



Co-funded by  
the European Union



**STEPPO**  
JEAN MONNET  
EUROPEAN UNION  
CENTRE OF EXCELLENCE

# **EPPPO and EU Law**

## **(Jean Monnet Centre of Excellence – EPPONFI)**

***PERCHE' ABBIAMO BISOGNO DELLA  
PROCURA EUROPEA***

***25 Febbraio 2026***



Co-funded by  
the European Union



# «*Gli alberi che sono lenti a crescere portano i frutti migliori*» (Molière)

## Un po' di storia...

Decisione del Consiglio d'Europa n. **70/243** del 22/04/1970: Istituzione del sistema di **risorse proprie**



**Percentuale sul gettito di dazi doganali ed IVA**

Dal 1957 al 1970 le finanze europee erano basate sul sistema di contribuzione degli Stati Membri

Nel 1970 nasce il concetto di tutela finanziaria degli interessi dell'Unione europea



**Interesse finanziario** inteso come **bene giuridico sovranazionale dell'UE**



Co-funded by  
the European Union



# Come si arriva ad EPPPO - 1/3

- ✓ **1989:** l'idea di una Procura Europea si fa spazio tra i vari operatori del diritto (*meeting* di Bruxelles della Direzione generale del Controllo finanziario);
- ✓ **1999:** nasce OLAF (Ufficio europeo per la lotta anti frode) che succede ad UCLAF (1988) a seguito di un grave scandalo corruttivo che coinvolse un membro della Commissione europea e che portò alle dimissioni della stessa e del suo Presidente Santer;
- ✓ **Fine anni '90:** un gruppo di studiosi capitanato da Mireille Delmas-Marty pubblico' uno studio dal titolo evocativo di 'Corpus Juris' → proposta rivoluzionaria di creare un PM europeo quale Organo di protezione degli **interessi finanziari** dell'Unione;
- ✓ **Ottobre 1999** (Consiglio europeo di Tampere sulla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea): nasce l'idea di *Eurojust*;
- ✓ **28 febbraio 2002** (Decisione 2002/187/GAI): viene creato *Eurojust* con l'obiettivo di migliorare il **coordinamento** e la **cooperazione** tra le autorità giudiziarie competenti degli Stati membri al fine di rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità' → Nascita della **cooperazione rafforzata (in senso orizzontale)**.



Co-funded by  
the European Union



## Come si arriva ad EPPPO – 2/3

- ✓ **17 dicembre 2007:** adozione del Trattato di Lisbona (in vigore dal 1° dicembre del 2009) apportante modifiche a: **1)** Trattato sull'UE (il Trattato di Maastricht: passaggio da Trattato CEE a CE); **2)** Trattato di Roma istitutivo della Comunità economica europea del 1957.
- ✓ Con il Trattato di Lisbona si assorbe e si modifica il precedente Trattato di Maastricht Passaggio da Trattato UE → a Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE).



Art. 86 TFUE

Per combattere i reati che ledono gli **interessi finanziari** dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea da *Eurojust* (comma 1);

La Procura europea è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di reati che **ledono** gli **interessi finanziari** dell'Unione (comma 2);



Co-funded by  
the European Union



## Come si arriva ad EPPO – 3/3

- ✓ Il Trattato di Lisbona getta le fondamenta giuridiche per la creazione della Procura Europea quale organo indipendente dell'Unione europea con funzioni di esercizio dell'azione penale sul territorio comunitario;
- ✓ **12 ottobre 2017:** adozione del REG UE 2017/1939 (norma *self executing*) istitutivo di EPPO per attuare una **cooperazione rafforzata (in senso verticale)** finalizzata ad individuare, reprimere e prevenire le frodi in danno dell'UE con successiva incardinazione dei processi davanti alle ordinarie giurisdizioni nazionali degli Stati UE e secondo le rispettive regole processuali;
- ✓ **5 luglio 2017:** emanazione della Direttiva UE 2017/1371 (c.d. Direttiva PIF) in tema di lotta contro la frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, recepita dall'Italia con D.lgs. 75/2020 (e con un anno di ritardo rispetto all'indicato termine del 6 luglio 2019).



Co-funded by  
the European Union



Direttiva "PIF"

Regolamento "EPPO"

I due provvedimenti normativi sono **connessi** in modo indissolubile:

- La **Direttiva** impegna gli Stati ad indicare con chiarezza le fattispecie di reato che devono essere considerate lesive degli interessi finanziari dell'UE, facendo conseguire a tale catalogazione misure sanzionatorie efficaci e proporzionate;
- Il **Regolamento** istituisce l'Ufficio del Procuratore europeo competente ad indagare e reprimere i reati dannosi degli interessi finanziari dell'Unione, come definiti dalla «**Direttiva PIF**».



Co-funded by  
the European Union



## *Perche' si arriva ad EPPPO - 1/3*

Sempre nel **1989** (anno del *meeting* organizzato a Bruxelles) la Direzione generale del Controllo finanziario intraprese iniziative di formazione per le magistrature nazionali ed emerse che:

- ✓ l'applicazione del diritto comunitario nel settore della tutela degli interessi finanziari della Comunita' europea incontrava **ostacoli significativi**, sia **amministrativi** (controllo fondi), che **giudiziari** (sul fronte investigativo);
- ✓ i casi di frode a scapito dei fondi comunitari **non** erano considerati una **priorita'** per i pubblici ministeri nazionali;



Co-funded by  
the European Union



## Perche' si arriva ad EPPPO - 2/3

I motivi di tale ritrosia investigativa erano da rinvenirsi:

- ✓ nella **complessità** della legislazione europea;
- ✓ nella **mancaanza** di assistenza tecnica specializzata da parte dei servizi nazionali responsabili della gestione e del controllo dei fondi europei;
- ✓ nella **difficolta' di cooperare** con i colleghi di altri Stati membri in caso di frodi transnazionali;
- ✓ In una visione **vaga ed indeterminata** (quasi lontana) di che cosa fosse «Bruxelles»;
- ✓ nell'enorme **difficolta'** ad indagare su casi di frode comunitaria;
- ✓ nel **basso interesse** sociale;
- ✓ nel **tempo eccessivo** necessario ad istruire i casi fraudolenti;
- ✓ nella **bassa probabilità** di condurre a termine le indagini con un'alta probabilità di insuccesso processuale;



Il denaro europeo veniva considerato come *res nullius* e non come *res omnium*



Co-funded by  
the European Union



## *Perche' si arriva ad EPPO – 3/3*

D'altro canto gli addetti ai lavori si rendevano perfettamente conto dell'importanza del bilancio europeo ed in particolare che la sua tutela richiedeva un **cambio di passo** per assicurargli una protezione adeguata in rapporto alle caratteristiche specifiche e specializzate della **criminalita' organizzata** che colpiva i fondi comunitari.



Co-funded by  
the European Union



# La logica criminale 1/2

**9 Novembre 1989:** caduta del muro di Berlino → Si segnalano **due intercettazioni:**

- ✓ La **prima** tra un boss di Cosa nostra ed un affiliato: **boss:** –*“Compra!* **affiliato:** –*“Ma che cosa? Qui non c’è proprio niente. Nessun ristorante, nessun negozio. E’ un deserto!* **boss:** –*“Compra e basta, il resto lo facciamo noi!”;*
- ✓ La **seconda** tra un boss della ‘ndrangheta ed un suo luogotenente berlinese: **boss:** – *“Devi comprare tutto, tutto, tutto, compra discoteche, bar, pizzerie, tutto, tutto, tutto!!!”*

**Rapporto EPPO 2023:** un collaboratore di giustizia ha dichiarato che diversi gruppi criminali *“almeno dal 2017”* considerano le frodi IVA e quelle legate ai fondi UE *“un settore pulito”* rispetto alla droga. In particolare, i gruppi criminali ritengono che la frode in ambito IVA sia un facile obiettivo *«perché non si rischia nulla, basta reperire un contabile, un buon avvocato e qualcuno che sappia parlare e si possono ottenere grandi guadagni».*



Co-funded by  
the European Union



# La logica criminale 2/2

**SINTESI DELLA LOGICA CRIMINALE** → Le organizzazioni criminali:

- ✓ Agiscono in pieno stile imprenditoriale → massimizzazione dei profitti in rapporto ai costi;
- ✓ Non hanno vincoli;
- ✓ Non hanno limiti territoriali;
- ✓ Prendono decisioni in modo istantaneo;
- ✓ Agiscono in modo unitario;
- ✓ Godono di una sostanziale immunità sociale, non essendoci vittime evidenti dei reati EPPO che potrebbero dare impulso all'azione penale;
- ✓ Godono, di conseguenza, di un tasso di individuazione piuttosto basso delle proprie condotte criminose.

# EPPPO – Le sue caratteristiche...

**SINTESI DELLA LOGICA LEGALE EUROPEA** → In questo contesto la Procura europea:

1. Costituisce la luce di speranza per la tutela degli interessi finanziari dell'UE;
2. Rappresenta un modello d'integrazione nel settore della giustizia;
3. E' un ufficio rivoluzionario nel contesto dell'architettura istituzionale giudiziaria europea ed agisce in modo unitario: **A)** e' la prima istituzione giudiziaria con poteri giurisdizionali diretti, non solo a livello centrale, ma anche sul singolo territorio dei 24 Stati membri aderenti alla Procura europea (ad es. un PED distaccato a Roma ha competenza territoriale da Bolzano ad Enna, senza dover seguire le regole processuali interne – Art. 8 c.p.p.); **B)** agisce in modo unitario e trasversale a tutti gli Stati membri;
4. Ha scisso i concetti di azione e giurisdizione.

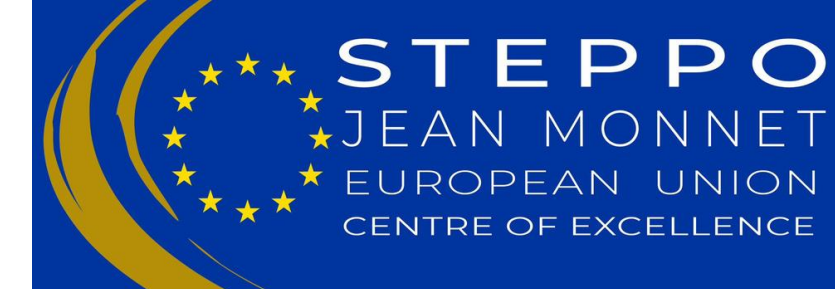
# EPPO – Le sue caratteristiche 1/4

**EPPO COME LUCE DI SPERANZA** → Interesse finanziario/Bilancio UE:

- ✓ Il ruolo di EPPO e' focalizzato in maniera prioritaria sull'indagare e portare a giudizio i reati che **danneggiano** il bilancio dell'UE → Questione (apparentemente) molto tecnica;
- ✓ Scopo del bilancio UE → l'UE distribuisce soldi attraverso vari sistemi e canali all'interno ed all'esterno dell'Unione → Unico modo di **perseguimento** delle proprie politiche;
- ✓ L'UE non ha poteri esecutivi → L'UE agisce **finanziando** con la conseguenza che **tutelare** il bilancio significa **tutelare** le ragioni d'essere dell'UE → settore vitale per l'UE;
- ✓ **Tutelare** il bilancio equivale a **tutelare** l'UE → **Attentare** al bilancio significa **uccidere** l'UE.



Co-funded by  
the European Union



# EPPO come tutela del Bilancio UE

**EPPO E TUTELA DEL BILANCIO** → Reati che diminuiscono le entrate (due settori rilevanti):


- ✓ Frodi **doganali** → la tariffa doganale che viene pagata quando si importano merci nello spazio dell'UE va integralmente al bilancio dell'Unione (salvo una piccola parte);
- ✓ Frodi **IVA** → una piccola parte del gettito IVA va al bilancio dell'Unione;

**EPPO E TUTELA DEL BILANCIO** → Reati di frode alle spese ed ai fondi unionali (Fondi PNRR);  
entrambe le ipotesi:

- ✓ **ledono** significativamente il Bilancio UE ed il concreto svolgimento delle proprie politiche;
- ✓ sono interamente gestite dalla **criminalità organizzata**;
- ✓ danno vita ad ulteriori **reati satelliti** (riciclaggio);
- ✓ danno vita a **nuove attività' criminali** (logica imprenditoriale criminale);
- ✓ **alterano** la leale concorrenza.

# EPPPO come tutela dell'UE

In questa prospettiva EPPPO e' visto come una luce di speranza per **arginare** ogni frode lesiva di un **interesse finanziario** dell'Unione che, sostanzialmente, rappresenta un **attentato al bilancio** dell'Unione Europea, ma anche allo **stato di diritto sovranazionale** dell'Unione stessa che, in carenza di una propria autonomia finanziaria, potrebbe vedere minate in radice le proprie prerogative e competenze

Valeri  fondanti sanciti dal Trattato UE:

- ✓ Uguaglianza
- ✓ Non discriminazione
- ✓ Benessere

 Le frodi e la corruzione sono cause di detrimento dei diritti.



Co-funded by  
the European Union



# EPPO – Le sue caratteristiche 2/4

**EPPO COME MODELLO DI INTEGRAZIONE GIUDIZIARIA EUROPEA** → La Procura europea ha realizzato il passaggio dal concetto di assimilazione e armonizzazione delle legislazioni nazionali al concetto di **unificazione del diritto penale (sostanziale)**

↓  
**creando uno spazio giudiziario europeo per:**

1. garantire, attraverso un sistema giudiziario comune, sicurezza all'Europa;
2. creare un sistema autosufficiente di integrazione verticale della giustizia penale.

**Ulteriori steps:** esigenza di armonizzazione tra gli ordinamenti (lato processuale).

**EPPO COME MODELLO DI INTEGRAZIONE SOCIALE EUROPEA** → la visione trasversale di EPPO da parte dei singoli PED ha fatto sì che le varie Autorità nazionali prendessero contezza di fenomeni criminali non attenzionati in precedenza (approcci diversi dei vari Stati membri).

# EPPO – Le sue caratteristiche 3/4

**EPPO COME UFFICIO RIVOLUZIONARIO (SU BASE ITALIANA)** → La Procura europea ha una struttura avveniristica:

✓ È ibrida → ha una **parte centrale**  
→ ha una **parte decentrata**

La **parte centrale** (un Ufficio centrale) con sede a Lussemburgo dove siede un rappresentante per ciascun Stato Membro partecipante ad EPPO (controllo e coordinamento);

La **parte decentrata** è rappresentata dai PED che agiscono sui rispettivi territori nazionali di competenza (competenza verticale piena) per indagini che riguardano l'intero territorio europeo (competenza unionale o trasversale piena);

→  
(segue)

# EPPO – Le sue caratteristiche 3/4

**EPPO COME UFFICIO RIVOLUZIONARIO (SU BASE ITALIANA)** → La Procura europea, di conseguenza, e':

✓ La prima istituzione giudiziaria con **poteri giurisdizionali diretti** non solo a **livello centrale**, ma anche nei **24 Stati membri** aderenti ad EPPO nella logica della cooperazione rafforzata;

**Differenza con Eurojust?** Eppo e' una Procura a tutti gli effetti, *Eurojust* e' un'Agenzia di coordinamento giudiziario.

✓ EPPO e' **indipendente (primo merito italiano in fase di negoziazione)**: il valore dell'indipendenza non e' scontato nel panorama europeo → vi sono numerosissimi Stati con strutture di Procura non indipendenti e che riferiscono al potere esecutivo ed assumono linee guida dall'esecutivo;

✓ La Procura europea ha adottato la linea italiana (ma anche portoghese) → *(segue)*

# EPPO – Le sue caratteristiche 3/4

**EPPO COME UFFICIO RIVOLUZIONARIO (SU BASE ITALIANA)** → La Procura europea, sempre su spinta italiana in sede negoziale, ha assunto i connotati di:

✓ Un sistema investigativo e processuale in cui il P.M. e' incaricato del coordinamento dell'indagine dal **momento di iscrizione del procedimento sino alla definizione dello stesso** → Modello non scontato: molti Stati hanno ancora la figura di un Giudice istruttore molto invasivo (ad es. la Francia con il *juge d'instruction* a cui spetta l'istruttoria del processo ed il *magistrat du parquet* a cui spetta l'esercizio dell'azione penale);

↓  
Procura Europea ha seguito la logica processuale italiana in cui il PM fa le scelte investigative, fa le scelte operative ed esercita l'azione penale in modo indipendente.

→  
(segue)

# EPPO – Le sue caratteristiche 3/4

**EPPO COME UFFICIO RIVOLUZIONARIO:** Ultimo dato rivoluzionario  **unitarietà di EPPO.**

La sua struttura, centrale e decentrata, con:

- L'Ufficio centrale con i propri Magistrati;
- I PED operanti nei singoli Stati membri;

Appartenenti ad una medesima istituzione sottratta al controllo delle Autorità nazionali (no al doppio cappello)  risponde ad una logica interna di unitarietà di azione dell'Ufficio.

  
Vantaggi operativi investigativi straordinari

Questa metodologia di lavoro:

- ✓ abbandona la **vecchia logica** della cooperazione e del coordinamento tra le varie Autorità;  (segue)

# EPPPO – Le sue caratteristiche 3/4

✓ Consente di avere una visione dei fenomeni criminali completamente diversa rispetto a quella nazionale (visione trasversale);

In Italia il concetto di unitarietà e' rafforzato → La Procura europea agisce come un unico Ufficio nazionale in cui i Procuratori hanno legittimazione ad agire e ad esercitare l'azione penale davanti a qualsiasi giudice nazionale → Ricaduta positiva: visione d'insieme assolutamente sconosciuta agli Uffici nazionali con un ulteriore effetto positivo consequenziale:

✓ Cambio di mentalità e di logica dei PED provenienti da Stati Membri in cui determinati fenomeni criminali sono meno percepiti in ragione di una minore sensibilità alla dinamica criminale → diversa capacità percettiva del fenomeno criminoso.

# EPPO – Le sue caratteristiche 4/4

**EPPO E LA SCISSIONE TRA AZIONE E GIURISDIZIONE** → La Procura europea si distingue  
innovativamente anche per → avere scisso azione e giurisdizione

↓  
affidando la prima ad un Procuratore comunitario e lasciando la seconda ai giudici nazionali

Nell'idea originaria (quella del *Corpus Juris*) si prevedeva, al fine di evitare attriti, il sistema del  
c..d. «doppio cappello» → i P.M. avrebbero operato sia in veste europea, sia come organi  
titolari della funzione dell'Accusa all'interno dei singoli sistemi nazionali.



Co-funded by  
the European Union



## SCAMBIO MERCI LEGALE

- ✓ **Società tedesca** vende a 1.000 senza IVA a Società italiana;
- ✓ Società italiana commercializza il prodotto a 1.100 + IVA (242) all'utente finale che acquista a 1.342;
- ✓ Incasso per l'erario: 242.

## FRODE CAROSELLO

- ✓ **Società tedesca** vende a 1.000 senza IVA a **Cartiera italiana** (incasso 0 per l'Erario);
- ✓ **Cartiera italiana** vende a Società italiana a 850 + IVA (187);
- ✓ Società italiana commercializza il prodotto all'utente finale a 950 + IVA (209);
- ✓ L'utente finale paga 1.159;
- ✓ Incasso per l'erario: 22 (209-187);
- ✓ Danno per l'Erario: 220.



Co-funded by  
the European Union



# I numeri in gioco... (Rapporto 2023)

**Dati alla mano (Rapporto EPPO 2023)** → i numeri sono importanti:

- ✓ 2.494 segnalazioni di reato da soggetti privati (22% in più del 2022);
- ✓ 1.562 segnalazioni di reato da parte delle A.G. nazionali su frodi in danno dell'UE (24% in più del 2022);
- ✓ Trattazione di complessive 4.187 segnalazioni di reato (26% in più del 2022);
- ✓ A fine 2023 EPPO contava 1.371 indagini aperte (58% in più del 2022) raggiungendo un totale di 1.927 indagini attive → con un danno complessivo stimato di 19.2 MLD di euro;
- ✓ Il 59% del danno stimato deriva da frodi in materia di IVA (11.3 MLD di euro);
- ✓ 200 indagini hanno riguardato i finanziamenti Next.Gen.EU (danno stimato 1.8 MLD di euro);
- ✓ Emissione di provvedimenti di congelamento per 1.5 MLD di euro.



Co-funded by  
the European Union



# I numeri in gioco... (Rapporto 2024)

**Dati alla mano (Rapporto EPPO 2023)** → i numeri sono importanti:

- ✓ 4.623 segnalazioni di reato da soggetti privati (85% in più del 2023);
- ✓ 1.760 segnalazioni di reato da parte delle A.G. nazionali su frodi in danno dell'UE (12% in più del 2023);
- ✓ Trattazione di complessive 6.547 segnalazioni di reato (56% in più del 2023);
- ✓ A fine 2024 EPPO contava 1.504 indagini aperte (10% in più del 2023) raggiungendo un totale di 2.666 indagini attive → con un danno complessivo stimato di 24.8 MLD di euro;
- ✓ Il 53% del danno stimato deriva da frodi in materia di IVA 13,15 MLD di euro;
- ✓ 311 indagini hanno riguardato i finanziamenti Next.Gen.EU (danno stimato 2.8 MLD di euro);
- ✓ Emissione di provvedimenti di congelamento per 2,42 MLD di euro.

# Alcune indagini in pillole...

**Resilient Crime (Criminalità resiliente)** → Ufficio EPPO Venezia:

- ✓ Indagine internazionale su larga scala (Italia, Austria, Romania, Slovacchia);
- ✓ Emissione di decine di sequestri ed esecuzione di perquisizioni;
- ✓ Irrogazione di misure cautelari;
- ✓ Organizzazione criminale che – nella prospettazione accusatoria di EPPO – otteneva ingenti contributi a fondo perduto per la digitalizzazione da parte del PNRR, costituente parte del dispositivo RRF (Recovery and Resilience Facility, principale strumento finanziario del Programma NextGeneration EU);
- ✓ I fondi illecitamente ottenuti venivano poi trasferiti su conti bancari austriaci, romeni e slovacchi (riciclaggio).

# Alcune indagini in pillole...

**Moby Dick (Frode IVA)** → Uffici EPPO di Milano e di Palermo:

- ✓ Indagine internazionale su larga scala (Bulgaria, Cechia, Cipro, Croazia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Slovacchia e Spagna);
- ✓ 195 persone indagate e coinvolgimento di oltre 400 aziende;
- ✓ Emissione di provvedimento di congelamento di oltre 520 milioni di euro;
- ✓ 129 conti bancari, 192 beni immobili e 44 automobili ed imbarcazioni di lusso «congelati» in Italia;
- ✓ Organizzazione criminale che – nella prospettiva accusatoria di EPPO – attuava le classiche frodi carosello IVA in modo molto sofisticato: **1)** venivano costituite società in Italia ed in altri Stati Membri (oltre che in Paesi terzi); **2)** I prodotti (per lo più dispositivi elettronici) venivano commercializzati attraverso una catena di operatori fiscalmente

# Alcune indagini in pillole...

## Indagine Francia (Frode doganale su prodotti sanitari) → Ufficio EPPO Parigi

- ✓ Indagine avviata dalle Autorità Doganali Francesi del Porto di Le Havre;
- ✓ Impresa francese, facente parte di una Multinazionale, che presentava false dichiarazioni doganali al fine di ottenere vantaggi finanziari e fiscali su prodotti di igiene importati da Paesi terzi (Thailandia ed Indonesia), ma che venivano dolosamente classificati sulla base della tariffa doganale UE;
- ✓ Società condannata all'ammenda di 150.000 euro con definizione del processo nelle forme del patteggiamento.



Co-funded by  
the European Union



## LOGICA CRIMINALE

- ✓ Mentalità imprenditoriale;
- ✓ Nessun vincolo;
- ✓ Nessun limite territoriale;
- ✓ Istantaneità nell'adozione delle decisioni;
- ✓ Unitarietà dell'azione illegale;
- ✓ Sostanziale immunità sociale;
- ✓ Basso tasso d'individuazione delle condotte criminose.

## LOGICA LEGALE (EPPO)

- ✓ Approccio snello alle indagini;
- ✓ Minori vincoli rispetto ai modelli tradizionali;
- ✓ Nessun limite territoriale;
- ✓ Velocità nell'assunzione delle decisioni;
- ✓ Unitarietà nell'azione legale;
- ✓ Sostanziale ed effettivo riconoscimento istituzionale e sociale;
- ✓ Alto tasso di individuazione delle condotte criminose.



Co-funded by  
the European Union



**E** Energia

**P** Proattività'

**P** Potere investigativo

**O** Organizzazione



Co-funded by  
the European Union



GRAZIE PER L'ATTENZIONE

(E PER LA PAZIENZA!!!)

*Avv. Claudio Palazzoni*