

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. XVIII-bis  
n. 20

## RISOLUZIONE DELLA 4<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

(Relatore SATTA)

*approvata nella seduta del 3 aprile 2024*

SULLA

**PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO  
E DEL CONSIGLIO CHE STABILISCE REQUISITI ARMONIZZATI  
NEL MERCATO INTERNO SULLA TRASPARENZA DELLA RAPPRESENTANZA  
D'INTERESSI ESERCITATA PER CONTO DI PAESI TERZI E CHE MODIFICA  
LA DIRETTIVA (UE) 2019/1937 (COM(2023) 637 DEFINITIVO)**

*ai sensi dell'articolo 144, commi 1-bis e 6, del Regolamento*

**Comunicata alla Presidenza il 4 aprile 2024**

La Commissione,

esaminata la proposta di regolamento (COM(2023) 637), che stabilisce requisiti armonizzati tra gli Stati membri, per la trasparenza della rappresentanza di interessi (*lobbying*) esercitata per conto di Paesi terzi, migliorando la conoscenza della portata e delle tendenze relative a tali attività, e dell'identità dei soggetti richiedenti;

ricordato che l'iniziativa fa parte del pacchetto per la « difesa della democrazia » in Europa, presentato il 12 dicembre 2023, in vista delle elezioni europee del 2024, che comprende anche la raccomandazione (UE) 2023/2829 della Commissione, « relativa a processi elettorali inclusivi e resilienti nell'Unione e al rafforzamento della natura europea e dell'efficienza nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo », e la raccomandazione (UE) 2023/2836 della Commissione, « sulla promozione del coinvolgimento e della partecipazione effettiva dei cittadini e delle organizzazioni della società civile ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche », oltre alla comunicazione COM(2023) 630 della Commissione europea, del 12 dicembre 2023, « sulla difesa della democrazia »;

considerato che l'attività di rappresentanza d'interessi è utilizzata in misura crescente dai governi, in aggiunta all'attività diplomatica formale, per promuovere i propri obiettivi strategici. L'attività di rappresentanza d'interessi nell'Unione europea è in aumento, anche in seguito alla guerra della Russia contro l'Ucraina e le divergenze normative tra gli Stati membri determinano condizioni di disparità e maggiori costi di conformità per i soggetti che intendono svolgere attività di *lobbying* a livello transfrontaliero. Tale situazione rappresenta un'opportunità per taluni soggetti di Paesi terzi di eludere i requisiti di trasparenza esistenti in taluni Stati membri e di influenzare in modo occulto il processo decisionale e i processi democratici nell'Unione, utilizzandola come canale di ingerenza nelle democrazie dell'Unione, per plasmare l'opinione pubblica e influenzare le scelte politiche, con ripercussioni negative sulla vita politica degli Stati membri e dell'Unione nel suo complesso;

condivisa la rilevanza politica dell'iniziativa, volta ad incidere in ultima istanza sul corretto funzionamento della democrazia in Europa e sul rapporto tra l'Unione e i suoi cittadini, anche in vista delle prossime elezioni del Parlamento europeo e dell'avvio di un nuovo ciclo istituzionale europeo, assicurando ai soggetti che svolgono attività di rappresentanza d'interessi per conto di Paesi terzi nel mercato interno, di poterlo fare in un contesto giuridico armonizzato, trasparente e maggiormente prevedibile, a beneficio di tutti i soggetti

coinvolti, dei decisori interessati e dei cittadini, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e dei principi e dei valori democratici;

rilevato che la difesa della democrazia nell'Unione rientra tra i valori sanciti all'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE) e che le misure a rafforzamento della trasparenza in tale ambito poggiano sugli articoli 1, secondo comma, e 10, paragrafo 3, dello stesso TUE;

tenuto conto della relazione del Governo, trasmessa ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234 del 2012, nonché dei pareri motivati espressi dai Parlamenti di Ungheria e di Irlanda, e del documento approvato il 13 marzo 2024 dalla XIV Commissione permanente della Camera dei deputati italiana,

ritiene che il principio di sussidiarietà sia rispettato in quanto solo un intervento a livello di Unione consente di superare le divergenze tra le regolamentazioni nazionali, che rischiano di compromettere il mercato interno dell'attività di rappresentanza d'interessi per conto di Paesi terzi, creando condizioni di disparità e costi aggiuntivi per i soggetti che intendono svolgere tale attività a livello transfrontaliero, nonché fenomeni di arbitraggio regolamentare per eludere gli obblighi di trasparenza più stringenti, vigenti negli Stati membri;

ritiene, inoltre, che anche il principio di proporzionalità sia rispettato, in quanto la proposta impone requisiti di trasparenza limitati (requisiti di informazione, di conservazione della documentazione e di accesso al pubblico) e unicamente ai soggetti che svolgono servizi di rappresentanza d'interessi per conto di Paesi terzi. In tal modo, la proposta non mira a limitare la fornitura di servizi di rappresentanza d'interessi, ma a migliorare il funzionamento del mercato interno e a facilitare la fornitura di tali servizi a livello transfrontaliero, rendendoli più trasparenti in modo coerente in tutta l'Unione;

ritiene, tuttavia, che:

– con riguardo al principio di attribuzione, il ricorso esclusivo, quale base giuridica della proposta di direttiva, all'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sul ravvicinamento delle legislazioni nazionali in materia di mercato interno, non sembra costituire un fondamento sufficiente per le articolate misure della proposta in materia di trasparenza, che in larga misura non sono intese a garantire il corretto funzionamento del mercato interno e che intendono invece assicurare la difesa della democrazia, che costituisce l'obiettivo primario dell'iniziativa. Sarebbe pertanto opportuno valutare la possibilità di una integrazione della base giuridica della proposta;

– con riguardo alla scelta dello strumento giuridico, non appare adeguatamente motivata l'opzione della armonizzazione massima, esplicitata all'articolo 4 della proposta, che esclude la possibilità per

gli Stati membri di mantenere o introdurre obblighi di trasparenza ulteriori e più rigorosi. Paradossalmente, proprio nel caso in cui appaia chiaro che un soggetto privato stia in realtà operando per conto di un governo straniero, per svolgere attività finalizzate a influenzare gli affari interni di un Paese europeo, si applicherebbe la direttiva e lo Stato membro verrebbe privato della possibilità di applicare una normativa nazionale più stringente di quella europea, a tutela del proprio ordine democratico interno. Tale approccio, oltre a comprimere eccessivamente i margini di discrezionalità degli Stati membri in relazione alla tutela del proprio ordine pubblico interno, a difesa della propria democrazia, potrebbe implicare una paradossale necessità di dover procedere a una riduzione degli *standard* di trasparenza per gli Stati membri che già hanno adottato una disciplina più rigorosa in materia (tra cui per esempio l'Irlanda). La dichiarata intenzione di non ostacolare il libero esercizio in Europa della rappresentanza di interessi per conto di governi di Stati terzi, attraverso l'armonizzazione massima che non consente normative nazionali più stringenti, sembra quindi contrastare con la finalità della difesa dell'ordine democratico europeo dalle ingerenze straniere. Risulterebbe pertanto più coerente con quest'ultima finalità la definizione di *standard* minimi.

La presente risoluzione è da intendersi anche quale atto di indirizzo al Governo ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 234 del 2012.