)» C.EDU, sez. I, sent. 24 gennaio 2019, *Cordella e altri c. Italia*, par. 157. Traduzione non ufficiale a cura del Ministero della Giustizia, disponibile su *www.giustizia.it*.

[18] «L'articolo 8 non si limita a ordinare allo Stato di astenersi da ingerenze arbitrarie: a questo impegno negativo possono aggiungersi obblighi positivi inerenti ad un rispetto effettivo della vita privata. In ogni caso, sia che si affronti la questione dal punto di vista dell'obbligo positivo dello Stato di adottare misure ragionevoli e adeguate per proteggere i diritti dell'individuo, in applicazione del primo paragrafo dell'articolo 8, che dal punto di vista di una ingerenza di un'autorità pubblica, da giustificare ai sensi del secondo paragrafo, i principi applicabili sono abbastanza simili. In entrambi i casi, si deve avere riguardo al giusto equilibrio da trovare tra gli interessi concorrenti dell'individuo e della società nel suo insieme, e lo Stato gode in ogni caso di un certo margine di apprezzamento (López Ostra, sopra citata, § 51, e Guerra e altri, sopra citata, § 58)» C.EDU, sez. I, sent. 24 gennaio 2019, *Cordella e altri c. Italia*, par. 158. Traduzione non ufficiale a cura del Ministero della Giustizia, disponibile su *www.giustizia.it*.

pericolose, nel dovere di adottare una legislazione preventiva adattata alla singola attività e, in specie, al correlato livello di rischio[19].

Per ciò che si riferisce in particolare all'apprezzamento del grado di certezza scientifica circa la pericolosità del danno ambientale per la salute umana e agli obblighi positivi, la Corte EDU ha distinto la vicenda in decisione dal caso *Smaltini c. Italia*[20], anch'esso riconducibile alla ex ILVA.

In quest'ultima, la ricorrente (nelle more deceduta), che viveva in un'abitazione nei pressi dell'acciaieria ionica e aveva contratto una leucemia mieloide acuta, lamentava una violazione dell'art. 2 CEDU, in virtù dell'omesso riconoscimento da parte delle autorità giudiziarie italiane dell'esistenza del nesso di causalità tra l'insorgenza della malattia e le emissioni prodotte dall'impianto industriale, poiché, dopo la sua denuncia, era stata disposta l'archiviazione del procedimento penale apertosi nei confronti di un dirigente aziendale.

Nella sentenza, i giudici di Strasburgo hanno escluso la violazione del diritto alla vita, ritenendo che di questo rapporto di causalità non vi fosse prova agli atti[21].

---

[19] «Gli Stati hanno anzitutto l'obbligo positivo, in particolare nel caso di un'attività pericolosa, di mettere in atto una legislazione adattata alle specificità di tale attività, in particolare al livello di rischio che potrebbe derivarne. Tale legislazione deve disciplinare l'autorizzazione, la messa in funzione, lo sfruttamento, la sicurezza e il controllo dell'attività in questione, nonché imporre a ogni persona interessata da quest'ultima l'adozione di misure di ordine pratico idonee ad assicurare la protezione effettiva dei cittadini la cui vita rischia di essere esposta ai pericoli inerenti al settore in causa (si vedano, mutatis mutandis, Oneryildiz c. Turchia, [GC], n. 48939/99, § 90, CEDU 2004-XII, e Brincat e altri c. Malta, nn. 60908/11 e altri 4, §§ 101-102, 24 luglio 2014)» C.EDU, sez. I, sent. 24 gennaio 2019, *Cordella e altri c. Italia*, par. 159. Traduzione non ufficiale a cura del Ministero della Giustizia, disponibile su *www.giustizia.it*.

[20] C.EDU, sez. IV, sent. 16 aprile 2015, *Smaltini c. Italia*. Con nota di D. VOZZA, *Obblighi di tutela penale del diritto alla vita ed accertamento del nesso causale. Riflessioni a margine della decisione della Corte europea dei diritti umani sul caso «Smaltini c. Italia»*, in *Dir. pen. cont.*, n. 2/2016, pp. 41-53.

[21] «Tenuto conto di tali circostanze, e fatti salvi i risultati degli studi scientifici futuri, la Corte non può che constatare che la ricorrente non ha provato che alla luce delle conoscenze scientifiche disponibili all'epoca dei fatti di causa, l'obbligo imposto al Governo di proteggere la sua vita, ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione, sotto il profilo procedurale sia stato violato» C.EDU, sez. IV, sent. 16 aprile 2015, *Smaltini c. Italia*, par. 60. Traduzione non ufficiale a cura del Ministero della Giustizia, disponibile su *www.giustizia.it*. In particolare, vengono portati a supporto di tale conclusione un rapporto del 2006, uno studio del 2009 e un ulteriore studio del 2012 (tutti a carattere epidemiologico): «La Corte rileva che, secondo il rapporto sullo stato di salute della popolazione della Regione Puglia (Edizione 2006) e quello sulle cause di decesso nella stessa regione per gli anni 2000-2005, pubblicato dal gruppo di lavoro sulla mortalità dell'Osservatorio Epidemiologico della Regione Puglia (si vedano i paragrafi 30-31 supra), presi in considerazione dai giudici interni nell'esame della causa, nell'area di Taranto la leucemia non aveva una incidenza maggiore rispetto ad altre regioni italiane. Inoltre, il decesso a causa di questa patologia nelle donne riguardava uniformemente tutta la Regione, anche se con un rialzo della media in alcune zone, fra le quali non figurava la zona di Taranto. Inoltre, la Corte considera che gli elementi che risultano da uno studio epidemiologico pubblicato nel 2009, dunque dopo i fatti di causa («Analisi statistica dell'incidenza di alcune patologie tumorali nella provincia di Taranto, 1999-2002», si vedano i paragrafi 28-29 supra), non provano l'esistenza di un rapporto di causa ed effetto tra le emissioni inquinanti dell'Ilva e l'incidenza della leucemia nella provincia di Taranto. Il rapporto «Ambiente e salute a Taranto: evidenze disponibili e indicazioni di sanità pubblica», pubblicato nel 2012, non apporta alcuna novità a tale constatazione, in quanto la leucemia mieloide acuta di cui soffriva la ricorrente non figura tra le patologie in eccesso rispetto alla media regionale e nazionale (si vedano i paragrafi 32-35 supra). Peraltro, la Corte constata che la ricorrente non ha prodotto

Differentemente, nella vertenza *Cordella e altri c. Italia*, la Corte EDU si è pronunciata solo sulle misure adoperate dallo Stato rispetto alla protezione della salute e dell'ambiente.

In questo ambito, sulla scorta delle emergenze istruttorie consistenti in studi di tipo chimico ed epidemiologico (relative alla causalità generale) e delle iniziative governative e imprenditoriali (con riguardo ai cc.dd. scudi penali e al risanamento degli impianti), ha ritenuto di censurare il protrarsi di una situazione di inquinamento ambientale idonea a mettere in pericolo la salute dei ricorrenti e dell'intera popolazione tarantina e, inoltre, la mancanza di informazioni sui lavori svolti sul sito.

Dunque, i giudici di Strasburgo hanno concluso per la violazione dell'art. 8 CEDU in ragione dell'omessa adozione di tutte le misure necessarie ad assicurare l'effettività del diritto alla protezione della vita privata degli interessati.

Sulla correlata tematica dei decessi di lavatori in ragione di patologie dovute all'inalazione delle fibre di amianto, viene in evidenza il caso *Laterza e D'Errico c. Italia*[22].

In questa controversia, la famiglia del ricorrente deduceva innanzi alla Corte EDU la violazione dell'art. 2 CEDU a seguito dell'archiviazione del procedimento penale originato dalla denuncia di omicidio colposo del proprio congiunto, morto di tumore polmonare, e in passato operaio nel settore metallurgico dapprima presso l'azienda Briotti e poi presso l'ILVA.

I giudici di Strasburgo hanno riconosciuto la violazione del diritto alla vita poiché il Giudice per le Indagini Preliminari aveva omesso di spiegare la sostenuta impossibilità scientifica di accertare il momento iniziale del processo causale nel contesto della successione di garanti[23].

Attraverso il richiamo agli obblighi positivi di tipo procedurale ivi sviluppati, questa pronuncia è stata di recente citata dalla Corte di Cassazione per fondare l'esistenza di un onere motivazionale gravante sul giudice di merito in ordine alla scelta

---

elementi che provino il contrario» C.EDU, sez. IV, sent. 16 aprile 2015, *Smaltini c. Italia*, parr. 57-58. Traduzione non ufficiale a cura del Ministero della Giustizia, disponibile su *www.giustizia.it*.

[22] C.EDU, sez. I, sent. 27 marzo 2025, *Laterza e D'Errico c. Italia*. V. anche C.EDU, sez. V, sent. 24 luglio 2014, *Brincat e altri c. Malta*. Con nota di E. SYCHENKO, *Occupational Health in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights: Brincat v. Malta*, in *Strasbourg Observers*, 8.09.2014, p. 1 ss.

[23] «La Corte considera che, tenuto conto della lacunosità della suddetta relazione, e degli elementi forniti dai ricorrenti, ai quali peraltro non viene fatto alcun riferimento nell'ordinanza di archiviazione, sarebbe stato necessario esplicitare le ragioni scientifiche e/o fattuali della pretesa impossibilità di determinare il momento iniziale del processo causale o, qualora non fosse possibile, proseguire le indagini allo scopo di acquisire ulteriori prove per determinare, in applicazione della teoria scientifica scelta, il periodo corrispondente alle esposizioni alla sostanza nociva che presentavano un nesso di causalità con la patologia in questione, e individuare le persone responsabili delle misure di sicurezza nello stesso periodo. Ora, nel caso di specie, la decisione di archiviare il procedimento si fonda su un ragionamento circolare, secondo il quale in ragione della pluralità di persone responsabili delle misure di sicurezza, era necessario individuare il momento iniziale del processo causale, ma, a causa di questa pluralità, era impossibile individuare tale momento» C.EDU, sez. I, sent. 27 marzo 2025, *Laterza e D'Errico c. Italia*, par. 49. Traduzione non ufficiale a cura del Ministero della Giustizia, disponibile su *www.giustizia.it*.

della teoria scientifica applicabile, in un caso di contestazione di omicidio colposo per esposizione industriale all'asbesto[24].

Dall'esame specialmente delle sentenze *Smaltini c. Italia* e *Cordella e altri c. Italia*, si evincono alcuni profili teorici – taluni condivisibili, talaltri meno – dell'orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo riguardo alle *positive obligations in criminal law* nella materia ambientale.

Rispetto a quelli maggiormente condivisibili, deve sottolinearsi l'irruzione di una diversa prospettiva relativamente alle problematiche, in particolare, dell'inquinamento dell'acciaieria ionica e, in generale, del governo della *risk society*: quella degli obblighi postivi, che pone al centro l'operato delle istituzioni più che la responsabilità di natura penale degli individui. Se il problema venisse inquadrato nel diritto alla vita, la violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo richiederebbe l'accertamento del nesso di causalità tra l'inquinamento e la morte di una o più persone; accertamento tuttavia molto difficile perché occorrerebbe verificare la causalità individuale (e, quindi, per semplificare, la causazione di quella patologia proprio a seguito di quella esposizione). Leggendo invece la vicenda alla luce del diritto alla vita privata, il problema si attenua, perché è sufficiente fermare l'accertamento causale allo stadio generale, di esistenza di una legge scientifica di copertura che descriva il rapporto di causa esistente tra una tipologia di esposizione e una tipologia di patologia. In tal modo, viene superata l'irrimediabile difficoltà di dimostrazione del profilo della causalità singolare e si rileggono (come peraltro dovrebbe essere) gli studi epidemiologici quali indicatori per interventi a livello legislativo e governativo. L'esito è quello di (auspicabilmente) produrre una responsabilizzazione dello Stato, imponendogli di trovare il compromesso il più alto possibile tra esigenze di produzione e di protezione[25].

Quanto agli aspetti meno condivisibili, suscita perplessità l'interpretazione dell'art. 8 CEDU, specie in rapporto all'art. 2 CEDU.

Ovviamente, nella giurisprudenza dei giudici di Strasburgo, qualora la vittima sia deceduta occorre provare il nesso di causa tra l'inquinamento e la morte[26]. Quando, diversamente, la vita è stata solamente messa in pericolo tale accertamento non è imposto[27]. Se infatti il danno ambientale prodotto non ha avuto esiti letali, ma presenta

---

[24] Cass. pen., sez. IV, sent. n. 40243 del 2.12.2025 (dep. 15.12.2025). Con nota di S. ZIRULIA, *Morti di amianto alla Montefibre. La Cassazione annulla in parte l'assoluzione di un direttore di stabilimento richiamando gli obblighi positivi di tutela della vita ex art. 2 Cedu*, in *Sist. pen.*, 6.03.2026, p. 1. L'Autore sottolinea trattarsi della prima occasione nella quale i supremi giudici si sono avvalsi della categoria delle *procedural obligations in criminal law* nella motivazione di annullamento di una sentenza con doppia conforme assolutoria rispetto alla interpretazione del criterio del consenso sulla legge scientifica rilevante.

[25] Cfr. S. ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso ILVA*, cit., pp. 144-145.

[26] Il *leading case* in materia è C.EDU, Grande Camera, sent. 30 novembre 2004, *Öneryildiz c. Turchia*. Con note di D. XENOS, *Asserting the Right to Life (Article 2, ECHR) in the Context of Industry*, in *German Law Journal*, n. 3/2007, pp. 231-253 e di A. GERRY, *Oneryildiz v Turkey*, in *European Human Rights Law Review*, n. 2/2005, pp. 203-212.

[27] Per una vicenda attinente al rischio di contrarre una malattia v. C.EDU, sent. 9 giugno 1998, *L.C.B. c. Regno Unito*.

comunque un certo rilievo (quindi, a meno che non abbia scarso impatto[28] e tenendo a mente che rimane comunque di difficile prova[29]), si attiva la protezione offerta dal diritto al "benessere" sancito dall'art. 8 CEDU. Quest'ultimo si colloca quindi in un rapporto scalare o, meglio, di «sussidiarietà»[30], rispetto al diritto alla vita compendiato nell'art. 2 CEDU e, a propria volta, si presta a ricomprendere situazioni molto diverse, in virtù delle nozioni così duttili che contiene (in esso si ritrovano, infatti, sì la salute, ma anche, come visto, il domicilio e la corrispondenza).

Dall'analisi del caso *Cordella e altri c. Italia* si deduce perciò l'esistenza di un problematico intreccio tra gli artt. 8 e 2 CEDU, dinnanzi a una situazione di inquinamento ambientale che arrechi nocumento ai beni vita e salute delle persone in un contesto di incertezza sulla sussistenza di un rapporto di causalità tra la prima e il secondo[31].

Mentre l'art. 8 CEDU conosce infatti numerose eccezioni, allo stesso modo degli altri principi che seguono nella CEDU (segnatamente, gli artt. 9-11 CEDU[32]), così non è per l'art. 2 CEDU, che impone una tutela assoluta. Da questo punto di vista, la protezione della vita privata meglio si presta, per la sua minore rigidità, alla tutela del bene giuridico ambiente, lasciando, in effetti, agli Stati Membri la possibilità di svolgere un bilanciamento tra gli interessi confliggenti in questo ambito e riservando alla Corte EDU un sindacato sulla ragionevolezza di siffatto intervento statuale (attraverso una ponderazione del margine di apprezzamento così rimesso ai Paesi Parte stessi). Tale esame mantiene dunque una certa flessibilità e adattabilità alle esigenze del caso concerto. Ciononostante, occorre osservare che, allo stesso tempo, consegna una potenziale arbitrarietà nelle mani dei giudici di Strasburgo, che si accompagna necessariamente a una imprevedibilità del loro sindacato. Le maglie larghe dell'art. 8 CEDU assicurano del resto alla Corte EDU un *raggio di azione* più ampio e, altresì, generano maggiore *incertezza applicativa*.

---

[28] Cfr. C.EDU, sez. I, 22 maggio 2003, *Kyrtatos c. Grecia*. In tale procedimento i ricorrenti sostenevano che lo sviluppo urbano nella parte sud-orientale della località ove vivevano avesse portato alla distruzione dell'ambiente fisico (cioè la palude adiacente alla loro proprietà, cosicché l'area in cui si trovava la loro casa aveva perso tutta la sua bellezza paesaggistica) e, inoltre, avesse influenzato negativamente la loro esistenza (nel senso dell'inquinamento ambientale causato dai rumori e dalle luci notturne provenienti dalle attività delle aziende che operavano nella zona). Con particolare riguardo alle immissioni di cui al secondo aspetto della doglianza, la Corte EDU ha fatto proprio, *mutatis mutandis*, il brocardo latino *de minimis non curat praetor*, sostenendo che difettasse un pregiudizio sufficientemente significativo del diritto alla vita privata tale da ingenerare una violazione dell'art. 8 CEDU. Segnatamente, ha affermato quanto segue: «As regards the second limb of the complaint, the Court is of the opinion that the disturbances coming from the applicants' neighbourhood as a result of the urban development of the area (noises, night-lights, etc.) have not reached a sufficient degree of seriousness to be taken into account for the purposes of Article 8» C.EDU, sez. I, 22 maggio 2003, *Kyrtatos c. Grecia*, par. 54.

[29] Sulla complessità di dimostrare il grado di lesione v., *inter alia*, C.EDU, sez. V, 10 febbraio 2011, *Dubetska e altri c. Ucraina*.

[30] Così S. ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso ILVA*, cit., p. 149.

[31] *Ivi*, p. 151.

[32] Per una lettura congiunta v. A. GALLUCCIO, *Profili generali sugli art. 8-11*, in G. UBERTIS, F. VIGANÒ (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Torino, 2022, pp. 320-327.

La duttilità della declaratoria di violazione del diritto alla vita privata, che non impone "automaticamente" obblighi di tutela penale, affranca i giudici di Strasburgo dalle conseguenze derivanti da una declaratoria di violazione dell'art. 2 CEDU, che invece li prevede pressoché sempre (tanto che ora sono pretesi pure per ipotesi di responsabilità meramente colposa[33]). Conseguentemente, la *poliedricità* degli aspetti da considerare nel bilanciamento (come le spesso contrapposte esigenze di garanzia della occupazione e della salute) si riflette nella *disponibilità* di strumenti di protezione fra loro diversi, non richiedendosi meccanicamente il ricorso a quello del diritto penale[34].

In dottrina, sono state mosse critiche alla decisione della Corte EDU nel caso *Cordella e altri c. Italia* rispetto all'affermata violazione dell'art. 8 CEDU in luogo dell'art. 2 CEDU[35].

In particolare, le censure si concentrano sul mancato riconoscimento di un *breach* del diritto alla vita, enfatizzando a tal fine la sufficienza della *potenzialità*, nel senso di messa in pericolo, della lesione del relativo interesse giuridico. Eppure, sembra doversi propendere per una diversa tesi, secondo la quale sia l'*incertezza scientifica* sia la *dimensione megalitica* dei problemi sottesi alla gestione dell'ex ILVA giustificano la *prudenza* dei giudici di Strasburgo. Già nel caso *Smaltini c. Italia*, come visto, si era condivisibilmente eretta una barriera avverso la pretesa della sanzione penale di provenienza della Convenzione EDU in assenza di un accertamento del rapporto di causa tra inquinamento e morte, parametrato sul concetto di conoscenza scientifica disponibile[36]. Tale approccio, letto in una dimensione di incolumità pubblica e non più individuale, come nel caso *Cordella e altri c. Italia*, riguarda anche la scelta della norma della CEDU da ritenere applicabile alla vicenda in giudizio. Propendendo infatti per la protezione della vita privata si lascia più spazio allo Stato. Per così dire, la *sussidiarietà del diritto* (art. 8 CEDU) informa la *sussidiarietà della imposizione* (non penale). Sicché, la consapevolezza della difficoltà di discernere i singoli decorsi causali e l'opportunità di lasciare allo Stato la scelta in favore della soluzione più adeguata al caso concreto[37]

---

[33] Sul punto, volendo, v. G. BONDI, *Colpa penale e telemedicina nel quadro degli obblighi di incriminazione nella CEDU,* in *federalismi.it,* n. 33/2025, p. 280 ss. e ID., *La tutela penale dell'art. 2 CEDU nelle attività a rischio base consentito: la colpa grave come limite soggettivo?*, in *Cass. pen.*, n. 10/2023, p. 3395 ss.

[34] In senso favorevole v. S. ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso ILVA*, cit., pp. 152-154. Per un'interpretazione parzialmente contraria, in riferimento all'art. 13 CEDU, che ritiene attivabili le *substantive obligations* e le *procedural obligations in criminal law* anche per violazione dell'art. 8 CEDU v. G. D'AVINO, *La tutela ambientale tra interessi industriali strategici e preminenti diritti fondamentali (art. 8 CEDU)*, in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2016-2020)*, Padova, 2020, pp. 757-762.

[35] Cfr. D. VOZZA, *Oltre la giustizia penale*, cit., p. 717 ss. e S. ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso ILVA*, cit., p. 154 ss. Vi coglie un «approccio regressivo» dei giudici di Strasburgo specie con riferimento al diritto all'informazione sui rischi ambientali per la salute *ex* art. 2 CEDU R.M. BARATTI, *Business and Human Rights nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritti umani in materia di ambiente*, cit., p. 60 ss.

[36] Cfr. C.EDU, sez. IV, sent. 16 aprile 2015, *Smaltini c. Italia*, par. 60.

[37] Sulla difficoltà, anche in senso penalistico, di tale operazione v. P. SEVERINO, *Il nuovo diritto penale ambientale. Problemi di teoria del reato e profili sanzionatori*, in *Dir. pen. cont.*, n. 1/2018, p. 190 ss. e D. PULITANÒ, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa: riflessioni a margine del caso ILVA*, in *Dir. pen. cont.*, n. 1/2013, p. 44 ss.

(fermo il sindacato dei giudici di Strasburgo su come essa viene raggiunta[38]) finiscono per allontanare dall'*uso simbolico* e *strabordante* della pena e non possono quindi che essere salutati favorevolmente.

Le eventuali difficoltà in termini di rispondenza statale rispetto al *dictum* delle sentenze della Corte EDU che in ipotesi ne conseguono (e che effettivamente si verificano, come dimostrato dalla presa d'atto dei mancati progressi delle autorità pubbliche nazionali nella gestione dell'ex ILVA nel caso *Ardimento e altri c. Italia*) rimangono certamente serie, ma si pongono su un piano diverso rispetto a quello qui trattato, di natura non sostanziale bensì procedurale (nel senso della Convenzione EDU): quello dell'architettura del procedimento successivo alla sentenza dei giudici di Strasburgo, con l'esecuzione affidata al Comitato dei Ministri ai sensi dell'art. 46 CEDU[39]. Tale constatazione non significa però che debba sostenersi l'irrilevanza delle sentenze in questione; anzi, con ogni probabilità gli interventi legislativi nazionali sono spesso influenzati, se non proprio guidati, dalle stesse[40].

---

[38] Per un caso ove si è ritenuto che la regolamentazione statale fosse stata adeguata v. C.EDU, Grande Camera, 8 luglio 2003, *Hatton e altri c. Regno Unito*. Con nota di H. POST, *The Judgment of the Grand Chamber in Hatton and Others v. the United Kingdom or: What is left of the 'indirect' right to a healthy environment?*, in *Non-State Actors and International Law*, n. 4/2004, pp. 135-157. Il caso riguarda il modo in cui i ricorrenti erano stati colpiti dall'attuazione, in termini normativi, del nuovo regime di regolamentazione dei voli notturni dell'aeroporto di Heathrow del 1993 e, quanto alle conseguenze di fatto, dal rumore provocato dagli aerei e dalle relative ripercussioni. Ricostruendo *come* era intervenuto lo Stato, la Corte EDU ha escluso che vi fosse stata violazione dell'art. 8 CEDU. In particolare, ha valorizzato: la mancanza di irregolarità a livello nazionale; la possibilità lasciata ai Paesi Parte di bilanciare il diritto alla vita privata con altri interessi della comunità di carattere economico; l'esistenza di un margine di apprezzamento per gli Stati Membri in tale ambito; le restrizioni comunque applicate ai voli a livello di disciplina aeroportuale; il costante monitoraggio della situazione su iniziativa delle autorità pubbliche preposte; la pubblicazione di un *Consultation Paper* ad opera del Paese Parte. Peraltro, pare utile sottolineare che i giudici di Strasburgo hanno distinto siffatta vicenda da quella di un altro caso, ove il margine di apprezzamento era da ritenersi ridotto in ragione della opzione statale per sanzioni di natura penale: «However, the sleep disturbances relied on by the applicants did not intrude into an aspect of private life in a manner comparable to that of the criminal measures considered in Dudgeon to call for an especially narrow scope for the State's margin of appreciation (see Dudgeon, cited above, p. 21, § 52, and paragraph 102 above)» C.EDU, Grande Camera, 8 luglio 2003, *Hatton e altri c. Regno Unito*, par. 123. Sull'importanza dell'incertezza scientifica nella valutazione riguardante il processo decisionale nazionale v. V. STOYANOVA, *Causation between State Omission and Harm within the Framework of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights*, in *Human Rights Law Review*, n. 2/2018, p. 23.

[39] In proposito v. A. SACCUCCI, *La protezione dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, in G. CATALDI, N. NAPOLETANO, A. CALIGIURI (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa*, Padova, 2010, pp. 493-534.

[40] In generale, sulla giurisprudenza in ambito ambientale e la l. n. 68 del 2015, in senso positivo v. V. MANCA, *La tutela delle vittime da reato ambientale nel sistema Cedu*, cit., pp. 268-270. Per delle riserve in proposito v., invece, S. ZIRULIA, *Diritti umani e responsabilità colposa*, in M. DONINI (a cura di), *Enciclopedia del Diritto. I tematici, 2. Reato colposo*, Milano, 2021, pp. 401-402, il quale ritiene maggiormente rispondente ai *desiderata* CEDU il recente progetto di riforma in materia di diritto penale agroalimentare. Per delle ulteriori perplessità in chiave di Convenzione EDU circa il rapporto tra le nuove fattispecie di delitti ambientali e l'inquinamento di lungo corso e le malattie lungolatenti v. E. MAZZANTI, *La protezione penale dell'ambiente come diritto umano*, cit., p. 16. In particolare, sul ruolo della decisione nel caso *Cordella e altri c. Italia* rispetto al c.d. "decreto crescita" v. G. D'AVINO, *La tutela ambientale tra interessi industriali strategici e preminenti diritti*

Da quanto appena visto, emerge che la "*transizione*" dall'art. 2 CEDU all'art. 8 CEDU, e quella riguardante i relativi obblighi positivi, si verifica anche, e soprattutto, nel campo delle attività a rischio base lecito, laddove permanga un'incertezza sulla legge scientifica di copertura e sull'accertamento della sua validità nel caso sottoposto a giudizio[41].

Lo "*slittamento*" da un diritto all'altro, finalizzato ad offrire comunque, pur nelle difficoltà di accertamento della dinamica etiologica, un margine di protezione rispetto a quanto manifestatosi nella vicenda concreta al vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo è un dato non infrequente. Ciò può ravvisarsi dall'esame del caso *Taşkin e altri c. Turchia*[42].

I fatti attenevano ai permessi concessi dalle autorità pubbliche turche a un'impresa che svolgeva attività di estrazione d'oro in una miniera ricorrendo alla tecnica della lisciviazione con cianuro di sodio. Secondo i ricorrenti, residenti della città dove aveva sede la miniera, nonché degli abitati limitrofi, ciò aveva causato un rischio per la loro incolumità.

I giudici di Strasburgo, interpellati rispetto alla violazione, per quanto qui interessa, con riferimento alla protezione della vita privata, hanno ricordato che tale disposizione è posta a tutela di situazioni ove si verifichi un grave inquinamento ambientale, laddove questo pregiudichi il benessere degli individui e impedisca loro di godere della propria abitazione in modo tale da incidere negativamente sulla loro vita privata e familiare, senza tuttavia mettere in serio pericolo la loro salute. Prova di siffatto pregiudizio può essere ricavata anche da una procedura di valutazione ambientale. Dunque, l'esame della violazione dell'art. 8 CEDU consta in particolare di due aspetti: la bontà delle motivazioni addotte dalle autorità pubbliche nazionali per giustificare l'attività svolta e la correttezza dell'*iter* procedurale per accertarsi che sia stata data giusta importanza agli interessi individuali.

La Corte EDU, in questo frangente, ha affermato la responsabilità della Turchia per violazione del diritto alla vita privata, anche basandosi sulle decisioni delle corti nazionali, che erano intervenute ritenendo la proroga del permesso di estrazione contraria all'interesse pubblico. Tale conclusione è stata raggiunta senza però alcun accertamento circa l'esistenza di un collegamento causale tra l'attività estrattiva e il pregiudizio lamentato dal ricorrente[43].

---

fondamentali (art. 8 CEDU), cit., p. 741.

[41] Tale constatazione si giova, come nella vicenda analizzata, delle risultanze dalle pronunce precedenti delle corti nazionali, oltre che delle allegazioni di parte.

[42] C.EDU, sez. III, sent. 10 novembre 2004, *Taşkin e altri c. Turchia*.

[43] «In the instant case, the Court notes that the authorities' decision to issue an operating permit for the Ovacık gold mine was annulled by the Supreme Administrative Court (see paragraph 26 above). After weighing the competing interests in the present case against each other, the latter based its decision on the applicants' effective enjoyment of the right to life and the right to a healthy environment and concluded that the permit did not serve the public interest (ibid.). In view of that conclusion, no other examination of the material aspect of the case with regard to the margin of appreciation generally allowed to the national authorities in this area is necessary. Consequently, it remains for the Court to verify whether, taken as a

Evidente quindi l'aver ritenuto la mera presenza di rischi insiti nella condotta industriale come sufficiente per una pronuncia di condanna di mancato rispetto delle *positive obligations*. Quello che più rileva è appunto che la disposizione utilizzata è stata quella dell'art. 8 CEDU, *completamente pretermettendo* quella dell'art. 2 CEDU. Tale opzione ermeneutica ha permesso ai giudici di Strasburgo di uscire dalle strettoie rappresentate dalla prova della causalità[44] e ha anche evitato qualsivoglia riferimento ad esigenze di tutela penale.

Nell'ambito degli obblighi positivi scaturenti dal diritto all'ambiente, caratteristico del *modus operandi* della Corte europea dei diritti dell'uomo è il caso *Di Sarno e altri c. Italia*[45].

In questo procedimento, veniva sottoposto al vaglio dei giudici di Strasburgo il servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti in Campania durante la nota "crisi" che aveva colpito la Regione soprattutto nel 2007/2008 e, in particolare, la scarsa diligenza delle autorità giudiziarie italiane nel perseguire i responsabili di tale situazione.

La Corte EDU, nel ricostruire la normativa applicabile, ha in particolare menzionato il principio di precauzione di cui all'art. 174 del Trattato che istituisce la Comunità europea[46], secondo il quale la mancanza di certezza delle conoscenze scientifiche e tecniche del momento non può giustificare il fatto che lo Stato Membro (dell'UE) ritardi l'adozione di misure effettive e proporzionate volte a prevenire il rischio di danni gravi e irreversibili all'ambiente. Ha inoltre rilevato che la Corte di Giustizia dell'Unione europea ne dà applicazione non tanto in materia ambientale (benché solo a questa la disposizione faccia riferimento in senso letterale), quanto piuttosto, se non specialmente, in quella sanitaria[47].

---

whole, the decision-making process was conducted in a manner which complied with the procedural guarantees in Article 8» C.EDU, sez. III, sent. 10 novembre 2004, *Taşkin e altri c. Turchia*, par. 117.

[44] Sul rilievo (ma non la decisività) della violazione della normativa nazionale per quanto concerne l'esistenza di obblighi positivi di tutela penale v. V. STOYANOVA, *Causation between State Omission and Harm within the Framework of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights*, cit., p. 22.

[45] C.EDU, sez. II, sent. 10 gennaio 2012, *Di Sarno e altri c. Italia*. Con note di V. CARDINALE, *Il caso Di Sarno et a. contro Italia: riflessioni sul rapporto tra tutela dell'ambiente, diritto alla salute e gestione dei rifiuti*, in *federalismi.it*, n. 4/2013, pp. 1-17 e M. FERRARA, *La sentenza "Di Sarno e altri c. Italia": un ulteriore passo avanti della Corte di Strasburgo nell'affermazione di obblighi di protezione dell'ambiente*, in *La Comunità internazionale*, n. 1/2013, pp. 161-177.

[46] Sulla tendenza a fare riferimento alla legislazione dell'Unione europea v. E. MAZZANTI, *La protezione penale dell'ambiente come diritto umano*, cit., p. 6 e pp. 11-13. L'Autore ritiene che l'emergenza rifiuti in Campania abbia rappresentato un «banco di prova per il dialogo tra UE e CEDU».

[47] «In virtù del principio di precauzione, di cui all'articolo 174 del Trattato che istituisce la Comunità europea, la mancanza di certezza allo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche del momento non può giustificare il fatto che lo Stato ritardi l'adozione di misure effettive e proporzionate volte a prevenire il rischio di danni gravi e irreversibili all'ambiente. La giurisprudenza comunitaria ha applicato questo principio soprattutto nelle cause riguardanti la salute, mentre il trattato enuncia il principio soltanto per quanto riguarda la politica della Comunità in campo ambientale. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee ("CJCE"), allorquando "esistono incertezze sull'esistenza o sulla portata dei rischi per la salute delle persone, le istituzioni possono prendere misure senza dover attendere che siano pienamente dimostrate la realtà e la gravità di questi rischi" (CJCE, 5 maggio 1998, Regno

Per ciò che concerne gli obblighi positivi e negativi, i giudici di Strasburgo hanno ricordato come la distinzione tra i due non sia netta e, anzi, vi sia un certo grado di sovrapposizione tra di essi. Inoltre, hanno ribadito che i Paesi Parte sono gravati dal dovere sia di mettere in atto una regolamentazione idonea alle specificità della attività in oggetto (specie se pericolosa), soprattutto al livello del rischio che potrebbe derivarne, sia, con riferimento alle *procedural obligations*, di assicurare il pubblico accesso alle informazioni, cosicché i cittadini abbiano modo di valutare tale rischio.

Per ciò che si riferisce al rapporto tra evidenze scientifiche e salute delle persone, sulla scorta delle conclusioni opposte degli studi depositati dalle parti sul nesso di causalità tra l'esposizione ai rifiuti e l'aumento del rischio di sviluppare patologie quali tumori o malformazioni congenite, la Corte EDU ha sostenuto di non poter concludere nel senso dell'esistenza di una minaccia per la vita e la salute dei ricorrenti, così *distinguendosi* in maniera chiara dai giudici di Lussemburgo che avevano invece stabilito il contrario (nella sentenza C-297/08, riguardante la medesima vicenda). Non trattandosi dunque di una responsabilità per eventi lesivi o mortali, ha inquadrato la vicenda nell'art. 8 CEDU, in luogo dell'art. 2 CEDU (pur evocato dai ricorrenti), ed è giunta ad affermare una condanna dello Stato Membro per l'incapacità dello stesso di porre rimedio alla situazione di emergenza, ritenendo invece assolto il dovere di pubblicità degli studi (con riferimento a quelli del Dipartimento della protezione civile resi noti nel 2005 e nel 2008).

La decisione assunta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in questo frangente pare rappresentare in maniera lampante la *diversità del suo vaglio* rispetto a quello della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Il secondo, infatti, è radicato nella previsione del principio di precauzione nel testo di un Trattato e in una giurisprudenza estensiva in proposito oramai consolidata. Tale distinzione permette così di ritenere che i giudici di Strasburgo mantengano un *approccio meno invasivo* e più propenso all'*attenta ponderazione delle evidenze scientifiche*, non essendo disposti, in siffatti contesti di incertezza, a cedere alla spinta precauzionista, se confrontati con gli omologhi eurounitari. In questo senso, ancora una volta l'art. 8 CEDU permette di offrire una protezione adeguata, senza imporre l'elezione di un indirizzo scientifico piuttosto che un altro in un contesto di generale mancanza di accordo tra gli esperti, che sarebbe invece necessaria qualora si imponesse l'accertamento del nesso di causalità rispetto a morti o lesioni.

Ulteriormente, la Corte EDU talvolta considera doglianze espresse in contesti di attività pericolose riferite all'art. 2 CEDU nell'ottica, invece, dell'art. 8 CEDU. Questo è avvenuto, tra l'altro, nella pronuncia nel caso *Tătar e altri c. Romania*[48]. Così ragionando,

---

Unito/Commissione, Aff C-180/96, Rec. I-2265 e CJCE, 5 maggio 1998, National Farmer's Union, C-157/96, Rec. I-2211)» C.EDU, sez. II, sent. 10 gennaio 2012, *Di Sarno e altri c. Italia*, par. 75. Traduzione non ufficiale a cura del Ministero della Giustizia, disponibile su *www.giustizia.it*.

[48] C.EDU, sez. III, sent. 27 gennaio 2009, *Tătar e altri c. Romania*. Con nota di D.L. SHELTON, *Tătar C. Roumanie, App. No. 67021/01*, in *American Journal of International Law*, n. 2/2010, pp. 247-253. Nell'occasione, è stata decisa una riqualificazione d'ufficio del parametro CEDU, dal diritto alla vita al diritto alla vita privata. La vicenda riguardava la denuncia presentata da una persona che riteneva che l'aggravamento della propria salute dipendesse dall'utilizzo fatto da una società partecipata pubblica, nei pressi della quale si trovava la

i giudici di Strasburgo operano un *allargamento* del perimetro degli obblighi positivi afferenti al diritto alla vita[49], pur *mantenendo fermo* il distinguo in termini di prova del nesso di causalità e di gravità della violazione che intercorre tra esso e il diritto alla vita privata[50].

In proposito, vi è chi registra un abbassamento del limite per la dimostrazione di una inosservanza della CEDU trattandosi di censure relative alle *procedural obligations* senza che sia necessaria la prova né del rischio né del danno[51]. Invero, tale constatazione pare eccessiva. Non si può non tenere da conto che la disposizione della Convenzione EDU presa in esame è e rimane l'art. 8, la cui violazione non importa l'insorgere, in tali contesti, di obblighi positivi di tutela penale, ma si assesta sul dovere di un intervento a livello statale di tipo civilistico e o amministrativo. Permane quindi una tendenziale linearità di giudizio: solo alla *certezza del danno* per la salute consegue l'attivazione del massimo presidio di cui all'art. 2 CEDU.

Ancora, non è secondario l'aspetto della pronuncia attinente al ruolo dello Stato con riguardo al privato affidatario di un servizio pubblico, concernente, in questa vicenda, le varie fasi di gestione dei rifiuti. La Corte EDU ha infatti stabilito che il dovere di vigilanza delle autorità pubbliche si estende anche a quanto svolto dall'operatore non statale.

A ben vedere, ciò costituisce un'estrinsecazione della responsabilizzazione dello Stato Membro, che viene chiamato a proteggere i principi della CEDU anche per ciò che si riferisce alle attività dei privati e, in specie, delle imprese (per quanto in un ambito

---

sua abitazione, della tecnica di estrazione mineraria della lisciviazione con cianuro di sodio (la stessa del caso *Taskin e altri c. Turchia*, v. *supra*). In particolare, è stato affermato che, pur nell'importanza degli studi statistici basati su elementi "sufficienti" e "convincenti" in relazione all'accertamento delle "malattie moderne" in contesti di incertezza scientifica, non era stato dimostrato il nesso di causalità tra l'esposizione a certe dosi di cianuro di sodio e l'aggravamento dell'asma che affliggeva il ricorrente: «En l'absence d'éléments de preuve à cet égard, la Cour pourrait éventuellement se livrer à un raisonnement probabiliste, les pathologies modernes se caractérisant par la pluralité de leurs causes. Cela serait possible dans le cas d'une incertitude scientifique accompagnée d'éléments statistiques suffisants et convaincants. La Cour considère cependant qu'en l'espèce l'incertitude scientifique n'est pas accompagnée d'éléments statistiques suffisants et convaincants. Le document réalisé par un hôpital de Baia Mare et attestant un certain accroissement du nombre des maladies des voies respiratoires ne suffit pas, à lui seul, à créer une probabilité causale. La Cour constate donc que les requérants n'ont pas réussi à prouver l'existence d'un lien de causalité suffisamment établi entre l'exposition à certaines doses de cyanure de sodium et l'aggravation de l'asthme» C.EDU, sez. III, sent. 27 gennaio 2009, *Tătar e altri c. Romania*, parr. 105-106. Nonostante ciò, è stata rilevata una inosservanza dell'art. 8 CEDU per la passività delle autorità nazionali rumene nel fornire informazioni alla cittadinanza.

[49] Il riferimento qui è a quanto affermato in C.EDU, Grande Camera, sent. 30 novembre 2004, *Öneryildiz c. Turchia* e C.EDU, sez. I, sent. 20 marzo 2008, *Budayeva e altri c. Russia*. Trattasi in effetti di un ampliamento dello spettro di tutela offerto dalla Convenzione EDU. Cfr. M. FERRARA, *La sentenza "Di Sarno e altri c. Italia"*, cit., pp. 163-164.

[50] Parla di «un'astratta situazione di rischio e [della] presunzione che questa sia idonea a pregiudicare il godimento del diritto alla vita privata e familiare» M. FERRARA, *La sentenza "Di Sarno e altri c. Italia"*, cit., p. 167.

[51] Si arriva così a delineare «una responsabilità oggettiva a carico dello Stato, per i pericoli derivanti dall'esercizio di attività pericolose» *ivi*, p. 172.

assai prossimo a quello di rilievo direttamente pubblicistico, trattandosi di un *public service*).

Alla luce dell'insieme delle pronunce soprarichiamate, può dirsi che l'art. 8 CEDU è l'autentico *baricentro* dell'intervento della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia ambientale. In particolare, affinché possa ritenersi sussistente una violazione del sotteso principio occorre che siano integrati due requisiti.

In primis, deve trattarsi di un *severe environmental pollution* con ripercussioni sulle persone fisiche, tale da incidere in modo significativo sul godimento della vita privata e familiare, oltre che del domicilio. A tal fine, l'ingerenza deve superare una soglia minima di gravità, valutata alla luce dell'intensità del fenomeno, oltre che delle conseguenze fisiche e psicologiche.

In secundis, tale pregiudizio deve essere causalmente correlato agli effetti patiti dalle vittime, quantomeno secondo evidenze di carattere epidemiologico. Altrimenti, laddove si sia in presenza di un certo tasso di *scientific uncertainty*, non può affermarsi alcun conflitto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Ciò detto, non può non sottolinearsi come il *quid* probatorio richiesto per affermare la inosservanza dell'art. 8 si pone su un gradino assai più basso rispetto all'art. 2 CEDU. A fronte di questa maggiore facilità applicativa, lo stesso non risulta però circondato di presidi altrettanto invasivi, come, su tutti, il ricorso al diritto penale. Infatti, non trattandosi di proteggere il bene vita, non si riscontra, nelle sentenze citate, l'imposizione di obblighi positivi di tutela penale, né sostanziali né procedurali.

Questa opzione non deve però far propendere per la conclusione che la Corte EDU esprima una preferenza per una minore garanzia di tutela: la declaratoria di violazione dell'art. 8 CEDU si accompagna nondimeno ad una pretesa di informazione dei cittadini, specie nei contesti di incertezza scientifica.

Inoltre, come visto, essa lascia ampi margini di intervento ai giudici di Strasburgo, i quali si riservano di valutare il bilanciamento operato dallo Stato tra il *well-being* dei cittadini e la produzione industriale, oltre che di censurare il dovere di vigilanza delle autorità pubbliche rispetto alle imprese private che svolgano attività a rischio base consentito.

Ciò ha portato a rilevare come venga solitamente affidata alle autorità pubbliche *più vicine* alle vicende oggetto di giudizio l'opzione per quale strumento adottare in concreto (pur scontando questo un certo grado di ineffettività, che va comunque imputato al meccanismo esecutivo delle sentenze dei giudici di Strasburgo da parte del Comitato dei Ministri, come detto *supra*). Così operando, si interiorizza una metodologia maggiormente organica e meno rigida nella soluzione di problemi densi di complessità, salvaguardando da una potenziale espansione oltremisura della dimensione punitiva, altrimenti trainata da una spinta spiccatamente precauzionistica.

2. La sentenza Cannavacciuolo e altri c. Italia e la svolta verso l'art. 2 CEDU.

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sugli obblighi positivi afferenti al diritto all'ambiente ha recentemente subito una significativa evoluzione, nel caso *Cannavacciuolo e altri c. Italia*[52].

Segnatamente, i giudici di Strasburgo sono stati aditi in relazione alla nota vicenda riguardante lo sversamento, l'interramento illegale e l'abbandono incontrollato di rifiuti pericolosi, speciali e urbani, spesso seguiti dal loro incenerimento, verificatisi nel territorio situato tra la provincia di Napoli e l'area sudoccidentale di quella di Caserta[53].

La Corte EDU, nel ricostruire le prove esistenti, la normativa e l'applicazione di quest'ultima, ha in particolare preso in considerazione le disposizioni di diritto penale esistenti in Italia e i procedimenti penali celebrati con riguardo al fenomeno di cui sopra nel Distretto di Napoli. Con specifica attinenza all'art. 2 CEDU, ha ricordato che i Paesi Parte sono gravati da un obbligo positivo di tutela del diritto alla vita, rispetto sia a un evento morte sia a un rischio per la vita stessa, ivi compreso nelle aree di attività a rischio consentito (come anche per la gestione di rifiuti). Ha altresì rammentato che la violazione della norma in parola dipende dalla esistenza di un rischio reale e imminente per la vita del quale le autorità nazionali sapevano o avrebbero dovuto sapere. In questo frangente, assume rilevanza accertarsi se, date le circostanze del caso, lo Stato aveva fatto tutto quanto poteva essergli richiesto per impedire che la vita del ricorrente venisse messa in pericolo in maniera evitabile[54]. Ulteriormente, ha ribadito che occorre predisporre un quadro legislativo e amministrativo finalizzato a fornire un'efficace deterrenza contro le minacce per il diritto alla vita, nel quale, pur essendo lasciato al Paese Parte la scelta del mezzo di protezione, le autorità pubbliche devono agire tempestivamente, in modo appropriato e coerente; tra le altre misure preventive, il diritto all'informazione ha uno speciale rilievo[55].

---

[52] C.EDU, sez. I, sent. 30 gennaio 2025, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*. Con note di A. CARUSO, *(Non) "C'è tempo": l'estintore Europeo e i frutti dell'Ottobrata sulla "Terra dei fuochi"*, in *Iuspenale*, 29.12.2025, p. 1; N. MAFFEI, *Verso una dimensione ambientale del diritto alla vita? Dalla Corte EDU una pronuncia storica nel caso Cannavacciuolo and Others v. Italy*, in *Dir. comp.*, 27.03.2025, pp. 1-7; L. ACCONCIAMESSA, *Con una sentenza storica, ma a tratti contraddittoria, la Corte di Strasburgo condanna l'Italia per violazione del diritto alla vita nel caso sulla Terra dei fuochi*, in *eurojus*, 10.03.2025, pp. 1-10; T. SCOVAZZI, *Terra dei fuochi: una sentenza memorabile per l'eccezionalità dei dati di fatto*, in *Riv. giur. amb.*, n. 62/2025, pp. 1-4; e S. ZIRULIA, *Terra dei Fuochi: violato il diritto alla vita degli abitanti. Prime osservazioni in ordine alle possibili ripercussioni sul diritto penale ambientale di una storica sentenza*, in *Sist. pen.*, n. 2/2025, pp. 139-147. Si veda, altresì, F. DE SANTIS DI NICOLA (a cura di), *CEDU e "Terra dei fuochi". A proposito della sentenza Cannavacciuolo e altri c. Italia*, Napoli, 2025.

[53] Cfr. SESTA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA, *Relazione sulla Campania*, 28.02.2018, p. 195.

[54] Il riferimento implicito è al c.d. Osman test, di cui a C.EDU, Grande Camera, sent. 28 ottobre 1998, *Osman c. Regno Unito*. Con nota di M. LUNNEY, *A Tort Lawyer's View of Osman v United Kingdom*, in *King's College Law Journal*, n. 2/1999, p. 238 ss. In tema v. F. C. EBERT, R. I. SIJNIENSKY, *Preventing violations of the right to life in the European and the inter-American human rights systems: from the Osman test to a coherent doctrine on risk prevention?*, in *Human Rights Law Review*, n. 2/2015, p. 343 ss.

[55] Cfr. C.EDU, sez. I, sent. 30 gennaio 2025, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, parr. 375-382.

La Corte EDU, in virtù dei principi tratteggiati, ha analizzato i profili di cui all'art. 2 CEDU, considerando, *in primis*, se le autorità fossero obbligate a proteggere le vite dei ricorrenti e, *in secundis*, se avessero adottato misure adeguate ai fatti.

Quanto al primo profilo, i giudici di Strasburgo hanno distinto quello della "Terra dei fuochi" da altri casi ove erano stati chiamati a pronunciarsi, per due ordini di ragioni. In primo luogo, perché non concerneva una specifica area geografica o sostanza, bensì un inquinamento complesso e diffuso verificatosi principalmente su terreni di privati. In secondo luogo, poiché non afferiva ad attività rischiose lecite (quali le attività industriali) e disciplinate, spiegando che qui si era in presenza di atti di criminalità organizzata, con industrie, imprese e individui operanti al di fuori di qualsiasi ambito regolamentato. Quanto alla sussistenza del nesso causale, rispetto al quale si erano appuntante le difese del Governo, hanno affermato che dalla documentazione disponibile vi era ampia prova della conoscenza in capo alle autorità nazionali dell'esistenza delle attività pericolose quali sversamento e interramento illegale di rifiuti pericolosi, almeno dall'inizio degli anni '90, se non da prima[56]. Inoltre, il Parlamento era stato informato sin dal 1996 circa l'aumento del tasso di tumori in talune zone della Campania[57]. Nel 2011, la Marina statunitense aveva peraltro adottato delle precauzioni per il proprio personale stanziato nelle aree di Napoli e Caserta[58].

Sulla scorta di tali elementi, la Corte EDU ha stabilito che vi fosse un rischio per la vita "sufficientemente grave, autentico e accertabile" implicante l'art. 2 CEDU e facente sorgere un dovere di agire da parte delle autorità, e che tale pericolo fosse: "imminente", in ragione della residenza dei ricorrenti nei comuni interessati per un notevole arco temporale; in atto; onnipresente; inevitabile da decenni; e non cessato a seguito del deposito dei ricorsi. Dunque, non ha ritenuto necessario o appropriato esigere che i ricorrenti dimostrassero il rapporto causale tra l'esposizione a un tipo di inquinamento individuabile, o perfino a una sostanza nociva, e l'insorgenza di una specifica patologia pericolosa per la vita o la morte[59].

I giudici di Strasburgo si sono esplicitamente riportati al principio di precauzione, sostenendo che, a fronte della consapevolezza di siffatto rischio generale da lungo tempo, l'assenza di certezza scientifica riguardo ai precisi effetti che l'inquinamento può avere avuto sulla salute di un particolare ricorrente non può negare l'esistenza di un dovere di protezione, comprendente la necessità di indagare, identificare e valutare la natura e il livello del rischio. Altrimenti, se si ammettesse che l'incertezza scientifica residua, magari motivata proprio dall'inerzia delle autorità pubbliche, possa escludere l'esistenza stessa del dovere di protezione, si consentirebbe

---

[56] Sulla scorta di indagini penali, dichiarazioni di collaboratori di giustizia, segnalazioni di Commissioni parlamentari di inchiesta, censimenti di discariche abusive, consapevolezza in capo al Parlamento della combustione illegale di rifiuti e report di ONG. Cfr. C.EDU, sez. I, sent. 30 gennaio 2025, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, par. 387.

[57] In questo senso, la Prima Commissione di inchiesta del Parlamento aveva sollecitato indagini e negli anni 2004 e 2005 erano stati pubblicati degli studi sull'argomento. Cfr. C.EDU, sez. I, sent. 30 gennaio 2025, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, par. 388.

[58] Cfr. *ivi*, par. 389.

[59] Cfr. *ivi*, par. 390.

allo Stato di invocare le omissioni ad esso attribuibili per sottrarsi alle responsabilità che gli competono. Ciò equivarrebbe dunque a svuotare di effettività la tutela garantita dall'art. 2 CEDU, trasformando l'inadempimento nazionale in un *escamotage* finalizzato a non ottemperare agli obblighi positivi, qui volti a colmare le lacune conoscitive riguardo al pericolo per la vita dei consociati[60].

Risolto il primo dei due, la Corte EDU si è quindi concentrata sul secondo profilo, inteso a constatare se lo Stato italiano avesse adottato misure sufficienti per la tutela del diritto alla vita. A tale scopo, ha esaminato le *measures* che seguono: individuazione delle aree inquinate e verifica dei livelli di inquinamento dell'aria, del suolo e delle acque; gestione dei rischi; svolgimento di indagini sugli impatti sanitari; contrasto allo sversamento, all'interramento e all'incenerimento illegali dei rifiuti; monitoraggio del territorio da parte delle forze dell'ordine; apertura di indagini penali e procedimenti giudiziari; gestione del ciclo dei rifiuti; e comunicazione di informazioni.

Nello specifico, i giudici di Strasburgo si sono confrontati con le osservazioni governative sulle indagini e i processi e sulle riforme legislative di diritto penale. In questo contesto, hanno riportato le considerazioni della Prima e Terza Commissione di inchiesta sulle problematiche riguardanti l'efficacia del diritto penale ambientale[61], con riguardo: alla presenza in maggior parte di contravvenzioni in luogo di delitti, le prime essendo caratterizzate da ridotta capacità deterrente, da termini prescrizionali brevi, nonché alla inapplicabilità di determinati mezzi di ricerca della prova e di misure cautelari; alla difficile prova della condotta del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, introdotto nel 2001; alla limitata applicazione di quello di incenerimento illeciti di rifiuti, del 2013; e alla esigenza di monitorare l'effetto della l. n. 68 del 2015 sugli "ecodelitti" nel Codice penale[62].

---

[60] «La Corte ritiene inoltre che, in conformità a un approccio precauzionale (si veda Tătar, sopra citata, §120), dato che il rischio generale era noto da lungo tempo (si vedano i paragrafi 387 e 388 supra), il fatto che non vi fosse alcuna certezza scientifica riguardo ai precisi effetti che l'inquinamento può avere avuto sulla salute di un particolare ricorrente non può negare l'esistenza di un dovere di protezione, se uno degli aspetti importanti di tale dovere è la necessità di indagare, identificare e valutare la natura e il livello del rischio (si veda, mutatis mutandis, Kurt c. Austria [GC], n. 62903/15, § 159, 15 giugno 2021; si veda altresì il paragrafo 395 infra). Concludere diversamente, date le specifiche circostanze nel caso di specie, comporterebbe che le autorità statali potrebbero invocare l'inadempimento o il ritardo nell'adempimento di un dovere al fine di negare la sua stessa esistenza, rendendo in tal modo inefficace la tutela fornita dall'articolo 2» C.EDU, sez. I, sent. 30 gennaio 2025, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, par. 391. Traduzione non ufficiale a cura del Ministero della Giustizia, disponibile su *www.giustizia.it*.

[61] Nell'intervento di terzo di Macrocrimes - Centro studi giuridici europei sulla grande criminalità si tratteggiava un affresco del quadro normativo della tutela penale dell'ambiente e della salute nella specifica materia dei rifiuti, nonché del suo coefficiente di idoneità, venendo additate la strutturale debolezza delle contravvenzioni, la controversa interpretazione del delitto di "disastro innominato" e l'inadeguatezza dell'azione civile in sede penale. Cfr. D. CASTRONUOVO, S. ZIRULIA, V. FELISATTI, *Tierce intervention – Observations écrites Requête n° 39742/14 Di Caprio et autres c. Italie et trois autres requêtes*, Ferrara, 2023, pp. 1-6. Disponibile su https://www.macrocrimes.eu/it/p/32/amicus-curiae.html.

[62] Per il vero, in questo repertorio legislativo non viene dato conto della fattispecie penale *ex* art. 434 c.p. benché fosse stata contestata nei procedimenti penali menzionati dal Governo nelle proprie difese. Per la riconducibilità dell'interramento di enormi quantitativi di rifiuti pericolosi al reato di "altro disastro" v. D. CASTRONUOVO, *La protezione penale dell'ambiente: tra evoluzione normativa e giurisprudenza creativa*, in *Arch. pen.*,

A fronte di tale riepilogo della evoluzione normativa di settore, la Corte EDU ha espresso dubbi sull'efficacia della legislazione penale esistente almeno fino alla citata riforma del 2015, essendo che sino a quella data la risposta normativa era stata poco convincente, oltre che lenta e frammentaria, con la progressiva creazione di singoli delitti in assenza di un tentativo di revisione globale e risolutiva delle carenze lamentate dalle predette Commissioni[63]. Relativamente alle indagini e ai loro esiti, invece, i giudici di Strasburgo hanno rappresentato che dalle informazioni fornitegli non hanno potuto ottenere un quadro chiaro o completo di quanto svolto dall'autorità inquirente e giudicante avverso lo sversamento, l'interramento e l'incenerimento dei rifiuti nella "Terra dei fuochi". Specialmente, passando in rassegna i sette procedimenti penali segnalati dal Governo, con riguardo a quelli esitati nell'accertamento di fatti e responsabilità, hanno ritenuto che l'esiguità del loro numero fosse tale da non convincere che, soltanto grazie a tali azioni penali, lo Stato italiano avesse adottato le misure necessarie a tutelare i residenti nella zona in questione. In aggiunta, nessuna prova era stata fornita sui procedimenti per il reato di incenerimento abusivo di rifiuti e per i nuovi "ecodelitti" del 2015[64].

Infine, sulla scorta degli argomenti illustrati sopra, la Corte EDU ha dichiarato la violazione dell'art. 2 CEDU, stigmatizzando l'insufficienza e il ritardo delle misure adottate. Rispetto all'adeguatezza del quadro giuridico che consentiva alle autorità di perseguire i responsabili dell'inquinamento, si è riportata alle argomentazioni già svolte prima rispetto alla normativa, alle indagini e ai processi penali, spiegando che un loro esame separato non fosse giustificato. Avendo inoltre ravvisato la violazione già del diritto alla vita, non ha affrontato l'art. 8 CEDU.

Conclusivamente, avendo individuato un problema sistemico ed emesso una sentenza pilota, i giudici di Strasburgo, ai sensi dell'art. 46 CEDU, hanno ritenuto appropriato fornire indicazioni più dettagliate allo Stato italiano sulle misure generali da adottare. Per quanto qui interessa, hanno domandato di contrastare il comportamento che ha dato luogo al fenomeno dell'inquinamento riscontrato, vale a dire lo sversamento, l'interramento e l'incenerimento illegali di rifiuti, senza però esplicitamente richiamare l'esigenza di introdurre nuovi reati oppure di inasprire quelli esistenti[65], e apponendo un termine di due anni per l'adempimento[66].

---

n. 2/2025, p. 18.

[63] «Senza addentrarsi in una valutazione in abstracto di tale quadro, la Corte ritiene che, come descritto sopra e nel contesto delle preoccupazioni espresse dalle Commissioni parlamentari di inchiesta, emergono dei dubbi riguardo all'efficacia del quadro normativo fissato nella prevenzione dei reati ambientali, compresi quelli derivanti dal comportamento in questione nel caso di specie, almeno fino alla promulgazione della legge n. 68 nel 2015. Inoltre, sembra che fino al 2015, la risposta legislativa sia stata non soltanto poco convincente per quanto riguarda la sua efficacia, bensì anche lenta e frammentaria, con la creazione nel tempo di singoli delitti ma senza alcun tentativo di rivisitare, olisticamente, le carenze del sistema penale individuate dalle stesse Commissioni del Parlamento italiano» C.EDU, sez. I, sent. 30 gennaio 2025, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, par. 440. Traduzione non ufficiale a cura del Ministero della Giustizia, disponibile su *www.giustizia.it*.

[64] Cfr. C.EDU, sez. I, sent. 30 gennaio 2025, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, parr. 441-447.

[65] Cfr. *ivi*, parr. 493-500.

[66] Cfr. *ivi*, par. 501.

Pertanto, la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul caso della "Terra dei fuochi" rappresenta uno spartiacque rispetto alla interpretazione dell'art. 2 CEDU[67], anzitutto riconoscendone la violazione in assenza della prova di un rapporto di causalità tra l'esposizione a sostanze tossiche e l'insorgenza di malattie mortali nei ricorrenti, anche attraverso l'espresso riferimento al principio di precauzione[68].

Come visto poc'anzi[69], nella giurisprudenza precedente se non vi era prova del nesso tra il fattore rischioso e l'evento morte i giudici di Strasburgo tendenzialmente riconoscevano l'inosservanza dell'art. 8 CEDU. Secondo tale costante indirizzo ciò era infatti necessario e sufficiente per rilevare un detrimento al benessere, anche nel senso all'ambiente salubre, delle persone coinvolte[70].

Con la sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, diversamente, basandosi su quegli stessi elementi probatori, *sub specie* di *indagini epidemiologiche*, la Corte EDU è giunta a riconoscere la violazione dell'art. 2 CEDU. Da questo innovativo orientamento si ricava che, per dimostrare la causalità, basta fare riferimento alla teoria dell'*aumento del rischio* del verificarsi dell'evento, consistente, in tale contingenza, nella dimostrazione della incidenza di un più elevato tasso di malattie neoplastiche nella zona in interesse e, altresì, della diagnosi di una patologia di tale tipo nel singolo ricorrente, pur rimanendo in parte oscura la multifattorialità di quest'ultima[71].

Invero, i giudici di Strasburgo hanno deciso di *ignorare* il problematico accertamento della relazione causa-effetto[72] per questioni di opportunità di tutela, essendo, nel loro ragionamento, che ciò avrebbe permesso allo Stato di sottrarsi alle pretese esistenti nei suoi confronti rispetto alla protezione dei consociati. Eppure tale impostazione appare problematica in un duplice senso: afferma una violazione di tipo sostanziale sulla base di una *strategia procedurale* (quella di ridurre lo standard probatorio per invocare la responsabilità dello Stato); e, congiuntamente, ammette che il principio di precauzione sia una *fonte normativa* di diritto penale (in ipotesi estendibile anche a reati di evento contro la persona)[73].

Come paventato nello studio della giurisprudenza preesistente, infatti, il costo dell'abbandono del paradigma dell'art. 8 CEDU in favore di quello di cui all'art. 2 CEDU

---

[67] In termini di «nuova importante tappa» si esprime S. ZIRULIA, *Terra dei Fuochi*, cit., p. 144. Di «sentenza, che può senz'altro ritenersi storica» parla L. ACCONCIAMESSA, *Con una sentenza storica, ma a tratti contraddittoria, la Corte di Strasburgo condanna l'Italia per violazione del diritto alla vita nel caso sulla Terra dei fuochi*, cit., p. 1. Di diverso avviso è Tullio Scovazzi, secondo il quale «appare memorabile più per l'eccezionalità e la dimensione dei dati di fatto portati all'esame della Corte che per i contenuti giuridici della decisione stessa» (T. SCOVAZZI, *Terra dei fuochi*, cit., p. 1).

[68] Sul punto v. D. GRECO, *Diritto alla vita, obblighi positivi e approccio precauzionale*, in F. DE SANTIS DI NICOLA (a cura di), *CEDU e "Terra dei fuochi". A proposito della sentenza Cannavacciuolo e altri c. Italia*, Napoli, 2025, pp. 57-73. Sui rapporti tra diritto penale e principio di precauzione v. D. CASTRONUOVO, *Principio di precauzione e diritto penale. Paradigmi dell'incertezza nella struttura del reato*, Roma, 2012.

[69] Cfr. *supra*, par. 1.

[70] Cfr. S. ZIRULIA, *Terra dei Fuochi*, cit., pp. 144-145.

[71] Cfr. *ibidem*.

[72] Lo stesso viene «elegantemente bypassato» a giudizio di D. GRECO, *Diritto alla vita, obblighi positivi e approccio precauzionale*, cit., p. 63.

[73] In questo si percepisce il maggiore distinguo rispetto al caso *Di Sarno e altri c. Italia*. Cfr. *supra*, par. 1.

si coglie per lo più nella necessaria attivazione degli *obblighi positivi di tutela penale*[74], che vengono imposti qualora il diritto alla vita sia compromesso in via diretta.

Tale pretesa di punire, però, comporta notoriamente delle significative problematiche, prevalentemente in termini di: un *uso eccessivo* del diritto penale e della pena detentiva in parallelo a un *forte indebolimento* del finalismo rieducativo e delle cause di non punibilità[75]; nonché una *difficoltà di adempimento*, al momento del varo di riforme legislative nazionali tese a ottemperarvi, delle stesse *positive obligations in criminal law*[76].

Ciononostante, la presa di posizione della Corte EDU può dirsi temperata in considerazione dell'esplicito distinguo operato in sentenza tra questa vicenda e quelle dove, per un verso, vi erano una *località* o una *sostanza determinate* quali oggetto della condotta[77] e, per l'altro, si operava nel contesto di un'*attività a rischio base lecito*, cioè *legittima e regolamentata*[78].

---

[74] Cfr. F. DE SANTIS DI NICOLA, *Introduzione. Dentro una sentenza storica e gli ingranaggi del sistema di tutela CEDU*, in ID. (a cura di), *CEDU e "Terra dei fuochi". A proposito della sentenza Cannavacciuolo e altri c. Italia*, Napoli, 2025, p. 9. Per un'opinione favorevole v. S. ZIRULIA, *Terra dei Fuochi*, cit., pp. 146-147.

[75] Cfr. M.E. FLORIO, *Struggle in favour of a criminal law as an 'ultima ratio'. Critical observations on the criminalisation obligations arising from the jurisprudence of the European Court of Human Rights in the light of the principle of subsidiarity*, in *Eur. Crim. Law Rev.*, n. 2/2023, pp. 135-164; G. FORNASARI, *Diritti della vittima e certezza della pena. Riflessioni su un discutibile paradigma*, in *Ind. pen.*, n. 1/2021, pp. 13-30; N. PERŠAK, *Positive Obligations in View of the Principle of Criminal Law as a Last Resort*, in L. LAVRYSEN, N. MAVRONICOLA (a cura di), *Coercive human rights: positive duties to mobilise the criminal law under the ECHR*, Oxford, 2020, pp. 141-159; M. PINTO, *Awakening the Leviathan through Human Rights Law – How Human Rights Bodies Trigger the Application of Criminal Law*, in *Utrecht J. Int. Eur. Law*, n. 2/2018, pp. 161-184; D. PULITANÒ, *Diritti umani e diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 4/2013, pp. 1613-1636; S. MANACORDA, *"Dovere di punire"? Gli obblighi di tutela penale nell'era della internazionalizzazione del diritto*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, n. 4/2012, pp. 1364-1401; F. TULKENS, *The Paradoxical Relationship between Criminal Law and Human Rights*, in *Journal Int. Crim. Justice*, n. 3/2011, pp. 577-595; F. VIGANÒ, *Obblighi convenzionali di tutela penale?*, in V. MANES, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento penale italiano*, Milano, 2011, pp. 243-298; ID., *L'arbitrio del non punire. Sugli obblighi di tutela penale dei diritti fondamentali*, in AA.VV., *Studi in onore di Mario Romano*, Napoli, 2011, pp. 2645-2704; e M. DELMAS-MARTY, *Postface: d'un paradoxe à l'autre*, in Y. CARTUYVELS, H. DUMONT, F. OST, M. VAN DE KERCHOVE, S. VAN DROOGHENBROECK (a cura di), *Les droits de l'homme, bouclier ou épée du droit penal?*, Bruxelles, 2007, pp. 613-622. Riassuntivamente, è stata evidenziata l'attribuzione, attraverso criteri propri della giustizia penale internazionale pur innanzi a fatti comparativamente meno gravi, di una funzione satisfattiva della vittima (*rectius*, di un suo diritto) alla carcerazione del condannato, accompagnata dell'avversione ad applicare cause di esclusione della punibilità di tipo sostanziale o processuale, determinando: in generale, una legittimazione e una espansione del sistema penale non ben meditate, oltre a un'enfasi sulle funzioni di prevenzione generale e speciale negative della pena a discapito di quella di reinserimento sociale; e, in specie, a un travisamento degli istituti garantistici di volta in volta trattati.

[76] In proposito sia consentito rinviare a G. BONDI, *L'art. 613 bis c.p. e gli obblighi positivi di tutela penale nella CEDU. Sulla identità autonoma o circostanziale della tortura c.d. pubblica*, in *Giur. pen. web*, nn. 7-8/2024, spec. pp. 22-25. L'esempio ivi proposto è quello, *mutatis mutandis*, della fattispecie di reato della tortura all'art. 613 bis c.p., creata in ragione delle sentenze di condanna dell'Italia per violazione dell'art. 3 CEDU e caratterizzata da una struttura confusa contraddistinta da elementi costitutivi che risultano incoerenti proprio con tale ultima disposizione della Convenzione EDU.

[77] Tra le altre, v. C.EDU, sent. 9 dicembre 1994, *López Ostra c. Spagna*, attinente alle emissioni di un impianto per il trattamento di scarti provenienti da concerie attiguo all'abitazione della ricorrente. Cfr. *supra*, par. 1.

[78] *Inter alia*, v. C.EDU, sez. V, sent. 24 luglio 2014, *Brincat e altri c. Malta*, concernente alcuni operai di un cantiere navale esposti all'amianto. Cfr. *supra*, par. 1.

Infine, con riguardo alla legislazione penale italiana sull'ambiente[79], i giudici di Strasburgo si sono concentrati sul periodo di tempo *precedente* alla l. n. 68 del 2015; quindi, non chiaramente affermando la contrarietà dell'assetto normativo per come esso si presenta *successivamente* alla riforma sugli "ecodelitti", e, cioè, *prima* del decreto "Terra dei fuochi"[80].

Certamente, tra le righe, si può ipotizzare che talune delle argomentazioni svolte nelle relazioni dalla Prima e dalla Terza Commissione di inchiesta sull'inefficacia del diritto penale ambientale nazionale, "fatte proprie" dalla Corte EDU implicitamente per rinvio, siano ancora attuali. Eppure, le perplessità si sono concentrate sulla scarsa capacità persuasiva, sulla lentezza e sulla frammentarietà delle modifiche occorse nella normativa pre-2015, anno nel quale la richiesta di una rivisitazione a livello sistematico della legislazione esistente ha trovato risposta, con l'elaborazione di inediti "ecodelitti" e di un novello Titolo VI bis del Codice penale[81].

3. Il decreto "Terra dei fuochi": il problematico esito di una malintesa giurisprudenza.

Anche a seguito della sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, il Governo italiano ha adottato il d.l. n. 116 del 2025, poi convertito con l. n. 147 del 2025, o decreto "Terra dei fuochi"[82]. La ratio ispiratrice dell'intervento normativo trova conferma nei richiami

---

[79] Cfr. A. ALBERICO, *Le implicazioni penalistiche: Strasburgo solleva il velo sulle incongruenze della legislazione italiana (prima del 2015)*, in F. DE SANTIS DI NICOLA (a cura di), *CEDU e "Terra dei fuochi". A proposito della sentenza Cannavacciuolo e altri c. Italia*, Napoli, 2025, pp. 89-98 e S. ZIRULIA, *Terra dei Fuochi*, cit., pp. 146-147.

[80] Cfr. *infra*, par. 3.

[81] *Funditus*, v. C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati, commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015.

[82] Per un commento v. M. MOSSA VERRE, *Un turning point nel diritto penale dell'ambiente? Il decreto "Terra dei fuochi" tra logiche repressive e mutamenti di sistema*, in *Dir. pen. proc.*, n. 2/2026, pp. 1-23; L. SIRACUSA, *Decreto "Terra dei fuochi": un surplus repressivo che non risana le ferite della violenza ambientale*, in *Dir. pen. proc.*, n. 2/2026, pp. 169-185; M. IANNUZZIELLO, *L'adeguamento del diritto penale ambientale ai vincoli europei: elementi critico-valutativi a partire dal decreto-legge "terra dei fuochi" e dalla direttiva (UE) 2024/1203*, in *Leg, pen.*, 18.12.2025, pp. 1-40; D. COSTA, *Il decreto-legge 116/2025 e la riforma della disciplina dei rifiuti: i nuovi delitti ambientali, i problemi di compatibilità con la disciplina preesistente e gli impatti sulla responsabilità degli enti*, in *Giur. pen. web*, n. 11/2025, pp. 1-10; E. LO MONTE, *Considerazioni sulle 'modifiche al codice penale' apportate dalla l. n. 147/2025 di contrasto alle attività illecite in materia di rifiuti*, in *Lexambiente-Riv. trim. dir. pen. amb.*, n. 4/2025, p. 1; G. AMARELLI, *La conversione del decreto rifiuti e i dubbi sulla decretazione d'urgenza in materia penale, nell'attesa (vana?) dei recenti d.d.l. di riforma dell'art. 77 Cost.*, in *Sist. pen.*, 31.10.2025, p. 1; A. LOSENGO, *Il Decreto Legge n. 116/2025: Le ragioni di un fermo dissenso*, in *RGA online*, 2.10.2025, p. 1; M. RICCARDI, *«Chi inquina paga, senza sconti». Il decreto legge "Terra dei fuochi": una riforma "di sistema" del diritto penale dell'ambiente, mascherata da riforma di settore (in attesa del recepimento della direttiva (UE) 2024/1203)*, in *Giur. pen. web*, n. 9/2025, pp. 1-40; G. VANACORE, *Un intervento rivoluzionario ma troppo affrettato sul trattamento sanzionatorio dei reati in tema di rifiuti nel codice dell'ambiente*, in *Sist. pen.*, 8.09.2025, p. 1; e C. RUGA RIVA, *Il c.d. decreto terra dei fuochi sui rifiuti: tra Greta, Dracone e Tafazzi*, in *Sist. pen.*, n. 9/2025, pp. 5-28.

sia a tale fenomeno[83] (anche in riferimento ai roghi tossici[84]) sia alla pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo[85].

Il tratto distintivo della riforma in parola è indubbiamente quello dell'inasprimento punitivo, realizzato, tra l'altro, mediante la trasformazione di alcune contravvenzioni in delitti dolosi e colposi, l'innalzamento di limiti edittali e l'inclusione di circostanze aggravanti, l'aggiunta di pene e sanzioni accessorie, nonché l'integrazione dei reati presupposto e delle misure sanzionatorie previste dal d.lgs. n. 231 del 2001.

Per poter cogliere il disegno complessivo dell'intervento legislativo – esulando dagli scopi del presente contributo una sua disamina dettagliata –, è qui opportuno delinearne i tratti salienti.

Innanzitutto, l'abbandono di rifiuti viene ripartito in tre diverse fattispecie autonome di reato. Per i rifiuti non pericolosi è prevista una contravvenzione. Il deposito di quelli urbani accanto ai contenitori per la raccolta lungo le strade, a seguito della conversione in legge, rimane assoggettato a sanzione amministrativa. L'abbandono di rifiuti diviene un delitto in relazione a quelli non pericolosi in casi particolari e a quelli pericolosi. In relazione a ciascuna delle ipotesi in parola è previsto un aggravio di pena se il soggetto attivo è un imprenditore[86]. Anche l'originaria contravvenzione di gestione abusiva di rifiuti pericolosi viene tramutata in delitto[87]. Tale "passaggio di grado" si registra altresì per le fattispecie di reato di discarica abusiva di rifiuti (non pericolosi e pericolosi) e di spedizione illegale di rifiuti. La combustione illecita di rifiuti subisce invece dei cambiamenti strutturali, sempre accompagnati da un irrigidimento della pena. L'intensificazione sanzionatoria, non più operata mediante rinvio all'art. 483 c.p., interessa pure i reati di falso relativi ai trasporti di rifiuti pericolosi. L'aggravante della commissione di reati nell'ambito dell'attività di impresa o comunque di attività organizzata continua ad applicarsi alla combustione illecita e viene così estesa alla gestione abusiva e anche alla spedizione illegale. Ancora, i delitti di abbandono di rifiuti non pericolosi in casi particolari, di abbandono di rifiuti pericolosi, di gestione abusiva di rifiuti pericolosi e di spedizione illegale di rifiuti prevedono innovative fattispecie autonome di reato punite a titolo di colpa[88]. Per quanto concerne gli "ecodelitti" nel Codice penale, al traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività e alle attività

---

[83] «Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di assicurare il contrasto delle attività illecite in materia di rifiuti, che interessano l'intero territorio nazionale, con particolare riferimento alle aree della c.d. «Terra dei fuochi»» (GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, *Serie generale n. 183*, 8.08.2025, p. 1).

[84] «Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di contrastare il fenomeno dei roghi tossici di rifiuti urbani e speciali che mettono in pericolo la vita e l'incolumità delle persone, compromettendo altresì la salubrità dell'ambiente» (GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, *Serie generale n. 183*, 8.08.2025, p. 1).

[85] «Vista l'esigenza di dare esecuzione alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) del 30 gennaio 2025» (GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, *Serie generale n. 183*, 8.08.2025, p. 1).

[86] Pur riconoscendo la difficoltà di distinguere tra natura autonoma oppure circostanziale, considera ognuna delle tre disposizioni in esame una fattispecie autonoma in quanto la descrizione dei precetti e delle sanzioni è svolta senza ricorrere a rinvii C. RUGA RIVA, *Il c.d. decreto terra dei fuochi sui rifiuti*, cit., p. 11, p. 13 e p. 15.

[87] Il d.l. n. 116 del 2025 proponeva di riconfigurare in delitto anche la gestione abusiva di rifiuti non pericolosi, ma questa scelta è stata bocciata al momento della conversione, con l. n. 147 del 2025: per tale fattispecie di reato è rimasta (anzi, è "tornata") l'identità contravvenzionale.

[88] Cfr. *ivi*, p. 21.

organizzate per il traffico illecito di rifiuti è apportato un *quid pluris* sanzionatorio con l'inserimento di un'aggravante per una serie di eventi di pericolo. A chiusura, risulta esclusa l'applicabilità dell'art. 131 bis c.p.[89] ai reati di maggiore rilievo[90].

Inoltre, la riforma interviene sulle pene e sulle sanzioni accessorie. Quanto alle prime, sono introdotte delle pene incapacitanti ai condannati per i principali "ecodelitti"[91] ed è aumentata la durata della sospensione della patente di guida per l'abbandono di rifiuti commesso avvalendosi di veicoli a motore. Quanto alle seconde, agli enti sono destinate la sospensione, e, se vi è recidiva, la cancellazione, dall'Albo nazionale degli autotrasportatori. Inoltre, viene contemplata l'amministrazione giudiziaria di aziende o beni, di cui alla disciplina del c.d. Codice antimafia, che siano utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento di determinate attività economiche[92].

Ulteriormente, il catalogo dei reati presupposto della responsabilità amministrativa da reato degli enti viene allargato agli "ecodelitti" di impedimento del controllo e di omessa bonifica nel Codice penale e agli altri neointrodotti delitti di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 (parzialmente già ivi presenti nella forma contravvenzionale), oltre a quello di combustione illecita di rifiuti nel d.lgs. n. 152 del 2006. Completano il corredo descritto l'innalzamento e l'allargamento dei relativi presidi sanzionatori[93].

Oltre all'aver incrementato il tasso di afflittività della normativa in materia di rifiuti, le variazioni inserite offrono il fianco a più irrazionalità interpretative. Per esempio, ciò emerge rispetto alla pena massima per il concorso di reati per la combustione illecita di rifiuti non pericolosi e per quella di rifiuti pericolosi seguita dall'incendio e, altresì, per i delitti di traffico e abbandono di materiale ad alta

---

[89] Come noto, l'art. 131 bis c.p. configura una causa di non punibilità fondata sulla particolare tenuità del fatto. Quest'ultimo, pur essendo tipico, non viene sanzionato penalmente stante la modestia della offesa, per via delle modalità della condotta oppure della esiguità del danno o del pericolo, nonché della non abitualità del comportamento del soggetto attivo, in ossequio soprattutto ai principi di proporzionalità ed *extrema ratio*. Nella vasta letteratura, per una monografia, v. M. TELESCA, *Contributo all'analisi dell'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto*, Torino, 2022, p. 5 ss. Sulle innovazioni insite nel d.lgs. n. 150 del 2022 v. M. DOVA, *La riforma della particolare tenuità del fatto: aspetti sostanziali*, in D. CASTRONUOVO, M. DONINI, E.M. MANCUSO, G. VARRASO (a cura di), *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, Milano, 2023, p. 115 ss.

[90] Trattasi di quelli previsti agli artt. 255 ter, 256, commi 1 bis, 3 e 3 bis, 256 bis e 259 T.U. Ambiente.

[91] L'art. 2 bis d.l. n. 116 del 2025, aggiunto con la l. n. 147 del 2025, nell'eventualità di una condanna per inquinamento e disastro ambientale dolosi, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, nonché attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, comporta la preclusione dei rapporti con la Pubblica Amministrazione per un arco di tempo da uno a cinque anni. L'operatività di tale dispositivo normativo è duplice: da un lato, mediante la revoca o la sospensione di iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio o abilitativo; dall'altro, attraverso l'esclusione dal novero dei beneficiari di erogazioni pubbliche.

[92] Su questa innovazione in seno al d.lgs. n. 159 del 2011 v. M. MOSSA VERRE, *Un turning point nel diritto penale dell'ambiente*, cit., p. 9.

[93] Nel dettaglio, all'art. 25 undecies d.lgs. n. 231 del 2001 si contano dieci interventi sulle sanzioni pecuniarie e cinque su quelle interdittive. In merito alle novità che emergono quanto alla *compliance* v. D. ROCCHI, *Riforma "Terra dei Fuochi": come tradurre i nuovi obblighi normativi in pratica gestionale*, *in Dir. prat. lav.*, nn. 47-48/2025, p. 2715 ss.

radioattività e di traffico organizzato di rifiuti, aggravati da eventi di pericolo[94]. Oltretutto, non è stata colta l'opportunità per fornire agli interpreti una definizione legislativa di nozioni oggetto di costante dibattito in dottrina e giurisprudenza, quali "discarica abusiva", "ingenti quantitativi di rifiuti" e "rifiuti ad alta radioattività"[95].

Di tutta evidenza, la scelta del legislatore costituisce un esempio paradigmatico di «pancriminalizzazione»[96] con «funzione simbolica»[97], fortemente dilatatorio del diritto penale e compiuto avvalendosi di svariate tecniche normative (novazione e riqualificazione delle fattispecie penali, recrudescenza del trattamento sanzionatorio e incremento della responsabilità degli enti).

L'opzione punitivista descritta pare rappresentare, vieppiù, un esempio di *eterogenesi dei fini*: nell'intenzione di attenersi a una travisata giurisprudenza dei giudici di Strasburgo – la quale, come illustrato, non ha formalmente censurato la normativa introdotta con l. n. 68 del 2015 e comunque non ha manifestamente preteso le modifiche di diritto penale apportate (richiedendo piuttosto maggiore efficienza nelle indagini e nei processi penali per garantire una migliore tutela dell'ambiente[98]) – è ragionevole attendere esiti opposti a quelli in origine auspicati dal riformatore, specialmente quanto alla sensibile restrizione apposta alle cause di estinzione del reato e a quelle di non punibilità.

L'impianto del diritto penale dei rifiuti (e ambientale in generale) è infatti costruito sulla incastellatura delle contravvenzioni del Testo Unico Ambiente, con attribuita funzione di posa, sulla quale è edificato il microsistema degli "ecodelitti" nel Codice penale, permettendo, qualora non vi sia danno o pericolo concreto e attuale di quest'ultimo, l'attivazione del meccanismo estintivo contravvenzionale di cui all'art. 318 bis e ss. d.lgs. n. 152 del 2006[99]. Si dà il caso che tale strumento abbia offerto una *buona prova di sé*[100], coniugando un velocizzato ripristino dello *status quo ante* (con i solitamente

---

[94] Cfr. C. RUGA RIVA, *Il c.d. decreto terra dei fuochi sui rifiuti*, cit., p. 19 e p. 23.

[95] Lamenta l'occasione mancata C. RUGA RIVA, *Il c.d. decreto terra dei fuochi sui rifiuti*, cit., p. 17 e p. 23.

[96] G. VANACORE, *Un intervento rivoluzionario ma troppo affrettato sul trattamento sanzionatorio dei reati in tema di rifiuti nel codice dell'ambiente*, cit., p. 1.

[97] M. IANNUZZIELLO, *L'adeguamento del diritto penale ambientale ai vincoli europei*, cit., p. 13.

[98] Cfr. C. RUGA RIVA, *Il c.d. decreto terra dei fuochi sui rifiuti*, cit., pp. 5-9. L'Autore puntualizza condivisibilmente come l'attenzione dei giudici di Strasburgo si sia concentrata sulle carenze relative alle risorse umane ed economiche impiegate dallo Stato italiano nell'attività di contrasto e risanamento (al cospetto, si aggiunga, di un fenomeno noto, duraturo e sistemico).

[99] In tema v. G. AMARELLI, *La procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali: il controverso ambito di operatività, gli auspicati correttivi e le attese deluse dalla riforma Cartabia*, in *Lexambiente-Riv. trim. dir. pen. amb.*, n. 4/2022, pp. 1-25; A. MELCHIONDA, *La procedura di sanatoria dei reati ambientali: limiti legali e correzioni interpretative in malam partem*, in *Lexambiente-Riv. trim. dir. pen. amb.*, n. 1/2021, pp. 1-17; e A. MARTUFI, *La "diversione" ambientale tra esigenze deflattive e nuove tensioni sistemiche: Alcune annotazioni in merito alla speciale procedura estintiva prevista per le contravvenzioni del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, in *Dir. pen. cont.-Riv. trim.*, n. 1/2018, pp. 293-304.

[100] «Richiamando i dati generali del campione, tra i 61 Uffici giudiziari che hanno riferito di aver dato attuazione alle disposizioni di cui alla L. n. 68/2015, sono almeno 20 quelli che hanno effettivamente applicato le nuove norme del procedimento delle prescrizioni» Cfr. COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E SU ILLECITI AMBIENTALI AD ESSE CORRELATI, *Relazione sulla verifica dell'attuazione della legge 22 maggio 2015, n. 68, in materia di delitti contro l'ambiente*,

ingenti costi posti a carico dei soggetti privati) assieme a una consistente deflazione del carico giudiziario attraverso il contenimento dei tempi e dei numeri dei procedimenti e processi penali (in uno con la percezione degli introiti provenienti dai pagamenti delle pene pecuniarie).

Orbene, invece che accrescere l'ambito di vigenza della suddetta modalità di estinzione del reato, il "passaggio di grado" da contravvenzioni a delitti di numerose fattispecie di reato sui rifiuti nel Testo Unico Ambiente – sebbene tale stretta sia stata in parte moderata in sede di conversione dalla l. n. 147 del 2025, in particolare ristabilendo la natura contravvenzionale della gestione abusiva di rifiuti non pericolosi[101] – ha segnato un ulteriore passo nella direzione sbagliata, diminuendo lo spazio di un tipo di causa estintiva che produce *esternalità positive*, tanto da essere definita «il più efficace meccanismo di 'risarcimento ambientale' per fattispecie 'minori' concepito nella materia ambientale»[102].

Contestualmente, il riformatore ha precluso l'applicabilità della causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto *ex* art. 131 bis c.p. ai più significativi delitti *ex novo* introdotti[103]. Nel 2022, la riforma c.d. Cartabia ha cambiato il testo di questa disposizione, specificando che si possa giungere a un giudizio di scarsa offensività «anche in considerazione della condotta susseguente al reato»[104]. Seppur in assenza di studi, specie di tipo statistico, comparabili a quelli per il meccanismo estintivo in materia ambientale di cui sopra, tale normativizzazione del criterio interpretativo basato sull'agito successivo all'illecito dischiude potenzialità tutt'ora non appieno espresse nel diritto penale dell'ambiente[105]. In questo senso, le iniziative assunte per ripristinare le

---

23.02.2017, p. 33.

[101] Cfr. G. AMARELLI, *La conversione del decreto rifiuti e i dubbi sulla decretazione d'urgenza in materia penale, nell'attesa (vana?) dei recenti d.d.l. di riforma dell'art. 77 Cost.*, cit., p. 1.

[102] G. VANACORE, *Un intervento rivoluzionario ma troppo affrettato sul trattamento sanzionatorio dei reati in tema di rifiuti nel codice dell'ambiente*, cit., p. 1.

[103] Sulla prospettabilità di una questione di costituzionalità per violazione del principio di ragionevolezza rispetto a tale scelta, e sui correttivi ad essa alternativi, v. M. MOSSA VERRE, *Un turning point nel diritto penale dell'ambiente*, cit., pp. 4-5.

[104] In argomento v. A.F. MASIERO, *I diversi volti della riparazione nella riforma Cartabia: appunti minimi in ordine alle intersezioni tra postfatto e giudizio di tenuità nel prisma del novellato art. 131-bis Cp*, in *Leg. pen.*, 21.11.2025, pp. 1-10.

[105] Cfr. L. CORNACCHIA, *Appunti in tema di funzione ripristinatoria, sanatorie, e messa in sicurezza del rischio ambientale*, in *Lexambiente-Riv. trim. dir. pen. amb.*, n. 2/2025, p. 33. Gli interrogativi sorgono relativamente sia alla causa di non punibilità all'art. 131 bis c.p. in sé sia ai suoi rapporti con quella estintiva *ex* art. 318 bis Testo Unico Ambiente. In dottrina, da ultimo, v. L. LEGHISSA, *La causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto e i reati ambientali – Parte I*, in *Amb. e svil.*, n. 10/2025, pp. 652-664 e ID., *La causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto e i reati ambientali – Parte II*, in *Amb. e svil.*, n. 11/2025, pp. 725-741. Nella giurisprudenza, v., *inter alia*, Cass. pen., sez. III, sent. n. 32962 del 21.06.2023 (dep. 28.07.2023), par. 4.8: «Ritiene quindi il Collegio che la causa di non punibilità di cui all'art. 131-bis c.p. possa trovare applicazione ai limitati casi (che il Collegio indica in via esemplificativa e non esaustiva) in cui la procedura estintiva [disciplinata dal D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 318-bis e segg.] sarebbe concretamente applicabile, avendo l'imputato posto in essere tutte le attività riparative necessarie, ma non è stata attivata per cause a lui non riconducibili (in tal caso, infatti, non vi è stata alcuna valutazione negativa da parte dell'organo di vigilanza), ovvero ai casi in cui, anche alla luce della "condotta susseguente al fatto" (in virtù della modifica intervenuta nel testo dell'art. 131-bis c.p., per effetto del D.Lgs. n. 150 del 2022), sulla base di un esame ex post, l'"offesa"

matrici ambientali compromesse a seguito della commissione di un reato sui rifiuti avrebbero potuto essere compiutamente valorizzate, determinando, benché tale seconda figura giuridica sia differente rispetto a quella estintiva trattata in precedenza, *vantaggi non dissimili* per i consociati, in considerazione dei notevoli risparmi che comporta di carattere economico (sul risanamento ambientale) e temporale (trattandosi di istituto applicabile nella fase delle indagini preliminari).

Pertanto, il vizio sotteso al c.d. decreto "Terra dei fuochi" è quello di aver frainteso le effettive esigenze derivanti dall'obbligo positivo di matrice CEDU gravante sullo Stato italiano[106]. In particolare, il legislatore sembra aver privilegiato una *dimostrazione di forza*, facendo leva sulla (dubbia) efficacia preventiva della minaccia della pena detentiva, con *esiti paradossali*: lo svuotamento di operatività di istituti che avrebbero potuto, realisticamente anche in prospettiva futura, contribuire in modo significativo al mantenimento della salubrità ambientale[107]; finendo così per compromettere, anziché rafforzare, la protezione di quest'ultima[108].

4. Conclusioni.

L'analisi che è stata condotta consente delle riflessioni conclusive sul complesso rapporto tra diritto all'ambiente, obblighi positivi di tutela penale e adeguamento della legislazione interna.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, contribuendo a porre in luce delle mancanze normative in proposito, ha elaborato un modello di protezione tendente alla responsabilizzazione degli Stati Membri. Per lungo tempo, esso si è estrinsecato in un approccio adattabile e composito, imperniato sull'art. 8 CEDU. La scelta di promuovere

---

risulti di speciale tenuità, ovvero ancora alle ipotesi in cui la procedura sia stata attivata, con pagamento della somma e adempimento delle prescrizioni, ma oltre il termine assegnato. In tal caso, in presenza di attività occasionale e di una condotta sostanzialmente inoffensiva, sarebbe applicabile la speciale tenuità del fatto di cui all'art. 131-bis c.p.».

[106] Sulla non necessarietà della riforma e sul dovere di porre rimedio al fenomeno con altri interventi e risorse, specie quanto alle bonifiche, v. L. SIRACUSA, *Decreto "Terra dei fuochi"*, cit., pp. 170-171. Sull'opportunità di limitarsi a provvedimenti "ulteriormente sanzionatori" relativi alle condotte di illecita combustione di rifiuti e altresì di contaminazione dei terreni nelle aree geografiche interessate v. A. LOSENGO, *Il Decreto Legge n. 116/2025*, cit., p. 1.

[107] «[…] un errore di strategia politico-criminale, dal mio punto di vista, perché spingerà gli indagati ad affrontare processi altrimenti evitabili, con inutile affaticamento del sistema giudiziario, tutto proiettato ora sulla pena della reclusione (con esclusione tra l'altro dell'art. 131-bis c.p.), che interverrà, in caso di condanna, dopo vari anni e gradi di giudizio (ora sarà sempre ammissibile l'appello), con dubbi risultati in termini di effettivo e tempestivo ripristino dell'offesa ambientale» (C. RUGA RIVA, *Il c.d. decreto terra dei fuochi sui rifiuti*, cit., pp. 26-27).

[108] «Le norme di cui agli artt. 318 bis, anche per la materia dei rifiuti, erano concepite per violazioni minime, che meritavano una risposta sanzionatoria immediata, senza la necessaria predisposizione di tutte le garanzie, i tempi, le energie lavorative, gli uomini, i gradi di giudizio, in una parola le risorse, già scarse, tipiche del processo penale, che a seguito della riforma, nei casi menzionati, dovranno inevitabilmente applicarsi» (G. VANACORE, *Un intervento rivoluzionario ma troppo affrettato sul trattamento sanzionatorio dei reati in tema di rifiuti nel codice dell'ambiente*, cit., p. 1).

il diritto alla vita privata ha consentito di esercitare un sindacato sull'operato statale nel suo complesso, senza automatismi punitivi.

La sentenza *Cannavacciuolo e altri c. Italia* segna, in questo senso, una discontinuità rilevante. L'affermazione favorevole alla violazione dell'art. 2 CEDU, pur spiegabile per le eccezionali diffusività e illiceità del fenomeno della "Terra dei fuochi", amplia fortemente il perimetro delle *positive obligations in criminal law*, in un contesto precauzionale e di difetto di prova della causalità individuale.

Il d.l. n. 116 del 2025 rappresenta *apertis verbis* l'attuazione di tale indirizzo interpretativo e, seppur in maniera incoerente, ne realizza emblematicamente le criticità. L'opzione legislativa si caratterizza infatti per una marcata espansione dell'area del penalmente rilevante, con manipolazioni non richieste dai giudici di Strasburgo, quali: la creazione di nuove fattispecie di reato; la trasformazione di contravvenzioni in delitti; l'estensione alla punibilità colposa di questi ultimi; l'inserimento di pene e sanzioni accessorie; e la dilatazione della responsabilità degli enti.

Tale afflato punitivista e simbolico sacrifica poi degli strumenti flessibili e funzionali per l'efficace protezione dell'ambiente, specialmente la causa estintiva delle contravvenzioni e quella di non punibilità per particolare tenuità del fatto, preferendo una risposta repressiva dalla incerta capacità preventiva. In tal modo, si grava sul funzionamento del sistema giudiziario e si rende maggiormente aleatorio il risanamento.

Oltretutto, senza che si chiarisca il significato di nozioni tutt'ora controverse, si aumenta il tasso di irrazionalità interpretativa, complicando i già non semplici rapporti intercorrenti tra le molteplici fattispecie di reato rientranti nel campo del diritto penale ambientale.

9/2026

L'EFFETTO DOMINO CHE RISCRIVE L'ART. 131 BIS C.P. SOLLEVATA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE CONTRO LA PRECLUSIONE DI TENUITÀ PER IL REATO DI OLTRAGGIO A PUBBLICO UFFICIALE

Nota a Trib. Ancona, ord. 22 gennaio 2026 e Trib. Brescia, ord. 23 febbraio 2026

di Marco Cerfeda

Muovendo dal commento di due recenti ordinanze di rimessione — espressive di differenti approcci al sindacato di costituzionalità dell'art. 131 bis c.p. — il contributo si interroga sulla tenuta sistematica delle c.d. eccezioni nominative che precludono l'applicabilità della particolare tenuità del fatto. Le ordinanze, relative all'oltraggio a pubblico ufficiale, si collocano nel solco di una giurisprudenza costituzionale che sta progressivamente riscrivendo la norma attraverso la rimozione delle preclusioni automatiche per manifesta irragionevolezza, azionando il parametro di cui all'art. 3 Cost. Emerge nella proliferazione di automatismi preclusivi un volto meno esplorato del populismo penale: non l'inasprimento sanzionatorio, ma la sottrazione aprioristica al giudice dello spazio di valutazione sulla non punibilità, mediante presunzioni assolute di non tenuità. In questa prospettiva, il contributo intende valorizzare il parametro dell'art. 27, comma 3, Cost., evidenziando come la funzione risocializzante della pena — in connessione con il principio di proporzionalità — consenta di ricondurre la "commisurazione negativa" entro un orizzonte di razionalità costituzionale, superando la concezione della non punibilità quale "terra dell'ignoto" per configurarla come luogo di responsabilità argomentativa, governato da criteri intelligibili e controllabili di selezione dei fatti non bisognosi di pena.

SOMMARIO: 1. L'emersione di un nuovo fronte di incostituzionalità: due ordinanze contro la preclusione normativa relativa all'oltraggio a pubblico ufficiale. – 2. Prologo: la sentenza n. 172/2025 e il propagarsi del dubbio di costituzionalità. – 3. Oltraggio a pubblico ufficiale e tenuità preclusa: due ordinanze di rimessione. – 3.1. Segue. Monetizzabilità dell'offesa, particolare tenuità ed equità sociale. – 4. Due rilievi conclusivi. Il sindacato sull'art. 131 bis c.p. e il ritorno alle rime obbligate. – 5. Segue. L'altro volto della criminalizzazione nell'età del populismo penale: la tenuità preclusa.

1. L'emersione di un nuovo fronte di incostituzionalità: due ordinanze contro la preclusione normativa relativa all'oltraggio a pubblico ufficiale.

Nel volgere di poche settimane, due giudici di merito – il Tribunale di Ancona, il 22 gennaio 2026, e il Tribunale di Brescia, il 23 febbraio 2026 – hanno rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 131 bis, comma 3, n. 2, c.p., nella parte in cui esclude in modo assoluto l'applicazione della causa di non punibilità per

particolare tenuità del fatto al delitto di oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341 bis c.p.), quando la condotta è rivolta nei confronti di ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria[1].

Le ordinanze di rimessione non si collocano in una dimensione isolata, ma si inseriscono in un processo evolutivo già avviato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 172 del 2025, che ha innescato un vero e proprio effetto *domino*, culminato in plurime declaratorie di illegittimità costituzionale dell'art. 131 bis c.p. Esse offrono, così, lo spunto per una riflessione che travalica il dato contingente e si proietta sul terreno, più ampio, della "sostenibilità" costituzionale degli automatismi che segnano la disciplina della particolare tenuità del fatto.

In questo orizzonte, le c.d. eccezioni nominative — che sottraggono interi titoli di reato, in via aprioristica, al giudizio di offensività in concreto — rivelano una fragilità strutturale, in quanto espressive di una razionalità solo apparente e, in realtà, intrinsecamente esposte a tensioni con i principi di eguaglianza e proporzionalità. Esse riflettono, al contempo, un volto meno appariscente del populismo penale: non quello, ormai ben indagato, dell'inasprimento sanzionatorio e dell'espansione dell'area del penalmente rilevante, ma quello, più nascosto, della compressione degli spazi di valutazione giudiziale mediante l'introduzione di preclusioni assolute al giudizio di non punibilità.

Se è vero che l'estensione dell'intervento penale e la rigidità delle cornici edittali costituiscono i tratti più evidenti di una politica criminale orientata all'acquisizione del consenso sociale, meno esplorato si rivela il versante, speculare e complementare, della riduzione del perimetro della non punibilità, pur riconducibile alla medesima logica.

È proprio muovendo da tale tensione che l'automatismo su cui si innestano le eccezioni nominative si impone quale punto di osservazione privilegiato per indagare se, ed entro quali limiti, il legislatore possa sottrarre al giudice la verifica della concreta offensività del fatto, impedendo ogni valutazione in ordine al bisogno di pena.

In questa prospettiva, il diritto penale si conferma, al contempo, "politica" e "il più impolitico dei diritti" [2], perché funge da insuperabile barriera alle scelte di politica criminale, imponendo che anche la rinuncia alla pena sia sottoposta a criteri di razionalità costituzionalmente controllabili.

Da qui deriva l'esigenza di spostare l'indagine su un piano più generale, in una prospettiva sistematica che, abbandonando il riferimento al singolo titolo di reato, sia rivolta alla dimensione della non punibilità, tradizionalmente ricondotta alle scelte

---

[1] C. F. GROSSO, *La non punibilità per particolare tenuità del fatto*, in *Diritto penale e processo*, (5)2015, pp. 517 e ss.; R. BARTOLI, *L'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto*, in *Diritto penale e processo*, (6)2015, pp.659 e ss.; A. GULLO, *La particolare tenuità del fatto ex art. 131 bis c.p.: Una figura sotto assedio*, in AA.VV., *Studi in onore di A. Fiorella*, a cura di M. Catenacci, V.N. D'Ascola, R. Rampioni, pp. 571 e ss.; A. MACCHIA, P. GAETA, *Tra nobili assiologie costituzionali e delicate criticità applicative: riflessioni sparse sulla non punibilità per "particolare tenuità del fatto*, in *Cassazione penale*, (7-8) 2015, pp. 2595 e ss.; G. AMARELLI, *Tenuità del fatto: parzialmente illegittimi i limiti di pena per la sua applicazione,* in Giurisprudenza Costituzionale, (3)2021, pp. 1402 e ss.

[2] T. PADOVANI, Alla ricerca di una razionalità penale, in Rivista italiana di diritto e procedura penale, (3) 2013, p. 1092 e ss.

discrezionali del legislatore ma, nondimeno, permeato da esigenze di razionalità, proporzionalità e individualizzazione della risposta penale.

In questa cornice, il contributo si propone di mettere in luce, da un lato, il carattere marginale assunto, nel diritto vivente, dal parametro costituzionale della funzione rieducativa della pena e, dall'altro, di esplorarne le potenzialità quale criterio intimamente connesso al principio di proporzionalità, idoneo a ricondurre anche la decisione di non punire entro un orizzonte di responsabilità argomentativa costituzionalmente governata.

Non è privo di significato, in tale prospettiva, che le due ordinanze di rimessione si collochino su piani argomentativi non del tutto sovrapponibili, lasciando emergere approcci differenti al sindacato di costituzionalità dell'art. 131 bis c.p.

Infatti, le questioni sollevate dai due giudici muovono da fatti diversi per intensità e contesto, ma convergono su un argomento comune: la presunzione assoluta di non tenuità, introdotta per il reato di oltraggio, è irragionevole e viola l'art. 3 Cost., perché determina un trattamento deteriore di un reato che esprime un disvalore inferiore a quello delle fattispecie di cui agli artt. 336 e 337 c.p., pur omogenee per struttura e bene giuridico tutelato, oggi valutabili - dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 172/2025 - sotto il profilo della tenuità dell'offesa.

Dopo la sentenza della Corte si è aperto un nuovo fronte di incostituzionalità delle presunzioni preclusive previste dall'art. 131 bis c.p., questa volta in relazione al reato di oltraggio a pubblico ufficiale (quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni).

Il Tribunale di Ancona introduce un ulteriore e prezioso spunto di riflessione, giacché solleva la questione di incostituzionalità della norma anche con rifermento all'art. 27, comma 3, Cost., richiamando in modo esplicito la funzione rieducativa della pena: l'irrogazione di una sanzione per fatti contraddistinti da offesa minima e comportamento d'impeto, senza possibilità di verifica dell'effettivo bisogno di pena, tradirebbe la logica stessa della rieducazione, che presuppone una pena proporzionata e percepita come giusta.

Si tratta di un profilo che era stato già colto e tracciato dal Tribunale di Torre Annunziata che, nel giugno 2020, aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale della particolare tenuità in relazione agli artt. 3, 25 comma 2, 27, commi 1 e 3 (e 77) Cost., censurando la norma che introduceva la presunzione assoluta in relazione all'art. 337 c.p., perché affetta da irragionevolezza intrinseca ed estrinseca. Più in particolare, il Tribunale nell'ordinanza di rimessione evidenziava che, oltre a differenziare la disciplina per reati analoghi, la norma prevede un automatismo sanzionatorio che costringe il giudice ad irrogare una pena anche in relazione a fatti che non ne sono in realtà "bisognosi", sicché la pena risulta irragionevole perché sproporzionata nell'*an* prima che ne *quantum*, inidonea a svolgere alcuna funzione

risocializzante giacché si limita a ripristinare la legalità della norma violata, strumentalizzando così l'individuo per finalità di politica criminale[3].

La Corte costituzionale, con sentenza n. 30/2021, dichiarò, tuttavia, non fondata la questione sollevata dal Tribunale di Torre Annunziata, che oggi si ripropone con un taglio specifico, perché articolata dal Tribunale di Ancona non solamente sul profilo della sproporzione della pena, ma anche – in modo innovativo – sulla "monetizzabilità" dell'oltraggio con conseguenze paradossali anche in punto di equità sociale: l'ordinamento consente, da un lato, di estinguere il reato di oltraggio risarcendo interamente il danno e, dall'altro, esclude in radice la possibilità di qualificare l'offesa come tenue. Se, per un verso, la facoltà di riparare il danno con il risarcimento, estinguendo il reato, "*certifica il più tenue disvalore della condotta*" rispetto alle fattispecie di cui agli artt. 336, 337 e 338 c.p. - connotate da omogeneità strutturale con l'oltraggio e che fungono da naturali *tertia comparationis* -, per altro verso, comporta l'irrazionalità dell'intera disciplina sanzionatoria, perché "*una pena irrogata per il reato di oltraggio a pubblico ufficiale non potrebbe, infatti, essere percepita come giusta da un condannato, ancor più se incapiente e pertanto oggettivamente impossibilitato ad accedere alla causa estintiva ex art. 341 bis c.p.*", essendo preclusa aprioristicamente l'applicazione della causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto.

Per sviluppare analiticamente gli argomenti delle recenti ordinanze di rimessione, occorre fare un passo indietro e soffermarsi sul loro comune antecedente logico-giuridico: la declaratoria di incostituzionalità pronunciata con sentenza n. 172/2025.

2. Prologo: la sentenza n. 172/2025 e il propagarsi del dubbio di costituzionalità.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 172/2025, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 131 bis c.p. nella parte in cui escludeva la particolare tenuità del fatto per i reati di violenza o minaccia e resistenza a pubblico ufficiale commessi in danno di ufficiali o agenti di pubblica sicurezza.

L'art. 131 bis c.p., introdotto con D.Lgs. n. 28/2015, non contemplava eccezioni nominative di sorta, giacché l'ambito oggettivo di operatività della causa di non punibilità si basava su un criterio esclusivamente quantitativo, fondato sulla cornice edittale, essendo applicabile ai reati con pena detentiva "non superiore nel massimo a cinque anni".

Per eccezioni nominative si intendono quelle preclusioni legislative espresse che, mediante l'individuazione di specifici titoli di reato o di determinate fattispecie incriminatrici, sottraggono in via aprioristica e generalizzata tali reati all'ambito applicativo della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto,

[3] Con *Nota a Tribunale di Torre Annunziata, Sez. Penale, ordinanza 16 giugno 2020, di rimessione della questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 131 bis, comma 2 c.p.*, a cura di Radazione, in *Questione Giustizia*, 17 giugno 2020.

indipendentemente dall'offensività concreta della condotta e dalla personalità dell'agente.

Pur non essendo previste eccezioni basate su un metro qualitativo, in base al titolo di reato, era stabilito però che l'offesa non poteva essere considerata di particolare tenuità se commessa per motivi abietti o futili, con crudeltà verso persone o animali, tramite sevizie, approfittando della debolezza della vittima (anche nell'età), oppure se la condotta aveva causato morte o lesioni gravissime non volute.

Nel 2019 venivano inserite nella norma le prime eccezioni nominative, che riguardavano proprio i reati di cui agli artt. 336 e 337 c.p., sicché era preclusa per tali reati l'applicabilità della particolare tenuità del fatto.

Quando, successivamente, nel 2022, con il D.Lgs. n. 150/2022, "muta il paradigma nella definizione dello spazio operativo dell'esimente", giacché il legislatore capovolge il parametro quantitativo di applicabilità - che diventa il minimo edittale "non superiore a due anni"- l'estensione del suo fuoco applicativo viene bilanciata dalla previsione di un novero corposo di eccezioni nominative e viene specificato che i delitti previsti dagli artt. 336 e 337 c.p. sono sottratti alla causa di non punibilità solamente quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

Per effetto del capovolgimento della soglia di ammissibilità di natura edittale, è rientrato nel campo di applicabilità dell'esimente anche il reato di "violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti", previsto dall'art. 338 c.p., essendo punito con la reclusione da uno a sette anni.

È proprio da questa nuova configurazione del perimetro applicativo dell'art. 131 bis c.p. che muove il giudizio di manifesta irragionevolezza espresso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 172/2025, la quale ha ritenuto costituzionalmente illegittimo consentire l'applicazione della causa di non punibilità per il delitto di cui all'art. 338 c.p. e, al contempo, escluderla per i reati di cui agli artt. 336 e 337 c.p., strutturalmente omogenei e di minore gravità.

Analizzando le fattispecie a confronto, la Corte costituzionale rileva che tutte condividono sia l'impiego della violenza o della minaccia nei confronti di un pubblico ufficiale, sia l'intento, da parte dell'agente, di incidere sull'ordinario svolgimento dell'azione amministrativa.

Nonostante ciò, la forbice edittale comminata dall'art. 338 c.p. è più severa sia nel massimo sia nel minimo edittale rispetto a quella prevista dagli artt. 336 e 337 c.p., perché la condotta è rivolta ai danni dell'Autorità pubblica costituita in forma collegiale o nei confronti del singolo quale proiezione del collegio: il Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti.

È la natura collegiale del soggetto passivo della condotta che giustifica il trattamento punitivo maggiormente severo rispetto alle pene comminate per i reati di minaccia o violenza a pubblico ufficiale e di resistenza.

Pertanto, è irragionevole che per il reato più grave l'ordinamento consenta, dopo la riforma, l'applicabilità della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto, che, invece, rimane preclusa per i reati di cui agli artt. 336 e 337 c.p.

La Corte, nel pronunciare la sentenza di incostituzionalità, ha voluto riaffermare "la sostanza" della propria precedente giurisprudenza: l'irrazionalità del sistema è sopravvenuta con la riforma del 2022.

In effetti, come si è anticipato, con sentenza n. 30/2021, la Corte costituzionale aveva respinto le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 131 bis c.p. sulla base dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e finalismo rieducativo della pena, con riferimento, segnatamente, agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., ritenendo, viceversa, l'esclusione della resistenza a pubblico ufficiale dalla sfera applicativa della causa di non punibilità non manifestamente irragionevole[4].

Dopo aver premesso che le cause di non punibilità costituiscono deroghe a norme penali generali all'ampiezza applicativa, sicché l'ampiezza della causa di non punibilità di cui all'art. 131 bis c.p. è sindacabile soltanto per irragionevolezza manifesta, la Corte rilevava che l'esclusione del reato previsto dall'art. 337 c.p. dall'esimente della tenuità era giustificata dalla complessità del bene giuridico protetto e che i *tertia comparationis* indicati dai rimettenti (artt. 323, 328, 340 c.p.) erano "*sprovvisti dell'omogeneità necessaria a impostare il giudizio comparativo*".

Pertanto, la norma non era giudicata irragionevole, né contraria ai principi di proporzionalità e finalità rieducativa della pena, perché – si osservava - il giudice poteva pur sempre utilizzare i criteri di dosimetria della pena previsti dall'art. 133 c.p. per modulare adeguatamente la sanzione rispetto all'offesa.

La questione di legittimità costituzionale è stata accolta, invece, nel 2025 in relazione all'art. 3 Cost. perché il giudice rimettente ha individuato correttamente il *tertium comparationis* nel reato di cui all'art. 338 c.p.

Solo in via del tutto incidentale, nella sentenza n. 172/2025, la Corte ha osservato che questa "*distonia normativa va comunque a scapito del reo anche sul piano della funzione rieducativa della pena, quest'ultima esigendo un assetto razionale dell'intera disciplina sanzionatoria, inclusiva delle cause esimenti*".

Richiamando il percorso logico di tale sentenza, sono seguite recentemente due ulteriori pronunce di incostituzionalità dell'art. 131 bis per manifesta irragionevolezza: con la sentenza n. 5/2026 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui prevede che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto previsto dall'art. 423 bis co. 2 c.p.; mentre, con la sentenza n. 44/2026, è caduta la preclusione nominativa che era prevista dal comma 3 n. 3) per il delitto di estorsione tentata e non aggravata.

---

[4] Cfr. F. PERCHINUNNO, *Il ritorno "a corte" dell'art. 131 bis c.p. in tema di particolare tenuità del fatto: la preclusione all'applicazione della causa di non punibilità al delitto di cui all'art. 337 c.p.*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, (2) 2021, p. 687 e ss., che già preconizzava ulteriori interventi della Corte costituzionale sull'art. 131 bis c.p.: "*La norma censurata rischia di essere nuovamente sottoposta al vaglio di conformità ai principi di eguaglianza, proporzionalità e fine rieducativo della pena e il lavoro esegetico svolto dalla Corte nella sentenza n. 30 del 2021, potrebbe rivelarsi non ancora esaustivo, né sufficientemente persuasivo*"; F. VALENTE BAGATTINI, *La Consulta ritiene legittima l'esclusione della non punibilità per particolare tenuità del fatto al delitto di resistenza a pubblico ufficiale. aperta una falla nel sistema? Nota a Corte cost., sent. 5 marzo 2021, n. 30, Pres. Coraggio, Red. Petitti*, in *Sistema penale*, 17 settembre 2021.

Secondo la Corte era manifestamente irragionevole escludere dall'ambito di applicazione dell'art. 131 bis l'ipotesi di incendio boschivo colposo. La Corte perviene a tale risultato, che implica la declaratoria di illegittimità, "stressando" la norma impugnata con due diversi parametri comparativi.

Per un verso, l'esimente è applicabile a tutti i reati colposi di danno di comune pericolo (si veda l'art. 449 c.p.) e a quelli colposi contro la salute pubblica (epidemia e avvelenamento di acque, art. 452 c.p.), sicché è evidente la disparità di trattamento con l'incendio boschivo colposo che presenta modalità di aggressione del bene giuridico tutelato del tutto omogenee agli altri reati presi in considerazione quali *tertia comparationis*.

Per altro verso, la particolare tenuità del fatto può essere applicata anche al disastro ambientale colposo, giacché il minimo edittale comminato dal legislatore, pari a un anno e otto mesi, è lievemente inferiore a quello previsto per il delitto di incendio boschivo. Tuttavia, ai fini della configurabilità del reato di disastro ambientale è richiesto il verificarsi di tre macro-eventi, tra loro alternativi, connotati da un "*grado di offensività all'ambiente assai più elevato rispetto a quello che caratterizza l'incendio boschivo*". Peraltro, il terzo evento "*alternativo*", contempla anche l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della diffusività del danno ambientale.

A fronte di tali "*inspiegabili anomalie*", la Corte ha evidenziato, peraltro, che l'incendio boschivo colposo può essere integrato in concreto con offese al bene giuridico tutelato eterogenee, inverando la concezione gradualistica dell'illecito penale, essendo comprese nella fattispecie astratta tanto la distruzione su vasta scala di intere foreste, con danno gravissimo all'ambiente, agli ecosistemi e allo stesso paesaggio, quanto, secondo il diritto vivente, eventi assai meno catastrofici, come l'incendio di mera "sterpaglia"[5].

Parimenti, stante l'omogeneità strutturale e funzionale sussistente tra delitto di estorsione e quello di rapina, è irragionevole che l'applicazione della causa di non punibilità sia preclusa solamente in relazione al primo delitto.
Infatti, l'art. 131 bis co. 3 n. 3) c.p. prevede che "*l'offesa non può altresì essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede: […] per i delitti, consumati o tentati, previsti dagli articoli […] 628, terzo comma, 629 […]*".

I giudici *a quibus* mettevano a fuoco il profilo dirimente, assumendo a *tertium comparationis* il delitto di rapina, sicché alla Corte costituzionale è parsa evidente la disparità di trattamento, foriera di una manifesta irragionevolezza alla quale è conseguita la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 131 bis c.p., per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto di tentata estorsione.

---

[5] Cfr. Sez. 1, Sentenza n. 31345 del 06/10/2020 Ud. (dep. 10/11/2020) Rv. 279763 – 01, in italgiureweb, secondo cui "*in tema di incendio boschivo, l'elemento oggettivo del reato può riferirsi anche ad estensioni di terreno a "boscaglia", "sterpaglia" e macchia mediterranea", in quanto l'intento del legislatore è quello di dare tutela a entità naturalistiche indispensabili alla vita.*".

Dal punto di vista sistematico, entrambi i reati rientrano nella categoria dei delitti contro il patrimonio e, in particolare, tra quelli commessi "mediante violenza alle cose o alle persone".

Ciò è sintomatico delle analogie strutturali e funzionali che connotano gli elementi costitutivi dei due delitti, giacché per entrambi la condotta è a base violenta, essendo connotata dalla violenza e/o minaccia e sono reati plurioffensivi, posti a tutela del bene giuridico patrimonio e della libertà di autodeterminazione della persona, nonché della sua stessa integrità fisica.

I due delitti condividono lo stesso sistema di circostanze aggravanti speciali, giacché, mediante il rinvio mobile dell'art. 629 c.p., al reato di estorsione sono applicabili tutte le aggravanti proprie del delitto di rapina.

Inoltre, entrambi i delitti sono sottratti espressamente all'applicabilità della causa di non punibilità per i fatti commessi a danno di congiunti, proprio in ragione del carattere plurioffensivo e violento della condotta penalmente rilevante.

Sul piano processuale, è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza sia per la rapina sia per l'estorsione ed il termine di durata massima delle indagini è parificabile.

Inoltre, soggiacciono a un regime simile per quanto riguarda i benefici penitenziari, giacché appartengono alla cd. seconda fascia di reati di cui all'art. 4 bis co. 1 ter o.p.

Dal punto di vista strettamente sanzionatorio, le pene comminate appaiono analoghe e la Corte costituzionale, con due sentenze additive ha introdotto per ciascuna fattispecie incriminatrice la circostanza attenuante del fatto di lieve entità; applicando la medesima *ratio decidendi*, la Corte, con la pronuncia n. 120/2023, ha introdotto l'attenuante del fatto di lieve entità per l'estorsione e, con la n. 86/2024[6], ha fatto lo stesso per la rapina, mettendo già in relazione per comunanza le due fattispecie[7].

Del resto, secondo la giurisprudenza di legittimità, la differenza tra i due delitti corre sul crinale del grado di compressione della libertà di autodeterminazione della

---

[6] Cfr. R. De Vito, *Una pagina tersa di garantismo penale: la sentenza 86 del 2024 della Corte costituzionale*, in Questione Giustizia, 20 maggio 2024, osserva: "*con una pronuncia additiva, i giudici della Consulta immettono nel sistema «una valvola di sicurezza» per evitare che «un minimo edittale particolarmente aspro» comporti il pericolo di irrogare una sanzione non proporzionata alla modesta entità del fatto*".

[7] Infatti, nella motivazione si afferma che "*L'appesantimento del trattamento sanzionatorio ora illustrato per la rapina è analogo a quello che ha interessato l'estorsione, reato descritto dall'art. 629, primo comma, cod. pen. come la condotta di chi, «mediante violenza o minaccia, costringendo taluno a fare o ad omettere qualche cosa, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno». Anche per l'estorsione il minimo edittale di tre anni di reclusione, stabilito originariamente per la forma semplice del reato, è stato aumentato a cinque anni (art. 8, comma 1, del decreto legge 31 dicembre 1991, n. 419, recante «Istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive», convertito, con modificazioni, nella legge 18 febbraio 1992, n. 172).*

Per l'estorsione come per la rapina, il notevole innalzamento del minimo edittale – a un livello che rende sostanzialmente inaccessibile il beneficio della sospensione condizionale della pena – è stato realizzato senza introdurre una "valvola di sicurezza", che permetta al giudice di temperare la sanzione quando l'offensività concreta del fatto di reato non ne giustifichi una punizione così severa.

5.3.– Con la sentenza n. 120 del 2023, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 629 cod. pen., «nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità»".

persona offesa, giacché nella rapina l'agente sottrae la cosa esercitando una violenza o minaccia diretta e ineludibile, mentre nell'estorsione la coartazione non determina il totale annullamento della capacità del soggetto passivo di determinarsi diversamente[8], implicando con ciò, almeno astrattamente, una maggiore gravità della rapina.

Nell'estorsione - così come nella rapina-, la moltitudine di condotte materiali che possono integrare la fattispecie astratta è tale da coprire una scala di offesa molto diversa da caso a caso.

La Corte, evidenziata l'irragionevole disparità di disciplina con la norma assunta a parametro di costituzionalità, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 131 bis c.p. anche in relazione all'eccezione nominativa riguardante la tentata estorsione non aggravata.

Considerate nel loro insieme, si comprende che queste decisioni non costituiscono interventi puntiformi sulle singole preclusioni, ma tradiscono la debolezza strutturale delle eccezioni nominative previste dall'art. 131 bis c.p., particolarmente esposto a dubbi di legittimità costituzionale perché norma di sistema.

Quando il legislatore preclude l'applicabilità della particolare tenuità senza un disegno coerente, assecondando logiche contingenti di politica criminale, l'eccezione nominativa rivela la propria fragilità costituzionale. La Corte è, quindi, intervenuta a più riprese per ricondurre la norma a sistema, rimuovendo – con il sindacato a rime obbligate – la manifesta irragionevolezza determinata dalla disparità di trattamento rispetto a reati contigui per omogeneità strutturale e funzionale e, talora, più gravi di quelli per i quali il giudizio di particolare tenuità è praticabile.

3. Oltraggio a pubblico ufficiale e tenuità preclusa: due ordinanze di rimessione.

In questa cornice si inseriscono le due ordinanze, quella del Tribunale di Ancona del 22 gennaio 2026 e del Tribunale di Brescia del 23 febbraio 2026, che sottopongono alla Corte costituzionale la legittimità dell'art. 131 bis, comma 3, n. 2, c.p., nella parte in cui preclude l'applicazione della causa di non punibilità al delitto di oltraggio a pubblico ufficiale.

La progressiva rimozione delle eccezioni nominative rende più esposte a dubbi di legittimità costituzionale le fattispecie incriminatrici strutturalmente affini e meno gravi rispetto ai reati già restituiti al giudizio di particolare tenuità.

In questa prospettiva la questione dell'oltraggio a pubblico ufficiale è paradigmatica, giacché il dubbio di costituzionalità si radica e si rinforza con la sentenza n. 172/2025, per comparazione con i reati di cui agli artt. 336 e 337 c.p.

Infatti, le ordinanze di rimessione condividono l'oggetto della questione e il presupposto logico giuridico dal quale muovono, nonché la struttura del ragionamento su base comparativa, fondato sulla minore gravità del reato di oltraggio.

Diversa è, invece, l'ampiezza del parametro costituzionale da ciascuna evocato, giacché il Tribunale di Ancona, oltre alla violazione dell'art. 3 Cost., *sub specie*

[8] Ex multis, Sez. 2, Sentenza n. 15564 del 08/04/2021 Ud. (dep. 23/04/2021) Rv. 281102, in Italgiureweb.

ragionevolezza, denuncia anche la violazione dell'art. 27 co. 3 Cost., introducendo una chiave di lettura davvero interessante del principio di risocializzazione della pena e, conseguentemente, necessaria proporzionalità della sanzione, declinata implicitamente sul versante dell'equità sociale.

L'eccezione nominativa per il reato di oltraggio a pubblico ufficiale è stata inserita con D.L. n. 53/2019, in cui si faceva riferimento all'ipotesi in cui tale reato fosse stato commesso nei confronti di qualunque pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni; successivamente, con l'art. 7 comma 1, D.L. n. 130/2020, la disposizione veniva modificata, facendosi specifico riferimento all'ufficiale o agente di pubblica sicurezza o polizia giudiziaria.

Dopo aver tracciato gli elementi costitutivi del reato di oltraggio a pubblico ufficiale, le ordinanze si soffermano sul cuore delle questioni.

I giudici rimettenti ritengono manifestamente irragionevole consentire l'applicabilità dell'art. 131 bis c.p. ai reati di resistenza e violenza/minaccia a pubblico ufficiale ed escluderla, invece, per quello – meno grave - di oltraggio a pubblico ufficiale. Entrambi i giudici remittenti assumono, quindi, a *tertia comparationis* i reati di cui agli artt. 336 e 337 c.p., ai quali, il Tribunale di Ancona aggiunge l'art. 338 c.p., sicché nelle ordinanze si procede ad un confronto strutturale delle fattispecie di reato per evidenziarne le analogie strutturali e funzionali.

Il Tribunale di Ancona, con una osservazione che si impone a monte, rileva che le eccezioni nominative del 131 bis c.p. riguardanti i reati di cui agli artt. 336, 337 e 341 bis c.p. condividono anche la "storia" legislativa, giacché sono state introdotte simultaneamente e sono state interessate dalle medesime riforme (si allude al riferimento specifico agli agenti di pubblica sicurezza).

Sotto il profilo sistematico, le norme incriminatrici sono tutte collocate nel secondo titolo del secondo capo del codice penale, dedicato ai delitti dei privati contro la P.A., e, quindi, ciò suggerisce la comunanza del bene giuridico tutelato da ciascuna.
Sfruttando la funzione dommatica del bene giuridico, i giudici remittenti rilevano che le norme prese a confronto condividono con il reato di oltraggio la tutela del buon andamento della Pubblica amministrazione, da declinarsi nella libertà di autodeterminazione dell'azione amministrativa, nella libertà morale del pubblico agente, nell'onore e prestigio del pubblico ufficiale.

Nell'ordinanza, il Tribunale di Ancona fa ricorso, in modo particolarmente efficace, alla figura retorica del *climax* ascendente, per rappresentare una ideale scala di aggressione al bene giuridico tutelato, fondata su un incremento graduale del disvalore di condotta.

Alla base di tale scala ideale si colloca l'oltraggio a pubblico ufficiale, perché la condotta è incentrata sull'offesa all'onore e al prestigio; la violenza o minaccia e la resistenza a pubblico ufficiale segnano un salto qualitativo e quantitativo nell'offesa, perché è introdotto l'elemento coercitivo; mentre la violenza o minaccia a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario rappresenta il punto di massima intensità dell'offesa, perché rivolta all'organo collegiale, nella sua dimensione istituzionale, o alla sua proiezione individuale.

La rappresentazione scalare del disvalore delle condotte consente di cogliere come il legislatore abbia graduato l'incidenza delle condotte sui medesimi beni giuridici, secondo un criterio di gravità crescente, che va dall'offesa, perlopiù verbale[9], alla violenza *lato sensu* intesa, sempre funzionalmente orientata a perturbare l'esercizio della funzione pubblica.

La scala di gravità delineata dal Tribunale intreccia il piano assiologico con quello teleologico. Pur essendo accomunate dall'omogeneità dello scopo — ovvero interferire, ostacolare, o turbare l'esercizio della funzione pubblica —, le condotte punite si distinguono per l'intensità, non solo dei mezzi impiegati, ma anche della finalità perseguita dall'agente, che dapprima "sbiadita", "colora" sempre più l'azione, richiedendosi il dolo specifico di impedire l'attività del pubblico ufficiale.

Ed, infatti, a norma dell'art. 341 bis c.p., è sufficiente che l'onore e il prestigio del pubblico ufficiale siano offesi "*mentre compie un atto d'ufficio ed a causa o nell'esercizio delle sue funzioni*"; la resistenza di cui all'art. 337 c.p. si invera nella condotta di opposizione attiva[10]; la condotta punita dall'art. 336 c.p. mira a costringere il pubblico ufficiale ad un atto contrario ai propri doveri o ad omettere un atto contrario dell'ufficio o del servizio; per integrare l'art. 338 c.p., è richiesto, invece, che l'agente agisca per impedire, in tutto o in parte, anche temporaneamente, l'attività dell'organo collegiale o per turbarne comunque l'attività.

Da ciò il legislatore trae le conseguenze coerenti sul piano sanzionatorio.

La cornice edittale dell'art. 341 bis c.p. va da un minimo di sei mesi ad un massimo di tre anni di reclusione, e, per il più grave reato di "violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti", la forbice va da uno a 7 anni di reclusione.

Secondo il Tribunale di Ancona – condivisibilmente -, la norma che esclude la causa di non punibilità incrina la razionalità e la coerenza del sistema, tradisce l'ordine, alterando la scala dei valori e della gravità, essendo manifestamente irragionevole che l'art. 131 bis c.p. sia applicabile ai tre reati più gravi, ovvero quelli previsti dagli artt. 336, 337 e 338 c.p. e, viceversa, esclusa per quello di oltraggio a pubblico ufficiale.

Ancor più di recente, la Corte di cassazione, con sentenza resa nel marzo 2026[11], nel dichiarare non rilevante la medesima questione di legittimità costituzionale dell'art.

---

[9] Secondo un indirizzo della giurisprudenza di legittimità integra la condotta di offesa anche la cd. ingiuria reale: "*in tema di oltraggio a pubblico ufficiale, la legge n. 94 del 2009, ha espunto dal tessuto normativo ogni riferimento alla violenza, con la conseguenza che l'uso di quest'ultima può ritenersi compatibile con la fattispecie delittuosa soltanto nei ristrettissimi limiti della cosiddetta ingiuria reale, configurabile quando le percosse costituiscano una violenza di inavvertibile entità, che, senza voler cagionare alcuna sofferenza alla parte offesa, evidenzi il proposito di arrecare alla vittima offesa morale, avvilendola con un gesto di disprezzo*" [Sez. 6, Sentenza n. 24630 del 15/05/2012 Ud. (dep. 21/06/2012) Rv. 253108 – 01].

[10] Secondo il consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità "*Integra il reato di resistenza a pubblico ufficiale lo strattonare o il divincolarsi posti in essere da un soggetto onde impedire il proprio arresto, ogni qualvolta quest'ultimo non si limiti a una mera opposizione passiva al compimento dell'atto del pubblico ufficiale, ma impieghi la forza per neutralizzarne l'azione e sottrarsi alla presa, nel tentativo di guadagnare la fuga*" [Sez. 1 - , Sentenza n. 29614 del 31/03/2022 Ud. (dep. 25/07/2022) Rv. 283376 – 01].

[11] Corte di cassazione, Sez. 6, Sentenza n. 466 del 17/03/2026, dep. 03/04/2026, in Italgiureweb.

131 bis c.p. in relazione al reato di oltraggio, ha individuato un ulteriore – e proficuo - *tertium comparationis*, dando atto del ragionamento comparativo sviluppato in particolare dalla Procura Generale e condiviso dai giudici di legittimità. In sentenza si rileva, in particolare, la disparità di trattamento rispetto alla diffamazione aggravata ex art. 595, comma 3, c.p., quando commessa in danno di pubblici ufficiali: "*un secondo profilo di irragionevolezza sarebbe desumibile dal confronto tra il reato di oltraggio e il reato di diffamazione commesso con il mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità previsto dall'art. 595, terzo comma cod. pen. che, ove aggravato perché commesso contro un pubblico ufficiale, continuerebbe ad essere ricompreso tra i reati ai quali è applicabile la causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto, nonostante la sua maggiore gravità derivante dall'essere l'offesa percepibile da una platea potenzialmente indeterminata di soggetti*"[12].

3.1. Segue. *Monetizzabilità dell'offesa, particolare tenuità ed equità sociale.*

L'ordinanza di rimessione del Tribunale di Ancona, pur muovendosi lungo coordinate in parte coincidenti con quelle già tracciate dal giudice di Brescia, introduce un profilo di marcata originalità, incentrato sulla monetizzabilità dell'offesa oltraggiosa e sulle sue ricadute in termini di equità sostanziale del sistema penale.

Il rimettente valorizza, in primo luogo, la previsione dell'art. 341 bis, ultimo comma, c.p., che consente l'estinzione del reato mediante l'integrale riparazione del danno. Tale scelta legislativa, non replicata per le fattispecie più gravi di cui agli artt. 336, 337 e 338 c.p., presuppone un implicito ma inequivoco giudizio di minore disvalore dell'offesa oltraggiosa, ritenuta suscettibile di compensazione patrimoniale in quanto veicolata attraverso mere espressioni ingiuriose lesive del decoro e del prestigio della funzione[13].

---

[12] Nel caso di specie, infatti, l'imputato, nel corso di due "dirette" Facebook, dileggiava gli agenti della Polizia municipale che lo avevano fermato per dei controlli di natura amministrativa durante il periodo di contingentamento della libertà di circolazione dovuto al COVID. La Corte di cassazione - in una sentenza meritevole di menzione perché declina l'eccezione nominativa secondo i canoni di tassatività e determinatezza, evidenziandone la natura di clausola a struttura qualificata -, pur dubitando della ragionevolezza del divieto di cui all'art. 131 bis co. 3 n. 2 c.p. in relazione al reato di cui all'art. 341 bis c.p., arresta il ragionamento sul piano processuale, dichiarando la questione non rilevante. Dopo avere osservato che l'eccezione impeditiva richiede specificamente la prova, non surrogabile da presunzioni o automatismi, che il pubblico ufficiale stesse esercitando, al momento del fatto, le funzioni tipiche di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria, la Corte rileva la mancata verifica della ricorrenza di tali presupposti, sicché ciò si risolve, non solo nel difetto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale ma anche nell'annullamento con rinvio per una nuova valutazione sull'applicabilità dell'art. 131 bis c.p., con la possibilità che medio tempore la norma sia stata dichiarata già incostituzionale.

[13] Cfr. A. GULLO, *La particolare tenuità del fatto ex art. 131 bis c.p.: Una figura sotto assedio*, in AA.VV., *Studi in onore di A. Fiorella*, a cura di M. Catenacci, V.N. D'Ascola, R. Rampioni, p. 587, che, a commento della sentenza n. 30/2020 della Corte costituzionale, preconizzava già un argomento comparativo fondato sulla "monetizzazione dell'offesa arrecata", criticando il concetto di "bene giuridico complesso" evocato dai giudici delle leggi: "*non ci pare a dire il vero che la struttura del bene di cui si tratta non permetta, in ossequio alla logica sottostante l'art. 131 bis c.p., di ipotizzare casi di esiguità dell'offesa tali da giustificare il ricorso alla causa di non punibilità in questione. In ogni caso, l'inserimento tra le figure criminose in rilievo anche dell'oltraggio a pubblico*

È proprio questo giudizio di valore a rendere, secondo l'ordinanza, intrinsecamente irragionevole la preclusione assoluta dell'art. 131 bis, comma 3, n. 2, c.p. con riferimento al delitto di oltraggio. L'ordinamento, infatti, ammette che l'offesa possa essere neutralizzata prima del giudizio mediante un ristoro economico, ma nega in radice la possibilità di apprezzarne la particolare tenuità, pur consentendo tale valutazione per reati più gravi, caratterizzati da una più intensa aggressione ai medesimi beni giuridici.

In tale quadro, l'ordinanza di Ancona mette in luce un ulteriore e decisivo profilo critico, attinente all'equità sociale del sistema: la monetizzazione dell'offesa, quale meccanismo estintivo, risulta strutturalmente accessibile solo a chi disponga delle risorse economiche necessarie, mentre l'esclusione della particolare tenuità del fatto priva l'ordinamento di uno strumento valutativo socialmente non selettivo, idoneo a operare anche in favore dei soggetti economicamente più deboli. Ne deriva un assetto nel quale il legislatore finisce per privilegiare una via di uscita "patrimonialmente condizionata", negando, al contempo, un istituto fondato su criteri di offensività concreta e proporzionalità, con una conseguente frizione non solo con il principio di ragionevolezza, ma anche con le esigenze di uguaglianza sostanziale che dovrebbero permeare il diritto penale della minima offensività.

Tale riflessione offre il destro per declinare la disciplina censurata sul piano del principio di risocializzazione della pena, inteso come criterio di razionalità complessiva della risposta punitiva.

Se si assume che il reato riparato sia compatibile con le finalità di cui all'art. 27, comma 3, Cost., risulta difficilmente giustificabile l'esclusione aprioristica, per il medesimo reato, di ogni valutazione in termini di particolare tenuità del fatto. Tale preclusione, infatti, impedisce al giudice di modulare la risposta in funzione dell'offensività concreta della condotta e della personalità dell'agente, cristallizzando una presunzione assoluta di gravità che si pone in tensione con l'esigenza costituzionale di una pena proporzionata, individualizzata e funzionalmente orientata.

L'esclusione aprioristica della particolare tenuità del fatto, a fronte della contestuale ammissibilità di una causa estintiva patrimonialmente condizionata, determina infatti un assetto nel quale la pena rischia di essere percepita come non proporzionata e, in definitiva, come non giusta, proprio nei confronti di chi, per condizioni economiche, non può accedere alla via riparatoria. Ne risulta incrinata quella percezione di giustizia della sanzione che costituisce il presupposto stesso della sua funzione risocializzante.

---

ufficiale ci pare davvero irragionevole e finisce per disseppellire le tendenze a evocare beni giuridici, quali la serenità del pubblico agente, su cui per troppi anni ci si è basati per legittimare la permanenza di siffatte figure criminose. D'altronde, se davvero si trattasse di un bene di tale spessore e con chiare venature pubblicistiche, si faticherebbe a comprendere, sempre rispetto al reato di cui all'art. 341 bis c.p., come il legislatore abbia rimesso nelle mani del privato l'estinzione del reato attraverso il risarcimento del danno che tanto sa di monetizzazione dell'offesa arrecata.".

4. Due rilievi conclusivi. Il sindacato sull'art. 131 bis c.p. e il ritorno alle rime obbligate.

Dalla postura argomentativa delle due ordinanze di rimessione di Ancona e Brescia si coglie, in filigrana, un duplice approccio al sindacato di costituzionalità dell'art. 131 bis c.p., che trascende il singolo oggetto della questione e si presta a una lettura critica di più ampio respiro.

Da un lato, emerge un'impostazione maggiormente rigorosa, che asseconda il metodo del rasoio di Occam, ancorata al classico giudizio triadico di ragionevolezza ex art. 3 Cost., fondato sul confronto con *tertia comparationis*; dall'altro, si affaccia una prospettiva più ambiziosa, che si misura con la forza espansiva dell'art. 27, comma 3, Cost., assumendo la funzione rieducativa della pena quale criterio di razionalità dell'intero sistema sanzionatorio, comprensivo anche delle cause di non punibilità.

Nel condurre il test di ragionevolezza, la Corte costituzionale si è servita, nelle pronunce passate in rassegna, sempre del rigido schema del *tertium comparationis*, dal quale sembrava essersi in parte affrancata a partire dalla nota sentenza n. 236/2016[14], ricorrendo ad un giudizio diadico con cui valutare l'intrinseca sproporzione del trattamento sanzionatorio.

Il nuovo indirizzo era maturato nel sindacare la legittimità di pene draconiane, desumendo dal combinato disposto degli artt. 3 e 27 co. 3 Cost. il limite della non manifesta sproporzione delle scelte sanzionatorie rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del reato, ambito in cui il legislatore pur gode di ampia discrezionalità. Secondo la Corte ciò accade, in particolare, allorquando "*il legislatore fissi una misura minima della pena troppo elevata, vincolando così il giudice all'inflizione di pene che potrebbero risultare, nel caso concreto, chiaramente eccessive rispetto alla sua gravità*"[15].

Infatti, pene non proporzionate alla gravità del fatto rischiano di non essere percepite come "giuste" dal condannato, vanificando la funzione risocializzante della

---

[14] Cfr. E. DOLCINI, Pene edittali, principio di proporzione, funzione rieducativa della pena: la Corte costituzionale ridetermina la pena per l'alterazione di stato, in Rivista italiana di diritto e procedura penale, (4) 2016, pp. 1956 e ss.; V. MANES, Proporzione senza geometrie, in Giurisprudenza costituzionale, (6) 2016, pp. 2105D e ss.; F. VIGANÒ, Un'importante pronuncia della Consulta sulla proporzionalità della pena, in Diritto penale contemporaneo-rivista trimestrale, (2) 2017, pp. 61 e ss.; D. PULITANÒ, La misura delle pene, fra discrezionalità politica e vincoli costituzionali, in Diritto penale contemporaneo-rivista trimestrale, (2) 2017, pp. 48 e ss.; A. PUGIOTTO, Cambio di stagione nel controllo di costituzionalità sulla misura della pena, in Rivista italiana di diritto e procedura penale, (2) 2019, pp. 785 e ss.; R. BARTOLI, Dalle "rime obbligate" alla discrezionalità: consacrata la svolta, in Giurisprudenza costituzionale, (6) 2018, pp. 2566 e ss.; D. MARTIRE, Dalle "rime obbligate" alle soluzioni costituzionalmente "adeguate", benché non "obbligate", in Giurisprudenza costituzionale, (2) 2019; A. MERLO, Considerazioni sul principio di proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale in materia penale, in Rivista italiana di diritto e procedura penale, (3) 2016, pp. 1427 e ss.; A. GARGANI, Il diritto penale quale extrema ratio tra post-modernità e utopia, in Rivista italiana di diritto e procedura penale, (3) 2018, pp. 1488 e ss.

[15] Cfr. Corte costituzionale n. 86/2026 con nota di R. DE VITO, *Una pagina tersa di garantismo penale: la sentenza 86 del 2024 della Corte costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 20 maggio 2024, nonché, nello stesso senso, ex plurimis sentenza n. 197 del 2023, sentenza n. 28 del 2022, sentenza n. 63 del 2022 e, più di recente, Corte costituzionale n. 34/2026.

pena[16]. È già a partire dalla storica sentenza n. 313/1990 che la Corte trae dall'art. 27 co. 3 Cost. il principio di proporzione tra "*qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra*", giacché il principio di risocializzazione "*lungi dal rappresentare una mera generica tendenza riferita al solo trattamento, indica invece proprio una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue*"[17].

È nella percezione di una pena proporzionata e "calcolabile", in fin dei conti "giusta", che tutti i principi fondamentali di garanzia in materia penale si saldano[18].

---

[16] Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 236/2016, con nota di F. VIGANÒ, *Un'importante pronuncia della Consulta sulla proporzionalità della pena*, in *Diritto penale contemporaneo*, 14 novembre 2016. Ivi la Corte afferma che: "*In questo delicato settore dell'ordinamento, il principio di proporzionalità esige un'articolazione legale del sistema sanzionatorio che renda possibile l'adeguamento della pena alle effettive responsabilità personali, svolgendo una funzione di giustizia, e anche di tutela delle posizioni individuali e di limite della potestà punitiva statale, in armonia con il "volto costituzionale" del sistema penale (sentenza n. 50 del 1980) […]. Anche la finalità rieducativa della pena, nell'illuminare l'astratta previsione normativa, richiede «un costante principio di proporzione tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra» (sentenza n. 251 del 2012 e, ancora, sentenza n. 341 del 1994), mentre la palese sproporzione del sacrificio della libertà personale produce «una vanificazione del fine rieducativo della pena prescritto dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione, che di quella libertà costituisce una garanzia istituzionale in relazione allo stato di detenzione» (sentenza n. 343 del 1993).*
Laddove la proporzione tra sanzione e offesa difetti manifestamente, perché alla carica offensiva insita nella condotta descritta dalla fattispecie normativa il legislatore abbia fatto corrispondere conseguenze punitive di entità spropositata, non ne potrà che discendere una compromissione ab initio *del processo rieducativo, processo al quale il reo tenderà a non prestare adesione, già solo per la percezione di subire una condanna profondamente ingiusta (sentenze n. 251 e n. 68 del 2012), del tutto svincolata dalla gravità della propria condotta e dal disvalore da essa espressa.*
In tale contesto, una particolare asprezza della risposta sanzionatoria determina perciò una violazione congiunta degli artt. 3 e 27 Cost., essendo lesi sia il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del fatto commesso, sia quello della finalità rieducativa della pena (sentenza n. 68 del 2012, che richiama le sentenze n. 341 del 1994 e n. 343 del 1993).".
Nello stesso senso, successivamente, anche Corte costituzionale n. 112/2019: "*(8.1.3.–) La valorizzazione, accanto all'art. 3 Cost., del parametro rappresentato dall'art. 27, terzo comma, Cost. – e in particolare del necessario orientamento alla rieducazione che la pena deve possedere – ha condotto in altre pronunce questa Corte (a partire dalle sentenze n. 343 del 1993, n. 422 del 1993 e n. 341 del 1994) a estendere il proprio sindacato anche a ipotesi in cui la pena comminata dal legislatore appaia manifestamente sproporzionata non tanto in rapporto alle pene previste per altre figure di reato, quanto piuttosto in rapporto – direttamente – alla gravità delle condotte abbracciate dalla fattispecie astratta, senza che sia più necessaria l'evocazione di alcuno specifico tertium comparationis da parte del rimettente, se non al limitato fine di assistere questa Corte nell'individuazione del trattamento sanzionatorio che possa sostituirsi, in attesa di un sempre possibile intervento del legislatore, a quello dichiarato incostituzionale (in questo senso, in particolare, sentenze n. 40 del 2019, n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016). Ciò nella consapevolezza che pene eccessivamente severe tendono a essere percepite come ingiuste dal condannato, e finiscono così per risolversi in un ostacolo alla sua rieducazione (sentenza n. 68 del 2012).*
Nella stessa ottica debbono, d'altra parte, essere lette le numerose pronunce che hanno inciso sull'art. 69, ultimo comma, del codice penale, in ragione dell'esigenza di evitare l'irrogazione in concreto di pene sproporzionate per eccesso per effetto del divieto di prevalenza di talune circostanze attenuanti sulle aggravanti indicate in quella disposizione (sentenze n. 205 del 2017, nn. 106 e 105 del 2014 e n. 251 del 2012).".
[17] Sulle funzioni della pena, S. MOCCIA, *Il diritto penale tra essere e valore. Funzione della pena e sistematica teleologica*, Napoli, 1992, *passim*.
[18] Cfr. Corte costituzionale sentenza n. 322/2007: "*il principio di colpevolezza partecipa, in specie, di una finalità comune a quelli di legalità e di irretroattività della legge penale (art. 25, secondo comma, Cost.): esso mira, cioè, a garantire ai consociati libere scelte d'azione (sentenza n. 364 del 1988), sulla base di una valutazione anticipata ("calcolabilità") delle conseguenze giuridico-penali della propria condotta; "calcolabilità" che verrebbe meno ove*

Nel solco di tale svolta interpretativa, che si avvale di un controllo di ragionevolezza a "rime sciolte"[19], piuttosto che a "rime obbligate", si inserisce anche la sentenza n. 156/2020, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 131 bis c.p. nella parte in cui non consentiva l'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ai reati per i quali non era previsto espressamente il minimo edittale di pena detentiva, con applicazione dell'art. 23 c.p.[20].

Tuttavia – ed è questo il primo dato che merita di essere sottolineato – tale prospettiva, pur teoricamente feconda, non trova poi un'effettiva valorizzazione nella giurisprudenza costituzionale successiva.

---

all'agente fossero addossati accadimenti estranei alla sua sfera di consapevole dominio, perché non solo non voluti né concretamente rappresentati, ma neppure prevedibili ed evitabili. In pari tempo, il principio di colpevolezza svolge un ruolo "fondante" rispetto alla funzione rieducativa della pena (art. 27, terzo comma, Cost.): non avrebbe senso, infatti, "rieducare" chi non ha bisogno di essere "rieducato", non versando almeno in colpa rispetto al fatto commesso (sentenza n. 364 del 1988). D'altronde, la finalità rieducativa non potrebbe essere obliterata dal legislatore a vantaggio di altre e diverse funzioni della pena, che siano astrattamente perseguibili, almeno in parte, a prescindere dalla «rimproverabilità» dell'autore (al riguardo, sentenze n. 78 del 2007, n. 257 del 2006, n. 306 del 1993 e n. 313 del 1990). Punire in difetto di colpevolezza, al fine di "dissuadere" i consociati dal porre in essere le condotte vietate (prevenzione generale "negativa") o di "neutralizzare" il reo (prevenzione speciale "negativa"), implicherebbe, infatti, una strumentalizzazione dell'essere umano per contingenti obiettivi di politica criminale (sentenza n. 364 del 1988), contrastante con il principio personalistico affermato dall'art. 2 Cost.".

[19] E. CONTIERI, *Una ragionevolezza "a rime sciolte". Breve commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 156 del 2020*, in *Questione giustizia*, 8 settembre 2020.

[20] In particolare, la questione sollevata dal giudice a quo riguardava la fattispecie attenuata di ricettazione per fatti di lieve entità, avendo l'imputato del giudizio principale ottenuto alcune confezioni di rasoi e lamette da barba di provenienza furtiva. Il giudice riteneva che ricorressero tutti i presupposti per riconoscere la causa di non punibilità, la cui applicazione era impedita *ratione temporis* per l'entità della pena edittale massima.

La Corte, dopo aver rilevato che il minimo edittale dei quindici giorni di reclusione, applicabile per effetto della clausola generale e residuale di cui all'art. 23 c.p., identifica "*il punto di caduta di fattispecie delittuose talora espressive di una modesta offensività*", ha censurato "*l'intrinseca irragionevolezza della preclusione dell'applicazione dell'esimente di cui all'art. 131 bis cod. pen. per i reati – come la ricettazione di particolare tenuità – che lo stesso legislatore […] ha mostrato di valutare in termini di potenziale minima offensività*".

A fronte dell'inerzia del legislatore, nonostante con la sentenza monito n. 207/2017 fosse stata già rilevata la manifesta irragionevolezza della sfera applicativa dell'art. 131 bis, nella sua versione pre-riforma, la Corte è intervenuta per rimuovere il protrarsi di trattamenti penali generalmente avvertiti come iniqui.

Proprio questo induceva successivamente il legislatore a ricalibrare l'intero regime dell'art. 131 bis e tracciare una nuova linea di demarcazione trasversale per escludere la punibilità (ma non l'illiceità penale), guardando al minimo e non più al massimo edittale.

L'art. 131 bis c.p. veniva dichiarato illegittimo *in parte qua* per violazione dell'art. 3 Cost., rimanendo assorbita la censura per il profilo specifico dell'art. 27 co. 3 Cost., con cui il giudice a quo lamentava l'idoneità del regime previgente a frustrare a frustrare le esigenze rieducative correlate al trattamento sanzionatorio, attese le disparità di trattamento che generava. Per un commento alla sentenza cfr. anche I. GIUGNI, *Da un monito (inascoltato) ad un intervento manipolativo: la Consulta rimedia all'inerzia del legislatore ed amplia l'ambito applicativo dell'art. 131 bis c.p. (C. cost., sent. 25 giugno 2020, n. 156)*, in *Sistema penale*, 24 novembre 2020, nonché, in senso critico, G. AMARELLI, *Tenuità del fatto: parzialmente illegittimi i limiti di pena per la sua applicazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, (3) 2021, pp. 1402 e ss.: "*Per quanto si tratti di una declaratoria di illegittimità costituzionale condizionata da una previa sentenza monito inascoltata e da un tentativo di dialogo instaurato dalla Corte con il Parlamento, lascia leggermente perplessi perché è in fin dei conti priva di rime obbligate e anche, a ben vedere, del loro surrogato — 'i riferimenti rinvenibili nel sistema' — utilizzato di recente in altre importanti decisioni come la n. 40/2019*".

Nel filone di decisioni che investono l'art. 131 bis c.p., il riferimento all'art. 27, comma 3, Cost. risulta infatti costantemente assorbito, ovvero confinato a richiami incidentali, privi di autonoma capacità decisoria[21]. La Corte individua l'illegittimità delle preclusioni prevalentemente attraverso la lente dell'art. 3 Cost., facendo leva sulla disarmonia comparativa tra fattispecie omogenee, senza mai fondare in modo diretto la declaratoria sulla violazione della finalità rieducativa.

Il ritorno alle rime obbligate, che caratterizza il sindacato costituzionale sinora esercitato sull'art. 131 bis c.p., sembra presupporre, sul piano teorico, proprio quella concezione sostanziale della pena che trova nell'art. 27, comma 3, Cost. il suo ancoraggio più profondo.

Tuttavia, sul piano applicativo, tale parametro resta sullo sfondo, come se la sua forza espansiva non venisse mai pienamente attivata. La funzione rieducativa opera, per così dire, come fondamento latente, ma non come *ratio decidendi* espressa.

Una possibile spiegazione di questa dinamica va ricercata nella specificità strutturale del giudizio di costituzionalità in materia di non punibilità. In questo ambito, infatti, il sindacato non è chiamato a misurarsi direttamente con la gravità del reato o con la severità della pena in senso stretto, bensì con l'ampiezza e la coerenza di una deroga a una norma penale generale. Ne discende che l'irragionevolezza tende a manifestarsi non già come sproporzione intrinseca della risposta punitiva, ma come asimmetria sistemica tra discipline contigue: alcune fattispecie, pur espressive di un disvalore pari o maggiore, restano accessibili alla valutazione giudiziale della tenuità, mentre altre ne sono aprioristicamente escluse. In questo senso, il giudizio triadico non rappresenta soltanto una tecnica argomentativa tradizionale, ma appare quasi necessitato dalla natura dell'oggetto, poiché è la comparazione a rendere visibile la patologia della preclusione.

Ciò non significa, tuttavia, che il parametro dell'art. 27, comma 3, Cost. sia concettualmente estraneo a questo tipo di sindacato. Al contrario, la funzione rieducativa fornisce il criterio assiologico di fondo che consente di qualificare come costituzionalmente intollerabile la disarmonia comparativa. Una disciplina che sottrae in radice al giudice ogni possibilità di valutare l'offensività concreta e il bisogno di pena produce, infatti, l'effetto di imporre sanzioni che risultano non necessarie, non

---

[21] Si riportano qui di seguito i passaggi motivazionali delle sentenze che hanno affrontato la questione in ordine al parametro di legittimità costituzionale di cui all'art. 27 Cost.:
- Corte costituzionale, sentenza n. 156/2020: "*4.– Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 131 bis cod. pen., per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui non consente l'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ai reati per i quali non è previsto un minimo edittale di pena detentiva. 4.1.– Resta assorbita la questione sollevata in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost.*";
- Corte costituzionale sentenza n. 5/2026: "*4.- Preliminarmente va dichiarata inammissibile la questione sollevata in riferimento al principio di proporzionalità della pena di cui agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. Il rimettente, infatti, si trova a decidere sul rinvio a giudizio dell'imputato, e non è allo stato chiamato ad alcuna valutazione relativa alla determinazione della pena, che spetterà unicamente al giudice del dibattimento, ove ritenga sussistenti gli estremi della responsabilità penale dell'imputato. La questione deve, di conseguenza, ritenersi del tutto ipotetica ed eventuale*";
- Corte costituzionale sentenza n. 44/2026: "*L'accoglimento della questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. comporta l'assorbimento della censura relativa all'art. 27, commi primo e terzo, Cost.*".

individualizzate e, in ultima analisi, non percepibili come giuste dal loro destinatario. È proprio questa percezione di giustizia – più volte richiamata dalla giurisprudenza costituzionale come presupposto implicito della funzione rieducativa – a segnare il punto di contatto tra ragionevolezza della disciplina e finalismo risocializzante della pena.

Eppure, nel diritto vivente, tale nesso resta in larga parte inesplorato. La Corte corregge le distonie del sistema rimuovendo singole preclusioni irragionevoli, ma lo fa quasi esclusivamente attraverso il prisma dell'eguaglianza, senza trasformare la funzione rieducativa in un criterio autonomo di scrutinio delle eccezioni nominative. Ne deriva che l'art. 27, comma 3, Cost. finisce per assumere il ruolo di un parametro "negletto": concettualmente disponibile, spesso evocato, ma raramente decisivo. La disciplina della particolare tenuità del fatto non può essere ricondotta a mera opzione di politica criminale, ma soggiace alle esigenze di razionalità, proporzione e individualizzazione. La Corte costituzionale, pur intervenendo ripetutamente sulle preclusioni, lascia così in ombra una possibile traiettoria evolutiva del controllo di costituzionalità delle leggi.

5. *Segue*. L'altro volto della criminalizzazione nell'età del populismo penale: la tenuità preclusa.

Valorizzare il parametro del principio della risocializzazione non è questione che si esaurisce sul piano delle tecniche decisorie del giudizio di costituzionalità. Esso involge, piuttosto, un profilo più ampio e complesso, che investe direttamente il terreno della politica criminale, in quanto concorre alla costruzione di uno statuto costituzionale del non punire, inteso come esito razionalmente governato della risposta penale e sottratto all'opacità di scelte meramente simboliche, spesso riconducibili a logiche di populismo penale.

In questa prospettiva si inserisce il secondo dato che merita attenzione, giacché l'erosione progressiva dell'ambito applicativo della particolare tenuità non risponde a un disegno sistematico coerente, ma manifesta l'altro volto del populismo penale: non già l'inasprimento delle cornici edittali o la creazione di nuove fattispecie, bensì la sottrazione aprioristica al giudice di intere categorie di reati dal giudizio di tenuità.

La storia normativa dell'art. 131 bis c.p. si inscrive perfettamente nella paradigmatica del "pendolo storico" tra punire e non punire[22], giacché, volendo rappresentare su un asse cartesiano il suo andamento in forma grafica, il vettore assumerebbe una traiettoria sinusoidale.

Infatti, il legislatore del 2015 tracciava una linea di demarcazione trasversale – prendendo come parametro il massimo edittale - che rendeva non punibili i fatti che il giudice, alla stregua dei cd. indici criteri e indici requisiti, avesse ritenuto di particolare

[22] M. DONINI, *Punire e non punire. Un pendolo storico divenuto sistema*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, (4) 2023, pp. 1301 e ss.

tenuità in concreto. La norma di parte generale, l'art. 131 bis c.p., combinata di volta in volta con le singole fattispecie criminose, in ossequio a una concezione gradualistica del diritto penale, delineava la fisionomia di un illecito bagatellare non punibile, perché il fatto, pur essendo, in astratto meritevole di pena, si sarebbe rivelato di offensività tale da renderlo non bisognoso di pena, sicché il legislatore manifestava la volontà di non punire sia per riaffermare la natura di *extrema ratio* della pena e agevolare la funzione risocializzante della pena, sia per contenere il gravoso carico di contenzioso penale gravante sulla giurisdizione[23].

La norma esalta la funzione "mediatrice" del giudice, al quale il legislatore accordava fiducia, giacché gli affidava un potere che produce l'effetto di una "depenalizzazione in concreto".

Originariamente non erano previste cd. eccezioni nominative di sorta, che sono state introdotte per la prima volta solo nel 2019, per poi moltiplicarsi con la riforma del 2021, le quali fungono da veri e propri automatismi legislativi di esclusione aprioristica della causa di non punibilità.

Da un lato, il legislatore estendeva il novero dei reati ai quali l'art. 131 bis c.p. è applicabile, dall'altro inseriva plurime deroghe, che comprimono del tutto la discrezionalità giurisdizionale, tradendo, con un comportamento ondivago, la fiducia accordata in precedenza al giudice[24].

Del resto, proprio nel 2019, allorquando erano inserite le prime preclusioni applicative all'art. 131 bis c.p., si affacciava alle Camere un disegno di legge con il quale si proponeva l'abolizione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto. La proposta di abrogazione, o quanto meno di drastico ridimensionamento, dell'art. 131 bis c.p. muove dall'idea secondo cui, affidando al giudice un giudizio strutturalmente elastico sull'offensività in concreto, la causa di non punibilità incida negativamente sulla certezza del diritto e sulla prevedibilità della risposta punitiva, esponendo il sistema al rischio di disomogeneità applicativa e di oscillazioni difficilmente controllabili tra punibilità e non punibilità[25].

---

[23] F. PALAZZO, *La non-punibilità: una buona carta da giocare oculatamente*, in *Sistema penale*, 19 dicembre 2019.

[24] A. GULLO, La particolare tenuità del fatto ex art. 131 bis c.p.: Una figura sotto assedio, in AA.VV., Studi in onore di A. Fiorella, a cura di M. Catenacci, V.N. D'Ascola, R. Rampioni, pp. 571 e ss.

[25] Nella proposta di legge A.C. 2024, presentata dall'on. Cirielli, si legge: "*malgrado tale recente intervento in materia, la presente proposta di legge mira ad abrogare in toto l'articolo 131 bis. Quest'ultimo, infatti, rappresenta un quid pluris all'interno di un assetto normativo già colmo di istituti lassisti e favorevoli ai rei, la cui introduzione, nel corso degli anni, si ritiene abbia prodotto pericolosi meccanismi di disattivazione dell'effettività della pena. […] L'esigenza di deflazione processuale, però, non dovrebbe prevalere dinanzi ad altri princìpi cardine, come, ad esempio, il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, sancito dall'articolo 112 della Costituzione, che garantisce l'uguaglianza dei cittadini nei confronti della legge, l'indipendenza del pubblico ministero nell'esercizio delle proprie funzioni e, soprattutto, la difesa dei beni giuridicamente protetti dalla legge penale. […] Difatti, non punire un soggetto che abbia commesso un reato sussistente e accertato in tutti i suoi elementi – e per cui la legge ricolleghi una sanzione detentiva o pecuniaria – andrebbe a vanificare gli effetti della giustizia penale e a scardinare il sistema penale, facendo venire meno sia la funzione di intimidazione, sia quella di retribuzione e punitiva e perfino quella di rieducazione. Per di più, la disciplina de qua potrebbe essere addirittura interpretata come una vera e propria concessione a delinquere «tenuamente »*.".

La sfiducia nella discrezionalità giudiziale si è tradotta nella proliferazione di eccezioni nominative e automatismi preclusivi, soprattutto in settori ritenuti sensibili sotto il profilo simbolico e politico-criminale, con il fine di neutralizzare *ex ante* il rischio di decisioni percepite come indulgenti.

Le eccezioni nominative assolvono così a una funzione eminentemente simbolica e rassicuratoria, offrendo una risposta immediata alla percezione di un indebolimento della prevenzione generale e al timore di un messaggio sociale di "tolleranza", specie laddove il legislatore rivendichi una politica criminale di tutela rafforzata di specifici beni giuridici.

Tale scelta, impedendo di distinguere tra fatti realmente bisognosi di pena e fatti di minima offensività, trasformando la non punibilità da strumento di individualizzazione e proporzione in terreno di automatismi presuntivi, rende evidente come l'oscillazione del pendolo tra punire e non punire non sia il frutto di una fisiologica dialettica di sistema, bensì l'esito di una legislazione altalenante, segnata dalla sfiducia nel giudice e dall'uso della tecnica normativa come veicolo di consenso.

Con la sentenza n. 30/2021, la Corte costituzionale, ritenendo "non pertinente" il parallelo con le presunzioni cautelari, ha qualificato le preclusioni nominative dell'art. 131 bis c.p. come esito di una scelta di politica criminale: non un ragionamento induttivo fondato su massime d'esperienza, ma l'individuazione di un bene giuridico di "speciale pregnanza" cui assegnare "protezione rafforzata". Tuttavia, sul piano degli effetti[26], la struttura resta quella di un automatismo aprioristico: l'esclusione opera per titolo di reato, sottrae al giudice la verifica dell'offesa in concreto e impone la pena anche per fatti che, secondo i criteri generali dell'istituto, potrebbero risultare non bisognosi di risposta punitiva; proprio per questo la scelta appare, anzitutto, simbolica (riaffermazione del precetto) più che funzionale (selezione del bisogno di pena). Inoltre, giustificare l'automatismo con la "complessità" del bene giuridico può legittimare ulteriori sbarramenti potenzialmente senza limiti, ogni volta che il legislatore rivendichi una tutela rafforzata[27].

In definitiva, l'automatismo preclusivo innestato nell'art. 131 bis c.p. non rappresenta una mera opzione di tecnica legislativa, ma un punto di frizione costituzionale strutturale: decidendo *ex ante* che la pena non possa mai essere evitata, il legislatore si sostituisce al giudizio sull'offesa concreta e trasforma la rinuncia alla punizione da esito possibile del principio di proporzione in una variabile esclusa per definizione. È in questo slittamento — dalla valutazione del fatto alla interdizione del

---

[26] Discorre di "presunzione giuridica" anche G. AMARELLI, Tenuità del fatto: parzialmente illegittimi i limiti di pena per la sua applicazione, in Giurisprudenza Costituzionale, (3) 2021, pp. 1402 e ss : "*Si è così escluso in modo tassativo, con una opinabile presunzione giuridica, di ancor più discutibile natura assoluta, che l'offesa possa essere ritenuta di particolare tenuità quando «si procede per delitti puniti con una pena superiore nel massimo a due anni e sei mesi di reclusione, commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive, ovvero nei casi di cui agli articoli 336,337 e 341-bis c.p., quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni»*.".

[27] Coglie entrambi i profili problematici F. VALENTE BAGATTINI, *La Consulta ritiene legittima l'esclusione della non punibilità per particolare tenuità del fatto al delitto di resistenza a pubblico ufficiale. aperta una falla nel sistema? Nota a Corte cost., sent. 5 marzo 2021, n. 30, Pres. Coraggio, Red. Petitti*, in *Sistema penale*, 17 settembre 2021.

giudizio — che si disvela l'altro volto del populismo penale, che finisce per imporre una pena simbolica, sproporzionata nell'*an* e funzionalmente sganciata dalla sua stessa legittimazione. Proprio per questo, ogni automatismo introdotto per ragioni politiche espone il sistema a una nuova irragionevolezza, destinata a riemergere nel giudizio di costituzionalità.

Del resto, i meccanismi presuntivi, caratterizzati da automatismi aprioristici, sono oggetto di un progressivo smantellamento da parte della Corte costituzionale[28].

Nel sindacare la causa di non punibilità viene in considerazione la commisurazione negativa, cioè la scelta della non punibilità, definita da autorevole dottrina, "terra dell'ignoto", anzi, al contempo, "terra nuova e del futuro"[29].

La scelta del non punire si colloca, infatti, in una zona concettuale intrinsecamente scivolosa per il sindacato costituzionale, perché contigua alla discrezionalità politico-criminale del legislatore: un terreno nel quale il controllo della Corte rischia di risolversi in un "duplicato olografico" del giudizio legislativo, privo di un autonomo criterio di giustificazione se non ancorato a parametri sostanziali di razionalità e proporzione.

Al tempo stesso, proprio questa collocazione di confine rende la non punibilità una delle nuove frontiere della scienza penale contemporanea: il non punire, "*oggi divenuto consapevole e dispiegato, entra stabilmente nel ius e non può più essere relegato ai margini della teoria del reato, rivelando l'insufficienza costituzionale della tradizionale idea retributivo-simmetrica della pena e la crisi interna del paradigma punitivo*"[30].

La non punibilità esige, tuttavia, un ancoraggio a principi sostanziali riconducibili all'*extrema ratio*[31] – meritevolezza e bisogno di pena, da un lato, sussidiarietà, dall'altro – che preservino la razionalità della selezione in concreto, costituendo il modo in cui la proporzionalità si articola nel terreno della non punibilità, quale criterio di individuazione dei casi in cui la pena, pur astrattamente prevista, risulta costituzionalmente non necessaria.

In questa prospettiva, la proporzionalità non si esaurisce in un criterio tecnico di commisurazione, ma assume la fisionomia di uno schema di giudizio essenzialmente argomentativo, idoneo a "processare" la discrezionalità legislativa, soddisfacendo una esigenza strutturale di giustificazione dell'intervento punitivo[32].

---

[28] Basti ricordare la sentenza n. 222 del 2018 sulle pene accessorie, la sentenza n. 253 del 2019 sull'ergastolo ostativo e la sentenza n. 73 del 2020 sui divieti di bilanciamento della recidiva, oltre allo "sciame" di sentenze in tema di misure cautelari [V. MANES, *Lo "sciame di precedenti" della Corte costituzionale sulle presunzioni in materia cautelare: una "dottrina" sulla libertà personale nel segno del "minimo sacrificio necessario"*, in AA.VV., *Scritti in onore di A.M. Stile*, Napoli, 2014.].

[29] F. PALAZZO, *Commisurazione della pena e discrezionalità giudiziale: un terreno di tensioni ed incertezze*, in *Diritto penale e processo*, (11) 2022, pp. 1345 e ss.

[30] Così M. DONINI, *Punire e non punire. Un pendolo storico divenuto sistema*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, (4) 2023, pp. 1301 e ss.

[31] G.P. DEMURO, *Ultima ratio: alla ricerca di limiti all'espansione del diritto penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2013, pp. 1654-1694

[32] W. HASSEMER, *Perché punire è necessario*, Boloigna, 2011, p.154, osserva che la proporzionalità è un principio che "*se non esistesse già, bisognerebbe inventarlo. [….] Assieme alla giustizia e all'uguaglianza, la proporzionalità sembra sedere sul sommo trono dei principi fondamentali del diritto, in ogni caso molto più in alto della concezione*

Proprio la "natura argomentativa" consente alla proporzionalità di operare come limite strutturale del punire, imponendo che la scelta punitiva – e, simmetricamente, la rinuncia alla pena – sia sorretta da una razionalità costituzionalmente controllabile, fondata sul rapporto tra intensità dell'ingerenza e finalità perseguite.

In questa cornice, come dimostra autorevole dottrina[33], che ha valorizzato, in una prospettiva *rights based*, tra le possibili concretizzazioni del giudizio di proporzionalità, il riferimento a specifiche posizioni soggettive – quale, emblematicamente, il diritto all'onore[34] –, il principio di esiguità, connesso alla finalità rieducativa della pena, si rivela componente del più generale principio di proporzionalità dell'intervento penale, sino a negare legittimità alla sanzione quando la compressione dei diritti risulti eccedente rispetto ai benefici preventivi attesi.

In questa prospettiva, l'art. 27 Cost. – troppo spesso evocato solo in via incidentale – si rivela, invece, un parametro centrale del controllo di razionalità del potere punitivo, idoneo a fungere da limite sostanziale alla discrezionalità legislativa anche sul versante, ancora largamente inesplorato, del non punire.

La proporzionalità, quale principio immanente alla funzione rieducativa della pena, consente infatti di sottoporre a scrutinio costituzionale non solo l'eccesso punitivo, ma anche la scelta di rinunciare alla pena, esigendo che tale opzione sia sorretta da criteri intelligibili, non arbitrari e coerenti con una razionale selezione dei casi in concreto.

È in questa intima connessione tra art. 27 Cost. e principio di proporzionalità che si rinviene il criterio attraverso cui ricondurre la commisurazione negativa entro un orizzonte costituzionalmente governato, sottraendola tanto all'opacità della scelta politica quanto alla rigidità di automatismi presuntivi privi di adeguata giustificazione. In questa direzione, il recupero del parametro costituzionale della finalità rieducativa consente di trasformare il non punire da terra dell'ignoto a luogo di responsabilità argomentativa.

---

concretista di piccolo cabotaggio, della tutela del bene giuridico […]".

[33] N. RECCHIA, Il principio di proporzionalità nel diritto penale scelte di criminalizzazione e ingerenza nei diritti fondamentali, 2020, Torino, *passim*.

[34] N. RECCHIA, Il principio di proporzionalità nel diritto penale scelte di criminalizzazione e ingerenza nei diritti fondamentali, 2020, Torino, pp. 222 e ss.

SISTEMA PENALE

9/2026

GODOT È ARRIVATO A PARIGI? LA LEGGE FRANCESE SUL DIRITTO ALL'AIUTO A MORIRE E LO SPECCHIO INCOMPIUTO DEL MODELLO ITALIANO (*)

di Roberto D'Andrea

Il presente contributo confronta la legge francese n. 2026-794 del 18 agosto 2026, che istituisce un vero e proprio "droit à l'aide à mourir" di fonte legislativa, con il quadro italiano in materia di fine vita, pressoché integralmente costruito dalla giurisprudenza costituzionale a partire dall'ordinanza n. 207 del 2018 sino alla sentenza n. 152 del 2026. Si sostiene come la legge francese dimostri, nei fatti, la superabilità del requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale – da tempo censurato come assiologicamente incoerente –, e si rivolge al legislatore italiano un rinnovato appello affinché traduca finalmente in legge organica i moniti reiterati dalla Corte costituzionale.

SOMMARIO: 1. Due modelli a raffronto. – 2. La legge organica francese e il *droit à l'aide à mourir*. – 3. I requisiti di accesso: cinque condizioni (altamente selettive). – 4. Il nodo del trattamento di sostegno vitale: la clausola superata a Parigi. – 5. Auto- ed etero-somministrazione: una ulteriore frattura. – 6. Procedura, collegialità e – soprattutto – tempi certi. – 7. Le cure palliative come pre-requisito, non come alternativa. – 8. Clausola legata all'obiezione di coscienza e obblighi del sistema sanitario: un punto di convergenza. – 9. Conclusioni: il Parlamento assente e la lezione (mancata) per l'Italia.

1. Due modelli a raffronto.

Chi scrive ha già avuto modo, in altra sede[1], di censurare la sordità con cui il legislatore italiano continua a (non) accogliere i ripetuti appelli della Corte costituzionale in materia di fine vita, e di denunciare l'assiologica inconsistenza del requisito, tuttora vigente, della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale quale condizione di accesso al suicidio medicalmente assistito. A quella riflessione, maturata sul terreno interno, occorre oggi affiancarne una ulteriore, di taglio comparatistico: il 18 agosto 2026 la Repubblica francese si è dotata di una legge organica sul fine vita – la *loi* n. 2026-794[2] –

(*) Il presente contributo riprende ed elabora un approfondimento operato da F. GALLO, *Francia e Italia. Aiuto a morire: confronto tra la legge francese e il quadro italiano risultante dalla giurisprudenza costituzionale*, scheda comparativa predisposta per l'Associazione Luca Coscioni, documento di lavoro interno, agosto 2026, inedito. Il documento verrà ripreso *passim* nel corso del presente lavoro.

[1] Il riferimento è a R. D'ANDREA, *Aspettando Godot? Annotazione a margine di Corte cost., sent. n. 66 del 2025*, in *Diritto e Salute*, 2025, 1, p. 97 ss.

[2] Il cui testo può consultarsi sul sito https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=LGuWxS705dcYCbKYsBKTWVsDFihSq-tW46KWa2ISZzs=.

che riconosce espressamente un "*droit à l'aide à mourir*". È la seconda volta (dopo il caso spagnolo[3]), nel panorama dei Paesi di *civil law* dell'Europa continentale, che un *diritto* di tale portata (e non una mera condizione di non punibilità dei medici[4]) trova fonte non già in una decisione giurisdizionale, ma in un atto normativo, discusso e approvato dal Parlamento all'esito di un percorso pluriennale.

Il confronto che segue non intende avallare l'idea, secondo cui la legge francese sarebbe semplicemente "più permissiva" di quella italiana. Il panorama, come si vedrà, si rivela più articolato: sotto alcuni profili – età, cittadinanza o residenza, fase avanzata o terminale della patologia, rilevanza della sola sofferenza psicologica – il legislatore francese si è appalesato comunque altamente selettivo; su altri fronti – la mancanza del requisito del sostegno vitale, l'etero-somministrazione, la certezza dei tempi procedurali – esso ha invece compiuto scelte che il sistema italiano, allo stato, non consente[5]. Il punto realmente dirimente – lo si anticipa sin d'ora – non risiede tanto nella maggiore o minore ampiezza dei due modelli, quanto piuttosto nella loro diversa natura: da un lato una legge organica, capace di bilanciare (sebbene, lo si vedrà, non certo in maniera ineccepibile) in un solo intervento normativo autodeterminazione, tutela dei vulnerabili e cure palliative; dall'altro un edificio giurisprudenziale che, per quanto indispensabile, rimane comunque un rimedio insufficiente a un vuoto che il Parlamento dovrebbe colmare e a cui, *medio tempore,* grazie alle proposte di legge elaborate dall'Associazione Luca Coscioni, hanno posto rimedio, nel rispetto dei profili organizzativi di propria competenza, la Regione Toscana e la Regione Sardegna.

2. La legge organica francese e il *droit à l'aide à mourir*.

La disciplina francese previgente – la *loi Leonetti* del 2005 e la *loi Claeys-Leonetti* del 2016 – si fondava sul solo diritto al rifiuto delle cure e sulla sedazione profonda e continua fino al decesso, senza riconoscere alcuna forma di aiuto 'attivo' a morire. Dopo il parere del Comitato consultivo nazionale di etica e i lavori della *Convention citoyenne sur la fin de vie*, il Governo ha presentato un progetto di legge poi confluito, all'esito di un lungo iter tra *Assemblée nationale* e *Sénat*, nella *loi* n. 2026-794 del 18 agosto 2026, promulgata dal Presidente della Repubblica e dichiarata conforme a Costituzione dal *Conseil constitutionnel*.

---

[3] Sulla legge spagnola in tema di fine vita, basti qui il richiamo a U. ADAMO, *L'aiuto a morire nell'ordinamento spagnolo e definizione del contesto eutanasico,* in *BioLaw Journal – Rivista di biodiritto,* 2021 (n. 3), p. 201ss.; F. LAZZERI, *Dum Romae (non) consulitur, la Spagna approva una legge che disciplina l'eutanasia attiva*, in www.sistemapenale.it, 2021; A. TIGRINO, *La riflessione penalistica spagnola in materia di fine vita: dalle elaborazioni d'epoca franchista alla Ley Orgánica de regulación de la eutanasia del 18 marzo 2021*, in www.lalegislazionepenale.eu, 2021; ID., *Suicidio assistito e autodeterminazione responsabile. I limiti costituzionali dell'intervento penale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 204 ss.

[4] Come avviene in Olanda, Belgio e Lussemburgo.

[5] Si riprendono tali considerazioni da F. GALLO, *Francia e Italia. Aiuto a morire: confronto tra la legge francese e il quadro italiano risultante dalla giurisprudenza costituzionale,* cit.

L'art. 2 della legge inserisce nel *Code de la santé publique* una nuova sezione che definisce, in termini che meritano di essere riportati testualmente, il nuovo diritto: « *Le droit à l'aide à mourir est le droit pour une personne qui en a exprimé la demande d'être autorisée à recourir à une substance létale et accompagnée, dans les conditions prévues aux articles L. 1111-12-2 à L. 1111-12-7, afin qu'elle se l'administre ou, lorsqu'elle n'est physiquement pas en mesure de le faire, qu'elle se la fasse administrer par un médecin ou par un infirmier*» (art. L. 1111-12-1 *c. santé publ.*). Non si tratta di una mera scriminante ritagliata in via pretoria sul perimetro di una fattispecie di reato, come avviene per il nostro art. 580 c.p.[6], bensì un diritto soggettivo pieno, riconosciuto e organizzato dalla legge sin dalla sua origine.

È qui che si annida una delle differenze strutturali più profonde tra i due sistemi. In Italia la vicenda muove dalla disobbedienza civile di Marco Cappato, che assistì Fabiano Antoniani nel raggiungere in Svizzera la morte medicalmente assistita: un procedimento penale, non un progetto di legge, ha innescato l'intervento della Corte costituzionale che, con l'ordinanza n. 207 del 2018[7], ha individuato per la prima volta un'area di *vulnus* costituzionale nel divieto assoluto di aiuto al suicidio, e che, persistendo l'inerzia del Parlamento, è pervenuta, con la sentenza n. 242 del 2019[8], alla dichiarazione di parziale illegittimità dell'art. 580 c.p. In Francia, per contro, il diritto all'aiuto a morire nasce *ab origine* come 'statuto positivo', sottratto alla logica – propria del nostro ordinamento – della non-punibilità condizionata: una differenza che non è soltanto tecnica, ma squisitamente assiologica, giacché segna un coraggio politico-normativo che nel nostro Paese è sempre mancato.

---

[6] Sebbene in progresso di tempo la Corte costituzionale abbia chiarito come sussista un autentico diritto del paziente, che versa nelle quattro condizioni dalla stessa indicate, di ottenere l'accompagnamento al suicidio medicalmente assistito da parte del sistema sanitario nazionale. Si riprenderanno le pronunce che hanno formulato tale statuizione nel corso del lavoro.

[7] In letteratura, *ex plurimis,* R. BARTOLI, *L'ordinanza della Consulta sull'aiuto al suicidio: quali scenari futuri?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019; S. CANESTRARI, *I tormenti del corpo e le ferite dell'anima: la richiesta di assistenza a morire e l'aiuto al suicidio*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019, p. 9 ss.; C. CUPELLI, *Il caso Cappato, l'incostituzionalità differita e la dignità nell'autodeterminazione alla morte*, in *penalecontemporaneo.it*, 2018, p. 10 ss.; M. DONINI, *Il caso Fabo/Cappato fra diritto di non curarsi, diritto a trattamenti terminali e diritto di morire. L'opzione "non penalistica" della Corte costituzionale di fronte a una trilogia inevitabile,* in *Giurisprudenza costituzionale,* 2018, p. 2855 ss.; L. EUSEBI, *Regole di fine vita e poteri dello Stato: sulla ordinanza n. 207/2018 della Corte costituzionale,* in *Diritto Penale Contemporaneo,* 2019, p. 1 ss.; C. TRIPODINA, *Quale morte per gli "immersi in una notte senza fine"? Sulla legittimità costituzionale dell'aiuto al suicidio e sul "diritto a morire per mano di altri"*, in *BioLaw Journal,* 2018, 3, p. 139 ss.

[8] Anche qui, fra i molti, si richiamano C. CASONATO, *La giurisprudenza costituzionale sull'aiuto al suicidio nel prisma del biodiritto, fra conferme e novità,* in *BioLaw Journal – Rivista di biodiritto,* 2020, 2, p. 303 ss.; M. DONINI M., Libera nos a malo. *I diritti di disporre della propria vita per la neutralizzazione del male,* in *Sistema penale,* 2020, p. 2 ss.; G. FORNASARI, *Paternalismo* hard, *paternalismo* soft *e antipaternalismo nella disciplina penale dell'aiuto al suicidio. Corte costituzionale e* Bundesverfassungsgericht *a confronto,* in *Sistema penale,* 2022, p. 3 ss.; F. GIUNTA, *L'insostenibile sofferenza del vivere. Le motivazioni della Corte costituzionale in materia di suicidio medicalmente assistito (sent. 242/2019),* in *Discrimen,* 2019; F. PALAZZO, *La sentenza Cappato può dirsi storica,* in *Politica del diritto,* 2020, p. 3 ss.; L. RISICATO, *Le chiavi della prigione. La Corte costituzionale fissa i nuovi confini dell'autodeterminazione responsabile nell'inerzia del legislatore,* in D'ALESSANDRO G.-DI GIOVINE O. (a cura di), *La Corte costituzionale e il fine vita. Un confronto interdisciplinare sul caso Cappato-Antoniani,* Giappichelli, Torino, 2020, p. 432 ss.

3. I requisiti di accesso: cinque condizioni (altamente selettive).

La legge subordina l'accesso al diritto alla sussistenza cumulativa di cinque condizioni, elencate dall'art. L. 1111-12-2 *c. santé publ.*: *«être âgée d'au moins dix-huit ans»*; *«être de nationalité française ou résider de façon stable et régulière en France»*; essere affetti da un' *«affection grave et incurable* […] *qui engage le pronostic vital, en phase avancée* [...] *ou en phase terminale»*; presentare una sofferenza, fisica o psicologica, *«réfractaire aux traitements»* oppure, laddove la persona abbia scelto di non ricevere o di interrompere un trattamento, ritenuta da essa insopportabile, con l'espressa precisazione che *«une souffrance psychologique seule»* non può fondare da sola l'accesso al diritto; ed essere, infine, *« apte à manifester sa volonté de façon libre et éclairée»*.

Il quadro italiano, come noto, ruota invece attorno ai quattro requisiti sostanziali (e alle due condizioni processuali[9]) individuati dalla sentenza n. 242 del 2019: patologia irreversibile; sofferenze fisiche o psicologiche ritenute intollerabili dal paziente; piena capacità di assumere decisioni libere e consapevoli; dipendenza da trattamenti di sostegno vitale.

Fra l'ordinamento italiano e quello francese, al di là delle difformità che si sono segnalate (e che ancora si segnaleranno) corre tuttavia una spessa linea rossa, incentrata sulla deprecabile costrizione del malato ad *attendere* – senza che ve ne sia alcuna valida motivazione – che le proprie condizioni di sofferenza *peggiorino,* fino a raggiungere, rispettivamente, la necessità di ricorrere a trattamenti di sostegno vitale (in Italia) e la fase avanzata o terminale della propria patologia (in Francia). In estrema sintesi, nessuno dei due ordinamenti accorda soluzioni – che pur dovrebbero essere ispirate anche soltanto da un comune senso di umanità – volte ad *evitare* il sopraggiungere di condizioni di intollerabile sofferenza.

4. Il nodo del trattamento di sostegno vitale: la clausola superata a Parigi.

Chi scrive ha già rimarcato, discorrendo della sentenza n. 66 del 2025[10], il dato pacifico secondo cui il requisito dei trattamenti di sostegno vitale costituisce un *unicum* nel panorama comparato della morte medicalmente assistita[11] e, si aggiunge (pur meno pacificamente...), dà luogo ad un concetto assiologicamente inconsistente, dal momento che nessuna ragione logica o giuridica consente di spiegare perché la liberazione da sofferenze intollerabili[12] debba dipendere dalla accidentale – e clinicamente contingente

[9] Ovverosia la verifica delle condizioni sostanziali da parte di una struttura pubblica del sistema sanitario nazionale e il previo parere del comitato etico competente.

[10] Nel lavoro già menzionato alla nota n. 1.

[11] Per una recente e ordinata panoramica delle leggi nel mondo in tema di fine vita, si suggerisce la lettura di A. CICATELLI, *Mappa delle leggi nel mondo sul suicidio medicalmente assistito*, ricerca e mappatura comparata realizzata per l'Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica APS, disponibile sul sito dell'Associazione Luca Coscioni (https://www.associazionelucacoscioni.it/mappa-delle-leggi-nel-mondo-sul-suicidio-medicalmente-assistito).

[12] È questa l'accezione di salute che dovrebbe essere valorizzata, secondo le argomentazioni già avanzate in

– circostanza che il paziente sia già tenuto in vita da un trattamento di sostegno vitale. La legge francese offre, sul punto, una ulteriore conferma empirica difficilmente equivocabile: il legislatore transalpino ha costruito un sistema selettivo, rigoroso, presidiato da garanzie sostanziali e procedurali (talora fin troppo) stringenti, senza però mai fare ricorso al nostro bislacco requisito. I filtri prescelti sono altri ed ulteriori: gravità e incurabilità della patologia, compromissione della prognosi vitale, fase avanzata o terminale etc.

Nel nostro ordinamento, il requisito del trattamenti di sostegno vitale è (finora) sopravvissuto a un percorso di progressiva, faticosa erosione in via ermeneutica. La sentenza n. 135 del 2024 ne ha infatti esteso la nozione e così depotenziato fortemente la portata selettiva. Si è quindi riconosciuto che possono costituire trattamento di sostegno vitale anche procedure normalmente eseguite da personale sanitario ma apprese e praticate da familiari o *caregiver* – l'evacuazione manuale, il cateterismo, l'aspirazione del muco – quando la loro omissione determinerebbe prevedibilmente la morte in tempi brevi[13]; la sentenza in parola (corroborata dalla successiva pronuncia n. 66 del 2025) ha poi chiarito che, in presenza di un'indicazione medica relativa alla necessità di attivare un trattamento di sostegno vitale, il paziente può rifiutarne l'attivazione e accedere immediatamente al suicidio assistito, senza dover prima iniziare il trattamento per poi interromperlo[14]. Da ultimo, la sentenza n. 152 del 2026 ha confermato che il requisito non è costituzionalmente imposto e che il Parlamento può legittimamente superarlo, purché predisponga adeguate garanzie contro il rischio di abusi e di abbandono del malato[15].

L'itinerario appena descritto rende la posizione del legislatore italiano tanto più ingiustificabile quanto più si prolunga: se la giurisprudenza costituzionale ha ammesso, nella summenzionata decisione, che il requisito non è costituzionalmente necessario, e se un altro ordinamento continentale ha dimostrato, nei fatti, che se ne può fare a meno costruendo un impianto di garanzie (*recte*, ostacoli) persino più severo su altri fronti, l'inerzia del Parlamento italiano non può allora che essere ricondotta alla mancanza della volontà e del coraggio politico di tradurre in legge le indicazioni giurisprudenziali.

5. Auto- ed etero-somministrazione: un'ulteriore frattura.

Se il requisito del sostegno vitale segna la differenza più discussa, quella relativa alle modalità di somministrazione della sostanza letale rappresenta una difformità parimenti rilevante sul piano sistematico[16]. L'art. L. 1111-12-1 del codice della sanità pubblica francese stabilisce, come si è detto, che la persona *«se l'administre »* e che, «

R. D'ANDREA, *La pena della vita,* in *Archivio penale,* 2021, p. 15 ss.

[13] Corte cost., sent. n. 135 del 2024, punto 8 *Considerato in diritto*.

[14] *Ivi,* punto 5.1 ss. *Considerato in diritto*.

[15] Corte cost., sent. n. 152 del 2026, punto 17.2 *Considerato in diritto*, che si rifà altresì alla precedente sent. n. 66 del 2025, punto 6.2 *Considerato in diritto*.

[16] Come rilevato anche da F. GALLO, *Francia e Italia. Aiuto a morire: confronto tra la legge francese e il quadro italiano risultante dalla giurisprudenza costituzionale,* cit.

lorsqu'elle n'est physiquement pas en mesure de le faire, qu'elle se la fasse administrer par un médecin ou par un infirmier». La legge francese accorda dunque sia la possibilità di auto-somministrazione del farmaco (e quindi il suicidio assistito) sia quella di etero-somministrazione del medesimo (e quindi l'eutanasia attiva in senso stretto). Si tratta di una scelta netta: quando l'impossibilità fisica del richiedente lo impone, il gesto ultimo può essere compiuto da un terzo, senza che ciò muti la natura del diritto esercitato.

Nel sistema italiano, l'intera costruzione della sentenza n. 242 del 2019 ruota attorno all'aiuto al suicidio: il gesto finale deve restare nella disponibilità dell'aspirante, pena la riqualificazione della condotta nell'alveo, ben più gravoso, dell'omicidio del consenziente di cui all'art. 579 c.p. La sentenza n. 50 del 2022[17], pronunciandosi sul referendum abrogativo di quest'ultima disposizione, ha escluso che l'asserita tutela penale minima[18] della vita del consenziente possa essere semplicemente rimossa per via referendaria, riservando al solo Parlamento la facoltà di sostituirla con una diversa disciplina che assicuri comunque un livello minimo di protezione. È a questo nodo che si è trovata di fronte la sentenza n. 132 del 2025, chiamata a pronunciarsi sul caso di una persona già ammessa alla procedura ma fisicamente impossibilitata ad attivare manualmente l'infusione: la Corte ha, bensì, dichiarato inammissibili la questione inerente all'etero-somministrazione, per difetto di adeguata istruttoria sulla reperibilità di dispositivi di autosomministrazione, ma ha comunque affermato che, ove tali dispositivi esistano e siano reperibili in tempi ragionevoli, il Servizio sanitario nazionale ha l'obbligo di acquisirli e di metterli prontamente a disposizione del richiedente[19].

È pur vero che, a partire dal caso di 'Libera'[20] (promosso dall'Associazione Luca Coscioni e che ha dato luogo alla suindicata sent. n. 132 del 2025), la necessità dell'eutanasia attiva (anziché del suicidio assistito) riguarda un numero *minore* di casi, in quanto, anche laddove un paziente non possa autonomamente deglutire un farmaco, egli potrà spesso ricorrere comunque ad un dispositivo con comando oculare e così ottenere il suicidio assistito; è, tuttavia, altrettanto vero che potranno sempre darsi delle vicende di soggetti incapaci perfino di eseguire un comando oculare, così che la questione dell'eutanasia attiva, ad oggi accantonata, potrà in ogni caso riproporsi.

---

[17] Sulla sentenza in parola, fra i tanti, O. CARAMASCHI, *Diritto alla vita e diritto all'autodeterminazione: un diverso bilanciamento è possibile? (a margine di Corte cost., sent. n. 50/2022, in giur.org,* 2022; M. DONINI, *L'inammissibilità del referendum sul fine vita: una politica dei diritti per persone vulnerabili, ma non per quelle vulnerate,* in *Giurisprudenza costituzionale*, 2022, p. 1189 ss.; A. PUGIOTTO, *Eutanasia referendaria. Dall'ammissibilità del quesito all'incostituzionalità dei suoi effetti: metodo e merito della sent. n. 50/2022,* in *Rivista AIC,* 2022, 2, p. 83 ss.; L. RISICATO, *Il diritto di morire tra cuore e ragione. Riflessioni postume sul quesito referendario,* in *disCrimen,* 2022, p. 5 ss.; A. RUGGERI., *Autodeterminazione versus vita, a proposito della disciplina penale dell'omicidio del consenziente e della sua giusta sottrazione ad abrogazione popolare parziale (traendo spunto da Corte cost. n. 50 del 2022)*, in *dirittifondamentali.it,* 2022.

[18] D'altronde, che neppure di tutela minima si tratti, si è avuto modo di argomentare in D'ANDREA R., *Inammissibile il quesito sull'omicidio del consenziente: tutela minima della vita o conferma del dovere di vivere?*, in *Sistema penale*, 2022.

[19] Corte cost., sent. n. 132 del 2025, punto 4.2 *Considerato in diritto*.

[20] Su cui si rinvia al sito dell'Associazione Luca Coscioni: https://www.associazionelucacoscioni.it/il-caso-di-libera.

Il raffronto è dunque impietoso proprio nei casi-limite, quelli in cui la patologia ha già eroso ogni residua autonomia motoria: laddove la legge francese consente, con clausola generale, l'intervento sostitutivo del sanitario, il sistema italiano impone di volta in volta, laddove sia possibile, la ricerca (talora affannosa e non esente da assurdi ostacoli burocratici, come dimostra plasticamente il caso di "Irene", nome di fantasia, recentemente affrontato dall'Associazione Luca Coscioni[21]) di un dispositivo tecnico che consenta al paziente di conservare materialmente il controllo dell'atto, un controllo che, tuttavia, sul piano sostanziale non verrebbe meno neppure nei casi di etero-somministrazione. Vale, anche qui, l'osservazione già svolta a proposito del requisito del sostegno vitale: la distinzione tra chi può ancora compiere il gesto e chi non può più farlo appartiene all'ordine dell'accidentale, non a quello dei valori in gioco[22].

6. Procedura, collegialità e – soprattutto – tempi certi.

Sul piano procedurale, la legge francese affida la valutazione dei requisiti a un *collège* pluriprofessionale composto, oltre che dal medico cui è rivolta la domanda – che non deve avere legami familiari o personali con il richiedente, e che non può ricevere né confermare la domanda nel corso di una teleconsultazione –, da uno specialista della patologia e da un ausiliario medico o da un infermiere. Il medico è tenuto a decidere sulla richiesta entro quindici giorni dalla formalizzazione della domanda (art. 6, comma IV della legge in commento); in caso di esito positivo, deve trascorrere un periodo di decantazione di almeno due giorni (art. 6, comma V) prima che il richiedente possa confermarla. Una volta che la persona abbia confermato la propria volontà, il medico la informa oralmente e per iscritto sulle modalità di somministrazione della sostanza letale. Trattasi dunque di una scansione temporale nazionale, uniforme, certa e prevedibile.

In Italia, per contro, manca, allo stato, un referente cronologico certo. La sentenza n. 204 del 2025, pronunciandosi sulla legge della Regione Toscana, ha dichiarato anzi illegittimi i termini regionali ìimposti per la verifica dei requisiti e delle modalità di esecuzione, ribadendo però la necessità di una sollecita presa in carico dell'istanza e affermando che la determinazione di scansioni temporali capaci di incidere sul bilanciamento tra tutela della vita, autodeterminazione e appropriatezza clinica richiede uniformità nazionale, sottratta alla disponibilità delle singole Regioni[23]. La sentenza n.

---

[21] Per maggiori approfondimenti sul punto, si rimanda al sito dell'Associazione (https://www.associazionelucacoscioni.it/il-caso-di-irene).

[22] Si può in proposito richiamare le considerazioni di V. ZAGREBELSKY, *Perché sul fine vita deve decidere il popolo*, in *La Stampa*, 26 giugno 2021, che ravvisa nella scelta di distinguere così nettamente suicidio assistito ed eutanasia attiva una certa dose di ipocrisia, in quanto "la differenza può essere marginale e irrilevante quanto ai valori e libertà in gioco, legata come è a dettagli esecutivi: l'aiuto al suicidio, diversamente dall'omicidio del consenziente, richiede che l'atto finale (come bere il veleno mortale, schiacciare con i denti il pulsante che attiva l'introduzione della sostanza venefica) venga compiuto da chi vuole morire e non dal terzo che lo assiste. Ma quando è accertata la consapevolezza e la libertà di chi ha deciso di morire, la differenza non ha rilievo rispetto alla autonomia della persona nel decidere come e quando morire".

[23] Corte cost., sent. n. 204 del 2025, punto 7.1 *Considerato in diritto*. La necessità di tempi ragionevoli

148 del 2026, sulla legge sarda, ha da ultimo confermato tale impostazione[24], lasciando tuttavia aperto uno spazio per la previsione di termini (non rigidi, ma) di natura eminentemente organizzativa.

La Corte costituzionale ha dichiarato, in definitiva, di non potersi sostituire al legislatore statale nel fissare (o avvallare), in via generale, i tempi della procedura. Ne discende che, mentre in Francia un richiedente sa, sin dal primo giorno, entro quanto tempo riceverà una risposta motivata, in Italia la certezza dei tempi resta uno dei problemi più concreti e più irrisolti dell'esperienza pratica[25].

7. Le cure palliative come pre-requisito, non come alternativa.

Nel 2026 il legislatore transalpino ha percorso, con piena consapevolezza, due direttrici complementari[26]. Con la *loi* n. 2026-404 del 26 maggio 2026 ha rafforzato il diritto all'accompagnamento e alle cure palliative su tutto il territorio nazionale, istituendo una strategia nazionale pluriennale dotata di risorse proprie – le *maisons d'accompagnement et de soins palliatifs* – destinate a chi necessita di assistenza palliativa non praticabile a domicilio ma non richiede un reparto ospedaliero specialistico. Trattasi di un sostegno strutturato ai *caregiver* e alle persone in lutto e di percorsi di formazione continua per i professionisti. Con la successiva *loi* n. 2026-794 sull'aiuto a morire, il legislatore francese ha poi imposto al medico di informare il richiedente sulle cure palliative disponibili e di assicurarsi, ove questi lo desideri, che possa effettivamente accedervi.

Anche l'ordinamento italiano riconosce, in linea di principio e sulla carta, le medesime possibilità. La legge n. 38 del 2010 garantisce l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore; la sentenza n. 242 del 2019 ha elevato il coinvolgimento in un percorso di cure palliative a pre-requisito perché la scelta di un percorso alternativo possa dirsi realmente libera e informata. Nondimeno, in concreto, l'accesso alle cure palliative è tutt'altro che omogeneo nel territorio nazionale, come rilevato, ad esempio, dalla stessa, sopra menzionata sentenza del Giudice delle leggi n. 66 del 2025, che ha denunciato le diseguaglianze territoriali, le lunghe liste di attesa, la carenza di personale formato e l'insufficiente presa in carico ancora esistenti nel Paese, rivolgendo al legislatore un pressante appello a sviluppare adeguatamente le reti di cure palliative[27];

---

nell'esecuzione della procedura, tuttavia, oltre che in tale pronuncia, è stata ravvisata altresì in Corte cost., sent. n. 132 del 2025, punto 4.2 *Considerato in diritto,* ove si fa riferimento alla necessità di agire "in tempi ragionevolmente correlati [allo] stato di sofferenza [del paziente]".

[24] Corte cost., sent. n. 148 del 2026, punto 12 *Considerato in diritto*.

[25] Come testimoniano, ancora una volta, le difficoltà e l'ostruzionismo istituzionale in cui sovente è incorsa l'Associazione Luca Coscioni nelle varie vicende in cui ha sostenuto sul piano legale pazienti che hanno voluto far ricorso alla morte medicalmente assistita. Sui casi in questione, si veda il sito dell'Associazione (https://www.associazionelucacoscioni.it/cosa-facciamo/fine-vita-e-eutanasia).

[26] Evidenziate in F. GALLO, *Francia e Italia. Aiuto a morire: confronto tra la legge francese e il quadro italiano risultante dalla giurisprudenza costituzionale,* cit.

[27] Corte cost., sent. n. 66 del 2025, punto 7.3 *Considerato in diritto*.

la sentenza n. 152 del 2026 ha poi, da ultimo, ribadito il dovere di una presa in carico sanitaria e sociale continuativa del malato fragile[28].

A giudizio di chi scrive, in ogni caso, perdura la necessità che l'inedempimento, da parte del nostro legislatore, del dovere di assicurare una uniforme implementazione delle cure palliative non si ripercuota in una preclusione rispetto al suicidio assistito. Lo Stato ha cioè, nei confronti del malato, due distinti doveri (ossia garantire le cure palliative e un'adeguata assistenza sanitaria, per un verso, ed assicurare, alle prescritte condizioni, il suicidio medicalmente assistito, per altro verso), che non dovrebbero essere subordinati l'uno all'altro, ma, di contro, dovrebbero essere assolti simultaneamente ed il prima possibile. L'inosservanza dell'uno (garantire le cure palliative ed un'adeguata assistenza sanitaria) non dovrebbe esimere dall'osservanza dell'altro (assicurare l'accompagnamento al suicidio assistito). È proprio per questa ragione che si ritiene discutibile l'impostazione della Corte costituzionale laddove ritiene che le cure palliative rappresentino una sorta di pre-requisito per ricorrere al suicidio medicalmente assistito[29].

8. Clausola legata all'obiezione di coscienza e obblighi del sistema sanitario: un punto di convergenza.

Su un significativo aspetto i due sistemi sembrano convergere. La legge francese prevede espressamente una clausola legata all'obiezione di coscienza del personale medico: il professionista sanitario può rifiutarsi di partecipare alla procedura, ma deve comunicarlo senza ritardo e indicare il nominativo di professionisti disponibili a farlo (art. L. 1111-12-12 *c. santé publ.*, per come modificato dall'art. 14 della legge in commento). La sentenza n. 242 del 2019 giunge, per altra via, a un esito non dissimile, escludendo che dalla propria decisione discenda un obbligo individuale del medico di prestare aiuto al suicidio, e rimettendo alla coscienza del singolo sanitario la scelta di parteciparvi[30]. In entrambi gli ordinamenti, tuttavia, l'assenza di un obbligo individuale non si traduce in un'assenza di obblighi di sistema: per quanto riguarda il nostro ordinamento, le sentenze n. 132 e n. 204 del 2025 hanno riconosciuto (*rectius* confermato quanto già desumibile dalla sent. n. 242 del 2019) alla persona ammessa alla procedura il diritto ad essere accompagnata dal Servizio sanitario nazionale a ottenere il farmaco,

---

[28] Corte cost., sent. n. 152 del 2026, punto 17.2 *Considerato in diritto* (ove si richiamano talune statuizioni già fissate nella precedente sent. n. 66 del 2025). Una puntuale esegesi di tali ultime sentenze della Corte si rinviene in F. GALLO, *Francia e Italia. Aiuto a morire: confronto tra la legge francese e il quadro italiano risultante dalla giurisprudenza costituzionale,* cit.

[29] Così Corte cost., ord. n. 207 del 2018, punto 10 *Considerato in diritto* ("[i]l coinvolgimento in un percorso di cure palliative dovrebbe costituire, infatti, un pre-requisito della scelta, in seguito, di qualsiasi percorso alternativo da parte del paziente"), poi confermato dalla sent. n. 242 del 2019, punto 2.4 *Considerato in diritto*). La critica all'impostazione della Corte che si è mossa nel testo non significa certo, in ogni caso, che non si auspichi una previa implementazione delle cure palliative. Significa solo che, laddove essa manchi, lo Stato non dovrebbe essere autorizzato a negare anche il suicidio assistito.

[30] Corte cost., sent. n. 242 del 2019, punto 6 *Considerato in diritto*.

gli eventuali dispositivi necessari all'autosomministrazione e l'assistenza sanitaria anche durante l'esecuzione[31]; nel sistema francese, invece, la stessa disposizione testé menzionata prevede che l'operatore sanitario che non desideri partecipare alle procedure relative all'aiuto a morire deve, senza indugio, informare del proprio rifiuto la persona o l'operatore che ne ha fatto richiesta e comunicare loro i nomi degli operatori sanitari disposti a partecipare all'attuazione di tali procedure. Sembra dunque indirettamente imporsi, anche in Francia, un autentico 'obbligo di risultato' in capo al sistema nel suo complesso.

Per quanto concerne, invece, il ruolo delle strutture sanitarie, sociali e medico-sociali, l'art. L. 1111-12-12, II, del *Code de la santé publique* pone(va), quale regola generale, l'obbligo, in capo al responsabile della struttura presso la quale la persona sia ricoverata od ospitata, di consentire l'intervento dei professionisti sanitari necessari all'esercizio del diritto all'aiuto a morire, senza che, nel testo approvato dal Parlamento, fosse operata alcuna distinzione tra strutture pubbliche e strutture private[32].

Senonché, su tale previsione è intervenuto il *Conseil constitutionnel* con la decisione n. 2026-910 DC del 14 agosto 2026, introducendo, attraverso una riserva interpretativa vincolante, una significativa differenziazione quanto alla posizione delle strutture private: (soltanto) queste ultime, infatti, possono rifiutare che la procedura di aiuto a morire venga praticata nei propri locali qualora essa risulti manifestamente contraria alle finalità statutarie o al progetto della struttura e laddove, al contempo, altre strutture siano in grado di rispondere ai bisogni presenti a livello locale. La soluzione accolta dal Giudice costituzionale muove, dunque, dall'esigenza di assicurare l'effettività del diritto all'aiuto a morire e l'eguaglianza degli utenti nell'accesso alla relativa procedura, contemperandola, tuttavia, con la libertà d'impresa e la libertà di associazione riconosciute alle strutture private; ne consegue, comunque, che non sembra potersi configurare, in capo a queste ultime, una generale e indiscriminata forma di obiezione di coscienza istituzionale, posto che la facoltà di rifiuto risulta subordinata alla contemporanea sussistenza delle condizioni individuate dal *Conseil constitutionnel* e, segnatamente, alla possibilità di garantire comunque, nell'ambito locale, l'effettivo esercizio del diritto mediante il ricorso ad altre strutture.

Diversamente, una simile possibilità di rifiuto istituzionale non è riconosciuta alle strutture pubbliche, le quali restano, pertanto, assoggettate all'obbligo generale previsto dalla disposizione legislativa. Nondimeno, occorre sottolineare come la riserva formulata dal *Conseil constitutionnel* non sia destinata ad acquistare efficacia soltanto per effetto di una successiva, più puntuale disciplina: essa risulta, infatti, già giuridicamente vincolante, posto che il dispositivo della decisione dichiara la conformità alla Costituzione dell'art. L. 1111-12-12, II, espressamente "*sous la réserve énoncée au paragraphe 188*"; sicché i decreti attuativi potranno intervenire esclusivamente al fine di disciplinarne le modalità operative e applicative, senza poter in alcun modo

[31] Corte cost., sent. n. 132 del 2025, punto 4.2 *Considerato in diritto,* e sent. n. 204 del 2025, punto 8.1 *Considerato in diritto.*

[32] Tale profilo è stato evidenziato da F. GALLO, *Francia e Italia. Aiuto a morire: confronto tra la legge francese e il quadro italiano risultante dalla giurisprudenza costituzionale,* cit.

disattendere, modificare o differire l'efficacia della riserva interpretativa così formulata, la quale si impone, in forza dell'art. 62 della Costituzione francese, ai pubblici poteri nonché a tutte le autorità amministrative e giurisdizionali[33].

In definitiva, la differenza fra i due sistemi giuridici inerisce, ancora una volta, più che alla sostanza, alla fonte: in Francia è la legge a strutturare l'obbligo istituzionale, sino a istituire una Commissione nazionale di controllo e valutazione, incaricata del controllo *a posteriori* delle procedure e composta, tra gli altri, da medici, da un componente del *Conseil d'État*, da un componente della *Cour de cassation*, da rappresentanti degli utenti e da esperti delle scienze umane e sociali; in Italia, lo stesso risultato è stato raggiunto, sentenza dopo sentenza, attraverso un lavorio giurisprudenziale che ha progressivamente riconosciuto alle Regioni la possibilità di organizzare commissioni multidisciplinari, purché non invadano le competenze riservate allo Stato.

9. Conclusioni: il Parlamento assente e la lezione (mancata) per l'Italia.

Ripercorrendo la giurisprudenza costituzionale formatasi a partire dall'ordinanza n. 207 del 2018 e sfociata, da ultimo, nella sentenza n. 152 del 2026, si osserva una costante, quasi liturgica ripetizione di un medesimo invito: la Corte individua un *vulnus*, lo colma nella sola misura strettamente necessaria, e rivolge al Parlamento l'auspicio – sempre più vigoroso ed esplicito, per un verso, ma forse anche sempre più rassegnato, per altro verso – di un intervento organico capace di bilanciare autodeterminazione, tutela dei soggetti vulnerabili e sviluppo delle reti di cure palliative[34].

La legge francese fornisce l'ennesimo spunto in tale direzione, dimostrando come si possa prescindere dal requisito dei trattamenti di sostegno vitale, nonché consentire l'etero-somministrazione del farmaco letale nei casi di impossibilità fisica, senza scardinare la tutela penale della vita; la legge francese ha mostrato anche che si possono fissare tempi certi ed uniformi su tutto il territorio nazionale, e, soprattutto, che si

---

[33] Anche tali considerazioni sono state sviluppate in F. GALLO, *Francia e Italia. Aiuto a morire: confronto tra la legge francese e il quadro italiano risultante dalla giurisprudenza costituzionale,* cit.

[34] Per quanto, in realtà, si sia tentato in altra sede di dimostrare che fra il diritto alla vita ed il diritto all'autodeterminazione non può esistere alcun bilanciamento, essendo il secondo profondamente intessuto nel primo: sia consentito il rinvio a R. D'ANDREA, *Dal dovere di vivere al diritto alla vita. Verso uno spazio giuridicamente tutelato per le scelte di morte,* Giappichelli, Torino, 2026, che si pone nel medesimo solco concettuale della 'rivoluzione copernicana' teorizzata da G. FORNERO, F. RIMOLI, R. D'ANDREA, *Diritto di vivere e di morire. Una rivoluzione copernicana. Dialogo tra un filosofo, un costituzionalista e un penalista,* Utet, Milano, 2025 (che a sua volta costituisce l'epilogo della 'trilogia' inaugurata da G. FORNERO, *Indisponibilità e disponibilità della vita. Una difesa filosofico giuridica del suicidio assistito e dell'eutanasia volontaria,* Utet, Milano, 2020 e proseguita da G. FORNERO, *Il diritto di andarsene. Filosofia e diritto del fine vita tra presente e futuro,* Utet, Milano, 2023).

possono tutelare al contempo – e in una sola legislatura, con due leggi complementari – il diritto alla necessaria assistenza sanitaria e il diritto di morire[35].

Se a Parigi Godot è, in qualche misura, arrivato – sotto le spoglie, pur imperfette, di una legge organica –, a Roma se ne continua ad attenderne (indarno?) la comparsa.

[35] *Ibidem*.

9/2026

RITORNO AL FUTURO: L'*ORDO TEMPORALIS* RITROVATO. TUTELA DEI CREDITORI E LIMITI ALLA GENERALIZZAZIONE DEL MODELLO ANTIMAFIA

Corte cost., sent. 8 giugno 2026 (dep. 16 luglio 2026), n. 126, Pres. Amoroso, red. Petitti

di Alberto Tedoldi e Roberto Paese

La sentenza n. 126 del 2026 dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 104-bis, comma 1-bis, secondo periodo, disp. att. c.p.p. nella parte in cui estende ai creditori che abbiano iniziato o siano intervenuti in un'esecuzione individuale, rispetto ai beni sequestrati o confiscati ai sensi degli artt. 321, comma 2, c.p.p. e 322-ter c.p., il sistema di accertamento e soddisfacimento previsto dal titolo IV del Libro I del codice antimafia. La Corte ravvisa una compressione irragionevole e sproporzionata dei diritti del terzo di buona fede, determinata sia dall'onere di dimostrare la propria estraneità all'attività illecita del debitore, sia dal limite quantitativo al soddisfacimento. L'esito sembra restituire centralità alla priorità delle formalità pubblicitarie. La motivazione lascia, nondimeno, aperti il rapporto con le procedure concorsuali, la distinta struttura della confisca diretta e di quella per equivalente, la posizione del creditore non ancora procedente e dell'aggiudicatario, nonché il possibile eccesso di delega derivante dall'estensione alle esecuzioni individuali di una disciplina concepita per il coordinamento con la liquidazione giudiziale.

SOMMARIO: 1. La decisione in sintesi: il ritorno alla priorità temporale. – 2. La vicenda processuale e la questione di costituzionalità. – 3. Il quadro normativo: dalla specialità del codice antimafia alla sua generalizzazione. – 3.1. Il modello speciale del titolo IV del codice antimafia. – 3.2. La legge delega e il codice della crisi. – 4. Le linee giurisprudenziali precedenti: tutela dei terzi, sequestro e procedure concorsuali. – 4.1. Gli orientamenti anteriori all'entrata in vigore del codice della crisi. – 4.2. Dalla sentenza Bacherotti alla tutela dell'affidamento incolpevole. – 4.3. Focarelli, Uniland e il conflitto con le procedure concorsuali. – 4.4. La giurisprudenza costituzionale sui creditori di buona fede. – 5. Il percorso argomentativo della Corte. – 5.1. L'art. 24 Cost. e l'effettività dell'esecuzione. – 5.2. Gli artt. 3 e 42 Cost.: affidamento, ipoteca e ragionevolezza. – 5.3. La falcidia e il giudizio di proporzionalità. – 5.4. Il rapporto tra confisca diretta e confisca per equivalente. – 6. La tecnica decisoria e l'esatta portata del dispositivo. – 7. Osservazioni critiche: profili di persuasività e questioni aperte. – 7.1. Il superamento della prevalenza pubblicistica automatica. – 7.2. Il richiamo alla criminalità organizzata: un criterio storico che potrebbe richiedere precisazioni. – 7.3. La prova della buona fede: presunzione di mala fede o condizione speciale di accesso? – 7.4. Il limite del sessanta per cento: una falcidia, ma non necessariamente una riduzione lineare del singolo credito. – 7.5. Il possibile eccesso di delega e la diversa lettura sistematica dell'estensione. – 8. Gli effetti applicativi della pronuncia. – 8.1. Le esecuzioni individuali pendenti. – 8.2. Il creditore ipotecario non procedente e l'aggiudicatario. – 8.3. La liquidazione giudiziale e l'art. 317 del codice della crisi. – 8.4. Le altre confische e il comma 1-quater dell'art. 104-bis. – 8.5. Le ricadute sulla gestione delle imprese sottoposte a sequestro. – 9. Le anticipazioni della dottrina e il progressivo affiorare delle criticità sistematiche. – 10. Considerazioni conclusive: una pronuncia di rilievo sistemico e le persistenti esigenze di coordinamento.

1. La decisione in sintesi: il ritorno alla priorità temporale.

La sentenza n. 126 del 2026 interviene in uno dei punti di più accentuata interferenza tra diritto penale patrimoniale e diritto dell'esecuzione: il concorso tra il vincolo reale disposto in funzione della confisca e le posizioni dei creditori che abbiano già assoggettato il medesimo bene a espropriazione forzata, ovvero siano titolari di una garanzia reale anteriormente iscritta. La questione non investe la legittimità della confisca in quanto tale, né la potestà dello Stato di apprendere il prezzo o il profitto del reato; concerne, piuttosto, la scelta legislativa di estendere a un'ampia categoria di confische penali il regime speciale del codice antimafia, sostituendo alla regola civilistica della priorità temporale un procedimento di verifica della buona fede accompagnato da limiti al soddisfacimento del creditore.

La Corte individua il *vulnus* nella generalizzazione di tale modello. Il titolo IV del Libro I del d.lgs. n. 159 del 2011 è preordinato a evitare che l'ablazione di prevenzione venga elusa mediante crediti simulati, rapporti collusivi o situazioni comunque strumentali all'attività illecita. La sua applicazione determina, tuttavia, conseguenze particolarmente incisive: l'improcedibilità o l'arresto delle azioni esecutive individuali, l'assoggettamento del credito a condizioni ulteriori rispetto all'anteriorità del titolo, l'onere di dimostrare la buona fede e l'inconsapevole affidamento, nonché il limite complessivo di soddisfacimento previsto dall'art. 53 cod. antimafia. Trasposto in via automatica alla confisca ex art. 322-*ter* c.p., anche in fattispecie prive di uno specifico collegamento con contesti di criminalità organizzata, il regime speciale viene ritenuto dalla Corte irragionevolmente e sproporzionatamente gravoso per il terzo.

La declaratoria non introduce una disciplina sostitutiva, né assume i caratteri di una pronuncia additiva di principio. Essa espunge, entro il perimetro della fattispecie scrutinata, il rinvio al codice antimafia, consentendo la riespansione della disciplina comune. Il conflitto torna pertanto a essere regolato dall'*ordo temporalis*: assumono rilievo, nei limiti propri delle singole fattispecie, il credito risultante da atto di data certa anteriore e il diritto reale di garanzia costituito e pubblicizzato prima del sequestro o, in difetto di questo, prima della confisca[1].

L'approdo della decisione appare, nel suo nucleo essenziale, suscettibile di apprezzamento. La Corte non disconosce la funzione pubblicistica della confisca, ma sembra escludere che tale qualificazione possa fondare, di per sé, una gerarchia assoluta tra interesse ablatorio e tutela del credito. Anche l'esecuzione forzata concorre all'effettività della giurisdizione; l'ipoteca integra una componente del patrimonio del creditore; il diritto di credito rientra tra i beni protetti sul piano convenzionale. Ne deriva che il bilanciamento non pare potersi risolvere in una generalizzata regola di prevalenza dell'interesse statale.

---

[1] Conf. P. FARINA, *La Corte costituzionale ripristina la regola dell'*ordo temporalis *delle formalità nei rapporti tra misure penali (sequestro preventivo e confisca) e azioni esecutive individuali*, in *Judicium*, 31 luglio 2026, spec. parr. 4 e 5.

2. La vicenda processuale e la questione di costituzionalità.

La questione è stata sollevata dalla terza sezione civile della Corte di cassazione, investita di un rinvio pregiudiziale disposto dal Tribunale di Pavia ai sensi dell'art. 363-*bis* c.p.c. Il giudice dell'opposizione all'esecuzione chiedeva di chiarire il regime di opponibilità, rispetto al medesimo immobile, del sequestro preventivo e della successiva confisca ordinaria nei confronti del creditore ipotecario e del creditore procedente o intervenuto, quando l'iscrizione ipotecaria o la trascrizione del pignoramento fossero anteriori alla misura penale[2].

La Corte di cassazione ha escluso che la soluzione potesse essere desunta direttamente dall'art. 317 del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza. Tale disposizione disciplina la prevalenza delle misure cautelari reali nei rapporti con la liquidazione giudiziale, ossia con una procedura collettiva. L'esecuzione individuale non muta natura per il solo intervento di una pluralità di creditori, permanendo differenze di struttura, funzione, organi, accertamento delle pretese e distribuzione del ricavato.

Il problema derivava invece dall'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*, secondo periodo, disp. att. c.p.p., come sostituito dall'art. 373 del d.lgs. n. 14 del 2019 e poi modificato dal d.lgs. n. 150 del 2022. La disposizione rinviava al titolo IV del Libro I del codice antimafia, ai fini della tutela dei terzi, ogni volta che il sequestro fosse disposto ai sensi dell'art. 321, comma 2, c.p.p., e rendeva il medesimo regime applicabile anche alla confisca non preceduta dal sequestro. La formula era sufficientemente ampia da comprendere i creditori partecipanti a un'esecuzione individuale e, secondo la prospettazione del rimettente, anche l'aggiudicatario.

I parametri evocati erano gli artt. 3, 24 e 42 Cost., nonché l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU. Le censure investivano, congiuntamente, la ragionevolezza della generalizzazione, l'effettività della tutela esecutiva, la protezione patrimoniale dell'ipoteca e del credito e la proporzionalità dell'interferenza statale. La Corte ha ritenuto ammissibile l'incidente promosso nell'ambito del rinvio pregiudiziale, valorizzando il carattere non esaurito del giudizio e l'efficacia vincolante del principio di diritto che la Cassazione è chiamata a enunciare.

2 Cass. civ., sez. III, ord. interlocutoria 9 ottobre 2025, n. 27111, Pres. De Stefano, rel. Fanticini, in tema di rinvio pregiudiziale *ex* art. 363-*bis* c.p.c. e rapporti tra sequestro preventivo finalizzato alla confisca per equivalente ed esecuzioni individuali.

3. Il quadro normativo: dalla specialità del codice antimafia alla sua generalizzazione.

3.1. Il modello speciale del titolo IV del codice antimafia.

Il titolo IV del Libro I del d.lgs. n. 159 del 2011 disciplina la tutela dei terzi e i rapporti con le procedure concorsuali in presenza di misure di prevenzione patrimoniali. La sua struttura è ispirata a una finalità precisa: preservare l'effettività dell'ablazione e impedire che il patrimonio illecito sia sottratto alla confisca attraverso interposizioni, garanzie apparenti, crediti simulati o rapporti in cui il terzo abbia consapevolmente partecipato al circuito criminale.

L'anteriorità del credito o della garanzia rispetto al sequestro è necessaria, ma non sufficiente. L'art. 52 richiede ulteriori condizioni, tra le quali la non strumentalità del credito all'attività illecita e la prova, posta a carico del creditore, della buona fede e dell'inconsapevole affidamento. Altre regole derogano ai principi ordinari in materia di responsabilità patrimoniale, ricognizione di debito e titoli di credito. L'art. 55 impedisce l'inizio o la prosecuzione delle esecuzioni individuali e ne determina l'estinzione sui beni definitivamente confiscati. Gli artt. 57 e seguenti concentrano l'accertamento dinanzi al giudice delegato. L'art. 53, infine, limita il soddisfacimento dei crediti ammessi al sessanta per cento del valore dei beni sequestrati o confiscati, secondo il meccanismo e le detrazioni previste dalla legge.

Non si tratta dunque di una mera disciplina processuale alternativa. Il modello incide sul contenuto economico della posizione del terzo e muta il criterio sostanziale di soluzione del conflitto. Nel diritto comune, la pubblicità e l'anteriorità consentono al creditore di confidare nella stabilità della garanzia e nella possibilità di soddisfarsi sul bene. Nel codice antimafia, la posizione anteriore è sottoposta a un controllo ulteriore, funzionale alla bonifica del circuito patrimoniale, ed è comunque esposta a una riduzione quantitativa.

3.2. La legge delega e il codice della crisi.

La legge delega n. 155 del 2017 affidava al Governo il compito di disciplinare i rapporti tra liquidazione giudiziale e misure penali. L'art. 13 richiedeva disposizioni di coordinamento con il codice antimafia e criteri di prevalenza delle misure cautelari penali rispetto alla gestione concorsuale. L'oggetto della delega sembrava, pertanto, incentrato sul conflitto tra due forme di gestione pubblica e collettiva del patrimonio: la procedura di insolvenza, da un lato, e il vincolo penale o di prevenzione, dall'altro[3].

Il d.lgs. n. 14 del 2019 ha attuato quella delega su due piani. L'art. 317 del codice della crisi ha affermato, nei rapporti con la liquidazione giudiziale, la prevalenza delle

[3] L. 19 ottobre 2017, n. 155, art. 13; d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, artt. 317 e 373. Sulla possibile divaricazione tra delega e disciplina attuativa, A. RUGANI, *I rapporti tra misure cautelari reali e procedure concorsuali nel codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14)*, in *Legisl. pen.*, 2019, p. 1 ss.

misure cautelari reali indicate dalla legge e ha richiamato le norme del codice antimafia per la tutela dei terzi. Parallelamente, l'art. 373 ha sostituito il comma 1-*bis* dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p., introducendo un rinvio al titolo IV del codice antimafia formulato non soltanto «nei rapporti con la procedura di liquidazione giudiziaria», ma anche autonomamente «ai fini della tutela dei terzi».

È proprio questa costruzione sintattica ad avere prodotto l'effetto espansivo. Il primo segmento del rinvio non è stato interpretato come una precisazione interna al conflitto concorsuale, ma come una clausola generale, idonea a governare la posizione di ogni terzo interessato da un sequestro finalizzato a qualunque confisca. Il d.lgs. n. 150 del 2022 ha poi completato l'estensione, riferendo il regime anche alla confisca non preceduta da sequestro.

La riforma ha così convertito una disciplina storicamente speciale in un modello tendenzialmente generale di tutela dei terzi nelle confische penali. L'innovazione era idonea a incidere non soltanto sulle liquidazioni giudiziali, ma anche su ipoteche, pignoramenti, assegnazioni e vendite forzate. In altri termini, una delega orientata al coordinamento con la gestione concorsuale ha prodotto una disposizione capace di interferire con il diritto comune dell'esecuzione individuale. Tale divaricazione costituisce un profilo problematico della vicenda normativa e potrebbe assumere rilievo anche rispetto all'art. 76 Cost.

4. ***Le linee giurisprudenziali anteriori: tutela dei terzi, misure reali e procedure esecutive*****.**

4.1. Gli orientamenti anteriori all'entrata in vigore del codice della crisi.

Prima del 15 luglio 2022 il quadro giurisprudenziale non appariva riconducibile a un indirizzo unitario. L'assenza di un rinvio generale alla disciplina del titolo IV del Libro I del codice antimafia faceva sì che, nei procedimenti per reati comuni, i creditori — soprattutto quelli chirografari — non disponessero di un meccanismo uniforme di accertamento e soddisfacimento delle proprie pretese. La protezione concretamente riconoscibile dipendeva, piuttosto, dalla natura del diritto vantato, dalla sequenza temporale delle formalità, dal tipo di confisca e dal rimedio processuale esperibile. In tale contesto possono distinguersi almeno quattro linee ricostruttive.

a) L'indirizzo della prevalenza pubblicistica pressoché assoluta.

Una prima linea della giurisprudenza civile muoveva dall'assunto secondo cui la confisca penale, in quanto espressione di un interesse pubblico alla sottrazione del bene, fosse destinata a prevalere anche sulle garanzie reali anteriormente iscritte. In questa prospettiva, la garanzia ipotecaria e il pignoramento risultavano normalmente

recessivi, mentre veniva fatta salva la posizione del terzo soltanto quando il trasferimento coattivo del bene si fosse già perfezionato anteriormente alla confisca[4].

Tale ricostruzione non dipendeva dalla diretta applicazione degli artt. 52-65 cod. antimafia, ma dalla ritenuta superiorità, sul piano assiologico, della pretesa ablativa penale rispetto alle ragioni creditorie. Dopo la sentenza n. 126 del 2026, una simile impostazione sembra difficilmente riproponibile in termini assoluti, poiché la Corte esclude che possa postularsi una prevalenza ontologica dell'interesse penale e riconosce che anche l'esecuzione forzata è preordinata all'attuazione di interessi di rilievo pubblicistico e costituzionale.

b) L'indirizzo della specialità del codice antimafia e dell'ordo temporalis.

Un diverso orientamento, valorizzato dalla stessa Corte costituzionale nella ricostruzione del diritto anteriore, qualificava la disciplina del codice antimafia come speciale e, pertanto, non suscettibile di applicazione analogica alle confische penali ordinarie. Al di fuori delle ipotesi espressamente regolate o di specifici rinvii legislativi, il conflitto tra la misura reale e le posizioni dei terzi veniva dunque risolto secondo le regole comuni di opponibilità e la priorità temporale delle formalità nei pubblici registri[5].

Sul versante immobiliare, l'opponibilità del vincolo penale al terzo acquirente *in executivis* veniva ricondotta all'anteriorità della trascrizione del sequestro rispetto al pignoramento. Ove il pignoramento fosse anteriore, l'azione esecutiva poteva proseguire e l'acquisto successivamente perfezionato dall'aggiudicatario di buona fede era ritenuto idoneo a prevalere sulla confisca. È questa la linea che la sentenza n. 126 del 2026 sembra recuperare, entro il perimetro delimitato dal dispositivo, attraverso il ritorno alla regola di diritto comune.

c) L'indirizzo espansivo: l'applicazione indiretta del modello antimafia.

Accanto all'indirizzo della specialità si era formato un orientamento di segno espansivo. In materia di confisca tributaria, la giurisprudenza penale aveva ricostruito, mediante il coordinamento tra l'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p., l'art. 578-*bis* c.p.p. e le disposizioni sull'amministrazione dei beni sequestrati, un rinvio indiretto al titolo IV del codice antimafia. Il diritto anteriormente acquistato dal terzo non rendeva, in questa prospettiva, la confisca inopponibile; il creditore era chiamato a far valere la propria pretesa in sede di esecuzione penale, alle condizioni previste dagli artt. 52 e 55 cod. antimafia[6].

La soluzione anticipava, sul piano interpretativo, la trasformazione del modello antimafia in disciplina generale della tutela dei terzi, poi espressamente realizzata dal

---

[4] Cass. civ., sez. III, 7 ottobre 2013, n. 22814; Cass. civ., sez. III, 30 novembre 2018, n. 30990.

[5] Cass. pen., sez. IV, 6 luglio 2017 (dep. 21 luglio 2017), n. 36092; Cass. pen., sez. III, 9 novembre 2018, n. 51043; Cass. pen., sez. III, 30 maggio 2019 (dep. 10 luglio 2019), n. 30422; Cass. civ., sez. III, 10 dicembre 2020, n. 28242; Cass. pen., sez. III, 22 aprile 2021, n. 30294; Cass. civ., sez. III, 29 settembre 2021, n. 26327; Cass. civ., sez. III, 22 marzo 2022, n. 9231; Cass. pen., nn. 3636 del 2022, 17897 e 36212 del 2023; Cass. pen., sez. I, 3 novembre 2023 (dep. 21 febbraio 2024), n. 7706.

[6] Cass. pen., sez. III, 15 dicembre 2020 (dep. 2 novembre 2021), n. 39201, Intesa Sanpaolo.

nuovo art. 104-*bis*, comma 1-*bis*, disp. att. c.p.p. La giurisprudenza successiva all'entrata in vigore della riforma ne aveva infatti desunto la prevalenza unitaria dei sequestri penali sulle aspettative civilistiche. La pronuncia costituzionale in commento sembra avere rimesso in discussione, con riguardo alla fattispecie scrutinata, la possibilità di generalizzare senza ulteriori distinzioni una disciplina originariamente settoriale.

d) La tutela processuale del terzo proprietario.

Un filone distinto, che non coincide con la tutela dei creditori, concerneva il terzo proprietario del bene sequestrato. Le Sezioni unite avevano riconosciuto al terzo rimasto estraneo al giudizio la possibilità, prima dell'irrevocabilità della sentenza, di chiedere la restituzione al giudice della cognizione e, in caso di diniego, di proporre appello cautelare al tribunale del riesame; dopo il passaggio in giudicato, restava esperibile l'incidente di esecuzione.

Questo assetto processuale conserva una propria autonomia rispetto alla sentenza n. 126 del 2026, la quale incide soprattutto sul contenuto sostanziale della tutela creditoria e sui rapporti tra confisca ed esecuzione civile, senza sostituire i rimedi accordati al terzo che rivendichi la proprietà del bene.

Nel complesso, il quadro anteriore alla riforma lasciava emergere una significativa asimmetria. I creditori titolari di garanzie reali potevano talvolta invocare l'anteriorità e la buona fede; i creditori chirografari, specie quando vantavano pretese verso soggetti indagati per reati comuni, non disponevano invece di un procedimento generale paragonabile a quello previsto dal codice antimafia e rimanevano frequentemente esposti alla prevalenza delle finalità ablatorie. L'estensione del titolo IV, operata dall'art. 373 del d.lgs. n. 14 del 2019, poteva pertanto essere letta anche quale tentativo di uniformare l'accesso alla tutela per tutti i creditori, indipendentemente dal reato sotteso alla misura e dalla natura concorsuale o individuale dell'aggressione patrimoniale. Tale uniformazione ampliava la platea dei soggetti ammessi a far valere le proprie ragioni, ma li assoggettava, al contempo, agli oneri probatori e ai limiti satisfattivi propri del modello antimafia[7].

4.2. Dalla sentenza Bacherotti alla tutela dell'affidamento incolpevole.

La tutela del terzo estraneo alla confisca non trae origine dal codice antimafia. Le Sezioni unite, con la sentenza Bacherotti, avevano affermato, con specifico riguardo al diritto di pegno, che la confisca non ne determina l'estinzione quando il terzo dimostri la buona fede e l'affidamento incolpevole; il principio è stato poi assunto quale riferimento più generale per la tutela dei diritti reali di garanzia anteriormente costituiti.

[7] Cass. pen., sez. III, 20 giugno 2024 (dep. 4 novembre 2024), n. 40323. Per una ricostruzione del quadro anteriore alla riforma e della diversa posizione dei creditori incisi da misure di prevenzione e da sequestri penali ordinari, v. M. BONTEMPELLI, R. PAESE, *La tutela dei creditori di fronte al sequestro e alla confisca. Dalla giurisprudenza "Focarelli" e "Uniland" al nuovo codice della crisi d'impresa*, in *Dir. pen. cont.*, 2/2019, p. 123 ss.; A. RUGANI, *I rapporti tra misure cautelari reali e procedure concorsuali nel codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14)*, in *Legisl. pen.*, 2019, p. 1 ss.

Il terzo è tenuto a dimostrare il titolo e l'anteriorità della propria posizione, nonché l'assenza di un collegamento consapevole con l'attività delittuosa o, in presenza di un collegamento oggettivo, l'affidamento incolpevole determinato da una situazione di apparenza[8].

Tale principio recava già due coordinate che sembrano riemergere nella sentenza n. 126 del 2026. La prima consiste nell'impossibilità di attribuire alla confisca, nei confronti del terzo estraneo, un effetto patrimoniale automaticamente più esteso di quello riferibile al soggetto colpito. La seconda attiene alla necessità di apprezzare la buona fede in concreto, alla luce della diligenza esigibile nella specifica relazione economica, senza convertirla in una garanzia sulla futura condotta penale del debitore.

La decisione costituzionale non sembra, dunque, abbandonare la logica del controllo sulla buona fede. Essa censura, piuttosto, la sua applicazione generalizzata attraverso un regime che, per ogni credito e per ogni reato ricompreso nell'art. 322-*ter* c.p., trasferisce sul terzo il rischio della condotta criminale non riconoscibile del debitore e aggiunge, anche all'esito dell'accertamento dell'estraneità, un limite legale al soddisfacimento.

4.3. Focarelli, Uniland e il conflitto con le procedure concorsuali.

Sul diverso terreno dei rapporti tra sequestro e fallimento, la giurisprudenza di legittimità ha conosciuto orientamenti non sempre convergenti. La sentenza *Focarelli* ammise il sequestro preventivo di beni compresi nella massa fallimentare, richiedendo tuttavia al giudice di ponderare le esigenze sottese alla confisca con gli interessi dei creditori. La sentenza *Uniland*, nel contesto della responsabilità dell'ente, escluse invece la legittimazione del curatore a impugnare il sequestro, sul presupposto che, prima dell'assegnazione, i creditori non fossero titolari di diritti sui singoli beni. Il successivo intervento delle Sezioni unite ha riconosciuto al curatore una più ampia legittimazione in materia cautelare reale, valorizzando la natura pubblicistica della procedura concorsuale[9].

Queste decisioni spiegano il tentativo del legislatore del codice della crisi di sostituire al bilanciamento giurisprudenziale una regola positiva di coordinamento. Esse non giustificano, però, la trasposizione automatica della medesima soluzione all'esecuzione individuale. Nella liquidazione giudiziale il bene è inserito in una gestione collettiva, governata dalla par condicio e da un procedimento unitario di accertamento del passivo; nell'esecuzione individuale il conflitto può essere risolto mediante l'opponibilità dei titoli e l'ordine delle formalità pubblicitarie. La differenza non è soltanto quantitativa, ma strutturale.

---

[8] Cass. pen., sez. un., 28 aprile 1999 (dep. 8 giugno 1999), n. 9, Bacherotti.

[9] Cass. pen., sez. un., 24 maggio 2004 (dep. 9 luglio 2004), n. 29951, Focarelli; Cass. pen., sez. un., 25 settembre 2014 (dep. 17 marzo 2015), n. 11170, Uniland s.p.a.; Cass. pen., sez. un., 26 settembre 2019 (dep. 13 novembre 2019), n. 45936, Fallimento Mantova Petroli s.r.l.

L'ordinanza di rimessione sembra avere preservato tale distinzione. L'art. 317 cod. crisi non risultava suscettibile di estensione analogica all'espropriazione individuale, mentre il tenore letterale dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p. sembrava imporre l'applicazione del codice antimafia. Di qui la prospettata necessità dell'incidente di costituzionalità, non apparendo praticabile un'interpretazione adeguatrice che neutralizzasse il segmento autonomo «ai fini della tutela dei terzi».

4.4. La giurisprudenza costituzionale sui creditori di buona fede.

Le sentenze n. 94 del 2015 e n. 26 del 2019 avevano già censurato la disciplina transitoria che escludeva dalla tutela talune categorie di creditori di buona fede nei procedimenti di prevenzione anteriori al codice antimafia. In quel contesto, tuttavia, la Corte non mise in discussione il modello speciale, ma ne estese l'accesso per evitare che la confisca producesse, senza adeguata giustificazione, l'integrale sacrificio di posizioni creditorie estranee[10].

La sentenza n. 160 del 2024 ha compiuto un ulteriore passaggio, riconoscendo che il credito ipotecario riceve una protezione peculiare dagli artt. 24 e 42 Cost.[11]. Lo *ius sequelae*, lo *ius distrahendi* e lo *ius praelationis* non costituiscono attributi marginali, ma concorrono a definire la posizione patrimoniale del creditore e a renderne effettiva la tutela in sede esecutiva. Da tale premessa la Corte ha tratto l'irragionevolezza di una disciplina idonea a estinguere automaticamente l'ipoteca di chi non sia responsabile dell'illecito che fonda l'acquisizione pubblica.

La sentenza n. 126 del 2026 combina le due linee argomentative: dalla prima desume l'esigenza di non pretermettere il creditore estraneo; dalla seconda ricava la rilevanza costituzionale della garanzia reale e della fase esecutiva. Ne deriva uno scrutinio più penetrante, nel quale non sembra sufficiente la mera previsione di un procedimento di ammissione del credito, occorrendo altresì che le condizioni di accesso e la misura del soddisfacimento siano proporzionate alla specifica finalità pubblica perseguita.

5. Il percorso argomentativo della Corte.

5.1. L'art. 24 Cost. e l'effettività dell'esecuzione.

La Corte muove dal principio, ormai consolidato nella propria giurisprudenza, secondo cui la tutela giurisdizionale dei diritti, garantita dall'art. 24 Cost., comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, necessaria a rendere effettivo il provvedimento

[10] Corte cost., sent. n. 94 del 2015; Corte cost., sent. n. 26 del 2019.

[11] Corte cost., sent. n. 160 del 2024, sulla permanenza dell'ipoteca anteriormente iscritta sul bene acquisito gratuitamente al patrimonio comunale, ove il creditore sia estraneo all'abuso edilizio.

giudiziale. Un titolo giudiziale o una garanzia reale privi di concreta attuabilità rischierebbero, infatti, di tradursi in una protezione meramente nominale; le relative limitazioni devono pertanto trovare fondamento in ragioni adeguate e proporzionate[12].

Nel caso esaminato il creditore aveva fatto affidamento sulle risultanze dei pubblici registri e sulla stabilità della garanzia. La successiva misura penale non si limitava a sospendere temporaneamente l'esecuzione per evitare interferenze con il processo penale, ma trasferiva definitivamente la posizione del creditore in un procedimento diverso, sottoposto a condizioni ulteriori e a un limite quantitativo. La compressione era pertanto sostanziale e non soltanto organizzativa.

5.2. Gli artt. 3 e 42 Cost.: affidamento, ipoteca e ragionevolezza.

Uno dei passaggi maggiormente significativi della motivazione concerne la diligenza esigibile dal finanziatore. Chi concede credito è tenuto a verificare la solvibilità del debitore, la consistenza del patrimonio e l'esistenza di vincoli opponibili; non sembra, invece, potersi ordinariamente pretendere che svolga indagini sulla propensione a delinquere della controparte, salvo che il contesto concreto presenti indici di anomalia tali da rendere esigibile un approfondimento.

L'art. 52 cod. antimafia è, per contro, conformato secondo una logica di verifica particolarmente intensa. Il creditore deve dimostrare la buona fede e l'inconsapevole affidamento, superando quella che la Corte qualifica come presunzione relativa di mala fede. Tale assetto può trovare una giustificazione nei settori nei quali il rischio di collusione, interposizione o riciclaggio presenta caratteri qualificati e sia accompagnato da specifici strumenti informativi; suscita, invece, maggiori perplessità quando venga riferito indistintamente a qualsiasi rapporto di credito e a ogni reato che consenta la confisca *ex* art. 322-*ter* c.p.

La garanzia ipotecaria rende il problema ancora più evidente. Il creditore non fa affidamento soltanto sulla generica consistenza patrimoniale del debitore, ma acquista un diritto reale pubblicizzato, opponibile e assistito da prelazione. La degradazione di tale diritto a una domanda di ammissione, soggetta a condizioni estranee al titolo e a un possibile limite quantitativo, incide sulla posizione patrimoniale protetta dall'art. 42 Cost. e modifica *ex post* il valore economico della garanzia.

5.3. La falcidia e il giudizio di proporzionalità.

Anche dopo la dimostrazione della buona fede, il creditore non consegue necessariamente il soddisfacimento integrale secondo il grado della propria prelazione. L'art. 53 cod. antimafia fissa un limite complessivo pari al sessanta per cento del valore dei beni sequestrati o confiscati, sul quale incidono le detrazioni previste per i costi della

[12] Corte cost., sent. n. 228 del 2022; Corte cost., sent. n. 159 del 2023; Corte cost., sentt. nn. 160 e 211 del 2024.

procedura. La Corte rileva che, una volta accertata l'estraneità del creditore, tale riduzione non appare giustificabile quale partecipazione alle spese e finisce per assumere la fisionomia di indebito vantaggio dell'erario.

Il rilievo non implica che ogni limite quantitativo debba ritenersi, in quanto tale, costituzionalmente illegittimo. Nelle procedure collettive il soddisfacimento dipende fisiologicamente dall'attivo disponibile; nelle misure di prevenzione il legislatore può distribuire il costo della bonifica patrimoniale secondo criteri coerenti con il rischio di collusione. Nella fattispecie scrutinata sembra, tuttavia, difettare un adeguato nesso tra sacrificio e finalità: una volta esteso il modello a reati e beni privi di una connessione tipica con l'economia criminale, la riduzione opera sul patrimonio di un soggetto del quale sia stata riconosciuta l'estraneità.

La Corte richiama, a sostegno, la giurisprudenza convenzionale. Il credito rientra tra i *biens* e le *possessions* protetti dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU; i sequestri e le confische devono rispettare un *fair balance* tra interesse pubblico e posizione privata. La valutazione è necessariamente complessiva: onere probatorio, perdita della sede esecutiva, estinzione del pignoramento, limite di soddisfacimento e costi non possono essere considerati isolatamente, poiché il loro effetto cumulativo può imporre al terzo un *excessive burden*[13].

5.4. Il rapporto tra confisca diretta e confisca per equivalente.

L'ordinanza di rimessione aveva posto l'accento sulla confisca per equivalente, nella quale il bene aggredito non è il prezzo o il profitto del reato, ma una componente lecita del patrimonio sostitutivamente colpita per un valore corrispondente. In questa ipotesi il conflitto con il terzo anteriore è particolarmente netto: lo Stato non rivendica la provenienza criminosa del bene, ma esercita una pretesa di valore sul patrimonio del condannato.

Il dispositivo riferisce, nondimeno, la declaratoria all'intero art. 322-*ter* c.p., includendo anche la confisca diretta. La scelta sembra trovare giustificazione nell'unitarietà del rinvio legislativo e nella circostanza che le compressioni censurate discendono dal regime applicabile ai terzi, non soltanto dalla natura sostitutiva dell'ablazione. La motivazione riconosce, peraltro, che il difetto di proporzione emerge con particolare evidenza nella confisca per equivalente.

Questo passaggio, pur coerente con la struttura del dispositivo, avrebbe forse potuto essere accompagnato da una più analitica distinzione. Quando la confisca diretta colpisce il prezzo o il profitto identificabile, lo Stato non fa valere soltanto un interesse punitivo, ma mira anche a rimuovere un arricchimento geneticamente illecito. In presenza di un diritto del terzo anteriormente costituito, il conflitto permane, ma il

[13] Corte EDU, sez. I, 3 luglio 2003, Buffalo s.r.l. in liquidazione c. Italia (merito), ric. n. 38746/97; Corte EDU, sez. I, 29 luglio 2010, Streltsov and other "Novocherkassk military pensioners" cases c. Russia, ric. n. 8549/06 e altri 86; Corte EDU, sez. I, 1° luglio 2014, Gerasimov e altri c. Russia, ric. n. 29920/05 e altri 10; Corte EDU, sez. IV, 13 luglio 2021, Todorov e altri c. Bulgaria, ric. n. 50705/11 e altri 6, § 215.

bilanciamento potrebbe assumere connotazioni differenti. La sentenza adotta una soluzione uniforme entro la fattispecie processuale esaminata; un futuro intervento legislativo potrebbe, invece, graduare il regime in ragione della natura e della funzione delle singole forme di confisca.

6. La tecnica decisoria e l'esatta portata del dispositivo.

La pronuncia è una sentenza di accoglimento parziale a contenuto essenzialmente ablativo. La Corte non sostituisce una disciplina con un'altra e non aggiunge un requisito mancante. Elimina l'applicazione del titolo IV del codice antimafia a una classe determinata di rapporti: quelli dei terzi creditori che abbiano instaurato sui beni sequestrati o confiscati una procedura esecutiva individuale, o siano intervenuti in essa, quando il vincolo penale sia funzionale alla confisca o la confisca sia disposta ai sensi dell'art. 322-*ter* c.p.

La conseguenza è la riespansione della disciplina ordinaria. La motivazione chiarisce che tornano a prevalere il credito risultante da atto di data certa anteriore e i diritti reali di garanzia iscritti prima del sequestro o, se questo manca, prima della confisca. Il dispositivo deve tuttavia essere letto con precisione. Esso non dichiara illegittimo in via generale il rinvio dell'art. 104-*bis* al codice antimafia e non elimina quel sistema per ogni confisca penale. La declaratoria è delimitata dal tipo di confisca, dalla presenza di un'esecuzione individuale e dalla qualità di creditore procedente o intervenuto.

La delimitazione produce almeno tre conseguenze. Primo: l'art. 317 del codice della crisi resta formalmente intatto e continua a governare il rapporto con la liquidazione giudiziale. Secondo: le ulteriori ipotesi di rinvio contenute nell'art. 104-*bis*, compreso il comma 1-*quater* relativo alla confisca allargata e a determinati procedimenti di competenza distrettuale, non sono automaticamente caducate. Terzo: la posizione del creditore ipotecario che non abbia ancora promosso o non sia intervenuto nell'esecuzione non è testualmente compresa nel dispositivo, benché la *ratio* della motivazione lo riguardi in modo diretto.

La Corte mostra consapevolezza della parzialità del risultato e rivolge un espresso invito al legislatore. La pluralità delle misure ablative, accomunate da alcuni tratti ma differenziate quanto a presupposti, funzione e connessione del bene con il reato, sembra richiedere una disciplina articolata. Il monito non attenua l'efficacia della declaratoria, ma segnala che l'intervento giudiziale non può sostituire un riordino organico.

7. Osservazioni critiche: profili di persuasività e questioni aperte.

7.1. Il superamento della prevalenza pubblicistica automatica.

Uno dei profili di maggiore interesse della sentenza risiede nel superamento di una rappresentazione semplificata del conflitto. La natura pubblicistica della confisca non viene considerata argomento di per sé conclusivo. Anche il processo esecutivo attua l'autorità della decisione giudiziale, tutela l'affidamento nelle risultanze dei registri e concorre al funzionamento del mercato del credito. La scelta legislativa sembra pertanto richiedere una giustificazione specifica circa le ragioni e la misura della prevalenza dell'interesse ablatorio.

La Corte riconduce, in tal modo, il principio di proporzionalità all'interno del diritto patrimoniale penale. Non parrebbe sufficiente la predisposizione di un rimedio soltanto formale, dovendo esso conservare un nucleo effettivo della posizione sostanziale. Un procedimento nel quale il creditore sia onerato della prova di circostanze difficilmente conoscibili e, pur dopo l'ammissione, subisca un limite automatico al soddisfacimento non sembra pienamente equivalente alla garanzia anteriormente acquisita.

Merita considerazione anche la valorizzazione della pubblicità immobiliare. Il sistema delle garanzie reali presuppone che l'anteriorità resa conoscibile orienti la soluzione dei conflitti. La sopravvenienza di una misura per equivalente, priva di collegamento con il bene specificamente aggredito, difficilmente potrebbe azzerare, senza adeguato contemperamento, la posizione di chi abbia fatto affidamento su quel sistema.

7.2. Il richiamo alla criminalità organizzata: un criterio storico che potrebbe richiedere precisazioni.

La motivazione contrappone in più passaggi il nucleo originario delle misure di prevenzione, storicamente connesso al contrasto della criminalità organizzata, alla generalità dei reati cui può applicarsi l'art. 322-*ter* c.p. Il ragionamento coglie la genesi del sistema: le condizioni speciali poste ai creditori sono state elaborate per fronteggiare contesti nei quali collusione, intimidazione e schermatura patrimoniale costituiscono rischi tipici. Il riferimento storico non sembra, tuttavia, poter essere assunto nel senso che l'attuale ambito applicativo del codice antimafia sia circoscritto ai soli fenomeni mafiosi.

Le misure di prevenzione personali e patrimoniali trovano oggi applicazione anche rispetto a categorie di pericolosità generica e a fattispecie non necessariamente espressive di appartenenza mafiosa. Il catalogo legislativo comprende, tra l'altro, reati economici, corruttivi e ambientali, nonché il delitto di attività organizzate per il traffico

illecito di rifiuti. La giurisprudenza costituzionale ha, del resto, preso atto dell'estensione del sistema oltre il paradigma mafioso tradizionale[14].

La distinzione decisiva potrebbe, quindi, essere di carattere funzionale, più che nominalistico. Occorre verificare se la specifica misura e il contesto del reato rendano plausibile un rischio qualificato di collusione del creditore, se il bene sia collegato all'illecito, se il terzo potesse cogliere indici di anomalia e se il sacrificio imposto sia adeguatamente graduato. Sotto questo profilo, la motivazione appare forse maggiormente persuasiva quando valorizza esigibilità dell'onere e proporzionalità del sacrificio, piuttosto che quando si fonda sulla dicotomia tra criminalità organizzata e criminalità comune.

7.3. La prova della buona fede: presunzione di mala fede o condizione speciale di accesso?

La Corte qualifica l'art. 52, comma 1, lett. b), cod. antimafia come fonte di una presunzione *iuris tantum* di mala fede. La formula rende evidente la particolare intensità del controllo cui è sottoposto il terzo, ma sembra richiedere una precisazione alla luce della giurisprudenza di legittimità formatasi sulla disposizione. In una decisione deliberata il 7 maggio 2026, dunque anteriormente alla sentenza costituzionale in commento, ancorché depositata successivamente, la Prima Sezione penale ha affermato che la strumentalità del credito rappresenta una «indefettibile precondizione» dello scrutinio relativo alla buona fede: spetta all'autorità giudiziaria accertare il nesso tra il credito e l'attività illecita, mentre soltanto in caso di accertata strumentalità il terzo è onerato della prova della buona fede e dell'inconsapevole affidamento.[15]

La distinzione non è meramente lessicale. In questa ricostruzione, l'art. 52 configura un duplice onere probatorio diversamente distribuito: l'autorità giudiziaria deve anzitutto dimostrare la strumentalità del credito, non potendosi desumere tale collegamento in via presuntiva dalla mera esistenza della misura ablatoria; solo a seguito di tale accertamento diviene rilevante la prova, da parte del creditore, della propria estraneità soggettiva al rapporto illecito. La buona fede deve inoltre essere apprezzata con riguardo al nesso tra il credito e lo specifico reato o attività illecita che ha determinato la confisca, senza trasformarsi in un generale dovere del finanziatore di scrutinare l'intera condotta, anche futura, del debitore.

Alla luce di questa lettura, la critica alla generalizzazione del modello antimafia potrebbe essere formulata in termini più circoscritti. Il punto problematico non sembra

---

[14] Cfr. Corte cost., sent. n. 12 del 2024, la quale ribadisce che il procedimento di prevenzione trova fondamento nella pericolosità del proposto e non presuppone una situazione di insolvenza. Sull'ampliamento soggettivo e oggettivo delle misure di prevenzione, v. anche Corte cost., sent. n. 24 del 2019.

[15] Cass. pen., sez. I, 7 maggio 2026 (dep. 3 agosto 2026), n. 29388, Pres. Santalucia, rel. Masi. La sentenza afferma che la strumentalità costituisce una «indefettibile precondizione» del successivo scrutinio sulla buona fede e che l'art. 52, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 159 del 2011 configura un duplice onere probatorio, diversamente distribuito tra autorità giudiziaria e terzo creditore; richiama, sul punto, Cass. pen., sez. un., 31 maggio 2018, n. 29847, Island Refinancing s.r.l. e altro, Rv. 272978, e Cass. pen., sez. VI, 18 maggio 2023, n. 30153, Rv. 285079.

consistere nell'esistenza, in sé, di un controllo sulla buona fede del terzo, né nell'attribuzione al creditore di un onere probatorio che opera soltanto dopo l'accertamento della strumentalità; riguarda, piuttosto, l'estensione indiscriminata di un sistema speciale e dei suoi effetti patrimoniali a categorie di confische e di rapporti creditorî assai eterogenei. La precisazione consente di leggere la sentenza n. 126 del 2026 come censura della sproporzione complessiva del regime applicato alla fattispecie, senza farne derivare una generale incompatibilità costituzionale del meccanismo di verifica previsto dall'art. 52 cod. antimafia.

7.4. Il limite del sessanta per cento: una falcidia, ma non necessariamente una riduzione lineare del singolo credito.

Anche la ricorrente espressione «falcidia del quaranta per cento» richiede una puntualizzazione. L'art. 53 cod. antimafia stabilisce un limite complessivo al soddisfacimento dei crediti sul valore dei beni sequestrati o confiscati; non dispone, in termini necessari, la riduzione di ogni singolo credito ammesso nella misura fissa del quaranta per cento. L'effetto concreto dipende dal valore dei beni, dall'ammontare dei crediti, dalle prelazioni e dai costi detraibili.

La precisazione non sembra, tuttavia, elidere la criticità rilevata dalla Corte. Per il creditore ipotecario che, secondo il diritto comune, sarebbe integralmente capiente, il passaggio al limite aggregato può determinare una perdita significativa, non correlata alla sua condotta e successiva all'accertamento della buona fede. Il profilo costituzionale risiede nella mancata calibrazione del sacrificio sulla relazione tra credito e illecito, poiché la conseguenza discende automaticamente dall'inclusione nel regime speciale.

Un eventuale intervento legislativo potrebbe distinguere tra creditori muniti di garanzia sul bene, creditori chirografari, vittime del reato, finanziatori professionali e soggetti legati al debitore; potrebbe, inoltre, subordinare i limiti al soddisfacimento a indici concreti di rischio. La percentuale uniforme presenta indubbi vantaggi applicativi, ma la sua rigidità potrebbe risultare difficilmente conciliabile con fattispecie estranee al perimetro per il quale era stata originariamente concepita.

7.5. Il possibile eccesso di delega e la diversa lettura sistematica dell'estensione.

Un profilo rimane sullo sfondo, in quanto non dedotto dal giudice rimettente: la compatibilità dell'art. 373 del d.lgs. n. 14 del 2019 con la legge delega n. 155 del 2017. L'art. 13 era espressamente dedicato ai rapporti tra liquidazione giudiziale e misure penali e richiedeva criteri di prevalenza rispetto alla gestione concorsuale. Non

emergeva, invece, un criterio direttivo inequivocabilmente volto a ridisciplinare, in termini generali, i conflitti tra confisca ed esecuzioni individuali[16].

A tale rilievo può, tuttavia, affiancarsi una diversa lettura sistematica. L'estensione applicativa recata dall'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*, disp. att. c.p.p. – «ai fini della tutela dei terzi e nei rapporti con la procedura di liquidazione giudiziaria» – a tutti i sequestri funzionali alla confisca e alle confische non precedute da sequestro parve implicitamente rispondere anche a un'esigenza di eguaglianza nel trattamento dei creditori. La comune necessità di impedire che l'aggressione individuale o collettiva al patrimonio pregiudicasse l'effettività della confisca poteva indurre il legislatore delegato a non circoscrivere la disciplina ai soli rapporti con la liquidazione giudiziale, ma a ricomprendervi anche le esecuzioni individuali[17].

Qualora l'art. 373 del d.lgs. n. 14 del 2019 si fosse limitato a stabilire esclusivamente condizioni e criteri di prevalenza delle misure cautelari penali rispetto alla gestione concorsuale, sarebbero rimasti estranei alla nuova disciplina i creditori non inseriti in una procedura concorsuale e quelli vantanti pretese nei confronti di soggetti non assoggettabili alla liquidazione giudiziale. Ne sarebbe potuta derivare una differenziazione difficilmente giustificabile: la tutela del credito sarebbe dipesa, da un lato, dalla natura preventiva o penale della misura reale e, dall'altro, dall'accesso del debitore a una procedura concorsuale ovvero dall'instaurazione di un'esecuzione individuale.

In questa prospettiva, l'ampiezza del rinvio al titolo IV potrebbe essere considerata non già una deviazione occasionale dall'oggetto della delega, bensì lo strumento prescelto per uniformare la tutela dei terzi e, al contempo, preservare l'effettività delle misure ablatorie nei diversi contesti esecutivi. Il dubbio relativo all'art. 76 Cost. non sembra, pertanto, prospettarsi in termini del tutto univoci. La sentenza risolve la questione sul diverso piano degli artt. 3, 24, 42 e 117 Cost., ritenendo che l'uniformazione, pur sorretta da esigenze sistematiche apprezzabili, abbia imposto ai creditori coinvolti nelle esecuzioni individuali un sacrificio eccessivo rispetto alla specifica funzione della confisca ex art. 322-*ter* c.p. Il tema conserva rilievo per le parti della disciplina non raggiunte dal dispositivo e per la ricostruzione dell'intento legislativo.

---

[16] Sul punto, già A. RUGANI, *I rapporti tra misure cautelari reali e procedure concorsuali*, cit., spec. p. 20 ss.; G. MASTRANGELO, *Le soluzioni del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza al problema della sovrapposizione dei sequestri penali con le procedure liquidatorie*, in *questa Rivista*, 8 maggio 2020, p. 1 ss.

[17] In questa prospettiva v. P. CHIARAVIGLIO, R. PAESE, *15 luglio 2022: la prevalenza dei sequestri e delle confische penali sulle liquidazioni giudiziali entra in vigore. Estesa (non senza ripensamenti) la disciplina della tutela dei terzi*, in *questa Rivista*, 18 luglio 2022; G. MASTRANGELO, *Le soluzioni*, cit., p. 1 ss.

8. Gli effetti applicativi della pronuncia.

8.1. Le esecuzioni individuali pendenti.

Nei giudizi pendenti la norma dichiarata illegittima non può essere applicata alla fattispecie delimitata dal dispositivo. Il giudice dell'esecuzione e il giudice dell'opposizione dovranno risolvere il conflitto secondo le regole comuni di opponibilità, verificando l'anteriorità del credito, della garanzia e delle formalità rispetto al sequestro o alla confisca non preceduta da sequestro.

La pronuncia non comporta automaticamente l'accoglimento di ogni pretesa creditoria. Restano da accertare l'effettiva esistenza del credito, la validità e l'opponibilità della garanzia, la data certa, la continuità delle trascrizioni, l'eventuale revocabilità o simulazione del titolo e gli ordinari strumenti di reazione contro atti fraudolenti. La rimozione del codice antimafia non elimina il controllo sull'autenticità della posizione del terzo; riporta quel controllo nelle categorie civili ordinarie.

Quanto ai rapporti esauriti, operano i limiti generali dell'efficacia retroattiva delle sentenze di accoglimento. Giudicati, decadenze definitivamente maturate, distribuzioni concluse e trasferimenti consolidati richiederanno una valutazione specifica. La decisione non contiene una modulazione temporale degli effetti e non disciplina espressamente i procedimenti speciali già definiti.

8.2. Il creditore ipotecario non procedente e l'aggiudicatario.

La motivazione e la regola di diritto comune riespansa proteggono anche il creditore ipotecario anteriore che non avesse ancora promosso l'espropriazione al momento del sequestro. Come rilevato in dottrina, una volta venuto meno il divieto dell'art. 55 cod. antimafia, il titolare di un'ipoteca iscritta prima della misura penale può iniziare o proseguire l'azione esecutiva, ferma la verifica dell'esistenza, validità e opponibilità della garanzia. La delimitazione soggettiva del dispositivo ai creditori procedenti o intervenuti descrive, dunque, l'ambito nel quale il rinvio speciale non opera, ma non cristallizza tale qualità alla data del sequestro[18].

Resta invece incerta la posizione dell'aggiudicatario. L'ordinanza di rimessione aveva evidenziato lo *ius ad rem* e il possibile travolgimento dell'aggiudicazione per effetto della confisca, mentre la formula finale della declaratoria riguarda i terzi creditori procedenti o intervenuti. La posizione di chi abbia ottenuto l'aggiudicazione prima del vincolo penale presenta un grado di consolidamento diverso da quello del creditore e richiede di coordinare gli effetti della vendita forzata, del decreto di trasferimento e della pubblicità immobiliare.

---

[18] Cfr. P. FARINA, *La Corte costituzionale ripristina la regola dell'*ordo temporalis, cit., par. 5, secondo cui il creditore che abbia iscritto ipoteca prima della misura penale può iniziare o proseguire l'esecuzione forzata.

Tali profili non sembrano privi di rilievo. Essi mostrano come la tecnica ablativa, necessaria per definire il giudizio, non possa offrire una disciplina completa delle sequenze esecutive. È verosimile che la giurisprudenza sia chiamata a precisare se e in quale misura la *ratio* della decisione possa orientare nuove questioni di legittimità o delimitare il rinvio residuo dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p.

8.3. La liquidazione giudiziale e l'art. 317 del codice della crisi.

La sentenza non incide direttamente sull'art. 317 del codice della crisi. La Corte sottolinea che la procedura di prevenzione non presuppone l'insolvenza, mentre la liquidazione giudiziale è una gestione collettiva di un patrimonio incapiente. Il conflitto tra sequestro e concorso presenta quindi elementi diversi da quello con il singolo pignoramento.

Ciò non comporta che le ragioni costituzionali espresse dalla decisione siano prive di rilievo in sede concorsuale. Anche nella liquidazione giudiziale possono porsi problemi relativi alla prova della buona fede, al limite quantitativo e al sacrificio di garanzie anteriori. La presenza della *par condicio creditorum* e del curatore può giustificare un procedimento unitario, ma non sembra necessariamente legittimare ogni contenuto del titolo IV del codice antimafia.

La Corte lascia espressamente aperto uno spazio di riflessione. Il legislatore dovrebbe, da un lato, evitare di trasporre automaticamente l'*ordo temporalis* dell'esecuzione individuale alla procedura concorsuale, trascurandone la struttura collettiva; dall'altro, non dovrebbe ritenere che la prevalenza della misura penale consenta sempre di trasferire sui creditori estranei il costo dell'ablazione. Il coordinamento potrebbe richiedere criteri differenziati in ragione della natura della confisca, dell'origine del bene e della posizione dei creditori.

8.4. Le altre confische e il comma 1-quater dell'art. 104-bis.

La pronuncia è limitata all'art. 322-*ter* c.p., ma segnala espressamente il problema delle misure cautelari e ablative assimilabili e del primo periodo del comma 1-*quater* dell'art. 104-*bis*. Tale disposizione estende il modello del codice antimafia al sequestro e alla confisca in casi particolari, nonché ad altri procedimenti per delitti attribuiti alla procura distrettuale.

Non parrebbe corretto desumere dalla pronuncia una caducazione implicita. Confisca allargata, confisca di prevenzione, confisca del profitto, confisca urbanistica, confisca tributaria e confisca per equivalente perseguono finalità e presentano nessi patrimoniali differenti. La sentenza offre, tuttavia, un metodo di scrutinio potenzialmente suscettibile di applicazioni ulteriori: esigibilità degli accertamenti posti a carico del terzo, connessione del bene con l'illecito, effettività della tutela, proporzionalità dell'eventuale limite al soddisfacimento e disponibilità di strumenti contro la collusione. Nel ricostruire il quadro anteriore alla novella, la stessa decisione

richiama gli orientamenti che applicavano la priorità temporale alle confische prive di uno specifico rinvio al codice antimafia e quelli che hanno escluso la retroattività del nuovo regime[19].

In particolare, quanto più la misura si allontana dalla *res* illecita e assume funzione sostitutiva o sanzionatoria, tanto più consistente appare l'esigenza di preservare i diritti anteriormente acquisiti. Per converso, quando il bene costituisce il provento identificabile del reato e il terzo abbia contrattato in un contesto connotato da anomalie, il legislatore può prevedere verifiche più intense, purché non introduca automatismi e assicuri un rimedio effettivo.

8.5. Le ricadute sulla gestione delle imprese sottoposte a sequestro.

Un ulteriore profilo concerne le ricadute della pronuncia sull'attività degli amministratori giudiziari chiamati a gestire imprese o compendi aziendali i cui beni siano sottoposti a sequestro preventivo funzionale alla confisca. La disciplina dettata dal titolo IV del Libro I del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 non si limita, infatti, a regolare il successivo soddisfacimento dei creditori, ma concorre a conformare sin dall'esecuzione del sequestro l'intera gestione del patrimonio affidato all'amministratore giudiziario. I crediti per titolo anteriore devono essere ricondotti al procedimento speciale di accertamento previsto dagli artt. 52 ss. cod. antimafia e, sul piano gestorio, il loro pagamento resta tendenzialmente sospeso, salva la possibilità di ottenere le specifiche autorizzazioni previste per i debiti anteriori connessi a rapporti commerciali essenziali alla prosecuzione dell'attività. A tale disciplina si accompagna la preclusione dell'art. 55 cod. antimafia, che impedisce l'inizio o la prosecuzione delle azioni esecutive e dispone la presa in consegna, da parte dell'amministratore giudiziario, dei beni già sottoposti a esecuzione[20].

Questo complesso di regole ha rappresentato, anche nelle fattispecie attratte nell'ambito dell'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*, disp. att. c.p.p., un presidio di particolare rilievo per la continuità della gestione. L'amministratore giudiziario poteva predisporre il programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività assumendo la tendenziale stabilità del compendio sequestrato, senza dover fronteggiare, al di fuori della verifica speciale, iniziative satisfattive individuali dei creditori anteriori. La concentrazione delle pretese nella sede prevista dal codice antimafia consentiva, almeno in linea di principio, di preservare l'integrità dell'azienda, la liquidità necessaria al suo funzionamento e i cespiti indispensabili alla produzione, assicurando nel contempo l'effettività dell'eventuale ablazione definitiva.

---

[19] Cass. pen., sez. III, 30 maggio 2019 (dep. 10 luglio 2019), n. 30422; Cass. civ., sez. III, 10 dicembre 2020, n. 28242; Cass. pen., sez. I, 3 novembre 2023 (dep. 21 febbraio 2024), n. 7706; Cass. pen., sez. III, 20 giugno 2024 (dep. 4 novembre 2024), n. 40323; Cass. civ., sez. III, 4 dicembre 2025, n. 31612.

[20] D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, artt. 52-55 e, in particolare, art. 54-*bis*, sul pagamento, previa autorizzazione, dei debiti anteriori relativi a rapporti commerciali essenziali alla prosecuzione dell'attività, e art. 55, sulle azioni esecutive. Sulla natura di causa di improcedibilità, e non di impignorabilità in senso proprio, del divieto di cui all'art. 55, v. Corte cost., sent. n. 12 del 2024.

La sentenza n. 126 del 2026 sembra destinata a incidere su tale assetto, sia pure entro il perimetro rigorosamente delimitato dal dispositivo. La Corte ha escluso l'applicazione del titolo IV nei confronti dei creditori che abbiano instaurato, o siano intervenuti in, una procedura esecutiva individuale avente a oggetto beni sequestrati ai sensi dell'art. 321, comma 2, c.p.p., in funzione della confisca prevista dall'art. 322-*ter* c.p., ovvero beni confiscati ai sensi di quest'ultima disposizione. Ne consegue che, rispetto a queste fattispecie, l'amministratore giudiziario non pare più poter opporre automaticamente il divieto previsto dall'art. 55 cod. antimafia quale generale causa di improcedibilità dell'esecuzione, dovendo il conflitto essere risolto secondo le regole di diritto comune e, in particolare, sulla base della priorità delle formalità e dell'opponibilità dei diritti dei terzi[21].

La ricaduta pratica potrebbe risultare particolarmente sensibile quando il vincolo penale abbia a oggetto beni organizzati in azienda o cespiti essenziali all'esercizio dell'impresa, quali immobili produttivi, impianti, macchinari, crediti commerciali e disponibilità finanziarie. In assenza dello schermo assicurato dalla disciplina speciale, tali beni potranno essere aggrediti dai creditori la cui posizione risulti opponibile e temporalmente prevalente rispetto al sequestro, secondo le determinazioni del giudice dell'esecuzione. L'avvio o la prosecuzione dell'espropriazione potrebbe così determinare la sottrazione di cespiti necessari alla continuità aziendale, la frammentazione del patrimonio amministrato, l'alterazione dei flussi di cassa e la necessità di rivedere programmi di gestione elaborati sul presupposto della conservazione unitaria del compendio.

L'amministratore giudiziario sarà, pertanto, chiamato a svolgere una più analitica ricognizione delle posizioni creditorie e delle relative formalità, distinguendo i crediti ancora assoggettati al procedimento speciale da quelli fatti valere nell'esecuzione individuale e ricompresi nella declaratoria. Potrà inoltre rendersi necessario un più intenso coordinamento tra giudice penale, giudice delegato e giudice dell'esecuzione civile, soprattutto qualora l'aggressione riguardi beni indispensabili alla prosecuzione dell'attività o incida sulla sostenibilità economico-finanziaria dell'impresa. In tale contesto, gli strumenti di gestione previsti dagli artt. 40, 41 e 54-*bis* cod. antimafia potrebbero non essere sufficienti a neutralizzare gli effetti delle iniziative esecutive che, per effetto della sentenza, risultino nuovamente procedibili.

Potrebbe inoltre determinarsi una differenziazione interna al ceto creditorio. I creditori muniti di un titolo opponibile e coinvolti in un'esecuzione individuale potranno aspirare al soddisfacimento secondo le regole ordinarie; gli altri creditori anteriori continueranno invece, nei limiti in cui il rinvio al codice antimafia conservi efficacia, a essere assoggettati alle condizioni di ammissione, agli oneri probatori e ai limiti quantitativi del titolo IV. La declaratoria, dunque, non sembra determinare l'integrale disapplicazione del sistema speciale alla gestione aziendale, ma priva

[21] Corte cost., sent. n. 126 del 2026, parr. 9 e 10 e dispositivo. La declaratoria concerne l'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*, secondo periodo, disp. att. c.p.p., nella parte in cui rende applicabile il titolo IV del Libro I del d.lgs. n. 159 del 2011 ai creditori che abbiano instaurato una procedura esecutiva individuale, o siano intervenuti nella stessa, sui beni sequestrati o confiscati ai sensi degli artt. 321, comma 2, c.p.p. e 322-*ter* c.p.

l'amministratore giudiziario del relativo schermo protettivo nei confronti della specifica classe di creditori individuata dal dispositivo, con possibili difficoltà di coordinamento tra percorsi satisfattivi differenti.

La portata di tali conseguenze non dovrebbe, peraltro, essere generalizzata oltre l'oggetto del giudizio. La decisione concerne i sequestri preventivi finalizzati alla confisca, diretta o per equivalente, prevista dall'art. 322-*ter* c.p. e i rapporti con le esecuzioni individuali; restano ferme la disciplina delle misure di prevenzione, le estensioni fondate su diversi e specifici rinvii legislativi e, allo stato, il distinto problema dei rapporti con la liquidazione giudiziale. Proprio l'incidenza della pronuncia sulla stabilità dei compendi aziendali sequestrati rende, tuttavia, particolarmente evidente l'esigenza di un intervento legislativo che coordini la tutela dei creditori con la continuità dell'impresa, la conservazione del valore produttivo e l'effettività delle misure ablatorie[22] [23].

9. Le anticipazioni della dottrina e il progressivo affiorare delle criticità sistematiche.

Le questioni decise dalla Corte erano state, sotto diversi profili, anticipate dalla dottrina formatasi durante l'elaborazione e la prima attuazione del codice della crisi. I primi studi dedicati alla sovrapposizione tra vincolo penale e procedure liquidatorie avevano segnalato che il rinvio al titolo IV del codice antimafia, pur rispondendo all'esigenza di assicurare una sede unitaria per l'accertamento dei diritti dei terzi, non poteva essere considerato una soluzione meramente processuale: esso comportava il trasferimento di condizioni sostanziali, oneri probatori e limiti quantitativi concepiti per il sistema della prevenzione patrimoniale[24] [25].

In tale prospettiva, era stata posta in evidenza la necessità di distinguere il conflitto tra sequestro funzionale alla confisca e gestione concorsuale – nel quale vengono in rilievo lo spossessamento, la *par condicio creditorum* e la funzione pubblicistica della curatela – dalla diversa interferenza con diritti reali di garanzia ed esecuzioni individuali già radicate. Ulteriori contributi avevano sottolineato le incertezze derivanti dalla collocazione dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p., dalla possibile delimitazione del rinvio ai beni assoggettati ad amministrazione dinamica e dalla non

---

[22] Corte cost., sent. n. 126 del 2026, par. 9.2, ove la Corte segnala i problemi di coordinamento derivanti dalla declaratoria e l'opportunità di un articolato intervento legislativo, anche in considerazione dei riflessi sulle procedure concorsuali e sulle misure cautelari e ablative assimilabili.

[23] F. Menditto - Sent. n. 126/2026 della Corte cost: sequestri-confische penali e tutela dei terzi creditori (la storia infinita dell'art. 104-bis disp. att. c.p.p.). Mail 26 luglio 2026 su formazione decentrata penale.

[24] M. BONTEMPELLI, R. PAESE, *La tutela dei creditori di fronte al sequestro e alla confisca. Dalla giurisprudenza "Focarelli" e "Uniland" al nuovo codice della crisi d'impresa*, in *Dir. pen. cont.*, 2/2019, p. 123 ss.; A. RUGANI, *I rapporti tra misure cautelari reali e procedure concorsuali*, cit.; G. MASTRANGELO, *Le soluzioni del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, cit.

[25] Per un primo commento alla pronuncia v. P. FARINA, *La Corte costituzionale ripristina la regola dell'*ordo temporalis, cit.

completa sovrapponibilità tra confisca diretta, confisca per equivalente e confisca allargata[26].

Alla vigilia dell'entrata in vigore del codice della crisi, la disciplina fu descritta come un'estensione «non senza ripensamenti» della tutela dei terzi. La formula rinviava non soltanto alle oscillazioni del testo normativo, ma anche all'emersione, nello stesso periodo, di una diversa opzione di politica legislativa: la relazione della Commissione ministeriale per la revisione dei reati fallimentari proponeva, in linea generale e salve talune ipotesi qualificate, una più ampia prevalenza delle ragioni della massa rispetto al vincolo reale penale[27].

La riflessione successiva ha ulteriormente approfondito il coordinamento tra legislazione antimafia, codice della crisi e riforma del processo penale, insistendo sull'esigenza di correlare l'intensità dell'onere probatorio e la misura del sacrificio alla natura della confisca, alla derivazione del bene dall'illecito e alla concreta esigibilità di condotte diligenti da parte del terzo[28].

Alla luce di tali premesse, la sentenza n. 126 del 2026 potrebbe essere letta come l'approdo costituzionale di un dibattito già orientato a porre in discussione l'automatica equivalenza tra procedimento di prevenzione, confisca penale e concorso dei creditori. La pronuncia sembra recepire, in particolare, la distinzione tra l'art. 317 cod. crisi, riferito alla liquidazione giudiziale, e l'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p., divenuto nel testo censurato una clausola generale sulla tutela dei terzi. Restano, nondimeno, da verificare le ricadute di tale impostazione sulle procedure concorsuali e sulle ulteriori forme di ablazione.

10. Considerazioni conclusive: una pronuncia di rilievo sistemico e le persistenti esigenze di coordinamento.

La sentenza n. 126 del 2026 segna un passaggio di indubbio rilievo nella definizione costituzionale dei rapporti tra confisca e diritti patrimoniali dei terzi. Il principio che sembra emergere è che la generalizzazione del modello antimafia non possa assoggettare ogni creditore a una verifica costruita sul sospetto di collusione, né consentire allo Stato di acquisire, mediante una confisca anche per equivalente, un bene

---

[26] A. KELLER, *La partecipazione del terzo nel processo di cognizione: persistenti deficit di tutela nelle ipotesi di sequestro e confisca penale*, in *Arch. pen.*, 2/2020, p. 1 ss.; G. VARRASO, *Le confische e i sequestri in materia di reati tributari dopo il "decreto fiscale" n. 124 del 2019*, in *questa Rivista*, 8 settembre 2020; D. PIVA, *Sequestri e liquidazione giudiziale nel codice della crisi e dell'insolvenza: tra regola ed eccezioni*, in *Arch. pen.*, 1/2022, p. 1 ss.; A. AULETTA, *Ancora oscillazioni giurisprudenziali sui rapporti tra procedure esecutive individuali e misure penali reali*, in *InExecutivis*, 3 maggio 2022.

[27] P. CHIARAVIGLIO, R. PAESE, *15 luglio 2022*, cit. La locuzione richiamava, tra l'altro, la diversa impostazione contenuta nella relazione della Commissione per la revisione dei reati fallimentari (pres. R. Bricchetti), Articolato e relazione finale, 10 giugno 2022, Titolo VIII, "*Liquidazione giudiziale e sequestri penali*", consegnata alla Ministra della giustizia Marta Cartabia il 6 luglio 2022, in www.giustizia.it; v. altresì le integrazioni ai lavori della Commissione del 21 luglio 2022.

[28] G. GARUTI, *Processo penale e crisi di impresa: relazioni, interferenze e futuribili*, in *Arch. pen.*, 2/2022, p. 1 ss.; G. ACCIARO, R. PAESE, *Crisi d'impresa, la confisca penale prevale sulla liquidazione giudiziale*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 agosto 2022; L. PANZANI, S. CAROSSO, *La tutela dei creditori nella legislazione antimafia e nella disciplina del sequestro e confisca alla luce del codice della crisi e della riforma Cartabia*, in *Dir. crisi*, 6 marzo 2023.

già gravato da diritti anteriori opponibili, imponendo al titolare estraneo un procedimento più oneroso e un soddisfacimento ridotto.

Il ritorno all'*ordo temporalis* non sembra tradursi in una privatizzazione del conflitto. Esso riconosce, piuttosto, che pubblicità, ipoteca ed esecuzione sono strumenti dell'ordinamento e che l'affidamento da essi generato assume rilevanza costituzionale. La confisca può prevalere in presenza di ragioni specifiche – provenienza illecita del bene, collegamento del credito con l'attività criminale, collusione, simulazione o concreta inesigibilità della tutela del terzo – ma non parrebbe poterlo fare in forza di una clausola generale indifferenziata.

La decisione lascia, tuttavia, un quadro non integralmente definito. Non chiarisce in modo esaustivo la posizione del creditore non procedente e dell'aggiudicatario; non risolve il rapporto con la liquidazione giudiziale; non distingue compiutamente tra confisca diretta e per equivalente; non investe le confische richiamate dal comma 1-*quater*; non esamina il possibile eccesso di delega. Tali profili non costituiscono necessariamente limiti imputabili alla Corte, vincolata dal *thema decidendum*, ma delineano l'agenda del legislatore e della successiva elaborazione giurisprudenziale.

Un intervento organico potrebbe evitare sia una regola assoluta di prevalenza penale, sia l'assunzione dell'anteriorità formale quale criterio sufficiente in ogni fattispecie. Potrebbe classificare le misure in base alla funzione, distinguere il bene direttamente illecito dal patrimonio colpito in via sostitutiva, preservare le garanzie reali dei terzi diligenti, graduare gli oneri probatori secondo indici concreti, assicurare una tutela adeguata alle vittime e coordinare separatamente esecuzioni individuali e procedure concorsuali.

In questa prospettiva, la sentenza non sembra chiudere il confronto tra confisca e credito, ma ne corregge il punto di partenza. La generalizzazione operata dal codice della crisi aveva trattato come equivalenti situazioni sensibilmente differenti. La Corte restituisce al sistema l'esigenza di distinguere; ed è forse in tale recupero delle differenze, ancor più che nel ritorno alla priorità temporale, che può essere ravvisata la portata maggiormente significativa della pronuncia.

Quadro operativo dopo la sentenza n. 126 del 2026.

Profilo	Indicazione
Ambito certo della declaratoria	Sequestro ex art. 321, comma 2, c.p.p. finalizzato alla confisca ex art. 322-*ter* c.p. e confisca disposta ai sensi della medesima norma; creditori che abbiano iniziato o siano intervenuti in un'esecuzione individuale sul bene.
Criterio applicabile	Regole ordinarie di opponibilità e priorità temporale: titolo di data certa e diritti reali di garanzia anteriori al sequestro o, se questo manca, alla confisca.
Verifiche ancora necessarie	Esistenza e validità del credito; data certa; iscrizione o trascrizione; continuità delle formalità; simulazione, revocabilità, frode e altri rimedi civilistici.

Profilo	Indicazione
Ambiti non direttamente decisi	Liquidazione giudiziale e art. 317 CCII; creditori non procedenti; aggiudicatario; confisca allargata e altri rinvii dell'art. 104-*bis*; rapporti già esauriti.
Questione legislativa aperta	Necessità di una disciplina differenziata per natura della confisca, nesso del bene con il reato, rischio di collusione e tipo di procedura esecutiva o concorsuale.

9/2026

INTERCETTAZIONI, CAPTATORE INFORMATICO (USO "A SINGHIOZZO"), TERMINI E PREROGATIVE INVESTIGATIVE: PUNTI FERMI IN UNA RECENTE SENTENZA DELLA CASSAZIONE

Cass., Sez. VI, 28 maggio 2026 (dep. 31 luglio 2026), n. 29131, Pres. De Amicis, Rel. Natale

di Mario Nicolini

1. Con la sentenza che si annota, pubblicata il 31 luglio 2026, la Cassazione segna un importante punto fermo in materia di intercettazioni – anche mediante uso di captatore informatico – ribadendo concetti già noti, ma mai sufficientemente chiariti, in tema di prerogative e ambiti di attribuzione dei soggetti coinvolti nell'esperimento di tale delicatissimo mezzo di ricerca della prova.

La vicenda trae origine da un articolato episodio corruttivo, che la pronuncia esamina affrontando i numerosi profili processuali e sostanziali dedotti con i ricorsi; per una disamina completa, si rimanda il lettore interessato alla lettura integrale del provvedimento, che si allega, limitando qui la trattazione solo a ciò che concerne la materia delle intercettazioni.

In estrema sintesi, tre appartenenti alla Guardia di finanza sono stati giudicati per avere compiuto atti contrari ai doveri d'ufficio, consistiti, tra l'altro, nell'agevolazione dell'elusione di controlli fiscali, ricevendo in cambio utilità da soggetti privati. Un importante rilievo probatorio è stato attribuito agli esiti delle intercettazioni telefoniche e ambientali, nonché alle registrazioni effettuate mediante un captatore informatico inoculato nello *smartphone* di uno degli imputati.

2. Per apprezzare la portata delle affermazioni della Cassazione, conviene muovere dall'analisi dei motivi di ricorso rilevanti[1].

2.1. Un primo nucleo di doglianze lamenta l'inutilizzabilità delle intercettazioni autorizzate con un decreto indicato come generico, in quanto caratterizzato da molti *"omissis"* – anche *per relationem*– che lo avrebbero reso non intelligibile, pregiudicando la possibilità di una verifica effettiva sulla motivazione.

Quanto è occorso, cioè, consiste nel fatto che in un altro e distinto procedimento penale sono state autorizzate intercettazioni, i cui risultati hanno indotto il PM a richiedere ulteriori intercettazioni, quelle effettuate nel procedimento di cui si tratta.

[1] Alla disamina analitica dei medesimi sono dedicate le prime 20 pagine della sentenza.

Il primo decreto – quello emesso nel giudizio *a quo* – è stato riversato negli atti del giudizio *ad quem* quasi integralmente coperto da *omissis*. Il secondo decreto – quello che rileva nel processo di cui trattasi – si fonda *per relationem* in parte sul primo, e ne mutua gli *omissis*, mentre in altra parte, secondo quanto ricostruito dalla Cassazione, "offre compiuta motivazione delle ragioni per cui il GIP ha ritenuto sussistenti gravi indizi di reato in relazione al possibile compimento di reati fiscali e contro la Pubblica amministrazione", con un'adeguata motivazione anche in relazione alla necessità di procedere sia con la captazione dei telefoni sia con il *trojan*.

2.1.1. La Cassazione giudica infondato il motivo di ricorso, ribadendo principi giurisprudenziali consolidati secondo cui – soprattutto se ciò serve a tutelare il segreto investigativo relativamente ad altri procedimenti – il PM "non ha l'obbligo di trasmettere i decreti autorizzativi delle intercettazioni telefoniche e ambientali nella loro integralità, potendo oscurarne parte del contenuto con *omissis*, onde garantire il segreto investigativo"[2].

Del resto, anche l'eventuale nullità delle intercettazioni disposte con il decreto "omissato" nel procedimento *a quo*, non si riverbera, in ogni caso, nella successiva e diversa attività captativa realizzata nel giudizio *ad quem*, in quanto in materia probatoria non esiste alcun principio di inutilizzabilità derivata[3], non potendosi – a tal fine – invocare l'interpretazione analogica della nullità derivata ex art. 185 c.p.p., poiché a ciò si oppone il principio di tassatività.

Come ricordato dalla Corte, infatti, "ciascun decreto autorizzativo è dotato di autonomia e può ricevere impulso da qualsiasi notizia di reato, ancorché desunta da precedenti intercettazioni inutilizzabili; ne consegue che il vizio di cui sia affetto l'originario decreto intercettativo non si comunica automaticamente a quelli successivi correttamente adottati, e che pertanto non è inutilizzabile la prova che non sarebbe stata scoperta senza l'utilizzazione di prove inutilizzabili"[4].

---

[2] Cass. pen., Sez. I, 14 novembre 2023, n. 49627, imp. Kasli, Rv. 285579-01, che consolida principi del tutto acquisiti al diritto vivente in tema di contenuto minimo della domanda cautelare, contesto in cui è noto che "il PM è pienamente legittimato a selezionare, con ampia discrezionalità sottratta a controllo, tra gli atti di indagine in suo possesso, quelli da sottoporre alla cognizione del giudice" (Cass. pen., Sez. I, 25 novembre 2009, n. 47353, imp. Crimi, Rv. 245636-01), con l'unico limite che tali elementi "siano rappresentativi degli elementi su cui essa si fonda e siano garantiti il diritto di difesa e lo sviluppo del contraddittorio" (Cass. pen., Sez. II, 28 febbraio 2017, n. 17118, imp. Caridi, Rv. 269959-01).

[3] Così già Cass. pen., Sez. V, 10 ottobre 2019, n. 44114, imp. Giaimo, Rv. 277432-02, secondo cui "l'inutilizzabilità degli esiti di intercettazioni telefoniche non preclude la possibilità di condurre indagini per l'accertamento dei fatti di reato eventualmente emersi dalle stesse, non operando, in materia di inutilizzabilità, il principio, previsto dall'art. 185 c.p.p. per le nullità, della trasmissibilità del vizio agli atti consecutivi a quello dichiarato nullo". Conf., Cass. pen., Sez. VI, 12 settembre 2018, n. 5457, imp. Cosentino, Rv. 275029-02 e Cass. pen., Sez. VI, 25 novembre 2025, n. 41152, imp. PMT c/ Rubino, Rv. 289047-01.

[4] Si tratta di un punto fermo in giurisprudenza, che ha da tempo sancito il principio di autonomia di ogni decreto di intercettazioni, almeno a far tempo da Cass. pen., Sez. Un., 17 novembre 2004, n. 45189, imp. P.M. in proc. Esposito, con note di M. Fumo, *Gli ermellini: meno formalismo sulle intercettazioni*, in *Diritto e giustizia*, 2004, fasc. 46, pp. 45ss.; G. Diotallevi, *Le condizioni di utilizzabilità delle intercettazioni telefoniche realizzate in un diverso procedimento: le sezioni unite valorizzano un'interpretazione "responsabile" delle norme processuali*, in *Cassazione penale*, 2005, fasc. 7/8, pp. 2294ss.; E. M. Mancuso, *L'art. 270 c.p.p.: circolazione della prova e*

Insomma: allorché da un'intercettazione – ritualmente o meno disposta, utilizzabile o meno che sia – emergano gravi indizi di reato rispetto ad un'altra fattispecie, essa rileva come presupposto di fatto di emersione della *notitia criminis* e ben può fondare una nuova, diversa ed autonoma richiesta di intercettazioni per il reato così disvelato[5].

2.2. Altro motivo di ricorso invocava l'art. 188 c.p.p., disposizione che vieta di utilizzare metodi o tecniche idonei a influire sulla libertà di autodeterminazione o ad alterare la capacità di ricordare e di valutare i fatti, per protestare l'inutilizzabilità dei risultati delle intercettazioni effettuate attraverso il *trojan*.

In buona sostanza, i difensori eccepiscono che l'utilizzo di modalità "fraudolente" per l'apprensione di materiale istruttorio costituirebbe una modalità tale da rendere intollerabile l'acquisizione e l'utilizzazione dei risultati conseguiti.

2.2.1. Nell'argomentare l'infondatezza della doglianza, la sentenza muove dalla differenza tra mezzi di prova e mezzi di ricerca della prova, ricordando che – del tutto fisiologicamente – essi possono prescindere dal consenso dell'interessato, e la legittimità del loro impiego riposa nel rispetto delle condizioni stabilite dalla legge.

Del resto, l'art. 188 c.p.p. non costituisce una norma posta a tutela della sola dignità della fonte di prova, ma mira altresì a garantire l'affidabilità del risultato probatorio: da questo punto di vista, non si scorgono ragioni alla stregua delle quali sarebbero da ritenere inattendibili o non genuine dichiarazioni o comportamenti comunicativi carpiti del tutto legittimamente tra interlocutori ignari.

2.3. Un terzo nucleo di doglianza lamenta l'inutilizzabilità di intercettazioni carpite dopo la scadenza del quarantesimo giorno successivo alla data di emissione del decreto autorizzativo.

"memoria della sua genesi", in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2005, fasc. 3, pp. 1204ss.; G. Leo, *Su alcune condizioni per l'utilizzabilità delle intercettazioni telefoniche*, in *Il corriere del merito*, 2005, fasc. 2, pp. 209ss.; L. Filippi, *Le sezioni unite contraddicono la consulta (e accentuano il monopolio del PM in materia di intercettazioni)*, in *Diritto penale e processo*, 2005, fasc. 5, pp. 565ss.; L. Primicerio, *Il deposito dei decreti autorizzativi delle intercettazioni telefoniche nel procedimento* ad quem*: una garanzia per l'indagato*, in *Cassazione penale*, 2005, fasc. 2, pp. 343ss., secondo cui "ai fini dell'utilizzabilità degli esiti di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni in procedimento diverso da quello nel quale esse furono disposte, non occorre la produzione del relativo decreto autorizzativo, essendo sufficiente il deposito, presso l'Autorità giudiziaria competente per il diverso procedimento, dei verbali e delle registrazioni delle intercettazioni medesime".

[5] Così Cass. pen., Sez. V, 27 ottobre 2021, n. 7781, imp. Cordua, Rv. 282898-01, secondo cui "in tema di intercettazioni, quando il contenuto di una captazione costituisca il presupposto di nuove ed autonome intercettazioni disposte in un diverso procedimento, per l'utilizzabilità degli esiti di queste ultime non occorre il deposito dei decreti autorizzativi del procedimento *a quo*, le cui risultanze influiscono sulle autorizzazioni relative al procedimento *ad quem* come mero presupposto di fatto, incidente sulla motivazione dei successivi, autonomi decreti solo sotto il profilo della loro rilevanza ai fini della verifica dei gravi indizi di reato", consolidando un principio già espresso da Cass. pen., Sez. V, 10 luglio 2015, n. 4758, imp. Bagnato, Rv. 265992-01; Cass. pen., Sez. II, 26 aprile 2012, n. 30815, imp. P.M. in proc. Parise, Rv. 253415-01; Cass. pen., Sez. I, 14 marzo 2003, n. 16277, imp. Campora, Rv. 224254-01.

Argomentano i difensori nel senso che il PM avrebbe ingiustificatamente procrastinato l'esecuzione delle operazioni determinando una "dilatazione incontrollabile dei margini temporali di captazione, sottraendo completamente l'attività inquirente al delicatissimo controllo di garanzia, cui il GIP è preposto"[6]. In aggiunta, allorché le norme sull'autorizzazione dell'intercettazione fossero interpretate nel senso di lasciare al PM una totale discrezionalità sulla scansione effettiva delle operazioni, i ricorrenti ne eccepivano l'illegittimità costituzionale ex art. 15 Cost., "nella parte in cui la norma non prevede che il Giudice determini il limite temporale, con espressa indicazione che tale termine debba computarsi nella data di emissione"[7].

2.3.1. La doglianza difensiva lamenta una lacuna di tutela nella parte in cui il sistema lascerebbe al PM un inammissibile margine di totale discrezionalità nelle scelte sull'effettuazione delle operazioni, assoggettando ad autorizzazione giudiziale solo l'*an* delle medesime, ma privando il *quomodo* ed il *quando* di ogni presidio garantistico.

Nel ritenere l'infondatezza del motivo prospettato, la Cassazione svolge importantissime considerazioni sulle prerogative dei soggetti processuali coinvolti nel procedimento intercettativo.

Richiamandosi a precedenti consolidati[8], afferma che "ove sia stato rispettato il dettato degli artt. 266ss. c.p.p., l'avere iniziato le operazioni a distanza di tempo dall'emissione del decreto autorizzativo non determina l'inutilizzabilità dei risultati delle intercettazioni captate, per la semplice ragione che nessuna disposizione sancisce tale conseguenza, né esistono norme processuali che vietano di iniziare le intercettazioni a distanza di tempo"[9].

Del resto, osserva la Corte, "la disciplina dei termini delle indagini preliminari impone comunque all'autorità giudiziaria di concludere l'attività di intercettazione entro un orizzonte temporale predeterminato dalla legge"[10].

---

[6] Così il § 2.3.1. a p. 26 del Considerato in diritto.

[7] Così il § 9.5.1 del Ritenuto in fatto, a p. 20, riassumendo l'articolazione dei motivi di ricorso.

[8] Su tutti, Cass. pen., Sez. Un., 23 febbraio 2000, n. 6, imp. D'Amuri, Rv. 215841-01, con note di L. Filippi, *Il* revirement *delle Sezioni Unite sul tabulato telefonico: un'occasione mancata per riconoscere una prova incostituzionale*, in *Cassazione penale*, 2000, fasc. 12, pp. 3245ss. e G. Melillo, *Intercettazioni ed acquisizioni tabulati telefonici: un opportuno intervento correttivo delle sezioni unite*, in *Cassazione penale*, 2000, fasc. 10, pp. 2595ss., secondo cui "in tema di intercettazione di conversazioni o comunicazioni, la durata delle operazioni deve calcolarsi, ai fini del controllo del rispetto del termine per il quale è intervenuta l'autorizzazione del giudice, dal momento di inizio effettivo delle intercettazioni". Tale principio si è poi consolidato con Cass. pen., Sez. I, 17 maggio 2000, n. 3631, imp. P.M. in proc. Dessì, Rv. 216178-01; Cass. pen., Sez. II, 4 maggio 2001, n. 26015, imp. Berlingeri, Rv. 219904-01; Cass. pen., Sez. V, 13 marzo 2011, n. 21047, imp. D'Alfonso e altri, Rv. 250416-01; Cass. pen., Sez. VI, 18 marzo 2011, n. 22501, imp. P.M. in proc. Battaglia, Rv. 250495-01; Cass. pen., Sez. I, 20 giugno 2018, n. 31828, imp. PG c/ D'Agostino, Rv. 276719-01, che esplicitamente riconosce come "le modalità ed i tempi delle stesse, una volta autorizzate, sono rimesse al pubblico ministero, il quale può legittimamente sospendere detto termine per apprezzabili ragioni funzionali alle indagini, riprendendo lo stesso a decorrere, una volta cessata la causa di sospensione, dalla riattivazione della captazione, senza necessità, in costanza dei presupposti di legge, di una nuova richiesta di autorizzazione all'intercettazione".

[9] Così a p. 27, nel § 2.3.3. del Considerato in diritto.

[10] Così a p. 28 nel § 2.3.4. del Considerato in diritto.

2.4. Il quarto profilo di critica si appuntava sull'inutilizzabilità di intercettazioni eseguite in modo discontinuo attraverso l'accensione e spegnimento del *trojan*.

Nell'assunto dei ricorrenti, salva diversa espressa autorizzazione del Giudice, sarebbe preclusa l'attivazione e disattivazione selettiva del captatore, in quanto ciò finirebbe "con il sottrarre al controllo dell'autorità giudiziaria l'attività di esecuzione delle intercettazioni e, per altro verso", rischierebbe "di determinare una selezione unilaterale del materiale probatorio, con evidente rischio di raccogliere elementi di prova del tutto decontestualizzati, se non di vera e propria dispersione di elementi di prova a discarico. In ogni caso, la modalità di attivazione discontinua e selettiva delle intercettazioni mediante captatore informatico, ove non analiticamente indicata nel registro delle operazioni e nei verbali previsti dall'art. 89 disp. att. c.p.p., determinerebbe una violazione dell'art. 268 co. 1 c.p.p., con conseguente inutilizzabilità dei risultati delle intercettazioni"[11].

2.4.1. Nel ritenere infondati i motivi, la Corte si poggia, innanzitutto, sul principio di tassativitàche regola la materia dell'inutilizzabilità in base all'art. 191 c.p.p., che commina tale sanzione processuale alle sole prove "acquisite in violazione dei divieti stabiliti dalla legge", prendendo atto che nessun divieto di tal genere è rinvenibile nello statuto normativo delle intercettazioni.

Al contrario, "è lo stesso legislatore a predicare, con previsione generale e astratta, la possibilità di procedere all'attività di intercettazione con modalità discontinue ("a singhiozzo"). La *ratio* di tale previsione è collegata alla necessità di circoscrivere il sacrificio imposto al bene, di rilievo costituzionale, della riservatezza degli interlocutori delle persone intercettate"[12].

2.5. Sotto altro profilo si assume l'illegittimità della sospensione delle operazioni e l'inutilizzabilità di quelle effettuate dopo il quarantesimo giorno dall'inizio delle stesse.

In sintesi, nell'opinione dei ricorrenti, anche a voler ritenere che il *dies a quo* da cui computare il termine sia quello dell'effettivo inizio delle captazioni disposto dal PM, e anche a voler riconoscere a quest'ultimo una pressocché totale signoria sull'ambito esecutivo delle captazioni, esse non potrebbero ritenersi effettivamente sospese allorché – pur disattivato il *trojan* – sia rimasto comunque tracciabile l'indirizzo IP nell'ambito di una c.d. "telematica passiva"[13].

2.5.1. La Corte considera infondati anche questi motivi di ricorso.

In primo luogo, richiama l'attenzione sulla profonda diversità che intercorre tra l'intercettazione telematica passiva e l'utilizzo del *trojan*, "quanto a tecniche, ad oggetto, a livelli di intrusione nella sfera di riservatezza", sicché "si deve escludere che

[11] Questa la sintesi dei motivi di ricorso a p. 28 nel § 2.4.1. del Considerato in diritto.
[12] Così a p. 29 nel § 2.4.2. del Considerato in diritto.
[13] Questa la sintesi che si trae dal § 2.5.1. del Considerato in diritto, esposto a p. 32.

possa cumularsi – ai fini del computo del termine di durata delle operazioni – il periodo in cui vi è stata intercettazione telematica passiva del dispositivo e le operazioni di intercettazione a mezzo di captatore informatico".

In secondo luogo, si richiama quanto già sopra espresso in termini generali, declinandolo con specifico riguardo alla materia del captatore informatico, allorché si evidenzia che "il termine di durata delle intercettazioni decorre dal momento di effettivo inizio delle operazioni e non da quello di emissione del provvedimento autorizzativo, atteso che le modalità ed i tempi delle stesse, una volta autorizzate, sono rimesse al pubblico ministero, il quale può legittimamente sospenderedetto termine per apprezzabili ragioni funzionali alle indagini".

Dunque, ciò che conta ai fini della legittimità delle operazioni captative è che il PM – che di esse è il *dominus* – mantenga saldo il controllo sullo svolgimento delle operazioni e dia traccia di ogni interruzione e sospensione, che, di per sé, "non priva la persona intercettata di alcuna garanzia" e anzi evita di compromettere la riservatezza quando il sacrificio non risulta indispensabile.

2.6. Da ultimo, la Difesa deduceva l'inutilizzabilità di intercettazioni effettuate con il *trojan* dopo che il GIP aveva rigettato una richiesta di proroga relativa all'intercettazione telefonica della stessa utenza, prospettando un sostanziale aggiramento delle disposizioni in materia di intercettazioni.

2.6.1. Nel negare fondatezza a tale ragione di doglianza, la Cassazione afferma l'autonomia di ogni attività captativa, ciascuna delle quali vive di sorte sua propria.

Infatti, il fatto che il GIP abbia negato una proroga per aver ritenuto non più indispensabile l'intercettazione telefonica "non necessariamente riverbera effetto sull'autorizzazione tramite captatore informatico. Si tratta di una diversa tipologia di intercettazione, che capta altro genere di conversazioni e consente l'acquisizione di ulteriori e diverse informazioni che l'attività di intercettazione telefonica, da sola, non può soddisfare. Sicché è da escludere che la concomitante interruzione dell'attività di intercettazione telefonica possa riverberare effetto sulla legittimità della captazione a mezzo *trojan*".

* * *

3. Non è questa la sede per un'analisi *ex professo* della disciplina delle intercettazioni[14] e dell'inutilizzabilità probatoria[15], che rischierebbe di rivelarsi lacunosa e didascalica.

---

[14] A tal fine, si segnala il contributo di A. Camon, *Le intercettazioni di comunicazioni*, in G. Varraso – E. M. Mancuso (a cura di), *Diritto processuale penale*, vol. 1, Milano, 2026, pp. 1213ss. che ne offre una panoramica aggiornata e particolarmente chiara della materia.

[15] Cfr., sul tema, P. Tonini – C. Conti, *Principi generali sulla prova*, in G. Varraso – E. M. Mancuso, *ult. op. cit.*, pp. 845ss.

La sentenza qui commentata, che si distingue per un'indubbia efficacia dal punto di vista dello stile e del nitore argomentativo, non consente a chi scrive di celare un certo apprezzamento per la nettezza con cui la Corte prende posizione su alcuni punti delicati della frastagliata disciplina di questo mezzo di ricerca della prova, offrendo indicazioni di particolare rilievo sistematico.

Sia consentita una citazione, non scientifica, che vale come metafora.

Era il marzo del 1927 e, rispondendo a coloro che criticavano la radicalizzazione del movimento contadino cinese, Mao Tse-Tung rilevava che "una rivoluzione non è un pranzo di gala, né scrivere un saggio, né dipingere un quadro, né fare un ricamo; non può essere così raffinata, così tranquilla e gentile, così moderata, cortese, contenuta e magnanima. Una rivoluzione è un'insurrezione, un atto di violenza mediante il quale una classe ne rovescia un'altra"[16].

Come la rivoluzione, così sono, talvolta, le indagini preliminari: una fatale necessità che si nutre anche di atti unilaterali, non consensuali, e strategicamente diretti dal PM per ricercare una verità[17] nascosta e consentire l'obbligatoria persecuzione dei reati, che risponde ad un preciso obbligo costituzionale, scolpito dall'art. 112 Cost.

Il Legislatore si fa carico di contemperare questo dato di realtà, ossia che le indagini, pur potendo comportare significative intrusioni nella sfera individuale, sono indispensabili all'accertamento dei reati, con l'esigenza che esse siano condotte nel rispetto delle garanzie previste dalla Costituzione e dalle fonti sovranazionali, senza comprimere oltre quanto necessario le posizioni soggettive delle persone coinvolte.

Nella determinazione di tale bilanciamento, il Legislatore gode di ampia discrezionalità e, in materia di intercettazioni, ha scolpito un assetto che la sentenza in commento consente di riepilogare con straordinaria efficacia.

In presenza di gravi (o sufficienti) indizi di reato, allorché ciò sia indispensabile (o necessario, a seconda dei delitti che si perseguono), il PM domanda al GIP di essere autorizzato alle intercettazioni. Una volta ottenuta tale autorizzazione, è il magistrato inquirente titolare che deve assumersi la responsabilità di dirigere le indagini preliminari (art. 327 c.p.p.) raccogliendo ogni elemento utile – anche a favore dell'indagato (art. 358 c.p.p.) – alla ricostruzione dell'episodio di vita su cui sta investigando. Diverso è il ruolo del giudice, al quale non compete la direzione strategica delle investigazioni né la determinazione delle concrete modalità esecutive rimesse dalla legge al pubblico ministero, ma l'esercizio del controllo giurisdizionale sui presupposti, sui limiti e sulla perdurante legittimità del mezzo autorizzato. Il giudice non può dunque sostituire le proprie valutazioni investigative a quelle del pubblico ministero, ma deve verificare con effettività la ricorrenza delle condizioni alle quali la legge subordina il sacrificio della libertà e della segretezza delle comunicazioni.

---

[16] M. Zedong, *Report on an Investigation of the Peasant Movement in Hunan* (March 1927), in *Selected Works of Mao Tse-Tung*, vol. 1, Pechino, *Foreign Languages Press*, 1965, p. 28.

[17] Da questo punto di vista, chi scrive continua a ritenere valida l'affermazione contenuta al § 2.1. del Considerato in diritto di Corte cost., 18 maggio 1992, n. 255, in cui si afferma che "fine primario del processo penale non può che rimanere quello della ricerca della verità".

Così riassunta la portata della pronuncia, che – tutto sommato – afferma l'ovvio, ma appare innovativa proprio per il coraggio con cui lo fa, pare a chi scrive di dover ulteriormente sottolineare quanto sia stato importante e assiologicamente significativo aver mantenuto il Pubblico Ministero ancorato alla cultura della giurisdizione, richiamandolo alla necessità – prima deontologica[18] che normativa[19] – di esercitare con piena latitudine ed alto senso di responsabilità i delicati compiti che è istituzionalmente chiamato a svolgere.

[18] Sul punto, si consenta un richiamo all'art. 13 del Codice etico dell'Associazione Nazionale Magistrati che, rubricato *La condotta del pubblico ministero*, dispone che esso si comporti "con imparzialità nello svolgimento del suo ruolo", indirizzando "la sua indagine alla ricerca della verità acquisendo anche gli elementi di prova a favore dell'indagato" e non tacendo "al giudice l'esistenza di fatti a vantaggio dell'indagato o dell'imputato".

[19] Sovvengono, per quanto attiene al processo penale, gli artt. 101 co. 2 e 112 Cost.; gli artt. 121 e 358 c.p.p.; art. 73 ord. giud.

9/2026

STALKING: PER LA CASSAZIONE LA MANCATA COMPARIZIONE DEL QUERELANTE CITATO COME TESTIMONE NON COMPORTA REMISSIONE TACITA DELLA QUERELA

Cass. Sez. V, sent. 30 giugno 2026 (dep. 19 agosto 2026), n. 31583, Pres. Miccoli, Rel. Guardiano

di Lavinia Pedol

1. Con la sentenza che può leggersi in allegato, la Corte di cassazione si è pronunciata sulle modalità di remissione della querela con riferimento al delitto di atti persecutori di cui all'art. 612-*bis* c.p.

Più precisamente, i giudici di legittimità hanno ritenuto che la mancata comparizione del querelante all'udienza nella quale sia stato citato in qualità di testimone non integra l'ipotesi di remissione tacita prevista dall'art. 152, comma 3, n. 1), c.p. Questa forma di remissione deve, infatti, ritenersi incompatibile con il regime speciale dettato dall'art. 612-*bis*, comma 4, c.p., il quale, per il reato in esame, consente esclusivamente la remissione processuale della querela, da effettuarsi nelle forme previste dall'art. 340 c.p.p.

2. La pronuncia del Supremo Collegio trae origine dal ricorso per cassazione proposto dal Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Catania, il quale chiedeva l'annullamento della sentenza che aveva dichiarato l'estinzione del reato per violazione di legge, in relazione agli artt. 152, comma 3, n. 1), e 612-*bis*, comma 4, terzo periodo, c.p., nonché all'art. 340 c.p.p.

Il ricorrente ha evidenziato che – con riferimento al delitto di atti persecutori – la remissione della querela, fatta eccezione per le ipotesi di procedibilità d'ufficio[1] e per quelle in cui la querela è irrevocabile[2], può intervenire esclusivamente nelle forme della remissione processuale e richiede, pertanto, un'espressa manifestazione di volontà da parte del querelante. In questa prospettiva, la remissione tacita prevista all'art. 152, comma 3, n. 1) c.p. risulterebbe quindi non configurabile, essendo prevista esclusivamente nell'ambito della remissione extraprocessuale.

---

[1] Ai sensi dell'art. 612-*bis* c.4 c.p. il reato è procedibile d'ufficio se il fatto è commesso nei confronti di un minore o di una persona con disabilità di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nonché quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio.

[2] Ai sensi dell'art. 612-*bis* c.4 c.p. la querela è comunque irrevocabile se il fatto è stato commesso mediante minacce reiterate nei modi di cui all'articolo 612 comma secondo. Si consulti in tema di irrevocabilità della querela anche Cass. pen. Sez. V, 7/11/2025, n. 5231; Cass. pen. Sez.11/05/2023, n. 34412.

3. La questione sottoposta al vaglio della Suprema Corte riguarda gli effetti della mancata comparizione, senza giustificato motivo, della persona offesa all'udienza alla quale è citata in qualità di testimone. Questa condotta, alla quale l'art. 152, comma 3, n. 1) c.p. ricollega l'effetto della remissione tacita della querela, pone il problema di stabilire se possa determinare l'estinzione del reato anche con riferimento al delitto di atti persecutori. Occorre, in particolare, verificare se la disciplina generale della remissione della querela possa trovare applicazione rispetto alla fattispecie speciale di cui all'art. 612-*bis*, comma 4, c.p.[3], nonostante quest'ultima disposizione stabilisca espressamente che la remissione «possa essere soltanto processuale».

La Suprema Corte accoglie il ricorso muovendo prima da una puntuale ricostruzione dei rapporti tra la disciplina generale della remissione della querela e quella speciale dettata in relazione al delitto di atti persecutori.

La disciplina della remissione della querela trova la propria regolamentazione, per un verso, nel Codice penale (artt. 152-156 c.p.) e, per altro verso, nel codice di procedura penale (art. 340 c.p.p.)[4]. Ai sensi dell'art. 152 c.p., nei reati perseguibili a querela della persona offesa, la remissione estingue il reato[5]. La disposizione distingue, inoltre, tra remissione processuale ed extraprocessuale, prevedendo che soltanto quest'ultima possa assumere forma tacita[6]. In particolare, la remissione tacita ricorre quando il querelante compie fatti incompatibili con la volontà di persistere nella querela[7].

Il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 (riforma Cartabia) ha ulteriormente tipizzato due ipotesi di remissione tacita, stabilendo che la querela si intenda rimessa: i) quando il querelante, senza giustificato motivo, non compare all'udienza alla quale è citato in qualità di testimone; ii) quando il querelante partecipa a un programma di giustizia riparativa concluso con esito riparativo. Con riferimento a quest'ultima ipotesi, qualora l'esito riparativo comporti l'assunzione, da parte dell'imputato, di impegni comportamentali, la remissione si perfeziona soltanto con l'adempimento dei medesimi.

La distinzione tra remissione processuale ed extraprocessuale non dipende, tuttavia, dal mero dato temporale né dal contesto nel quale la volontà remissiva si manifesta, ma dalle modalità attraverso le quali essa viene esteriorizzata. La remissione processuale si caratterizza, infatti, per la necessaria osservanza delle forme previste dall'art. 340 c.p.p., mentre quella extraprocessuale può essere espressa o tacita. Ne consegue che una condotta adottata nel corso del procedimento penale non assume, per ciò solo, natura di remissione processuale: ove difetti la prescritta dichiarazione formale, essa può, in presenza dei relativi presupposti, integrare una remissione extraprocessuale tacita.

---

[3] Comma così modificato dall'art. 1, comma 3, lett. b), D.L. 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 ottobre 2013, n. 119.

[4] G. MARINUCCI, E. DOLCINI, G.L. GATTA, *Manuale di dritto penale. Parte generale,* 14 ed., Giuffrè, 2025, pp. 541-547.

[5] D. ALBANESE, in DOLCINI-GATTA (diretto da), *Codice penale commentato,* Wolters Kluwer, 2025, p. 1766.

[6] D. ALBANESE, in DOLCINI-GATTA (diretto da), *Codice penale commentato,* Wolters Kluwer, 2025, pp. 1767.

[7] La giurisprudenza è costante nel sostenere che questi comportamenti debbano essere assolutamente inequivoci, Cass. pen. Sez. V, 25/09/2006, n. 35806.

In tale prospettiva assume rilievo la disciplina dell'art. 340 c.p.p., che individua le forme attraverso le quali la remissione processuale deve essere manifestata e accertata. La disposizione prevede che la remissione, al fine di consentire la verifica della spontaneità della stessa, debba essere resa mediante dichiarazione ricevuta dall'autorità procedente o da un ufficiale di polizia giudiziaria[8] e che la dichiarazione di remissione o di accettazione sia resa nelle forme stabilite per la rinuncia espressa alla querela. La remissione processuale presuppone, dunque, una manifestazione espressa della volontà remissiva, resa dal querelante personalmente o a mezzo di procuratore speciale e ricevuta dall'autorità procedente nelle forme prescritte dalla legge[9].

In linea con questa ricostruzione, la giurisprudenza delle Sezioni Unite[10] ha chiarito che la remissione processuale è quella ricevuta dall'autorità giudiziaria procedente nelle forme previste dall'art. 340 c.p.p. e che, in sede processuale, non sono ammesse modalità di manifestazione della volontà remissiva diverse dalla formale dichiarazione ricevuta dall'autorità procedente. Ai fini della qualificazione della remissione rilevano, pertanto, non il luogo o il momento nel quale la condotta viene posta in essere, ma le modalità attraverso le quali la volontà remissiva viene esteriorizzata[11].

È alla luce di tale distinzione che deve essere esaminata la disciplina speciale dettata dall'art. 612-*bis*, comma 4, c.p. per il delitto di atti persecutori. La previsione secondo cui, al di fuori dei casi di procedibilità d'ufficio e di irrevocabilità della querela, la remissione può essere soltanto processuale esclude, infatti, l'operatività delle forme di remissione extraprocessuale, comprese quelle tacite, contemplate dalla disciplina generale.

Ne consegue che la mancata comparizione del querelante all'udienza alla quale è citato in qualità di testimone, pur costituendo, ai sensi dell'art. 152, comma 3, n. 1), c.p., un'ipotesi di remissione tacita non può determinare l'estinzione del delitto di atti persecutori. La disciplina speciale dell'art. 612-*bis*, comma 4, c.p., prevale, infatti, sulla disciplina generale e impedisce l'operatività delle ipotesi di remissione tacita ivi contemplate. Perché la remissione possa produrre l'effetto estintivo, è pertanto necessario che la volontà del querelante sia manifestata nelle forme proprie della remissione processuale, secondo quanto previsto dall'art. 340 c.p.p.

4. La pronuncia riafferma, dunque, la necessaria prevalenza della disciplina speciale dettata dall'art. 612-*bis*, comma 4, c.p. rispetto alla disciplina generale della remissione prevista dall'art. 152 c.p. La scelta legislativa di ammettere, per il delitto di atti persecutori, esclusivamente la remissione processuale impedisce, infatti, di attribuire efficacia estintivaalle condotte che, in base alla disciplina generale, integrano

---

[8] Da ultimo la giurisprudenza ammette anche la remissione presentata a un ufficiale di polizia giudiziaria, cfr. Cass. pen. Sez. VI, 18/03/2025, n. 3012; Cass. pen. Sez. III, 12/01/2023, n. 8170.

[9] D. ALBANESE, in DOLCINI-GATTA (diretto da), *Codice penale commentato,* Wolters Kluwer, 2025, pp. 1766 ss.

[10] Sez. U., n.31668 del 23/06/2016, Rv. 267239.

[11] A. VALSECCHI, in DOLCINI-GATTA (diretto da), *Codice penale commentato,* Wolters Kluwer, Vol. III, 2025, p. 386.

ipotesi di remissione tacita. Ne consegue che la mancata comparizione della persona offesa all'udienza, pur in assenza di un giustificato motivo, non è di per sé idonea a determinare l'estinzione del reato, occorrendo una manifestazione espressa della volontà di rimettere la querela nelle forme previste dall'art. 340 c.p.p.

Tale soluzione appare particolarmente significativa se rapportata alla peculiare natura del delitto di atti persecutori. La necessità di una manifestazione formale della volontà remissiva consente, infatti, di verificare in modo più rigoroso l'effettiva spontaneità delle dichiarazioni rese dalla persona offesa, evitando che a un comportamento meramente omissivo possa essere attribuito un significato univoco di rinuncia alla tutela penale. La forma processuale assume, pertanto, una funzione che trascende il mero formalismo, ponendosi quale presidio volto ad assicurare che la scelta di rimettere la querela sia frutto di una volontà libera, consapevole e inequivocabilmente manifestata, tanto più in considerazione delle peculiari dinamiche relazionali che possono connotare la fattispecie di atti persecutori.

Editore

ASSOCIAZIONE
"PROGETTO GIUSTIZIA PENALE"