Parlamento europeo
2024-2029

Commissione giuridica
Il Presidente

17.10.2025

On. Javier Zarzalejos
Presidente
Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni
BRUXELLES

Oggetto: Parere sulla base giuridica sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul rafforzamento della cooperazione di polizia nel settore della prevenzione e dell'accertamento del traffico di migranti e della tratta di esseri umani e delle relative indagini, e sul potenziamento del sostegno di Europol alla prevenzione e alla lotta contro tali reati, e che modifica il regolamento (UE) 2016/794 (COM(2023)0754 – C9-0431/2023 – 2023/0438(COD))

Signor Presidente,

Con lettera ricevuta il 12 settembre 2025, Lei ha chiesto, in qualità di presidente della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), alla commissione giuridica (JURI), a norma dell'articolo 41, paragrafo 2, del regolamento, di fornire un parere sull'adeguatezza della base giuridica della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul rafforzamento della cooperazione di polizia nel settore della prevenzione e dell'accertamento del traffico di migranti e della tratta di esseri umani e delle relative indagini, e sul potenziamento del sostegno di Europol alla prevenzione e alla lotta contro tali reati, e che modifica il regolamento (UE) 2016/794 (2023/0438 (COD)) ("proposta di regolamento").

La commissione giuridica (JURI) ha esaminato la questione nella riunione del 13 ottobre 2025.

I – Contesto

La commissione LIBE ha avviato negoziati interistituzionali sulla proposta di regolamento.

Inizialmente la proposta di regolamento comprendeva, in primo luogo, un nuovo "regolamento autonomo" per istituire, tra l'altro, il Centro europeo contro il traffico di

migranti e, in secondo luogo, individuare modifiche mirate dell'attuale mandato di Europol (regolamento (UE) 2016/794[1], di seguito "regolamento Europol"). La proposta di regolamento si fondava sull'articolo 2, sull'articolo 85, paragrafo 1, sull'articolo 87, paragrafo 2, e sull'articolo 88, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). La commissione LIBE non ha modificato la base giuridica proposta dalla Commissione.

Nei rispettivi mandati per i negoziati interistituzionali, sia il Parlamento che il Consiglio hanno scelto di limitare l'ambito di applicazione della proposta di regolamento alle modifiche dell'attuale mandato di Europol, lasciando però invariata la base giuridica. Tale limitazione dell'obiettivo e del contenuto della proposta di regolamento è stata successivamente concordata in via provvisoria nel corso dei negoziati interistituzionali. È apparso di conseguenza necessario adeguare la base giuridica e fondare l'atto unicamente sull'articolo 88, paragrafo 2, TFUE, eliminando pertanto l'articolo 85, paragrafo 1 e l'articolo 87, paragrafo 2, TFUE.

A norma dell'articolo 41, paragrafo 2, la commissione LIBE chiede pertanto alla commissione JURI di esprimere il proprio parere sull'adeguatezza della base giuridica così modificata.

II – Pertinenti articoli del trattato

Il capo 4 ("Cooperazione giudiziaria in materia penale") del titolo V della parte terza del TFUE recita, tra l'altro (grassetto aggiunto):

Articolo 85
(ex articolo 31 TUE)

1. Eurojust ha il compito di sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale contro la criminalità grave, che interessa due o più Stati membri o che richiede un'azione penale su basi comuni, sulla scorta delle operazioni effettuate e delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri e da Europol.

In questo contesto il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Eurojust. Tali compiti possono comprendere:

a) l'avvio di indagini penali, nonché la proposta di avvio di azioni penali esercitate dalle autorità nazionali competenti, in particolare quelle relative a reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;

b) il coordinamento di indagini ed azioni penali di cui alla lettera a);

c) il potenziamento della cooperazione giudiziaria, anche attraverso la composizione

[1] Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI (GU L 135 del 24.5.2016, pag. 53).

dei conflitti di competenza e tramite una stretta cooperazione con la Rete giudiziaria europea.

Tali regolamenti fissano inoltre le modalità per associare il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali alla valutazione delle attività di Eurojust.

(...)

Il capo 5 ("Cooperazione di polizia") del titolo V della parte terza del TFUE recita, tra l'altro (grassetto aggiunto):

Articolo 87
(ex articolo 30 TUE)

1. *L'Unione sviluppa una cooperazione di polizia che associa tutte le autorità competenti degli Stati membri, compresi i servizi di polizia, i servizi delle dogane e altri servizi incaricati dell'applicazione della legge specializzati nel settore della prevenzione o dell'individuazione dei reati e delle relative indagini.*

2. ***Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure riguardanti:***

   a) la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle pertinenti informazioni;

   b) un sostegno alla formazione del personale e la cooperazione relativa allo scambio di personale, alle attrezzature e alla ricerca in campo criminologico;

   c) le tecniche investigative comuni ai fini dell'individuazione di forme gravi di criminalità organizzata.

(...)

Articolo 88
(ex articolo 30 TUE)

1. *Europol ha il compito di sostenere e potenziare l'azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri e la reciproca collaborazione nella prevenzione e lotta contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione.*

2. ***Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Europol. Tali compiti possono comprendere:***

   a) la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle informazioni trasmesse, in particolare dalle autorità degli Stati membri o di paesi o organismi terzi;

b) il coordinamento, l'organizzazione e lo svolgimento di indagini e di azioni operative, condotte congiuntamente con le autorità competenti degli Stati membri o nel quadro di squadre investigative comuni, eventualmente in collegamento con Eurojust.

Tali regolamenti fissano inoltre le modalità di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo, controllo cui sono associati i parlamenti nazionali.

3. Qualsiasi azione operativa di Europol deve essere condotta in collegamento e d'intesa con le autorità dello Stato membro o degli Stati membri di cui interessa il territorio. L'applicazione di misure coercitive è di competenza esclusiva delle pertinenti autorità nazionali.

III - Giurisprudenza della CGUE in merito alla scelta della base giuridica

Per tradizione, la Corte di giustizia ritiene che la questione della base giuridica appropriata rivesta un'importanza di natura costituzionale, garantendo il rispetto del principio delle competenze di attribuzione (articolo 5 del trattato sull'Unione europea) e determinando la natura e la portata della competenza dell'Unione[2].

Secondo una giurisprudenza consolidata, la base giuridica di un atto dell'Unione non dipende dal convincimento di un'istituzione circa lo scopo perseguito, ma deve essere determinata secondo criteri oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano in particolare lo scopo e il contenuto dell'atto[3].

Se l'esame di un atto dimostra che esso persegue una duplice finalità o che ha una doppia componente e se una di queste è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, tale atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o componente principale o preponderante[4]. Solo in via eccezionale, ove sia provato che l'atto persegue contemporaneamente più obiettivi, intrinsecamente legati, senza che uno di essi assuma importanza secondaria e indiretta rispetto all'altro, tale atto potrà fondarsi sulle varie basi giuridiche di pertinenza[5]. Tale eventualità, tuttavia, è possibile soltanto se le procedure di cui alle rispettive basi giuridiche non sono incompatibili con il diritto del Parlamento europeo e non lo pregiudicano[6].

IV – Finalità e contenuto della proposta di regolamento

Come enunciato dalla Commissione, la proposta di regolamento mirava a rafforzare il ruolo di Europol nella lotta contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, così come il ruolo

---

[2] P*arere 2/00 ("protocollo di Cartagena")*, ECLI:EU:C:2001:664, punto 5.
[3] Causa C-300/89, *Commissione/Consiglio* ("Biossido di titanio"), ECLI:EU:C:1991:244, punto 10.
[4] Ibid., punto 30, e causa C-137/12, *Commissione/Consiglio*, ECLI:EU:C:2013:675, punto 53 e giurisprudenza ivi citata.
[5] Causa C-300/89, punti 13 e 17; causa C-42/97, *Parlamento/Consiglio*, ECLI:EU:C:1999:81, punto 38; parere 2/00, punto 23; causa C-94/03, *Commissione/Consiglio* ("Convenzione di Rotterdam"), ECLI:EU:C:2006:2 e causa C-178/03, *Commissione/Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2006:4, punti 36 e 43.
[6] Causa C-300/89, punti da 17 a 25; causa C-268/94, *Portogallo/Consiglio*, ECLI:EU:C:1996:461.

del Centro europeo contro il traffico di migranti, e a rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri ed Europol per prevenire e combattere il traffico di migranti e la tratta di esseri umani.

Al fine di conseguire tali obiettivi, la Commissione ha proposto di stabilire norme riguardanti: (a) l'istituzione di un Centro europeo contro il traffico di migranti nell'ambito di Europol e di un quadro di governance per regolamentarne e sostenerne le attività ("Centro"); (b) il rafforzamento della cooperazione e il coordinamento tra gli Stati membri, Europol e le altre agenzie dell'Unione; (c) l'intensificazione dello scambio di informazioni tra gli Stati membri e con Europol; (d) la fornitura a Europol degli strumenti necessari per sostenere e rafforzare le azioni delle autorità competenti degli Stati membri e la loro cooperazione nella prevenzione e nella lotta contro i reati che rientrano nell'ambito degli obiettivi di Europol; (e) il rafforzamento della cooperazione tra Europol e i paesi terzi.

A tal fine, la proposta di regolamento era inizialmente composta, da un lato, da un "regolamento autonomo" volto a istituire il Centro all'interno di Europol e a stabilire norme dettagliate riguardanti la sua composizione e i suoi compiti, nonché disposizioni sulla condivisione delle informazioni e sui servizi nazionali specializzati per prevenire e combattere il traffico di migranti e la tratta di esseri umani. Dall'altro, conteneva modifiche al regolamento Europol.

Nel corso dei negoziati interistituzionali è stato convenuto, in linea con i rispettivi mandati del Parlamento e del Consiglio, di sopprimere le parti della proposta di regolamento volte a creare un "regolamento autonomo" e di trasformarlo semplicemente in un atto di modifica del regolamento Europol.

La proposta di regolamento, quale modificata dai colegislatori, riguarda pertanto esclusivamente la struttura, il funzionamento, il campo d'azione e i compiti di Europol. Gli obiettivi principali della proposta di regolamento, modificati e concordati in via provvisoria dai colegislatori, sono ora i seguenti: potenziare Europol al fine di rafforzare la risposta delle autorità di contrasto al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani, per rafforzare il ruolo di Europol quale polo dell'Unione di informazione sulla criminalità e prestatore di servizi, in particolare fornendo una rete sicura per lo scambio di dati, come l'applicazione di rete sicura per lo scambio di informazioni, per garantire che gli Stati membri scambino informazioni con Europol e per chiarire che gli obiettivi di Europol riguardano espressamente anche le violazioni delle misure restrittive dell'Unione.

V – Analisi

Da quanto precede e dall'esame dei considerando e dalla parte dispositiva della proposta di regolamento, come concordato in via provvisoria dai colegislatori, risulta che esso è la portata è stata ridotta per contenere effettivamente solo modifiche del regolamento Europol. Il suo scopo e il suo contenuto riguardano quindi solo la struttura, il funzionamento, il campo d'azione e i compiti di Europol.

A norma dell'articolo 88, paragrafo 2, TFUE, il Parlamento e il Consiglio determinano la struttura, il funzionamento, il campo d'azione e i compiti di Europol mediante regolamenti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria.

In linea con la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia di cui sopra, la misura deve pertanto fondarsi su un'unica base giuridica, ossia quella richiesta dalla sua finalità o componente principale.

VI – Conclusioni e raccomandazione

Nella riunione del 13 ottobre 2025 la commissione giuridica ha pertanto deciso all'unanimità (con 25 voti favorevoli)[7] di raccomandare alla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni che l'articolo 88, paragrafo 2, TFUE sia l'unica base giuridica appropriata per la proposta di regolamento, quale modificata e concordata in via provvisoria dai colegislatori durante i negoziati interistituzionali.

Voglia gradire, signor Presidente, i sensi della mia più profonda stima.

(f.to) Ilhan Kyuchyuk

[7] Erano presenti al momento della votazione finale: Ilhan Kyuchyuk (presidente), Marion Walsmann (vicepresidente), Mario Mantovani (vicepresidente), Lara Wolters (vicepresidente), Maravillas Abadía Jover, Tobiasz Bocheński, Pascal Canfin, José Cepeda, Henrik Dahl, Ton Diepeveen, Sebastian Everding (in sostituzione di Mario Furore a norma dell'articolo 216, paragrafo 7, del regolamento), Enikő Győri (in sostituzione di Juan Carlos Girauta Vidal a norma dell'articolo 216, paragrafo 7, del regolamento), Mary Khan, Ana Catarina Mendes (in sostituzione di Victor Negrescu a norma dell'articolo 216, paragrafo 7, del regolamento), Javier Moreno Sánchez (in sostituzione di Krzysztof Śmiszek a norma dell'articolo 216, paragrafo 7, del regolamento), Angelika Niebler, Pascale Piera, Kira Marie Peter-Hansen, René Repasi, Tomas Tobé, Axel Voss, Adrián Vázquez Lázara, Jörgen Warborn, Maciej Wąsik (in sostituzione di Dominik Tarczyński a norma dell'articolo 216, paragrafo 7, del regolamento), Michał Wawrykiewicz, Dainius Žalimas.