

INTERNATIONAL CONFERENCE

EPPO

**and the Protection of EU Financial Interests:
Challenges, Cooperation, and the Road Ahead**

Rome, 17–18 September 2026

BACKGROUND PAPER

Edited by

Martina Costa

Table of Contents

1. Introduction.....	1
2. The European Public Prosecutor’s Office: structure and competence	2
3. Data on operational activities (2021–2025)	4
4. The EPPO and cooperation with its partners	8
5. Implementation of the PIF Directive	11
6. Cross-border investigations	14
7. Future perspectives: an expansion of competences?	17

1. Introduction

Over the last decade, the framework for the protection of the European Union's financial interests has undergone a process of profound institutional and regulatory transformation, driven by a growing realisation that traditional instruments of administrative and judicial cooperation were proving increasingly inadequate to tackle ever more sophisticated forms of transnational economic and financial crime affecting the Union's budget.

The entry into operation of the European Public Prosecutor's Office (EPPO) on 1 June 2021 represented one of the most significant institutional innovations in this regard. For the first time, a European body has been granted the power to investigate and prosecute offences affecting the EU budget, moving beyond the limitations of a model based exclusively on cooperation between national authorities.

Five years after starting its operations, the EPPO is now one of the pillars of the European regulatory and institutional framework: the EPPO is fully operational and conducts, each year, an ever-increasing number of investigations involving estimated damage amounting to billions of euros to the EU budget. Thanks to its decentralised structure, based on the work of European Delegated Prosecutors embedded within national judicial systems, and to its cooperation with other European, national and international actors, the EPPO has gradually established itself as a key player in the fight against the most serious forms of crime affecting the European Union's financial interests.

The international conference **'EPPO and the Protection of EU Financial Interests: Challenges, Cooperation, and the Road Ahead'** aims to facilitate dialogue between magistrates, representatives of European and national institutions, academics and professionals in the sector, with a view to examining in greater depth the results achieved, the challenges that remain and the possible future directions of the system. In this context, this

background paper aims to provide a common introductory framework for participants, with a view to stimulating discussion on the complex issues that will be addressed during the event.

2. The European Public Prosecutor's Office: structure and competence

The European Public Prosecutor's Office is an independent body of the European Union, responsible for investigating, prosecuting and bringing to judgment the perpetrators and accomplices of offences affecting the Union's financial interests. The EU's financial interests comprise all revenue, expenditure and assets covered by the European Union budget, acquired through it or due to it, as well as the budgets of the institutions, bodies, offices and agencies established under the Treaties, in addition to the budgets managed and controlled by them.

The Regulation establishing the EPPO¹ was adopted on 12 October 2017 and entered into force in November of the same year; the EPPO – established through enhanced cooperation – assumed its investigative and prosecutorial functions on 1 June 2021². Currently, 24 EU Member States are members of the EPPO, although, except for Denmark, non-participating Member States may decide at a later date to join the enhanced cooperation³. The EPPO is independent of national governments, the European Commission and other EU institutions, bodies and agencies: together with the Court of Justice of the EU, it forms the judicial pillar of the EU.

The EPPO operates as a single, indivisible office across all participating Member States, although it is organised on two levels. The central level is based in Luxembourg and comprises a European Chief Prosecutor, 24 European Prosecutors from the participating Member States, and the Permanent Chambers. The national level consists of European Delegated Prosecutors

¹ Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 on the implementation of enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (EPPO)

² Commission Implementing Decision (EU) 2021/856 of 25 May 2021 setting the date on which the European Public Prosecutor's Office is to assume its investigative and prosecutorial functions

³ To date, four Member States have joined at a later stage; in 2018, the European Commission confirmed the participation of Malta and the Netherlands; subsequently, in 2024, the same applied to Poland and Sweden.

(EDPs) who act on behalf of the EPPO in their respective Member States, acting with full independence from their respective national authorities, and who have the same powers as national prosecutors with regard to conducting investigations, bringing cases to judgment and referring cases for trial before national courts. They conduct investigations and bring criminal proceedings in accordance with national criminal law, including procedural law. The EPPO therefore operates within 24 different national criminal procedural systems.

The central level supervises the investigations and criminal proceedings conducted at national level, which operate with complete independence from the respective national authorities. The procedural acts of the European Public Prosecutor's Office are then subject to judicial review by the national courts. The Court of Justice of the European Union – through preliminary rulings or judicial review of the acts of the European Public Prosecutor's Office – has residual powers to ensure the consistent application of EU law.

The EPPO's distinctive structure therefore combines a centralised organisation with the decentralised exercise of investigative and prosecutorial functions. Investigations are conducted by European Delegated Prosecutors under the supervision of the competent European Prosecutor and the oversight of the Permanent Chambers. This model enables the European Public Prosecutor's Office to operate not merely as a mechanism for judicial cooperation between national authorities, but as a single, integrated office capable of conducting investigations and prosecutions with an inherently transnational dimension.

The European Public Prosecutor's Office has jurisdiction over three different types of offences⁴, which must be reported to the EPPO by the institutions, bodies, offices and agencies of the Union or by the authorities of the Member States⁵:

⁴ Article 22, EPPO Regulation

⁵ Article 24, EPPO Regulation

- a. offences affecting the financial interests of the European Union (PIF offences) as provided for in Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud affecting the Union's financial interests by means of criminal law (the PIF Directive);
- b. participation in a criminal organisation, provided that the organisation's criminal activity is centred on the commission of PIF offences;
- c. offences inextricably linked to those of the first category, provided that the conditions set out in Article 25(3) of the EPPO Regulation are met.

Following the initial judgments of the Court of Justice of the European Union in the cases of *G.K. and Others* (C-281/22) and *EPPO v I.R.O. and F.J.L.R.* (C-292/23), which clarified, respectively, the rules governing cross-border investigations and the judicial review of the EPPO's acts, a new wave of requests for preliminary rulings is currently under consideration by the Court of Justice. In particular, the *Tersten* (C-407/25) and *Raukar-Gamulin* (C-506/25) cases will address key issues relating to the triggering of the EPPO's jurisdiction, conflicts of jurisdiction and safeguards for the EPPO's independence, which are set to significantly influence the future development of the system.

3. Data on operational activities (2021–2025)

The data on the European Public Prosecutor's Office's activities for the period 2021–2025 highlight, on the one hand, its extremely rapid growth and, on the other, its gradual institutional consolidation. In the five years since its launch alone, the EPPO's operational activities have seen substantial increases both in terms of the number of cases handled and in economic terms (Table 1.1.).

Overall, three main trends emerge: the rapid institutionalisation of the EPPO as a key player in the European judicial area; the growing capacity to identify and prosecute offences involving

very high financial value; and the gradual transition from an organisational start-up phase to a phase of greater operational maturity.

Regarding the types of offences under investigation by the European Public Prosecutor's Office, the analysis of the data highlights several general trends in this respect as well. The most significant category in quantitative terms is fraud relating to expenditure, particularly that not linked to public procurement. Cross-border VAT fraud, on the other hand, whilst accounting for a minority of the total number of investigations, continues to generate most of the estimated loss to the EU budget. As early as its first annual report, the EPPO noted that VAT fraud accounted for around 50 per cent of the total economic loss identified.

Finally, the increase in proceedings concerning criminal organisations specialising in PIF offences is particularly significant: the number of cases has risen from just 30 in 2021 to 529 in 2025. These organisations, which often operate on a transnational scale, play an ever-increasing role in the areas of public procurement, fraud involving European funds and VAT fraud. These are highly organised criminal structures, characterised by coordinated operations across several states, the use of shell companies and front men, money laundering, and infiltration of European funding systems.

Table 1.1. Data on the EPPO's operational activities carried out during the five-year period 2021–2025⁶

	2021	2022	2023	2024	2025
Received reports/complaints	2832	3318	4187	6547	6966
Ongoing investigations	576	865	1371	1504	2030
Investigation ongoing as at 31st December	515	1117	1927	2666	3602
Estimated damage to the EU budget (investigations ongoing)	5.4 billion EUR	14.1 billion EUR	19.2 billion EUR	24.8 billion EUR	67.27 billion EUR
Value of asset freeze measures	147.3 million EUR	359.1 million EUR	1.5 billion EUR	2.42 billion EUR	1.13 billion EUR
Indictments	5	87	139	205	275
Persons indicted	n.d.	n.d.	458	869	1438

Source: EPPO Annual Reports 2021, 2022, 2023, 2024 and 2025 available here: <https://www.eppo.europa.eu/en/documents>

⁶ Of the 576 investigations launched in 2021, 298 were new cases initiated by the EPPO and 278 were so-called 'backlog' cases reported by national authorities and identified by the EPPO (EPPO, 2021 Annual Report, available at the link <https://www.eppo.europa.eu/en/documents>).

Table 1.2. Number of offences investigated by the EPPO by type and percentage of the total, for the five-year period 2021–20257.

	<u>2021</u>		<u>2022</u>		<u>2023</u>		<u>2024</u>		<u>2025</u>	
Fraud involving expenditure not relating to public contracts	313	31,84%	679	38,28%	1486	33,93%	2105	33,19%	1820	34,57%
Fraud involving procurement expenditure	110	11,19%	224	12,63%	379	8,65%	591	9,32%	648	12,31%
Criminal organisation specialising in PIF offences	30	3,05%	12	0,68%	209	4,77%	385	6,07%	529	10,05%
Non-VAT revenue fraud	132	13,43%	236	13,30%	405	9,25%	480	7,57%	n.d.	n.d.
VAT revenue fraud	173	17,60%	427	24,07%	873	19,93%	1287	20,29%	981	18,63%
Corruption	40	4,07%	8	0,45%	131	2,99%	191	3,01%	169	3,21%
Misappropriation	34	3,46%	48	2,71%	72	1,64%	115	1,81%	153	2,91%
Money laundering	47	4,78%	116	6,54%	226	5,16%	380	5,99%	350	6,65%
Inextricably linked offences	104	10,58%	24	1,35%	599	13,68%	808	12,74%	615	11,68%
Total	983	100,00 %	1774	100,00 %	4380	100,00 %	6342	100,00 %	5265	100,00 %

Source: EPPO Annual Reports 2021, 2022, 2023, 2024 and 2025, available here <https://www.eppo.europa.eu/en/documents>

⁷ Single investigations may cover several offences. This table sets out the different types of offence investigated by the European Public Prosecutor's Office

4. The EPPO and cooperation with its partners

In carrying out its investigations and prosecutions, the EPPO cooperates with numerous partners both within the European Union (authorities of participating and non-participating Member States, and institutions, bodies, offices and agencies of the European Union) and outside it (authorities of third countries and international organisations).

As regards the former, the European Public Prosecutor's Office has developed close cooperative relationships with various EU institutions, bodies and agencies. To this end, an agreement has been concluded with the [European Commission](#) and working arrangements have been signed with the [European Anti-Fraud Office \(OLAF\)](#), [Eurojust](#), [Europol](#), the [European Court of Auditors](#), the [European Investment Bank \(EIB\)](#) and the [European Investment Fund \(EIF\)](#). Furthermore, the founding legal acts of the EPPO's main partners have been amended to expressly regulate their relations with the European Public Prosecutor's Office. This is particularly the case for the [Eurojust Regulation](#), the [OLAF Regulation](#) and the [Europol Regulation](#). As regards cooperation with national authorities, this will vary depending on whether the authorities in question are from EU Member States participating in the EPPO⁸, EU Member States not participating in the EPPO or non-EU Member States (third countries).

The first **session** of the conference will be devoted to assessing its integration into the European anti-fraud framework, particularly in relation to OLAF, Eurojust and the national judicial authorities of the participating states.

With the entry into force of the EPPO Regulation, participating Member States were required to adapt their national legislative frameworks in general, and their national criminal justice systems in particular, to bring them into line with the Regulation. Although the Regulation is

⁸ In the notifications made pursuant to Article 117 of the EPPO Regulation, the participating Member States have identified and designated their respective national authorities responsible for liaising with the European Public Prosecutor's Office

binding in its entirety and directly applicable in all Member States, it nevertheless required amendments to national laws to ensure the proper functioning of the EPPO. The Report on the State of Implementation of the EPPO Regulation highlighted that Member States have adopted different approaches to implementation⁹; however, in all cases, Member States' legislation complies with most of the Regulation's provisions. At the same time, a number of cross-cutting issues have emerged: the EPPO's effective independence from political authorities, compliance with reporting obligations by national authorities¹⁰, the resolution of conflicts of jurisdiction and, finally, situations where overlapping powers assigned to national authorities persist¹¹.

A particularly significant example of the development of cooperation between the EPPO and the national authorities is the Memorandum of Understanding signed on 23 June 2026 between the European Public Prosecutor's Office, the Public Prosecutor's Office at the Court of Cassation and the National Anti-Mafia and Anti-Terrorism Directorate (DNAA). This is the first agreement of its kind concluded by the EPPO with Italy's highest prosecuting authorities, aimed at clarifying their respective competences and coordinating their investigative activities in proceedings where the jurisdiction of the European Public Prosecutor's Office and that of the district anti-Mafia public prosecutors' offices overlap, given the European Public Prosecutor's Office's jurisdiction to handle proceedings for offences relating to participation in criminal organisations, as defined by Framework Decision 2008/841/JHA, provided that the criminal activity centres on the commission of one of the offences referred to in paragraph 1 of Article 22 of Regulation (EU) 2017/1939. The Protocol therefore sets out the rules establishing the procedures for the exchange of information and operational coordination necessary to ensure

⁹ Some have chosen to introduce new national procedures (this approach has been adopted, for example, in certain inquisitorial systems, such as those in France and Luxembourg); other Member States, by contrast, have retained their existing procedures, relying on the direct applicability of the EPPO Regulation (this has been more common in adversarial systems).

¹⁰ Article 24 of the EPPO Regulations

¹¹ Ibid.

the timeliness and thoroughness of investigations, as well as effective coordination in the fight against organised crime and more effective means of combating it.

One of the most hotly debated issues prior to the launch of the EPPO concerned its relationship with OLAF and the risk of overlap between the two bodies. Experience in the early years has, however, shown the emergence of a model of functional complementarity. With the revision of the OLAF Regulation and the signing of the Working Arrangement on 5 July 2021, their respective competences have been clarified: the EPPO conducts criminal investigations and prosecutions, whilst OLAF continues to carry out its administrative and investigative functions. Furthermore, through the mechanism of complementary investigations, OLAF may carry out administrative investigations into the same facts that are the subject of a criminal investigation by the EPPO, with a view to facilitating the recovery of funds, adopting administrative precautionary measures or making systemic recommendations. OLAF also provides specialist support to the EPPO's investigations through forensic analysis, technical assistance, participation as an expert in witness hearings and in-depth analysis of EU funding programmes.

Regarding the relationship with Eurojust, the latter continues to play an essential role in judicial coordination, particularly in proceedings involving Member States that are not part of the EPPO, third countries, or offences that fall outside the EPPO's material jurisdiction, contributing to the resolution of conflicts of jurisdiction, the coordination of investigative strategies and the exchange of information between national authorities. Cooperation within the framework of [Joint Investigation Teams \(JITs\)](#)¹² has been particularly significant; these have

¹² Council Framework Decision 2002/465/JHA of 13 June 2002 on joint investigation teams; see also <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/instruments/joint-investigation-teams>.

often concerned cases of fraud, money laundering, economic crime and transnational organised crime, including those involving third countries.

In 2023, Eurojust opened fifteen new cases in support of EPPO investigations involving non-participating Member States and third countries, predominantly relating to large-scale organised VAT fraud; in the same year, the EPPO participated in twenty-six Eurojust cases and six coordination meetings, whilst the Agency also supported the establishment of a Joint Investigation Team (JIT), having already supported the first JIT involving the EPPO in 2022 as part of a complex investigation into transnational VAT fraud and related money laundering activities¹³. Between 2024 and 2025, this cooperation was further consolidated, extending beyond support for individual cases to take on a structural dimension based on the systematic exchange of information, mutual participation in coordination activities and support for investigations involving non-participating Member States and third countries¹⁴.

5. Implementation of the PIF Directive

[Directive \(EU\) 2017/1371](#), adopted on 5 July 2017, lays down common minimum rules on the definition of criminal offences and penalties in the fight against fraud and other illegal activities affecting the financial interests of the Union, meaning all revenue, expenditure and assets attributable to the budget of the European Union or to the budgets of its institutions, bodies, offices and agencies¹⁵. The **second session** of the Conference will assess the extent to which Member States have implemented the Directive, both at the legislative and operational levels, as well as the implications this has for the EPPO in terms of jurisdiction and the coordination of cross-border investigations.

¹³ Eurojust, Annual Reports 2022 and 2023.

¹⁴ Eurojust, Annual Reports 2024 and 2025.

¹⁵ Articles 1 and 2(1)(a) of Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud affecting the Union's financial interests through criminal law (PIF Directive)

The Directive lays down offences affecting the Union's financial interests, in respect of which Member States are required to criminalise such conduct. These offences form the core of the offences falling within the EPPO's material jurisdiction, pursuant to the reference to the PIF Directive in Article 22 of the EPPO Regulation. These include:

- Fraud relating to expenditure (whether in the context of public procurement or otherwise) and revenue, including particularly serious cross-border VAT fraud resulting in total losses of at least 10,000,000 euros¹⁶;
- 'Ancillary' offences such as money laundering, active and passive bribery, and embezzlement; to this end, the definition of a public official has been updated¹⁷.

Furthermore, the Directive leaves it to the Member States to criminalise the offences of incitement, aiding and abetting, and attempt¹⁸, and contains other general provisions concerning the liability of legal persons, sanctions for natural and legal persons, aggravating circumstances in the case of PIF offences committed within the framework of a criminal organisation, the freezing and confiscation of the proceeds of crime, jurisdiction and limitation periods¹⁹.

The differences that have emerged in the transposition and practical application of the PIF rules therefore continue to have a direct impact on the exercise of the EPPO's powers and on the conduct of cross-border investigations, making the monitoring of their implementation a key factor in assessing the overall effectiveness of the current European framework for the protection of the Union's financial interests.

The European Commission's first report on the implementation of the PIF Directive, published in 2021, highlighted that all Member States participating in the EPPO had formally

¹⁶ Article 3, PIF Directive

¹⁷ Article 4, PIF Directive

¹⁸ Article 5, PIF Directive

¹⁹ Articles 6-11, PIF Directive

adopted transposition measures, but with significant differences in the legislative techniques employed and the degree of substantive compliance with the European provisions. In numerous cases, the Commission identified issues relating to the definition of fraudulent conduct, the liability of legal persons, limitation periods and the correct transposition of the ancillary offences provided for in Article 4²⁰ of the Directive.

These issues were examined in greater depth in the second evaluation report published in 2022, in which the Commission noted that numerous legal systems continued to exhibit gaps or restrictive interpretations incompatible with the objectives pursued by the European legislator²¹. Particular attention was paid to the provisions concerning serious cross-border VAT fraud, one of the most innovative areas of the PIF Directive.

Despite the formal transposition of the relevant legislation, significant differences persist in the classification of offences, the criteria for attributing liability and the thresholds for criminal liability, with potential consequences for the EPPO's ability to effectively identify and prosecute fraud involving several Member States. Further issues have been identified in relation to offences of corruption, embezzlement and money laundering. Although most national legal systems already provided for similar offences prior to the adoption of the Directive, national definitions do not always fully correspond to the European ones. The Commission has also emphasised the need to ensure a uniform interpretation of the concept of 'public official', which is particularly relevant in cases involving persons responsible for the management of European funds or the implementation of Union-funded programmes.

²⁰ European Commission, Report on the implementation of Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud affecting the Union's financial interests by means of criminal law, COM (2021) 536 final, 6 September 2021.

²¹ European Commission, Report assessing the extent to which Member States have taken the necessary measures to comply with Directive (EU) 2017/1371, COM(2022) 466 final, 19 September 2022.

6. Cross-border investigations

Since its early years of operation, the EPPO's work has confirmed that the cross-border dimension is one of the structural features of crime affecting the European Union's financial interests; cross-border investigations²² capable of going beyond the limits of traditional judicial cooperation are therefore equally necessary. The **third session** of the conference will therefore be devoted to operational challenges and cooperation in the context of transnational investigations, including those involving third countries.

As shown by the aggregated data in Table 1.3, the proportion of investigations with a cross-border dimension remained broadly stable, fluctuating between 27% and 29% of the total number of active investigations; the sharp increase in absolute terms (from 142 cases in 2021 to 987 in 2025) reflects the general rise in the number of active investigations (from 515 in 2021 to a total of 3,602 active cases in 2025). The intensification of internal cooperation within the 'EPPO zone' is also confirmed by the increase in assistance measures assigned between European Delegated Prosecutors. This figure indicates that the EPPO does not operate merely as a coordination mechanism between national authorities, but as a single, decentralised office capable of rapidly deploying investigative tools across several participating Member States.

²² Articles 31-32 of the EPPO Regulations

Table 1.3. Number of cross-border investigations (as a percentage of the total) and number of assistance measures allocated (2021–2025)

Year	Ongoing cross-border investigations	Proportion of total active investigations	Assistance measures allocated
2021	142	27,5%	290
2022	316	28,2%	897
2023	545	28%	1097
2024	767	29%	1259
2025	987	27%	1524

Source: EPPO Annual Reports 2021, 2022, 2023, 2024 and 2025, available here <https://www.eppo.europa.eu/en/documents>

In its first ruling on the interpretation of the EPPO Regulation, in the case of G.K. and Others (C-281/22), the Court of Justice of the European Union has clarified, in the context of a cross-border investigation, that, pursuant to Articles 31 and 32 of Regulation (EU) 2017/1939, the review carried out within the Member State of the European Delegated Prosecutor responsible for providing assistance may relate only to matters concerning the execution of that measure, and not on matters relating to the justification and adoption of the measure itself, which must be subject to prior judicial review carried out in the Member State of the European Delegated Prosecutor responsible for the case in situations involving a serious interference with the rights of the person concerned as guaranteed by the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

Data published by the EPPO also show that judicial cooperation with third countries or non-participating EU Member States is now a significant part of the EPPO's work (Table 1.4.).

The number of active cases linked to Member States that are not members of the EPPO or to third countries is also particularly significant (Table 1.5.).

Table 1.4. European Investigation Orders (EIOs) and requests for mutual legal assistance, 2025

Non-EU country	Requests for mutual legal assistance (MLA) 2025	Non-participating EU Member State	Requests for Mutual Legal Assistance (MLAs) and European Investigation Orders (EIOs) 2025
United Kingdom	12	Denmark	4
USA	9	Hungary	26
Switzerland	7	Ireland	15
Others ²³	25	Total	45
Total	53		

Source: EPPO, Report on International Activities, 2025, available here <https://www.eppo.europa.eu/en/documents>

Table 1.5. Active cases linked to non-participating Member States or non-EU countries as at 31 December 2025

Country/territory	Related active cases
Non-participating EU Member State	207
Hungary	175
Ireland	18
Denmark	14
Total: Non-EU country/territory	192
United Kingdom	29
China	21
Switzerland	19
USA	14
Turkey	10
United Arab Emirates	10
Other ²⁴	89

Source: EPPO, Report on International Activities, 2025, available here <https://www.eppo.europa.eu/en/documents>

²³Further 13 states, each with five or fewer applications.

²⁴ Further 45 states or territories, each with three or fewer active investigations.

During 2025, the EPPO further strengthened its operational capacity in cross-border investigations through a significant expansion of its international cooperation network. In particular, twelve new working arrangements were concluded with judicial and institutional authorities of international significance. Thanks to these agreements, the total number of working arrangements in force between the EPPO and its international partners now stands at twenty-eight.

Inter-institutional dialogue with judicial authorities in numerous third countries has facilitated the sharing of expertise and best investigative practices, helping to address the operational challenges typical of complex cross-border investigations, with a particular focus on combating transnational organised crime and the recovery of assets of illicit origin. The EPPO's international activities also extend to participation in specialised multilateral networks, either as a member or an observer.

7. Future perspectives: an expansion of competences?

The European economic and political landscape appears to have undergone a profound transformation compared with that of 2021. The implementation of the 2021–2027 Multiannual Financial Framework and the mobilisation of unprecedented resources through the NextGenerationEU programme have led to a significant increase in European financial resources exposed to potential fraud risks; furthermore, the changed geopolitical landscape has helped to redefine the European Union's strategic priorities. At the same time, the results of the intensive work carried out to date by the EPPO call for reflection on the scope for consolidating and improving the system. It is against this backdrop that considerations regarding the future development of the European Public Prosecutor's Office are taking place. The **fourth session** of the conference will focus on the future prospects of the European Public Prosecutor's Office, including the possible extension of its competences.

In accordance with Article 119(1) of the EPPO Regulation, the Commission will present an evaluation report in 2026 concerning (i) the implementation and impact of the EPPO Regulation, and (ii) the effectiveness and efficiency of the EPPO and its working practices.

The Regulation also provides that the Commission shall submit legislative proposals “if it considers that additional or more detailed rules are necessary for the establishment of the EPPO, its functions or the procedure applicable to its activities, including cross-border investigations”.

More specifically, as regards the possibility of extending its competences, this prospect has its legal basis in [Article 86\(4\) TFEU](#), which allows the European Council to adopt a decision amending paragraph 1 with a view to extending the competences of the European Public Prosecutor’s Office to the fight against serious crime with a cross-border dimension, and which consequently amends paragraph 2 with regard to perpetrators of serious crimes having repercussions in several Member States and their accomplices, acting unanimously after obtaining the consent of the European Parliament and after consulting the Commission. The extension may cover all, some or just one of the serious crimes with a cross-border dimension, thereby implicitly referring to the offences referred to in [Article 83\(1\) of the TFEU](#). An additional requirement is that the EPPO’s competence may be extended only in relation to ‘serious crimes with repercussions in several Member States’.

According to Article 83(1) of the TFEU, the areas of particularly serious crime with a cross-border dimension (‘Eurocrimes’) are: terrorism, trafficking in human beings and the sexual exploitation of women and children, illicit drug trafficking, illicit arms trafficking, money laundering, corruption, counterfeiting of means of payment, cybercrime and organised crime. However, considering developments in crime, the Council may adopt a decision identifying other relevant areas of crime, acting unanimously following the European Parliament’s

consent. This occurred recently with Decision (EU) 2022/2332²⁵, which included ‘breaches of restrictive measures’ amongst Eurocrimes.

Well before the EPPO began its operational activities in 2018, the European Commission presented an initiative to extend the European Public Prosecutor’s Office’s remit to cover terrorist offences affecting more than one Member State ([COM \(2018\) 641 final](#)), as part of the comprehensive and strengthened European response to terrorist threats.

On that occasion, the Commission also had the opportunity to make some general comments regarding the application and interpretation of Article 86(4) of the TFEU. As regards unanimity, this would not apply solely to Member States participating in the EPPO, but would also include all others; furthermore, although the simplified procedure for amending the Treaty does not require the European Council to act on a proposal from the Commission, this does not prevent the Commission from taking the initiative. The Commission further notes that, following a decision to amend Article 86 of the TFEU, it will have to submit a legislative proposal to amend the EPPO Regulation accordingly. Finally, it is pointed out that it would not be possible to have a variable geometry within the EPPO that would allow Member States to participate in different aspects of its remit. Similarly, non-participating Member States which subsequently join the EPPO will have to participate in the organisation as a whole.

A second proposal for an extension has, more recently, concerned breaches of the [sanctions measures adopted by the European Union](#) under the Union’s Common Foreign and Security Policy (CFSP), with a view to strengthening fundamental values such as democracy, the rule of law, human rights and fundamental freedoms at international level. Article 215 of the TFEU allows the Council to adopt restrictive measures against natural or legal persons, groups or

²⁵ Council Decision (EU) 2022/2332 of 28 November 2022 recognising the breach of the Union’s restrictive measures as an area of crime that meets the criteria set out in Article 83(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union.

non-state entities, or to adopt measures providing for the complete or partial suspension or reduction of economic and financial relations with one or more third countries, on the basis of a decision taken in accordance with Article 29 TEU. Member States should provide for effective, proportionate and dissuasive penalties in the event of a breach of the Council Regulations on the Union's restrictive measures. Following Russia's invasion of Ukraine²⁶, the European Union has progressively strengthened its sanctions regime, to the point of classifying breaches of these sanctions as 'Eurocrimes' under Article 83(1) TFEU²⁷; and, through a subsequent Directive, common minimum standards were introduced regarding the definition of offences and penalties relating to sanctions violations, to facilitate their investigation and prosecution²⁸. Against this backdrop, in 2022, a [Franco-German proposal](#) was put forward to ensure that sanctions violations are not only penalised jointly but also prosecuted jointly – through the European Public Prosecutor's Office²⁹.

A further aspect concerns environmental crime, which are a growing concern and cause significant damage to the environment, public health and the economy, both within the EU and in the rest of the world. The extension of the EPPO's remit to include environmental crime³⁰ has been the subject of both institutional and academic debate. It should be noted that the legislative framework in this area has now been strengthened by the new Directive (EU) 2024/1203 on the protection of the environment through criminal law, which aims to establish minimum standards across all Member States of the European Union (EU) for the definition of environmental crime and the imposition of penalties in order to protect the environment. One

²⁶ Council Regulation (EU) No 269/2014 of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine.

²⁷ Council Decision (EU) 2022/2332 of 28 November 2022 recognising the breach of the Union's restrictive measures as an area of crime that meets the criteria set out in Article 83(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union

²⁸ Directive (EU) 2024/1226 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on the definition of criminal offences and penalties for breaches of Union restrictive measures and amending Directive (EU) 2018/1673.

²⁹ Dupond-Moretti, Buschmann, 'Verstöße gegen EU-Sanktionen im Russlandkontext. Europäische Staatsanwaltschaft muss Strafverfolgung übernehmen' (LTO, 28 November 2022); published in English by Le Monde ("Violations of EU sanctions must be prosecuted by the European Public Prosecutor's Office").

³⁰ Directive (EU) 2024/1203 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on the protection of the environment through criminal law, replacing Directives 2008/99/EC and 2009/123/EC.

of its objectives is to ensure better enforcement of EU environmental law, alongside increasing the effectiveness of preventing and combating environmental crime. The Directive requires cooperation between Member States and with EU bodies such as the European Union Agency for Criminal Justice (Eurojust) and the European Public Prosecutor's Office within their respective jurisdictional competences in order to effectively tackle cross-border environmental crime.

Whatever the future direction may be, alongside the debate on the possible extension of its remit, it will be necessary to consider how to consolidate the current institutional model, strengthen the available resources and address the challenges that have emerged during its first few years of operation.

In this context, the debate on the role and future of the EPPO looks set to take centre stage on the European agenda in the coming years.

CONFERENZA INTERNAZIONALE

EPPO

**and the Protection of EU Financial Interests:
Challenges, Cooperation, and the Road Ahead**

Roma, 17–18 settembre-2026

BACKGROUND PAPER

A cura di

Martina Costa

Sommario

1. Introduzione	1
2. La Procura europea: struttura e competenza	2
3. I dati relativi alle attività operative (2021-2025).....	4
4. L'EPPO e la cooperazione con i suoi partner	7
5. L'implementazione della Direttiva PIF.....	10
6. Le indagini transnazionali	12
7. Prospettive future: un ampliamento delle competenze?	16

1. Introduzione

Nel corso dell'ultimo decennio, il quadro in materia di protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea ha conosciuto un processo di profonda trasformazione istituzionale e normativa, determinato dalla crescente consapevolezza che i tradizionali strumenti di cooperazione amministrativa e giudiziaria risultavano sempre meno adeguati a fronteggiare forme sempre più sofisticate di criminalità economica e finanziaria transnazionale ai danni del bilancio dell'Unione.

L'entrata in funzione della Procura europea (EPPO) il 1° giugno 2021 ha rappresentato una delle più importanti innovazioni istituzionali in tal senso. Per la prima volta, un organismo europeo è stato dotato del potere di indagare e perseguire penalmente i reati che ledono il bilancio dell'UE, superando i limiti di un modello fondato esclusivamente sulla cooperazione tra autorità nazionali.

A cinque anni dall'avvio delle sue attività, l'EPPO rappresenta oggi uno dei pilastri dell'architettura normativa e istituzionale europea: la Procura è ormai pienamente operativa e impegnata, ogni anno, nella gestione di un numero sempre crescente di indagini, che comportano danni stimati per miliardi di euro a carico del bilancio dell'Unione. Grazie alla propria struttura decentrata, fondata sull'attività dei Procuratori europei delegati inseriti nei sistemi giudiziari nazionali, e alla cooperazione con gli altri attori europei, nazionali e internazionali, l'EPPO si è progressivamente affermata come attore centrale nella lotta contro le forme più gravi di criminalità lesive degli interessi finanziari europei.

La conferenza internazionale **“EPPO and the Protection of EU Financial Interests: Challenges, Cooperation, and the Road Ahead”** si pone l'obiettivo di favorire il confronto tra magistrati, rappresentanti delle istituzioni europee e nazionali, studiosi e professionisti del settore, al fine di approfondire i risultati raggiunti, le sfide ancora aperte e le possibili traiettorie

evolutive del sistema. In questo contesto, il presente *background paper* si propone di offrire un quadro introduttivo comune per i partecipanti, al fine di stimolare la discussione sui temi complessi che saranno affrontati durante l'evento.

2. La Procura europea: struttura e competenza

La Procura europea è un organismo indipendente dell'Unione europea, responsabile delle indagini, dell'esercizio dell'azione penale e del rinvio a giudizio degli autori e dei complici dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Gli interessi finanziari dell'UE comprendono tutte le entrate, le spese e i beni coperti dal bilancio dell'Unione europea, acquisiti tramite esso o ad esso dovuti, nonché i bilanci delle istituzioni, degli organi, degli uffici e delle agenzie istituiti in virtù dei Trattati, oltre ai bilanci da essi gestiti e controllati.

Il Regolamento istitutivo dell'EPPO¹ è stato adottato il 12 ottobre 2017 ed è entrato in vigore nel novembre dello stesso anno; l'Ufficio – istituito tramite una cooperazione rafforzata – ha assunto le proprie funzioni investigative e requirenti il 1° giugno 2021.² Attualmente, 24 Stati appartenenti all'UE sono membri dell'EPPO anche se, ad eccezione della Danimarca, gli Stati non partecipanti possono decidere successivamente di unirsi alla cooperazione rafforzata.³ L'EPPO è indipendente dai governi nazionali, dalla Commissione europea e da ulteriori istituzioni, organi e organismi dell'UE: insieme alla Corte di giustizia dell'UE, rappresenta il pilastro giudiziario dell'UE.

L'EPPO opera come un ufficio unico e indivisibile in tutti gli Stati membri partecipanti, sebbene articolato su due livelli. Il livello centrale ha sede a Lussemburgo ed è costituito da un

¹ [Regolamento \(UE\) 2017/1939](#) del 12 ottobre 2017 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea (EPPO).

² [Decisione di esecuzione \(UE\) 2021/856](#) della Commissione del 25 maggio 2021 che stabilisce la data alla quale la Procura europea assume i suoi compiti di indagine e azione penale.

³ Fino ad ora, quattro Stati hanno aderito in un momento successivo; nel 2018 la Commissione europea ha confermato la partecipazione di [Malta](#) e [Paesi Bassi](#); successivamente, nel 2024, lo stesso è avvenuto per [Polonia](#) e [Svezia](#).

Procuratore capo europeo, da 24 Procuratori europei degli Stati membri partecipanti e dalle Camere permanenti. Il livello nazionale è costituito dai Procuratori europei delegati (PED) che agiscono per conto dell'EPPO nei rispettivi Stati membri in piena indipendenza dalle rispettive autorità nazionali e dispongono degli stessi poteri dei procuratori nazionali in materia di svolgimento delle indagini, esercizio dell'azione penale e rinvio dei casi a giudizio, dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali. Costoro svolgono indagini ed esercitano azioni penali in conformità del diritto penale nazionale, compreso quello processuale. L'EPPO, quindi, opera nell'ambito di 24 diversi sistemi processuali penali nazionali.

Il livello centrale supervisiona le indagini e i procedimenti penali svolti a livello nazionale, che operano in completa indipendenza dalle rispettive autorità nazionali. Gli atti procedurali della Procura europea sono poi soggetti a controllo giurisdizionale da parte dei tribunali nazionali. La Corte di giustizia europea – mediante rinvii pregiudiziali o controlli giurisdizionali degli atti della Procura europea – ha poteri residui per garantire un'applicazione coerente del diritto dell'UE.

La peculiare architettura dell'EPPO combina quindi un'organizzazione centralizzata con l'esercizio decentrato delle funzioni investigative e requirenti. Le indagini sono condotte dai Procuratori europei delegati sotto la supervisione del Procuratore europeo competente e il monitoraggio delle Camere permanenti. Tale modello consente alla Procura europea di operare non come un meccanismo di mera cooperazione giudiziaria tra autorità nazionali, ma come un ufficio unico integrato, capace di svolgere indagini e azioni penali con una dimensione intrinsecamente transnazionale.

La competenza materiale della Procura europea si estende a tre diverse tipologie di reati,⁴ i quali vanno obbligatoriamente segnalati all'EPPO da parte delle istituzioni, organi, uffici agenzie dell'Unione o dalle autorità degli Stati membri:⁵

- a. reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea (reati PIF) previsti dalla [Direttiva \(UE\) 2017/1371](#) sulla lotta contro le frodi ai danni degli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (Direttiva PIF);
- b. partecipazione a un'organizzazione criminale, purché l'attività criminale dell'organizzazione sia incentrata sulla commissione di reati PIF;
- c. reati inscindibilmente connessi a quelli della prima tipologia, a condizione che siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 25, paragrafo 3, del Regolamento EPPO.

Dopo le prime sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea nei casi *G.K. e altri* ([C-281/22](#)) e *EPPO v. I.R.O. e F.J.L.R.* ([C-292/23](#)), che hanno chiarito rispettivamente il regime delle indagini transfrontaliere e il controllo giurisdizionale degli atti dell'EPPO, una nuova generazione di rinvii pregiudiziali è attualmente all'esame della Corte di giustizia. In particolare, i procedimenti *Tersten* ([C-407/25](#)) e *Raukar-Gamulin* ([C-506/25](#)) affronteranno questioni centrali relative all'attivazione della competenza dell'EPPO, ai conflitti di giurisdizione e alle garanzie di indipendenza dell'Ufficio, destinate a influenzare in modo significativo l'evoluzione futura del sistema.

3. I dati relativi alle attività operative (2021-2025)

I dati relativi all'attività della Procura europea nel periodo 2021-2025 evidenziano, da una parte, una sua crescita estremamente rapida e, dall'altra, il suo progressivo consolidamento istituzionale. Nei soli cinque anni dall'avvio, le attività operative dell'EPPO hanno registrato

⁴ Articolo 22, Regolamento EPPO.

⁵ Articolo 24, Regolamento EPPO.

aumenti consistenti sia in termini di numero di procedimenti gestiti sia di dimensione economica (tabella 1.1.).

Nel complesso, emergono tre principali tendenze: la rapida istituzionalizzazione dell'EPPO come attore centrale dello spazio giudiziario europeo; la crescente capacità di individuare e perseguire reati di elevatissimo valore economico; e il progressivo passaggio da una fase di avvio organizzativo a una fase di maggiore maturità operativa.

Quanto alle tipologie di reato oggetto delle indagini di competenza della Procura europea, l'analisi dei dati mette in luce alcuni trend generali anche sotto tale profilo. La categoria più rilevante in termini quantitativi è rappresentata dalle frodi connesse alle spese, soprattutto quelle non relative ad appalti. Le frodi IVA transfrontaliere, d'altro canto, pur rappresentando una quota minoritaria del numero complessivo delle indagini, continuano a generare la maggior parte del danno stimato al bilancio dell'Unione. Già sin dal primo rapporto annuale l'EPPO segnalava che le frodi IVA rappresentavano circa il 50% del danno economico complessivamente individuato.

Particolarmente rilevante, infine, è la crescita dei procedimenti relativi ad organizzazioni criminali incentrate sulla commissione di reati PIF: dai soli 30 casi registrati nel 2021 si passa a 529 nel 2025. Tali organizzazioni, spesso operanti su scala transnazionale, occupano un ruolo sempre crescente nei settori degli appalti pubblici, delle frodi ai fondi europei e delle frodi IVA. Si tratta di strutture criminali altamente organizzate, caratterizzate da operazioni coordinate in più Stati, utilizzo di società schermo, prestanome, riciclaggio e infiltrazione nei sistemi di finanziamento europeo.

Tabella 1.1. Dati relativi alle attività operative dell'EPPO svolte nel quinquennio 2021–2025⁶

	2021	2022	2023	2024	2025
Denunce esaminate	2832	3318	4187	6547	6966
Indagini aperte	576	865	1371	1504	2030
Indagini in corso al 31/12	515	1117	1927	2666	3602
Danni stimati bilancio UE (indagini in corso)	5.4 miliardi EUR	14.1 miliardi EUR	19.2 miliardi EUR	24.8 miliardi EUR	67.27 miliardi EUR
Valore provvedimenti di congelamento	147.3 milioni EUR	359.1 milioni EUR	1.5 miliardi EUR	2.42 miliardi EUR	1.13 miliardi EUR
Imputazioni	5	87	139	205	275
Persone incriminate	n.d.	n.d.	458	869	1438

Fonte: Relazioni annuali EPPO 2021, 2022, 2023, 2024 e 2025, disponibili al link <https://www.eppo.europa.eu/en/documents>

Tabella 1.2. Numero di reati oggetto di indagine da parte dell'EPPO per tipologia e percentuale rispetto al totale, nel quinquennio 2021–2025.⁷

	2021		2022		2023		2024		2025	
Frode spese non relative ad appalti	313	31,84%	679	38,28%	1486	33,93%	2105	33,19%	1820	34,57%
Frode spese relative ad appalti	110	11,19%	224	12,63%	379	8,65%	591	9,32%	648	12,31%
Organizzazione criminale incentrata su reati PIF	30	3,05%	12	0,68%	209	4,77%	385	6,07%	529	10,05%
Frodi gettito non IVA	132	13,43%	236	13,30%	405	9,25%	480	7,57%	n.d.	n.d.
Frodi gettito IVA	173	17,60%	427	24,07%	873	19,93%	1287	20,29%	981	18,63%
Corruzione	40	4,07%	8	0,45%	131	2,99%	191	3,01%	169	3,21%
Appropriazione indebita	34	3,46%	48	2,71%	72	1,64%	115	1,81%	153	2,91%
Riciclaggio di denaro	47	4,78%	116	6,54%	226	5,16%	380	5,99%	350	6,65%
Reato indissolubilmente connesso	104	10,58%	24	1,35%	599	13,68%	808	12,74%	615	11,68%
Totale	983	100,00 %	1774	100,00 %	4380	100,00 %	6342	100,00 %	5265	100,00 %

Fonte: Relazioni annuali EPPO 2021, 2022, 2023, 2024 e 2025, disponibili al link <https://www.eppo.europa.eu/en/documents>

⁶ Delle 576 indagini avviate nel 2021, 298 erano nuovi casi avviati dall'EPPO e 278 erano cosiddetti casi “arretrati” segnalati dalle autorità nazionali e rilevati dall'EPPO (EPPO, *Relazione annuale 2021*, disponibile al link <https://www.eppo.europa.eu/en/documents>).

⁷ Una singola indagine può riguardare diversi reati. La presente tabella delinea i diversi tipi di reato oggetto di indagine da parte della Procura europea.

4. L'EPPO e la cooperazione con i suoi partner

Per lo svolgimento delle proprie indagini e azioni penali, l'EPPO collabora con numerosi partner sia all'interno dell'Unione europea (autorità degli Stati membri partecipanti e non partecipanti, istituzioni, organi, uffici e agenzie dell'Unione europea) sia al di fuori di essa (autorità di Paesi terzi e organizzazioni internazionali).

Quanto ai primi, la Procura europea ha sviluppato rapporti di cooperazione privilegiati con diverse istituzioni, organi e agenzie dell'Unione. A tal fine, è stato concluso un accordo con la [Commissione europea](#) e sono stati sottoscritti accordi di lavoro con [l'Ufficio europeo per la lotta antifrode \(OLAF\)](#), [Eurojust](#), [Europol](#), la [Corte dei conti europea](#), la [Banca europea per gli investimenti \(BEI\)](#) e il [Fondo europeo per gli investimenti \(FEI\)](#). Inoltre, gli atti normativi istitutivi dei principali partner dell'EPPO sono stati modificati per disciplinarne espressamente i rapporti con la Procura europea. Ciò è avvenuto, in particolare, con riferimento al [Regolamento Eurojust](#), al [Regolamento OLAF](#) e al [Regolamento Europol](#). Quanto alla collaborazione con le autorità nazionali, essa varierà a seconda che si tratti di Stati membri dell'Unione europea partecipanti all'EPPO⁸, Stati membri dell'Unione europea non partecipanti all'EPPO o Stati non appartenenti all'Unione europea (Paesi terzi).

La prima **sessione** della conferenza sarà dedicata alla valutazione della sua integrazione nell'architettura antifrode europea, soprattutto in relazione a OLAF, Eurojust e alle autorità giudiziarie nazionali degli Stati partecipanti.

Con l'entrata in vigore del Regolamento EPPO, gli Stati membri partecipanti sono stati tenuti ad adeguare il proprio quadro legislativo nazionale in generale, e il proprio sistema di giustizia penale nazionale in particolare, per renderli compatibili con il Regolamento che, pur essendo vincolante nella sua interezza e direttamente applicabile in tutti gli Stati membri, ha comunque

⁸ Nelle notifiche effettuate ai sensi dell'articolo 117 del Regolamento EPPO, gli Stati membri partecipanti hanno individuato e designato le rispettive autorità nazionali incaricate di interagire con la Procura europea.

richiesto modifiche alle leggi nazionali per garantire il corretto funzionamento dell'EPPO. Il Rapporto sullo stato di implementazione del Regolamento EPPO ha evidenziato come gli Stati membri abbiano adottato approcci differenti all'attuazione⁹ ma, in ogni caso, la legislazione degli Stati membri risulti conforme alla maggior parte delle disposizioni del Regolamento. Al tempo stesso sono emerse alcune problematiche trasversali: l'effettiva indipendenza dell'EPPO da autorità politiche, il rispetto degli obblighi di segnalazione¹⁰ da parte delle autorità nazionali, la risoluzione dei conflitti di competenza e, infine, le situazioni in cui persistono poteri concorrenti attribuiti ad autorità nazionali.¹¹

Un esempio particolarmente significativo dell'evoluzione della cooperazione tra l'EPPO e le autorità nazionali è rappresentato dal Protocollo d'intesa sottoscritto il 23 giugno 2026 tra la Procura europea, la [Procura generale presso la Corte di cassazione e la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo](#). Si tratta del primo accordo di questo genere concluso dall'EPPO con le massime autorità requirenti italiane, volto a chiarire le rispettive competenze e coordinare le rispettive attività investigative nei procedimenti in cui si intrecciano la competenza della Procura europea e quella delle procure distrettuali antimafia, in ragione della competenza della Procura Europea a trattare i procedimenti per i reati relativi alla partecipazione a organizzazioni criminali, come definiti dalla decisione quadro 2008/841/GAI, se l'attività criminosa è incentrata sulla commissione di uno dei reati di cui al paragrafo 1 del medesimo articolo 22 Regolamento (UE) 2017/1939. Il Protocollo declina quindi le regole volte a stabilire le modalità di scambio di informazioni e concertazione operativa necessarie per garantire la tempestività e la completezza delle investigazioni e l'effettività del coordinamento nella lotta alla criminalità organizzata e più efficaci forme di contrasto alla stessa.

⁹ Alcuni hanno scelto di introdurre nuove procedure nazionali (tale scelta è stata adottata, ad esempio, in alcuni sistemi di tipo inquisitorio, come Francia e Lussemburgo); altri Stati membri, invece, hanno mantenuto le procedure esistenti, facendo affidamento sull'applicabilità diretta del Regolamento EPPO (ciò è avvenuto più frequentemente nei sistemi di tipo accusatorio).

¹⁰ Articolo 24 del Regolamento EPPO.

¹¹ Ibidem.

Una delle questioni più dibattute prima dell'avvio dell'EPPO riguardava il rapporto con OLAF e il rischio di sovrapposizione tra i due organismi. L'esperienza dei primi anni mostra invece l'emergere di un modello di complementarità funzionale. Con la revisione del regolamento OLAF e la firma del *Working Arrangement* del 5 luglio 2021, sono state chiarite le rispettive competenze: l'EPPO svolge indagini penali e attività di azione penale, mentre OLAF continua a esercitare le proprie funzioni amministrative e investigative. Attraverso il meccanismo delle indagini complementari, poi, OLAF può svolgere indagini amministrative sugli stessi fatti oggetto di indagine penale da parte dell'EPPO al fine di favorire il recupero delle somme, adottare misure cautelari amministrative o formulare raccomandazioni sistemiche. OLAF fornisce inoltre supporto specialistico alle indagini dell'EPPO mediante analisi forensi, assistenza tecnica, partecipazione come esperto in audizioni di testimoni e approfondimenti sui programmi di finanziamento dell'UE.

Quanto al rapporto con Eurojust, quest'ultimo continua a svolgere una funzione essenziale di coordinamento giudiziario, in particolare nei procedimenti che coinvolgono Stati membri non partecipanti all'EPPO, Paesi terzi o reati che eccedono la competenza materiale dell'Ufficio, contribuendo alla risoluzione dei conflitti di giurisdizione, al coordinamento delle strategie investigative e allo scambio di informazioni tra autorità nazionali. Particolarmente significativa è la cooperazione nell'ambito delle [Squadre Investigative Comuni \(SIC\)](#),¹² che hanno spesso riguardato casi di frode, riciclaggio, criminalità economica e criminalità organizzata transnazionale, anche con il coinvolgimento di Stati terzi.

Nel 2023 Eurojust ha aperto quindici nuovi casi a sostegno delle indagini dell'EPPO che coinvolgevano Stati membri non partecipanti e Paesi terzi, prevalentemente relativi a frodi IVA organizzate su larga scala; nello stesso anno l'EPPO ha partecipato a ventisei casi Eurojust e a sei coordination meetings, mentre l'Agenzia ha inoltre sostenuto la costituzione di SIC, dopo

¹² [Decisione quadro 2002/465/GAI](#) del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni; si veda anche <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/instruments/joint-investigation-teams>.

aver già supportato nel 2022 la prima SIC con partecipazione dell'EPPO nell'ambito di una complessa indagine su una frode IVA transnazionale e connessi fenomeni di riciclaggio.¹³ Tra il 2024 e il 2025 tale cooperazione si è ulteriormente consolidata, estendendosi oltre il supporto ai singoli casi e assumendo una dimensione strutturale basata sullo scambio sistematico di informazioni, sulla partecipazione reciproca alle attività di coordinamento e sul sostegno alle indagini che coinvolgono Stati membri non partecipanti e Paesi terzi.¹⁴

5. L'implementazione della Direttiva PIF

La [Direttiva \(UE\) 2017/1371](#), adottata il 5 luglio 2017, stabilisce norme minime comuni riguardo alla definizione di reati e di sanzioni in materia di lotta contro la frode e altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, con ciò intendendosi tutte le entrate, le spese e i beni riconducibili al bilancio dell'Unione europea o ai bilanci delle sue istituzioni, organi e organismi.¹⁵ La **seconda sessione** della Conferenza valuterà in che misura gli Stati membri hanno dato attuazione alla Direttiva, sia sul piano legislativo che operativo, oltre alle implicazioni che ciò ha per l'EPPO in termini di giurisdizione e coordinamento delle indagini transfrontaliere.

La Direttiva individua i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, rispetto ai quali si prevede l'obbligo di incriminazione da parte degli Stati membri. Tali condotte costituiscono il nucleo principale dei reati soggetti alla competenza materiale dell'EPPO, in forza del rinvio operato alla Direttiva PIF dall'articolo 22 del Regolamento EPPO. Tra questi figurano:

¹³ Eurojust, Relazioni annuali 2022 e 2023.

¹⁴ Eurojust, Relazioni annuali 2024 e 2025.

¹⁵ Articoli 1 e 2, par. 1, lett. a), Direttiva (UE) 2017/1371 sulla lotta contro le frodi ai danni degli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (Direttiva PIF).

- La frode relativa alle spese (nell'ambito di appalti o meno) e alle entrate, comprese le frodi IVA transfrontaliere particolarmente gravi e produttive di un danno complessivo pari ad almeno 10.000.000 euro;¹⁶
- Reati “ancillari” quali il riciclaggio, la corruzione attiva e passiva e l'appropriazione indebita; a tal fine, viene aggiornata la nozione di pubblico ufficiale.¹⁷

La Direttiva, inoltre, demanda agli Stati membri la criminalizzazione delle modalità di istigazione, concorso, favoreggiamento e tentativo¹⁸ e contiene altre previsioni di carattere generale che riguardano la responsabilità degli enti, le sanzioni per le persone fisiche e giuridiche, la circostanza aggravante nel caso di reati PIF commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale, il congelamento e la confisca dei proventi dei reati, la giurisdizione e i termini di prescrizione.¹⁹

Le differenze emerse nel recepimento e nell'applicazione pratica delle norme PIF continuano pertanto a incidere direttamente sull'esercizio della competenza dell'EPPO e sulla conduzione delle indagini transfrontaliere, rendendo il monitoraggio della loro implementazione un elemento centrale per valutare l'efficacia complessiva dell'attuale architettura europea di protezione degli interessi finanziari dell'Unione.

Il primo rapporto della Commissione europea sull'attuazione della Direttiva PIF, pubblicato nel 2021, ha evidenziato che tutti gli Stati membri partecipanti all'EPPO avevano formalmente adottato misure di recepimento, ma con significative differenze quanto alle tecniche normative impiegate e al grado di conformità sostanziale alle disposizioni europee. In numerosi casi la Commissione ha rilevato problemi relativi alla definizione delle condotte

¹⁶ Articolo 3, Direttiva PIF.

¹⁷ Articolo 4, Direttiva PIF.

¹⁸ Articolo 5, Direttiva PIF.

¹⁹ Articoli 6–11, Direttiva PIF.

fraudolente, alla responsabilità delle persone giuridiche, ai termini di prescrizione e alla corretta trasposizione dei reati accessori previsti dall'articolo 4 della Direttiva.²⁰

Tali criticità sono state approfondite nel secondo rapporto di valutazione pubblicato nel 2022, nel quale la Commissione ha rilevato come numerosi ordinamenti continuassero a presentare lacune o interpretazioni restrittive incompatibili con gli obiettivi perseguiti dal legislatore europeo.²¹ Particolare attenzione è stata dedicata alle disposizioni concernenti le frodi IVA transfrontaliere gravi, uno dei settori maggiormente innovativi della Direttiva PIF. Nonostante il recepimento formale della relativa disciplina, persistono differenze significative nella qualificazione delle condotte, nei criteri di imputazione e nelle soglie di rilevanza penale, con potenziali conseguenze sulla capacità dell'EPPO di individuare e perseguire efficacemente le frodi che coinvolgono più Stati membri. Ulteriori criticità sono state riscontrate in relazione ai reati di corruzione, appropriazione indebita e riciclaggio. Sebbene la maggior parte degli ordinamenti nazionali prevedesse già fattispecie analoghe prima dell'adozione della Direttiva, non sempre le definizioni nazionali coincidono pienamente con quelle europee. La Commissione ha inoltre sottolineato la necessità di garantire un'interpretazione uniforme della nozione di "funzionario pubblico", particolarmente rilevante nei casi che coinvolgono soggetti incaricati della gestione di fondi europei o dell'attuazione di programmi finanziati dall'Unione.

6. Le indagini transnazionali

L'attività dell'EPPO conferma, sin dai primi anni di funzionamento, che la dimensione transnazionale costituisce uno degli elementi strutturali della criminalità lesiva degli interessi finanziari dell'Unione europea; si rendono altrettanto necessarie, pertanto, indagini

²⁰ Commissione europea, *Report on the implementation of Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law*, COM(2021) 536 final, 6 settembre 2021.

²¹ Commissione europea, *Report assessing the extent to which Member States have taken the necessary measures to comply with Directive (EU) 2017/1371*, COM(2022) 466 final, 19 settembre 2022.

transfrontaliere²² in grado di superare i limiti della cooperazione giudiziaria tradizionale. La **terza sessione** della conferenza sarà quindi dedicata alle sfide operative e alla cooperazione nell’ambito delle indagini transnazionali, ivi comprese quelle con paesi terzi.

Come emerge dai dati aggregati nella tabella 1.3., la quota delle indagini con dimensione transfrontaliera rimane sostanzialmente stabile, oscillando tra il 27% e il 29% del totale delle indagini attive; il forte incremento in termini assoluti (da 142 casi nel 2021 a 987 nel 2025) riflette l’aumento generale del numero delle indagini attive (da 515 nel 2021 a 3.602 casi attivi complessivi nel 2025). L’intensificazione della cooperazione interna alla “zona EPPO” è confermata anche dall’aumento delle misure di assistenza assegnate tra Procuratori europei delegati. Questo dato indica che l’EPPO non opera come un semplice meccanismo di coordinamento tra autorità nazionali, ma come un ufficio unico a struttura decentrata, capace di attivare rapidamente strumenti investigativi in più Stati membri partecipanti.

Tabella 1.3. Numero indagini transfrontaliere (con percentuale rispetto al totale) e numero misure di assistenza assegnate (2021–2025)

Anno	Indagini transfrontaliere attive	Quota sul totale delle indagini attive	Misure di assistenza assegnate
2021	142	27,5%	290
2022	316	28,2%	897
2023	545	28%	1097
2024	767	29%	1259
2025	987	27%	1524

Fonte: Relazioni annuali EPPO 2021, 2022, 2023, 2024 e 2025, disponibili al link <https://www.eppo.europa.eu/en/documents>

Con la prima decisione sull’interpretazione del Regolamento EPPO, nel caso G.K. e altri ([C-281/22](#)), la Corte di giustizia dell’Unione europea ha chiarito, nel contesto di un’indagine transnazionale, che, ai sensi degli articoli 31 e 32 del regolamento (UE) 2017/1939, il controllo effettuato in seno allo Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza può vertere solo sugli elementi relativi all’esecuzione di tale misura, e non sugli

²² Articoli 31 e 32, Regolamento EPPO.

elementi relativi alla giustificazione e all'adozione della misura stessa, i quali devono essere sottoposti ad un previo controllo giurisdizionale effettuato nello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso in situazioni di grave ingerenza nei diritti della persona interessata garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

I dati pubblicati da EPPO mostrano inoltre come la cooperazione giudiziaria con paesi terzi o Stati UE non partecipanti sia ormai una componente rilevante dell'attività dell'EPPO (tabella 1.4.).

Particolarmente significativo è anche il numero di casi attivi che presentano collegamenti con Stati membri non partecipanti all'EPPO o con Paesi terzi (tabella 1.5.).

Nel corso del 2025, l'EPPO ha ulteriormente rafforzato la propria capacità operativa nelle indagini transfrontaliere attraverso un significativo ampliamento della propria rete di cooperazione internazionale. In particolare, sono stati conclusi dodici nuovi accordi di lavoro con autorità giudiziarie e istituzionali di rilievo internazionale. Grazie a tali accordi, il numero complessivo dei *working arrangements* in vigore tra l'EPPO e i suoi partner internazionali è pari a ventotto.

Le interlocuzioni interistituzionali con autorità giudiziarie di numerosi Paesi terzi hanno favorito la condivisione di competenze e buone pratiche investigative, contribuendo ad affrontare le difficoltà operative tipiche delle indagini transfrontaliere complesse, con una particolare attenzione al contrasto della criminalità organizzata transnazionale e al recupero dei beni di provenienza illecita. L'azione internazionale dell'EPPO si sviluppa anche attraverso la partecipazione a reti multilaterali specializzate in qualità di soggetto membro o osservatore.

Tabella 1.4. Ordini Europei di Indagine (OEI) e Richieste di assistenza giudiziaria, 2025

Stato non UE	Richieste di assistenza giudiziaria (MLA) 2025	Stato UE non partecipante	Richieste di assistenza giudiziaria (MLA) e Ordini di Indagine Europei (EIOs) 2025
Regno Unito	12	Danimarca	4
Stati Uniti d'America	9	Ungheria	26
Svizzera	7	Irlanda	15
Altri ²³	25	Totale	45
Totale	53		

Fonte: EPPO, Relazione sull'attività internazionale, 2025, disponibile al link <https://www.eppo.europa.eu/en/documents>

Tabella 1.5. Casi attivi collegati¹ a Stati membri non partecipanti o a paesi non appartenenti all'Unione europea al 31 dicembre 2025

Stato/territorio	Casi attivi collegati
Totale Stati membri UE non partecipanti	207
Ungheria	175
Irlanda	18
Danimarca	14
Totale Stato/territorio non UE	192
Regno Unito	29
Cina	21
Svizzera	19
Stati Uniti d'America	14
Turchia	10
Emirati Arabi Uniti	10
Altri ²⁴	89

Fonte: EPPO, Relazione sull'attività internazionale, 2025, disponibile al link <https://www.eppo.europa.eu/en/documents>

²³ Altri 13 Stati con un numero richieste pari o inferiori a 5 ciascuno.

²⁴ Altri 45 Stati o territori, con un numero di indagini attive pari o inferiori a 3 ciascuno.

7. Prospettive future: un ampliamento delle competenze?

Il contesto economico e politico europeo appare profondamente trasformato rispetto a quello esistente nel 2021. L'attuazione del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e la mobilitazione di risorse senza precedenti attraverso il programma NextGenerationEU hanno determinato un significativo incremento delle risorse finanziarie europee esposte a potenziali rischi di frode; inoltre, il mutato scenario geopolitico ha contribuito a ridefinire le priorità strategiche dell'Unione europea. Al tempo stesso, i risultati dell'intensa attività svolta fino ad ora dall'EPPO impongono una riflessione sui margini di consolidamento e miglioramento del sistema. In questo quadro si collocano quindi le riflessioni sul futuro sviluppo della Procura europea. La **quarta sessione** della conferenza sarà incentrata sulle prospettive future della Procura, incluso il possibile ampliamento delle sue competenze.

Conformemente all'articolo 119, paragrafo 1, del regolamento EPPO, nel corso del 2026 la Commissione presenterà una relazione di valutazione riguardante i) l'attuazione e l'impatto del regolamento EPPO, nonché ii) l'efficacia e l'efficienza dell'EPPO e delle sue pratiche di lavoro. La norma prevede anche che la Commissione presenti proposte legislative “se ritiene che sia necessario avere norme aggiuntive o più dettagliate per la costituzione dell'EPPO, per le sue funzioni o per la procedura applicabile alle sue attività, tra cui le indagini transfrontaliere”.

Quanto, in particolare, alle ipotesi di ampliamento delle sue competenze, tale prospettiva trova il proprio fondamento giuridico nell'[articolo 86, paragrafo 4, TFUE](#), che consente al Consiglio europeo di adottare una decisione che modifica il paragrafo 1 allo scopo di estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale, e che modifica di conseguenza il paragrafo 2 per quanto riguarda gli autori di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri e i loro complici, deliberando all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione. L'estensione può riguardare tutti, alcuni o solo uno dei reati gravi che presentano una dimensione transnazionale, con ciò indicando implicitamente i reati di cui

all'[articolo 83, paragrafo 1, del TFUE](#). Un requisito aggiuntivo consiste nel fatto che la competenza dell'EPPO può essere estesa soltanto in relazione a “reati gravi con ripercussioni in più Stati membri”.

Secondo l'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE, le sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale (“eurocrimini”) 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. Tuttavia, in funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio può adottare una decisione che individua altre sfere di criminalità rilevanti, deliberando all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo. Ciò è avvenuto di recente con la Decisione (UE) 2022/2332,²⁵ che ha incluso le «violazioni delle misure restrittive» tra gli eurocrimini.

Ben prima dell'avvio delle attività operative dell'EPPO, nel 2018, la Commissione europea presentò un'iniziativa per l'estensione delle competenze della Procura europea ai reati di terrorismo che interessano più di uno Stato membro ([COM\(2018\) 641 final](#)), nell'ambito della risposta europea globale e rafforzata alle minacce terroristiche.

In quella occasione, la Commissione ebbe peraltro modo di formulare alcune osservazioni di ordine generale rispetto all'applicazione e interpretazione dell'articolo 86, paragrafo 4, del TFUE. Quanto all'unanimità, non si riferirebbe solo agli Stati membri che partecipano all'EPPO, ma include anche tutti gli altri; inoltre, sebbene la procedura semplificata di modifica del trattato non preveda che il Consiglio europeo agisca su proposta della Commissione, ciò non impedisce a quest'ultima di avanzare un'iniziativa. La Commissione osserva poi che, a seguito di una decisione di modifica dell'articolo 86 del TFUE, dovrà presentare una proposta

²⁵ Decisione (UE) 2022/2332 del Consiglio del 28 novembre 2022 relativa al riconoscimento della violazione delle misure restrittive dell'Unione come una sfera di criminalità che risponde ai criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

legislativa per modificare opportunamente il regolamento EPPO. Infine, si rileva che non sarebbe possibile disporre di una geometria variabile all'interno dell'EPPO in grado di consentire agli Stati membri di partecipare a componenti differenti delle sue competenze. Analogamente, gli Stati membri non partecipanti che aderiscano successivamente all'EPPO dovranno partecipare all'organismo nel suo complesso.

Una seconda proposta di ampliamento ha riguardato più di recente la violazione delle [misure sanzionatorie adottate dall'Unione europea](#) adottate nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'Unione europea, al fine di rafforzare i valori fondamentali quali la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani e le libertà fondamentali a livello internazionale. L'articolo 215 del TFUE consente infatti al Consiglio di adottare misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali oppure di adottare misure che prevedono l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, sulla base di una decisione a norma dell'articolo 29 TUE. Gli Stati membri dovrebbero prevedere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive in caso di violazione dei regolamenti del Consiglio sulle misure restrittive dell'Unione. A seguito dell'aggressione russa contro l'Ucraina,²⁶ l'Unione europea ha progressivamente rafforzato il proprio apparato sanzionatorio fino ad inserirne la violazione tra gli eurocrimini di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE²⁷ e, con una successiva Direttiva, sono state introdotte norme minime comuni in materia di definizione dei reati e delle sanzioni in materia di violazione di sanzioni per renderne più facile l'indagine e il perseguimento.²⁸ In questo contesto, nel 2022, era stata quindi presentata la [proposta franco-tedesca](#) affinché le

²⁶ [Regolamento \(UE\) n. 269/2014](#) del Consiglio, del 17 marzo 2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

²⁷ [Decisione \(UE\) 2022/2332](#) del Consiglio del 28 novembre 2022 relativa al riconoscimento della violazione delle misure restrittive dell'Unione come una sfera di criminalità che risponde ai criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

²⁸ [Direttiva \(UE\) 2024/1226](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione e che modifica la direttiva (UE) 2018/1673.

violazioni delle sanzioni non solo vengano sanzionate congiuntamente, ma anche perseguite congiuntamente – tramite la Procura europea.²⁹

Un’ulteriore prospettiva riguarda poi i reati ambientali, che rappresentano una preoccupazione crescente e causano danni significativi all'ambiente, alla salute dei cittadini e all'economia, sia all'interno dell'UE che nel resto del mondo. L'estensione della competenza dell'EPPO ai reati ambientali è stata oggetto di dibattito sia istituzionale che accademico. Va segnalato che il quadro legislativo in materia si è oggi arricchito con la nuova direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente,³⁰ che mira a stabilire norme minime in tutti gli Stati membri dell'Unione europea (Unione) per la definizione dei reati ambientali e l'imposizione di sanzioni al fine di proteggere l'ambiente. Uno dei suoi obiettivi è garantire una migliore applicazione del diritto ambientale dell'Unione, congiuntamente a quello di incrementare l'efficacia della prevenzione e della lotta contro i reati ambientali. La direttiva richiede la collaborazione tra gli Stati membri e con gli organismi dell'Unione quali l'Agenzia dell'Unione europea per la giustizia penale (Eurojust) e la Procura europea nell'ambito delle rispettive competenze giurisdizionali per affrontare efficacemente i reati ambientali transfrontalieri.

Qualunque sia la direzione futura, parallelamente al dibattito sull'eventuale ampliamento delle competenze, occorrerà riflettere sul consolidamento dell'attuale modello istituzionale, sul rafforzamento delle risorse disponibili e sul superamento delle criticità emerse nei primi anni di operatività.

²⁹ Dupond-Moretti, Buschmann, [‘Verstöße gegen EU-Sanktionen im Russlandkontext. Europäische Staatsanwaltschaft muss Strafverfolgung übernehmen’](#) (LTO, 28 novembre 2022); pubblicato in inglese da Le Monde ([“Violations of EU sanctions must be prosecuted by the European Public Prosecutor's Office”](#)).

³⁰ [Direttiva \(UE\) 2024/1203](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE.

In tale contesto, il dibattito sul ruolo e sul futuro dell'EPPO appare destinato a occupare una posizione centrale nell'agenda europea dei prossimi anni.