

*Marcin Michał Wiszowaty*

*Uniwersytet Gdański*

L'ARTICOLAZIONE DEGLI INTERESSI NELL'AMBITO  
DEL PROCESSO POLITICO DECISIONALE – I GRUPPI  
DI INTERESSE (LE *LOBBIES*), L'AUDIZIONE  
PUBBLICA, LE PETIZIONI, I *THINK TANK* (I GRUPPI  
DI ESPERTI O DI RIFLESSIONE) E LE FONDAZIONI  
POLITICHE.

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2016.016>

**Summary. The articulation of interests in political decision making – interest groups (lobbies), public hearings, petitions, think tanks (expert and focus groups) and political foundations.** In Western Europe, at least since the 1960s, the process redefinition of state authority has been occurring, whose manifestation are, inter alia, the ingoing weakening of political parties and the growing importance of international or supranational non-governmental decision makers, such as, at trans-national level, global corporations and powerful international organisations, including the supranational European Union. At a national level, among the most prominent decision makers are interest groups which are replacing political parties as the main intermediate bodies located between individuals and public authorities. Political parties fulfil this role mainly during an electoral campaign. At other times, other entities become representatives of the interests of individuals. The present study is designed to examine, from a legal point of view, selected institutions and methods (i.e. lobbying, public hearings, petitions) used by interest groups in Poland, with particular focus on the recent appliance practice thereof, as well as less known types of interest group such as think tanks and political foundations.

**Keywords:** interest groups (lobbies); public hearings; petitions; think tanks; expert and focus groups; political foundations.

**Streszczenie. Artykulacja interesów w politycznym procesie decyzyjnym – grupy interesu, lobbying, wysłuchanie publiczne, petycje, think tanki, fundacje polityczne.** Na zachodzie Europy co najmniej od lat 60. XX w. trwa proces redefinicji władzy państwowej, którego przejawem jest m.in. postępujące osłabienie partii politycznych i wzrost znaczenia pozarządowych ośrodków wpływu – o charakterze ponadnarodowym oraz krajowym. Na poziomie ponadnarodowym są to przede wszystkim globalne korporacje i wpływowe organizacje międzynarodowe, w tym ponadnarodowa Unia Europejska. Do rangi najbardziej znaczących aktorów na poziomie krajowym urosły grupy interesu, które coraz częściej zastępują partie polityczne w sprawowaniu roli tzw. „ciał pośredniczących”, zlokalizowanych pomiędzy jednostką a organami władzy. Partie pełnią tę rolę głównie w czasie kampanii wyborczej. Poza tym okresem rolę pośredników przejmują inne podmioty, które lepiej od partii spełniają rolę rzeczników interesów jednostek.

Niniejszy artykuł stanowi omówienie polskiej regulacji prawnej wybranych instytucji i metod, którymi posługują się grupy interesów (lobbying, wysłuchanie publiczne, petycje), ze szczególnym uwzględnieniem najnowszej praktyki ich stosowania, a także prezentację dwóch mniej znanych typów grup interesów (think tanki i fundacje polityczne).

**Słowa kluczowe:** grupy interesu; lobbying; wysłuchanie publiczne; petycje; think tanki; fundacje polityczne.

Nell'Europa occidentale fin dai primi anni sessanta del Novecento prende forma il processo di ridefinizione del potere dello stato che si manifesta, tra gli altri, con un continuo indebolimento dei partiti politici insieme alla crescita dell'importanza dei gruppi di tendenza non governativi con caratteristiche sopranazionali e nazionali. A livello sovranazionale si tratta soprattutto di potenti aziende multinazionali (le *corporation*) e maggiori organizzazioni internazionali, tra cui la transnazionale per eccellenza l'Unione Europea. Anche i gruppi d'interesse sono diventati attori più rilevanti a livello nazionale<sup>1</sup>.

Una delle origini di tale processo è la trasformazione del paradigma dello stato e della società. Sotto l'influenza della dottrina liberale, prevalente negli stati democratici moderni, la nazione (vista come una comunità etnica fondata sui pilastri sotto forma di grandi gruppi sociali: operai, contadini/agricoltori, la borghesia, proprietari terrieri etc.) è stata sostituita dalla società percepita come un insieme di numerose minoranze che stanno alla base di gruppi di interesse e/o pressione autonomi. Questi gruppi si formano e dissolvono parzialmente,

---

<sup>1</sup> K. Jasiński, *Wprowadzenie: o badaniach społecznych aktorów stanowienia reguł i roli rzecznictwa interesów*, in: *Grupy interesu i lobbying. Polskie doświadczenia w unijnym kontekście*, red. K. Jasiński, Warszawa 2011, p. 9.

frequentemente sovrapponendosi. I loro interessi sono sovente contraddittori. Gli individui non sono sempre in grado di individuare i propri interessi nell'appartenere ad un gruppo specifico od ad un altro<sup>2</sup>. La loro composizione viene sottoposta a modifiche continue e dinamiche. Spesso i gruppi rivaleggiano tra loro in una lotta finalizzata ad avere accesso ai vari poteri e/o livelli decisionali. I partiti politici diventano inefficienti nel confronto di una dinamica rapida dei gruppi di interesse. Il ruolo dei cosiddetti "enti intermediari", localizzati tra l'individuo e gli organi del potere, è svolto dai partiti politici principalmente durante la campagna elettorale. Al di fuori di questo periodo il ruolo degli intermediari è acquisito da altri soggetti che riescono in un modo migliore rispetto ai partiti politici a svolgere il ruolo di portavoce degli interessi degli individui. I gruppi di interesse sono diversi dai partiti politici. Essi possono assumere una forma qualsiasi a seconda di vari fattori, come per esempio il tipo di interesse rappresentato, la numerosità del gruppo o il tempo richiesto per conseguire un esito desiderato. Il gruppo ha di solito un carattere temporaneo: esso nasce al fine di conseguire un determinato interesse che congiunge i suoi membri e si scioglie insieme al suo conseguimento, oppure in conseguenza di una sconfitta. La localizzazione fuori dall'area stretta di competizione politica e la mancanza di una dichiarazione obbligatoria su preferenze politiche di un gruppo lo rende immune a cambiamenti politici portati da vittorie e sconfitte elettorali. Un gruppo di interesse non partecipa all'esercizio del potere. Il suo obiettivo principale è invece quello di ottenere risultati concreti congruenti con gli interessi degli individui che ne stanno dietro. Questi gruppi possono assumere una forma di associazioni, fondazioni, sindacati, unioni di lavoratori, organizzazioni di ordine professionale, ma anche rimanere in qualità di un gruppo non formalizzato.

Una forma di articolazione degli interessi proposti dai gruppi di interesse è innanzitutto il lobbying, visto in senso lato. In tal modo i gruppi agiscono sul processo decisionale. Riconosciuto come un fenomeno che accompagna il processo decisionale sin dalle origini, il lobbying richiede controllo da parte dello stato. In una forma trasparente e sottoposta a regole esso può essere una fonte di numerosi vantaggi. Un lobbying non regolato e non trasparente porta con sé il rischio che diversi gruppi di interesse potenti possano appropriarsi del processo decisionale. Esso può anche essere un incentivo a pratiche illegittime che non hanno nulla a che fare con il lobbying, come per esempio l'abuso di relazioni di ufficio o la corruzione.

---

<sup>2</sup> J. Gładys-Jakubik, Grupy interesu w demokracji deliberatywnej, in: *Grupy interesu i lobbying...*, p. 83.

La storia delle prove di sottoporre il lobbying al controllo è tumultuosa. La maggior parte di esse è finita in nulla. Un esempio opportuno è l'Italia, in cui nel corso degli ultimi 20 anni sono stati presentati oltre 30 disegni di legge pertinenti all'attività del lobbying a livello nazionale. Nessuna è mai riuscita a diventare legge vigente. L'iniziativa più recente del 2013, ovvero il disegno presentato al Senato dal Senatore Raffaele Ranucci, si trova attualmente (dall' 8 giugno 2016) in fase di lavori dalla commissione del Senato, ancora in corso<sup>3</sup>. Fino ad oggi a livello mondiale leggi sul lobbying a livello nazionale sono state approvate soltanto in 15 paesi<sup>4</sup>, tra cui 10 in Europa, 4 in entrambe le Americhe e 1 in Asia. Un effetto molto migliore si è visto con i tentativi intrapresi in Italia a livello locale. Finora la normativa apposita sul lobbying è stata approvata dalla Toscana, dalla Calabria, dall'Abruzzo e dal Molise. Stanno per concludere i lavori sulla normativa lobbying in Puglia. Regole separate inerenti al lobbying sono state approvate da tutti gli stati degli USA e le province del Canada, nonché dallo stato australiano di Nuovo Galles del Sud (2011).

L'approvazione della legge sul lobbying non sempre implica la sua sottomissione ad un controllo efficace. Nel mondo intero vi è una maggioranza di normative lobbying con efficacia marginale – esse sono frammentarie e spesso addirittura fasulle. Un esempio di una legge appartenente al secondo gruppo è la legge polacca del 2005 sull'attività lobbying nel processo legislativo che entrò in vigore il 7 marzo 2006<sup>5</sup>. Sebbene il disegno di legge originario (era un'iniziativa del Consiglio dei Ministri) contenesse tutti gli elementi che fanno parte di un'ottimale regolazione lobbying – registro dei lobbisti obbligatorio, relazioni obbligatorie e regolari sull'attività svolta presentate dai lobbisti, principali e destinatari del lobbying, compreso l'elenco delle attività intraprese, contatti stabiliti, esiti ottenuti ed esborsi, nonché l'elenco delle sanzioni mirate a salvaguardare l'efficacia della legge – alla fine il disegno fu ampiamente accorciato. Nel corso dei lavori parlamentari venne fuori che le modifiche avviate ancora a livello del governo erano il risultato di vari suggerimenti da parte dei lobbisti stessi i quali reagirono in una maniera eccezionalmente efficace. Furono eliminati quasi tutti gli obblighi previsti da imporre sui lobbisti. Durante i lavori nel Sejm (ovvero

---

<sup>3</sup> Atto Senato n. 358, XVII Legislatura, *Disposizioni in materia di attività di lobbying e relazioni istituzionali* (Titolo breve: attività di rappresentanza interessi) <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/40218.htm>.

<sup>4</sup> Stati Uniti d'America (1946 e 1995), Filippine (1957), Canada (1988), Georgia (1998), Lituania (2000), Perù (2003), Polonia (2005), l'Ungheria (2006–2011), Taiwan (2007), Macedonia (2008), Slovenia (2010), Montenegro (2011), Austria (2012), Gran Bretagna (2014), Irlanda (2015).

<sup>5</sup> Dziennik Ustaw [Gazzetta Ufficiale della Polonia] 2005 no. 169 pos. 1414, modif.

la camera dei deputati polacca) furono introdotte ulteriori modifiche, abbandonando l'obiettivo originario della legge, cioè il controllo dell'attività lobbistica, orientandolo verso il potenziamento della trasparenza del processo legislativo. La legge polacca impersona tutte le caratteristiche di una normativa lobbistica pessima. Prima di tutto – oltre alla necessità di essere iscritti al registro delle enti che svolgono l'attività tipica dei gruppi di pressione non si impone nessun altro obbligo sui lobbisti. L'iscrizione viene effettuata una volta sola ed ha una scadenza indefinita. Lo svolgimento dell'attività lobbistica senza l'iscrizione al registro è l'unico atto proibito dalla legge e punibile con una sanzione amministrativa sotto forma di pena pecuniaria che, tra l'altro, finora non è mai stata ordinata. La legge contiene una definizione molto ampia dell'attività lobbistica e un'altra che si riferisce alla cosiddetta "attività lobbistica professionale". Solamente la seconda è regolata dalle disposizioni della legge che per un lobbista prevede privilegi e vantaggi (per esempio il diritto di accesso alle sedi degli uffici che forniscono servizi agli organi pubblici e l'obbligo dei capi di questi uffici di rendere impossibile ad un lobbista di agire debitamente in nome e per conto del suo cliente) e impone sui destinatari del lobbying obblighi di fornire relazioni apposite. La definizione legale ritiene che il lobbying sia solamente un tipo di attività svolta in base ad un contratto concluso sotto il diritto civile. In tal modo fuori dall'ambito della legge si sono trovati i cosiddetti lobbisti *in-house*, ovvero coloro che vengono impiegati in base al contratto di lavoro. Aggirare la legge è facile per gli avvocati/legali che offrono ampi servizi di consulenza e/o assistenza legale per i loro clienti per cui il lobbying si riduce alla rappresentanza di un cliente davanti ad enti pubblici. Queste mancanze della legge, come anche numerose altre, permettono di reputarla un atto con apparenza illusoria<sup>6</sup>. La cattiva stima sul lobbying è anche incrementata dai media che fanno sì che i portavoce degli interessi dedicano ogni sforzo per evitare di essere classificati come lobbisti. Grazie alla normativa superficiale non è un compito assai arduo. Bisogna ricordarsi di questo fatto mentre si fanno analisi delle relazioni che secondo le disposizioni di cui all'art. 16 comma 1 della legge che impone l'obbligo ai capi degli uffici che sono al servizio di organi pubblici di pubblicare ogni anno appositi dati nel Bollettino di Informazione Pubblica (BIP) polacco.

---

<sup>6</sup> Si vedano: M. M. Wiszowaty, *Lobbying Act and the Law-Making Process*, "The Sejm Review" („Przegląd Sejmowy”) IV Special Edition, Warszawa 2010; M. M. Wiszowaty, *Legal Regulation of Lobbying in New Members States of the European Union*, Arbeitspapiere und Materialien – Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen. Participation of Civil Society in New Modes of Governance. The Case of the New Member States. Part 2: Questions of Accountability. 74, Bremen 2006; M. M. Wiszowaty, *Działalność lobbingsowa w procesie stanowienia prawa. Komentarz*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.

DESTINATARIO	LOBBYING 2014	LOBBYING 2015	TOTALE
Ministro del marittimo e navigazione interna	-	-	?
Ministro degli Affari Esteri	-	-	?
Ministro dello sviluppo	-	1	?
Ministro della Difesa nazionale	0	-	?
Ministro dell'agricoltura e dello sviluppo dei terreni rurali			
Ministro della digitalizzazione	0	-	?
Ministro della giustizia	5	-	?
Ministro delle Infrastrutture e dell'edilizia	-	-	?
Ministro della Famiglia, del lavoro e delle politiche sociali	-	0	?
Presidente	-	-	?
Ministro del tesoro	0	0	0
Ministro dello Sport e del Turismo	0	02016: 1	0
Ministro dell'energia		0	0
Ministro della Scienza e dell'istruzione superiore	0	0	0
Ministro degli affari interni e dell'amministrazione	0	1	1
Ministro della Cultura e del Patrimonio Nazionale	1	0	1
Ministro della Pubblica Istruzione	0	1	1
Ministro della Sanità	2	1	3
Senato (2. Camera del Parlamento)	4	4	8
Ministro dell'ambiente	4	12	16
Sejm/dieta (1. Camera del Parlamento)	9	10	19
Ministro delle Finanze	19	15	34

Tavolo 1: Lobbying

Limitandosi ad una conclusione generica, visto che la loro analisi dettagliata oltrepassa i confini fissati in questa elaborazione, si può constatare che dalla loro lettura risulta che nella vasta maggioranza dei casi non sono mai stati riportati casi di contatti con i lobbisti o erano contatti sporadici. Dalle proposte presentate dai lobbisti non è stata approvata quasi nessuna. Suscita timore anche il fatto dei ritardi nella divulgazione delle relazioni per l'anno passato. Questo si può spiegare solo parzialmente riferendosi al nuovo mandato del parlamento polacco

(eletto soltanto a novembre del 2015), nonché dalla riorganizzazione e redistribuzione di ruoli nei ministeri.

A titolo di esempio, sottponendo ad un'analisi minuziosa le notizie ufficiali sulle azioni prese dai lobbisti nei confronti dell'Ufficio della Presidenza del Consiglio dei Ministri (abbreviato KPRM in polacco) si discerne una facciata fittizia della normativa lobbistica polacca, come anche il fatto che diversi gruppi di pressione si approfittano di questa conspiciua forma di articolazione dei loro interessi. I dati relativi all'anno 2015 riportano che i lobbisti professionali facevano domanda al KPRM, ma "tali domande non esaurivano le premesse dell'attività lobbistica professionale, dato che i suddetti enti non agivano in nome e per conto dei terzi, oppure le loro domande non erano mirate a prendere in considerazione interessi dei terzi nel processo legislativo"<sup>7</sup>. Questa formulazione è presente nelle relazioni degli anni scorsi. Nello stesso tempo esse portano a conoscenza delle riunioni organizzate nell'Ufficio del Presidente del Consiglio dei Ministri con la partecipazione di aziende/società di consulenza, concernenti, tra gli altri, i postulati del settore metallurgico (2015), energetico e delle fonti di energia rinnovabili (2014). Tuttavia non sono mai stati portati alla luce gli esiti di queste riunioni, a parte del fatto di "aver redatto dei rapporti ufficiali". Nel 2012 si tennero due contatti lobbistici che terminarono con il trasferimento dei rilevanti postulati agli appositi ministeri – ovvero il Ministero della Giustizia e il Ministero dell'Ambiente<sup>8</sup>. Nel 2011 l'Ufficio legale chiese di ritirare il disegno di legge sull'approvazione della ratifica l'accordo internazionale dal Presidente della Repubblica. La mozione fu trasmessa al Ministero degli Affari Esteri. Nel caso del Ministero della Giustizia – nella sua relazione sul lobbying del 2012 si rileva un cenno sulla parte dei postulati presentati dal lobbista e trasferiti al ministero dall'ufficio del primo ministro; un caso analogo si è verificato nella relazione sul lobbying divulgata dal Ministero degli Affari Esteri<sup>9</sup>. Nella relazione del Ministero dell'Ambiente del 2012 non c'è alcun cenno apposito non solo sulle conseguenze di una delle domande fatte dall'azienda/società lobbistica (pertinente agli alimenti geneticamente modificati GMO), ma in generale sul fatto stesso<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> *Informacja roczna na temat zawodowej działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa podejmowanej wobec kancelarii Prezesa Rady Ministrów w 2015 r.* <http://bip.kprm.gov.pl/download/75/15374/Informacjarocznatanematzawodowejdzialalnoscilobbingsowejwprocesiestanowieniaprawa.pdf>, p. 1.

<sup>8</sup> *Działalność lobbingsowa w procesie stanowienia prawa w KPRM [2009–2015]* <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/dzialalnosc-lobbingsowa/2502,lobbing-w-KPRM.html>.

<sup>9</sup> *Informacja o działaniach lobbingsowych podejmowanych wobec Ministerstwa Spraw Zagranicznych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową w roku 2011 – korekta* <https://www.ms.gov.pl/resource/6963b5e4-e3e5-4124-bbd1-785be5a5cc4c:JCR>.

<sup>10</sup> *Informacja o działaniach podejmowanych wobec Ministerstwa Środowiska przez pod-*

Le relazioni di un paio di ministeri hanno riferito le apparizioni dei lobbisti non professionali, sebbene la legge ordini di registrare soltanto quelli professionali. Curiosamente, è capitato più volte che i postulati di un lobbista non professionale fossero presi in considerazione e di conseguenza vi erano modifiche ai disegni di legge già proposti.

Alla luce dei suddetti fatti si può constatare che lo svolgimento dell'attività lobbistica in Polonia in base alla legge sul lobbying è addirittura un errore strategico.

Per iniziare – esso richiede la registrazione e la divulgazione delle proprie intenzioni lobbistiche. Le disposizioni delle Regole delle camere parlamentari richiedono che un lobbista porti un tesserino identificativo esposto in una maniera che la parola “lobbista” sia facilmente percepibile, una cosa che nei corridoi del Sejm viene automaticamente etichettata “contrassegno disonorevole”. L'atteggiamento negativo dei media nei confronti dei lobbisti è condiviso dalla maggioranza dell'opinione pubblica, ma anche dai politici che lottano per evitare contatti ufficiali con i portavoce dei vari interessi per timore di essere incolpati di essere a favore di gruppi d'interesse potenti oppure accordi fatti dietro le quinte. Il ruolo positivo del lobbying per il processo decisionale, l'inevitabilità del lobbying in una democrazia moderna, nonché i vantaggi sgorganti per lo stato non riescono a sfondare il muro che racchiude in sé l'opinione pubblica. Questi vantaggi sono numerosi. A titolo di esempio, basta elencare i risparmi dello stato provenienti dall'accesso gratuito alla conoscenza esperta, l'accesso continuo di coloro che decidono alle informazioni sui bisogni reali e sulle aspirazioni sociali manifestate dai rappresentati di determinati gruppi, la promozione di un processo decisionale deliberativo e sostanziale al posto di un gioco portato avanti al riparo da occhi indiscreti basato su diversi influssi e sul potere.

Secondo – affidando ai lobbisti pochi privilegi generali, la legge nello stesso tempo prevede anche rigorosi divieti, come per esempio il divieto di accedere alle sedute delle sottocommissioni del Sejm. È proprio lì che vengono prese decisioni di maggiore rilevanza ed interesse che concernono il contenuto del disegno di legge, nonché le rettifiche raccomandate al parlamento che la commissione soltanto approva ed inoltra per ulteriori dibattiti in sedute plenarie.

Terzo – molte facoltà stipolate dalla legge, come per esempio l'accesso alle informazioni sui lavori legislativi del governo pianificati ed eseguiti o la partecipazione alle audizioni pubbliche che riguardano un dato disegno di legge, non richiedono l'ottenimento dello status di lobbista, ma sono disponibili per tutti i cittadini.

Tutti questi fatti fanno sì che in pratica i lobbisti polacchi svolgono la loro attività in forme diverse da quelle previste dalla legge – in qualità di avvocati/legali che come parte del fornimento complessivo di un servizio legale ai loro clienti li rappresentano davanti agli enti pubblici, esperti invitati ad attendere le sedute delle commissioni e sottocommissioni, rappresentanti delle organizzazioni sociali e professionali, oppure i portavoce del cosiddetto interesse pubblico. In particolare lo svolgimento della professione legale permette di far ricorso ai diritti professionali, per esempio quello di mantenere confidenziale una parte dei dati per tutelare l'interesse del cliente o il segreto professionale degli avvocati. Può anche succedere che le forme di attività vengano congiunte, ovvero uno si registra come lobbista professionale per evitare potenziali sanzioni per svolgere l'attività lobbistica senza apposita registrazione e successivamente svolgerla come, per esempio, un legale che rappresenta il cliente, o l'esperto invitato dal presidente a partecipare alla seduta<sup>11</sup>. La legge sul lobbying polacca richiede modifiche urgenti. L'ampio canale di articolazione informale degli interessi rimane fuori del controllo e addirittura anche fuori della conoscenza da parte dello stato. La necessità di avviare queste modifiche è stata recentemente messa in evidenza dalla relazione del Gruppo di Stati contro la corruzione (abbreviato GRECO dal nome inglese *Group of States Against Corruption*), il quale funziona nel quadro di un Accordo Parziale Allargato dal Consiglio d'Europa per monitorare il rispetto da parte degli Stati membri degli standard e delle norme anti-corruzione elaborate dall'organizzazione. GRECO ha sottoposto all'analisi soltanto quella parte della legge sul lobbying che concerne i parlamentari visti come i destinatari del lobbying. È stata criticata, tra gli altri, la mancanza dell'obbligo di fornire apposite relazioni da parte dei deputati e dei senatori sui loro contatti con i lobbisti, nonché la mancata presa in considerazione nelle disposizioni sull'etica parlamentare delle norme che regolano il problema di un potenziale conflitto di interessi in cui si può trovare un deputato che coopera con un lobbista, la mancanza di corsi di addestramento/formazione e di sanzioni per la suddetta violazione delle norme etiche. Se la relazione riguardasse un lobbista, l'elenco delle accuse espresse nei confronti della regolazione sarebbe molto più lungo.

Un ulteriore cenno risulta dal fatto che la legge sul lobbying non specifica con dovuta precisione l'ambito soggettivo della sua vigenza. Ciò implica che fino ad oggi (ovvero giugno 2016) essa non è affatto applicata dall'Ufficio del Presidente della Repubblica, il quale non registra il fatto nei confronti del Presidente

---

<sup>11</sup> M. M. Wiszowaty, *Podmiotowy i przedmiotowy zakres zawodowej działalności lobbinowej*, in: *W kręgu zagadnień parlamentarnych. Wybrane problemy praktyki w świetle opinii konstytucyjnoprawnych*, K. Grajewski, A. Szmyt, M. M. Wiszowaty, Gdańsk 2016, pp. 103 ss.

venga svolta l'attività lobbistica<sup>12</sup>. Soltanto a partire dal 2015 alcune enti locali hanno cominciato ad applicare la legge sul lobbying e questo fatto rispecchia i dati divulgati nel BIP sui principi di svolgimento dell'attività lobbistica in questi uffici ed anche le relazioni sulle attività lobbistiche intraprese l'anno scorso.

Il lobbying è di solito motivato da gruppi di interesse che funzionano in qualità di gruppi intermediari. Tuttavia i loro interessi e le loro attività possono in una maniera diretta essere articolati anche dagli individui. In Polonia a tal fine sono state previste due istituzioni: la petizione (ovvero la domanda diretta) alle autorità<sup>13</sup> e l'audizione pubblica.

La legge sulle petizioni fu approvata l'11 luglio 2014<sup>14</sup> ed entrò in vigore il 5 settembre 2015. Poiché la regolazione tramite un'apposita legge della modalità di esaminazione delle petizioni era stata disposta dalla costituzione polacca del 1997 nell'art. 63, si può apertamente parlare di un ritardo di 18 anni da parte del legislatore. L'ambito soggettivo ed oggettivo della legge è ampio. Una petizione può essere presentata da una persona fisica o giuridica, un'unità organizzativa non dotata di personalità giuridica o da un gruppo di questi soggetti. Il destinatario è un determinato organo del potere pubblico, oppure un'organizzazione e/o un'istituzione sociale, qualora essa svolge compiti assegnatili nell'ambito dell'amministrazione pubblica. Una petizione può essere presentata nell'interesse pubblico, interesse proprio o nell'interesse dei terzi (dietro loro consenso). L'argomento della petizione può essere la richiesta di "modificare le disposizioni di legge, prendere una decisione definitiva oppure un altro tipo di azione che riguarda l'ente che presenta la petizione, la vita comune o principi che richiedono una tutela particolare in nome del bene comune che stanno dentro l'ambito dei compiti e delle competenze del destinatario della petizione". La petizione viene presentata per iscritto oppure per via elettronica, per esempio tramite una e-mail. Sulla pagina web dell'ente che esamina la petizione o l'ufficio che lo serve va messa senza ritardo l'informazione insieme alla scansione dell'apposita petizione. Il destinatario della petizione è obbligato ad esaminarla immediatamente, non più tardi di 3 mesi dal giorno in cui è stata presentata. Il richiedente, ovvero colui che presenta la petizione, deve essere notificato sulla modalità in cui la petizione è stata gestita – per iscritto o sul sito

---

<sup>12</sup> M. M. Wiszowaty, *Lobbying Prezydenta. Regulacja prawna działalności lobbingsowej w odniesieniu do Prezydenta RP. Teoria i praktyka*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, vol. 20/B, p. 188.

<sup>13</sup> Per ulteriori chiarimenti si vedano: E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa 2015; A. Rytel-Warzocho, *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2012; R. Balicki, M. Jabłoński (a cura di), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015.

<sup>14</sup> Dziennik Ustaw [Gazzetta Ufficiale della Polonia] 2014, pos. 1195.

web. Inoltre, fino al 30 giugno di ogni anno i destinatari delle petizioni sono obbligati a pubblicare i dati collettivi sulle petizioni esaminate nell'anno precedente e specificare la modalità in cui sono state esaminate.

Ai fini di questa elaborazione ho condotto un'analisi di tutte le petizioni presentate finora ai ministri, al Sejm, al Senato ed al Presidente della Repubblica. La statistica è contenuta nella tabella che segue, ordinata secondo la sequenza del numero delle petizioni. Il punto interrogativo significa una mancanza dei dati.

DESTINATARIO	PETIZIONI 2015	PETIZIONI 2016	TOTALE
Ministro del tesoro	1	?	1
Ministro degli affari interni e dell'amministrazione	1	1	2
Ministro del marittimo e navigazione interna	0	2	2
Ministro degli Affari Esteri	0	2	2
Ministro dello Sport e del Turismo	1	2	3
Ministro dell'energia	0	3	3
Ministro della Cultura e del Patrimonio Nazionale	1	3	4
Ministro dello sviluppo	4	?	4
Ministro della Difesa nazionale	2	2	4
Ministro dell'agricoltura e dello sviluppo terreni rurali	5	0	5
Ministro della digitalizzazione	0	8	8
Ministro della Scienza e dell'istruzione superiore	3	8	11
Ministro della giustizia	1	18	19
Ministro delle Finanze	1	20	21
Ministro della Sanità	14	13	27
Ministro delle Infrastrutture e dell'edilizia	5	26	31
Ministro della Pubblica Istruzione	9	30	39
Ministro della Famiglia, del lavoro e delle politiche sociali	11	30	41
Senato (2 Camera del Parlamento)	12	30	42
Ministro dell'ambiente	20	24	44
Presidente	31	21	52
Sejm (1 Camera del Parlamento)	40	39	79

Tavolo 2: Petizioni

L'analisi del contenuto delle petizioni presentate dal punto di vista della loro funzione di articolazione porta ad un paio di osservazioni notevoli:

1. La maggior parte delle petizioni erano attinenti alle modifiche introdotte nelle singole disposizioni di legge, saltuariamente all'approvazione della nuova legge oppure alla revoca/abrogazione delle norme vigenti.
2. Le petizioni riguardavano anche disegni di legge specifici, politiche e programmi attuati nei ministeri – le mozioni di eseguire un controllo della loro realizzazione o la divulgazione della relazione finanziaria sulla loro effettuazione.
3. La scala della dettagliatezza di alcune proposte permette di categorizzarle come esempi dell'attività lobbistica e come tali dovrebbero essere incluse nelle relazioni lobbistiche. Tra le petizioni c'erano anche richieste di organizzare una riunione per presentare proposte specifiche. È ovvio, dunque, che una petizione sostanziale, concreta e sintetica può essere un modo di stabilire un contatto lobbistico o indurre la persona che decide a classificare un dato soggetto come un ente portatore di interessi (*stakeholder*) durante le consultazioni pubbliche.
4. Le singole petizioni concernevano richieste di un intervento del ministro in casi individuali, per esempio quella volta a provvedere fonti di finanziamento addizionali per una rivista scientifica di qualità notevole, quella di trovare un medico per un ospedale municipale, quella di cancellare un gruppo di organismi infestanti dal registro di animali protetti, ma anche idee mirate a salvaguardare il bene comune.
5. Vi sono capitate petizioni attinenti a questioni internazionali (una richiesta per far uscire la Polonia dal Consiglio d'Europa) oppure questioni di nomina (rimuovere persone specifiche dai posti in cui non dimostrano sufficiente produttività).
6. Di particolare interesse sono argomenti sollevati nelle petizioni indirizzate al Presidente della Repubblica nell'ambito delle sue cariche costituzionali (interventi attinenti ad una data disputa politica) o delle competenze (per esempio per porre il veto legislativo o proporre un'iniziativa legislativa in determinati casi).
7. Le petizioni vengono presentate perlopiù da individui, ma anche da enti ed autorità dell'amministrazione locale, enti di governo professionali, organizzazioni sociali, enti che rappresentano un particolare settore, associazioni scientifiche, unioni sportive e sindacati.
8. Le risposte alle petizioni comprendono spesso il ringraziamento per una proposta rilevante. Le relazioni sulle petizioni raramente riportano se le proposte presentate nella petizione saranno (o sono state) realmente prese in considerazione.

Un esempio di un'istituzione inefficiente è l'audienza pubblica<sup>15</sup>, avviata nell'ordine giuridico polacco con la legge sull'attività lobbistica, secondo la quale l'audienza è un'istituzione in cui ciascun ente interessato – non soltanto un lobbista – ha il diritto di esporre il proprio punto di vista su un determinato disegno di legge. Il carattere pubblico dell'audienza comporta bassa attrattività per i lobbisti i quali preferiscono contatti diretti con soggetti decidenti, rapporti personalizzati oppure la presenza durante le sedute delle commissioni che si occupano di questioni specifiche. L'audizione pubblica può essere inerente ad un disegno di legge oppure ad un decreto ministeriale. Essa è per natura di carattere facoltativo. La sua organizzazione o cancellazione dipende esclusivamente dalle intenzioni dell'organizzatore, ovvero dalla commissione apposita del Sejm che si occupa del disegno di legge e che decide su richiesta di un deputato od un ente addetto all'approntamento del disegno di un dato decreto. Il fatto che ci sia un elevato livello di attrazione dei lavori su una legge da parte dell'opinione pubblica, come anche numerose richieste da persone interessate dei lavori o la solennità della materia di cui essa tratta, non condiziona la convocazione di un'audizione pubblica<sup>16</sup>.

Il diritto di partecipazione all'audizione è conferito agli enti che, secondo la legge sul lobbying, hanno espresso interesse nei lavori su un dato disegno. L'audizione su un disegno di legge avviene in una seduta di una commissione del Sejm dedicata esclusivamente all'audizione. Essa può concernere un qualsiasi disegno di legge: quello del governo, di un deputato, di un senatore, del presidente della repubblica, nonché di una legge di iniziativa popolare<sup>17</sup>. Di solito i partecipanti ad un'audizione presentano le loro opinioni a voce. In casi eccezionali un partecipante che non poteva parteciparvi può alegare il testo del suo intervento al verbale. I membri della commissione addetta all'audizione su un disegno di legge non devono prendere posizione sulle opinioni proposte, neanche prendere le opinioni esposte in considerazione. Per motivi tecnici o quelli attinenti alla

---

<sup>15</sup> Si vedano: B. Zamaćńska, *Wysłuchanie publiczne w polskim systemie prawnym – wybrane zagadnienia*, „Economics and Management”, 2013, n. 3; P. Uziębło, *Instytucja wysłuchania publicznego w sprawie projektów ustaw w Polsce (wybrane zagadnienia)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014 n. 31; I. Wróblewska, *Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, „Przegląd Sejmowy” 2012, n. 3.

<sup>16</sup> Si veda p.es.: P. Kuczma, *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Komentarz*, Toruń 2013, p. 115. Similmente: J. Zbieranek i G. Makowski, *Lobbying w Polsce – żywy problem, martwe prawo*, „Analizy i Opinie Instytutu Spraw Publicznych” 2007, n. 79, p. 4.

<sup>17</sup> Si vedano: A. Szmyt, *Zakres art. 8 ustawy o działalności lobbingsowej z 2005 r.*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2006, n. 1(9), pp. 41–42; M. M. Wiśzowaty, *Działalność lobbingsowa w procesie stanowienia prawa. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem*, Warszawa 2010, p. 145.

sede/ai locali in cui si tiene il soggetto che organizza l'audizione può cancellare o modificare la sua data o il suo luogo, limitare il numero dei partecipanti, oppure interromperla.

Nel caso di audizioni che concernono i disegni di decreti ministeriali è obbligatorio che vi partecipino persone che hanno assistito all'elaborazione del disegno di un dato decreto a livello di sostanza e quello legale. Esse sono anche obbligate a continuamente esprimere i loro pareri sugli argomenti e sulle ragioni esposte dai partecipanti durante l'audizione: immediatamente a voce, o in via d'eccezione in seguito per iscritto, ma non oltre 14 giorni.

Nel 2013 emerse il terzo tipo di audizioni pubbliche attinente ai disegni di legge organizzate nel Senato, di cui ai nuovi articoli 80 comma 1b ed 80a del Regolamento del Senato. Le regole che governano l'audizione pubblica nel Senato sono più favorevoli per i partecipanti. I rappresentanti delle commissioni dove avviene l'audizione devono prendere posizione sulle osservazioni presentate dai partecipanti durante l'audizione pubblica. Hanno anche l'obbligo di giustificare per iscritto sul sito web del Senato i motivi di un eventuale caso di mancata presa in considerazione di queste osservazioni durante i lavori svolti. Ognuno può partecipare all'audizione ed unicamente il presidente della commissione può limitare il numero dei partecipanti in base ad un criterio oggettivo applicato uniformemente nei confronti di tutte le parti interessate". Le disposizioni di legge non accennano alla possibilità di cancellare l'audizione, diverso dalle audizioni organizzate dal Sejm e dal governo.

L'ampia varietà di possibili motivi della mancata audienza da parte del Sejm insieme al loro carattere del tutto unilaterale fanno sì che in pratica esse si tengono raramente e non riguardano atti normativi di maggior rilevanza che concentrano l'attenzione dell'opinione pubblica. La statistica è palese. Durante il sesto mandato del Sejm polacco, quando le audizioni pubbliche furono avviate nell'ordinamento giuridico polacco, si tennero 7 audizioni<sup>18</sup>. Durante il mandato successivo – 11<sup>19</sup> e durante l'ottavo – 10<sup>20</sup>. Il mandato presente può vantarsi di solo 2<sup>21</sup>. Si vede che in totale sono state tenute 30 audizioni nel corso dei 10 anni passati. In segno di protesta contro tale situazione nel corso dell'ultimo paio di

---

<sup>18</sup> J. Tracz-Dral, *Instytucja wysłuchania publicznego*, „Opracowania tematyczne” OT-590, Kancelaria Senatu (Senato Cancellaria), settembre 2010, p. 10.

<sup>19</sup> Wysłuchanie publiczne, Sejm VI kadencji, [http://www.sejm.gov.pl/lobbying/wys\\_pub.htm](http://www.sejm.gov.pl/lobbying/wys_pub.htm), J. Tracz-Dral, op. cit., p. 11.

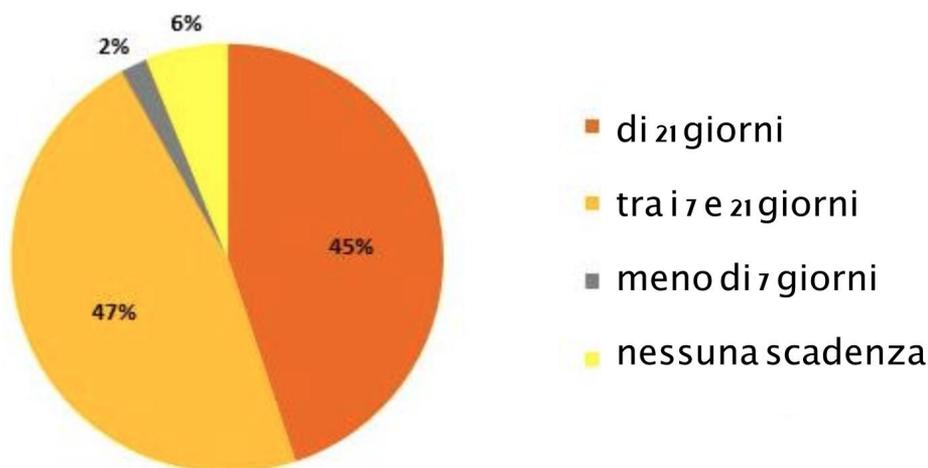
<sup>20</sup> Wysłuchania publiczne, Sejm VII kadencji [http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/page/inf\\_wys\\_pub](http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/page/inf_wys_pub).

<sup>21</sup> Wysłuchania publiczne, Sejm VIII kadencji [http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page/inf\\_wys\\_pub](http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page/inf_wys_pub).

mesi sono state organizzate cosiddette “audizioni civiche” del tutto spontanee con la partecipazione dei rappresentanti provenienti da enti sociali ed esperti.

Risulta dunque che l'efficacia delle audizioni pubbliche ideate come un mezzo di articolazione degli interessi è minima. Intanto le petizioni – un'istituzione collegata geneticamente con l'esercizio del diritto civico di presentare petizioni agli organi pubblici – svolgono anche il ruolo di uno strumento del lobbying, probabilmente non del tutto congruente con le intenzioni del legislatore. Esse sono diventate un canale utile per articolare interessi espressi sia a livello individuale che a quello di gruppo. Non si deve sovrastimare il loro ruolo, ovvero solamente quello di iniziare; tuttavia non bisogna anche sottovalutarli. In Polonia le petizioni sono un'istituzione con una storia molto breve. Sarà il tempo a dire in che direzione andrà questo percorso.

Dato il suo carattere aperto e l'attività di iniziativa da parte degli enti pubblici, l'istituzione dell'audizione pubblica avvicina l'audizione all'istituzione delle consultazioni pubbliche. Esse sono indirizzate ai partner sociali, organizzazioni non governative e vari tipi di enti a cui si rivolgono i rappresentanti delle autorità con una richiesta di commentare questioni attinenti all'oggetto di attività dell'ente consultato.



**Grafico 1:** Il tempo concesso per la segnalazione commenti<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Fonte: J. Grzeszak, K.Sadło, E.Stokłuska, *Konsultacje publiczne w ministerstwach. Raport z przeglądu praktyk konsultacyjnych prowadzonych na szczeblu centralnym*, Warszawa 2015.

L'ente qualificato decide sul fatto se vuole usufruire del diritto di ricorrere allo strumento della petizione. Le consultazioni vengono organizzate su iniziativa dell'ente di autorità che le gestisce.

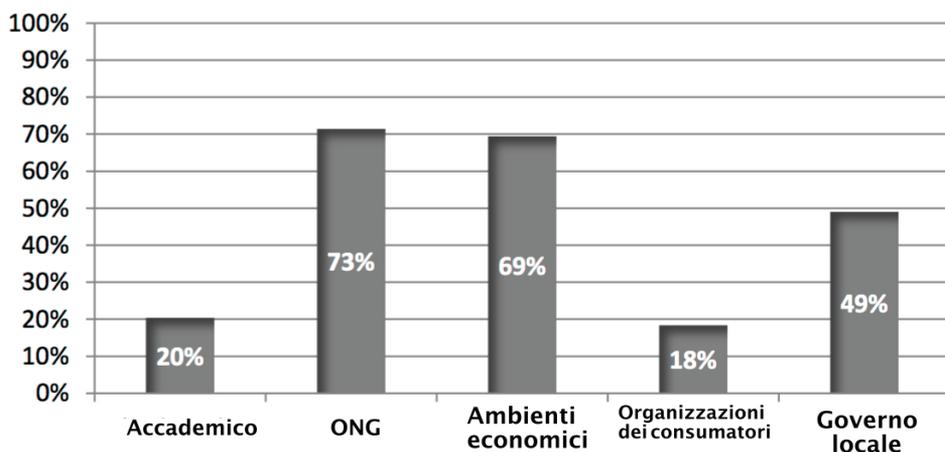
In seguito alle modifiche del 2014 la regolazione dei lavori svolti dal Consiglio dei Ministri fa una distinzione tra due istituzioni: “consultazioni pubbliche” ed “espressione del giudizio”. Le consultazioni pubbliche si basano sull'esposizione del disegno ad organizzazioni sociali od altri enti/istituzioni interessati cui parere è richiesto, dato il contenuto del disegno di legge. L'espressione del giudizio implica il trasferimento del disegno a determinati enti qualora tale obbligo risulti da disposizioni di legge separate o qualora riguardi l'attività di questi enti<sup>23</sup>. Ai fini della consultazione bisogna classificare soprattutto il sondare dell'opinione dei partner sociali sulle soluzioni pianificate (versioni alternative). Le consultazioni permettono anche di “potenziare la legittimità democratica per le attività dell'amministrazione”. Tra i ruoli della consultazione si può enumerare anche, tra gli altri, quello di raccogliere dati di rilevanza maggiore sugli enti influenzati dalla regolazione, di informare la società sulle intenzioni delle autorità, di comprendere diversi modi di percepire un dato problema da parte dei vari gruppi di soggetti, di determinare le priorità delle regolazioni, di ottenere in una maniera rapida informazioni e dati su problemi correnti, di preparare i partner sociali all'avviamento di nuove regole ed infine – quello di individuare il bilancio dei profitti e costi generati delle regole in questione. Le consultazioni riguardano disegni di documenti del governo già pronti. Prima della loro formulazione si possono disporre consultazioni preliminari.

Le consultazioni non dovrebbero limitarsi all'invio di documenti ai destinatari scelti. Esse non sono neppure negoziazioni. La decisione viene presa individualmente ed unilateralmente da un organo dell'autorità, nonostante debba prendere in considerazione i dati ottenuti durante la consultazione.

L'obbligo di tenere la fase di espressione dell'obbligo deriva dalle disposizioni di legge vigenti. I disegni di legge del governo (e purtroppo solo quelli) dovrebbero comprendere la cosiddetta “valutazione degli effetti della regolazione”, cui elemento obbligatorio sono i risultati delle consultazioni tenute.

---

<sup>23</sup> *Czym są konsultacje publiczne?* in: *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, Rządowe Centrum Legislacji, <http://www.rcl.gov.pl/book/?q=node/540>.



**Grafico 2:** Destinatari delle informazioni relative alla consultazione<sup>24</sup>

Nella fase iniziale del processo di consultazione la questione fondamentale è il loro ambito sostanziale e soggettivo. La consultazione o l'espressione del giudizio può essere attinente ai disegni di legge generalmente applicabile – leggi e decreti, nonché assunzioni alla legge, strategie, programmi, posizioni del governo ai disegni di legge elaborati e presentati dai deputati.

Nelle leggi specifiche ai determinati enti è stato conferito il diritto di presentare i giudizi sulle disposizioni approvate attinenti all'ambito della loro operazione. I privilegi riguardano non solamente i disegni di legge del governo. In generale tali privilegi sono in possesso di circa 100 enti, per esempio il Consiglio Nazionale Forense polacco per le questioni di compensi/parametri forensi; il Consiglio Nazionale degli Esperti Contabili per questioni attinenti al diritto commerciale; o la camera degli architetti, ingegneri edili e planificatori urbanisti per quanto riguarda disegni di atti normativi concernenti l'architettura, l'edilizia o la pianificazione territoriale, urbanistica, paesaggistica e ambientale. Gli enti che godono dei diritti generali di esprimere il giudizio proprio su un argomento sono il Consiglio del Dialogo Sociale, le organizzazioni dei lavoratori e i sindacati.

Fuorché l'obbligatoria espressione del giudizio, la legge permette di tenere consultazioni facoltative. Questo avviene a discrezione degli enti pubblici. Dunque è un diritto che appartiene ad un dato organo e non ai partner sociali. Un esempio interessante – non previsto dalle autorità – di una forma di consultazioni supplementari *ad hoc* fu concepito in base all'implementazione delle disposizioni della legge del 6 settembre 2001 sull'accesso del pubblico all'infor-

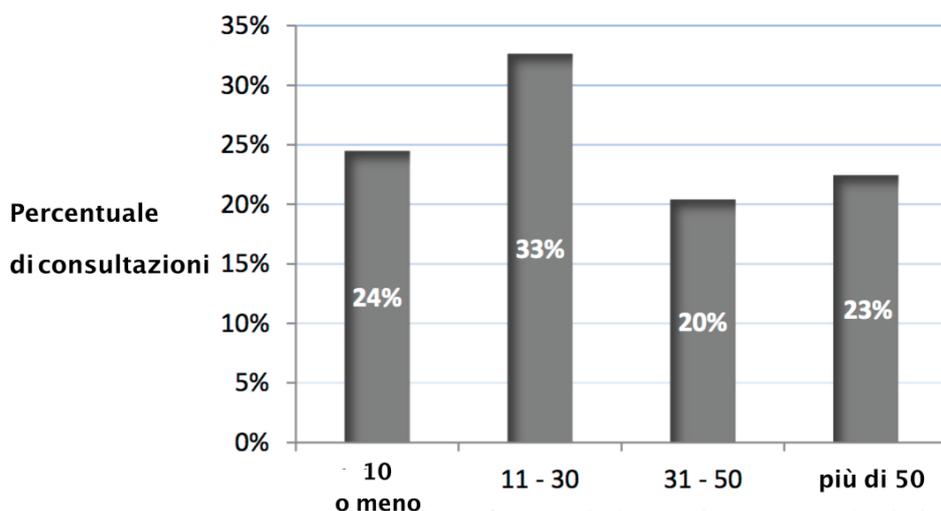
<sup>24</sup> Fonte: J. Grzeszak, K. Sadło, E. Stokłuska, op. cit.

mazione (cf. la Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Polonia – Dz.U. no. 112, voce 1198, con successive modifiche e integrazioni) e la summenzionata legge sul lobbying. Esse richiedono che nel BIP siano messi a disposizione disegni di legge del governo e disegni di decreti da emanare dal Consiglio dei Ministri, il primo ministro (il premier) ed i ministri, ma anche “tutti i documenti attinenti ai lavori svolti su un dato disegno”. Col passare del tempo si è costituita la pratica di trasferimento di osservazioni e pareri sui disegni da parte dei vari soggetti – persone fisiche, organizzazioni non governative, organizzazioni settoriali ed altre. Esse erano sovente prese in considerazione dal responsabile del disegno di legge. Con il tempo sui siti web del BIP attinenti ai diversi enti dell’amministrazione del governo si è comunicato a divulgare inviti a presentare relative osservazioni e giudizi. In tal modo si è creata una pratica interessante e sempre più popolare di consultazioni pubbliche *ad hoc*, ovvero quelle che si tengono su invito generale aperto della parte del governo o in maniera del tutto spontanea, anche senza invito su iniziativa dei soggetti interessati stessi che indirizzano le loro opinioni all’ente responsabile per un dato disegno. Tale abitudine è stata semplificata ed intensificata grazie all’avviamento della piattaforma internet “Processo Legislativo del Governo” quale parte del BIP del Centro di Legislazione del Governo polacco (si veda: <http://legislacja.rcl.gov.pl>). Dopo un pò e in seguito all’inserimento delle modifiche al sistema in base alle esperienze ed opinioni sul funzionamento del sistema raccolte, fu aggiunta la possibilità di presentare osservazioni su tutti i disegni. Si tratta di un invito generale, aperto e costante rivolto a tutte le parti interessate a presentare i propri giudizi. Nel 2013 fu avviato il portale internet del governo polacco [konsultacje.gov.pl](http://konsultacje.gov.pl) che permette a tutti i soggetti interessati di fare un commento sui disegni dei documenti in corso di elaborazione dal governo. La scelta dei documenti che saranno inseriti sul portale dipende dal governo stesso, il quale raccomanda di tenere le consultazioni apposite mediante questo portale.

L’immagine delle consultazioni pubbliche che si mette in vista ha anche un suo lato oscuro. Nei giudizi che si possono scontrare nella letteratura e negli esiti di ampia ricerca condotta nel 2013 si nota che prevale un’immagine delle consultazioni percepite non come un elemento considerevole del processo legislativo, bensì come un carico problematico formale e burocratico che il legislatore deve per forza sfidare<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> S. Wronkowska, *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, n. 1, p. 12; O. Luty, *Ocena skutków regulacji a krajowy i wspólnotowy proces prawotwórczy*, in: *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Wierzbica, 3–5 czerwca 2004 r.*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Warszawa–Kraków 2005, p. 184.



**Grafico 3:** Il numero dei partecipanti invitati a partecipare alla consultazione<sup>26</sup>

Gli impiegati presso le pubbliche amministrazioni danno per scontato piuttosto la realizzazione del minimo necessario di consultazione ed espressione del giudizio anziché un'attitudine attiva di ottenere informazioni aggiuntive dai numerosi e diversi portatori di interessi (stakeholder) al di fuori del gruppo dell'amministrazione pubblica stessa. L'elenco dei soggetti consultati è di solito chiuso e non si cercano nuovi destinatari. Prevale il ruolo informativo su quello interattivo: durante le consultazioni si informa piuttosto sulle decisioni ormai prese e sui disegni già pronti anziché aspettare le proposte di modifiche per prenderle in considerazione. Il livello e l'ambito delle consultazioni tenute è molteplice a seconda del ministero. Molte persone che organizzano le consultazioni non ne sono adeguatamente preparate<sup>27</sup>.

In Polonia un tentativo di rafforzare ed integrare l'articolazione degli interessi con elementi di sostanza è l'attività dei *think tank*, ovvero gruppi di esperti e/o di riflessione. Essi vengono suddivisi in un paio di categorie in linea con le regole comunemente accettate<sup>28</sup> e comprendono:

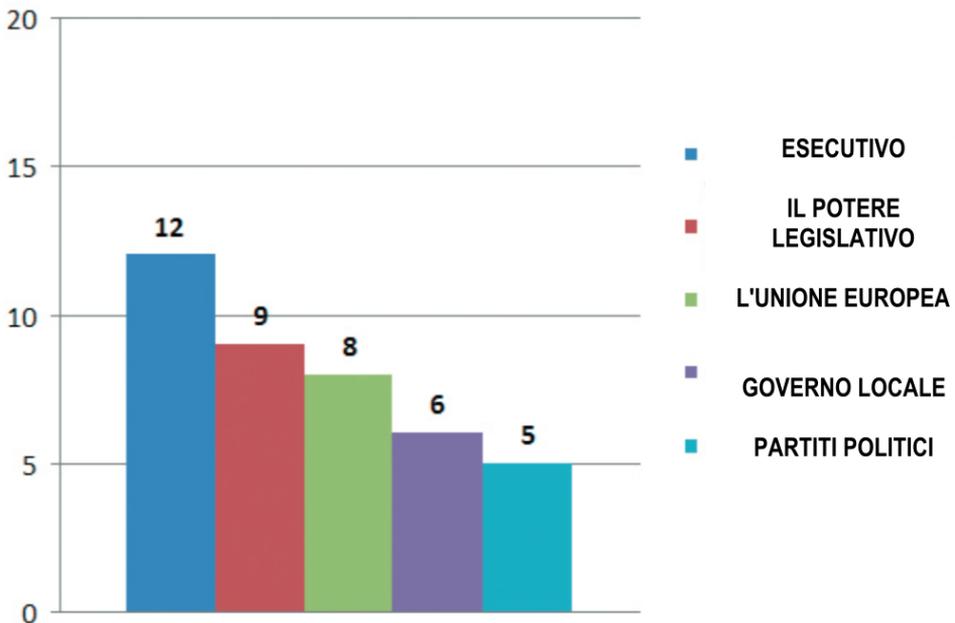
<sup>26</sup> Fonte: Ibidem.

<sup>27</sup> J. Grzeszak, K. Sadło, E. Stokłuska, op. cit., pp. 110–114.

<sup>28</sup> Si vedano: P. Krygiel, *Polska scena think thanków*, Instytut Sobieskiego, <http://www.sobieski.org.pl/komentarz-is-160>; M. Miłoś, *Polskie think tanki, czyli zbiorniki myśli niewykorzystanych*, Forsal.pl, 29.6.2013; J. Zbieranek, *Struktura polskiego sektora organizacji typu think tank w świetle badań empirycznych. Przyczynek do opisu polskiego modelu think tanku*, in: *Zagadnienie think-tanków w ujęciu interdyscyplinarnym*, Gdańsk 2012, p. 86.

1. secondo il criterio cronologico – quelli che presero origine nel giro degli anni 80 e 90 del Novecento in qualità di centri di analisi sottomessi all'amministrazione pubblica e in seguito divennero indipendenti, come anche quelli che nacquero nei primi del XXI secolo, i centri del tipo anglosassone – i cosiddetti *think tank* “macellai” – una formulazione con pregiudizio palesemente ideologico.
2. secondo il criterio politico e sostanziale – comprende 4 gruppi: prima di tutto – centri con un'evidente affiliazione di un dato partito politico – sovente finanziati dal partito stesso o da enti che vi operano in stretta collaborazione, di cui noi veniamo a conoscenza dalle relazioni finanziarie dei partiti oppure dalle informazioni divulgate dai soggetti stessi.

Secondo – i *think tank* con un'evidente affermazione ideologica – liberale, di destra, conservatrice o di sinistra, sebbene non siano legati ad un partito solo; terzo – i *think tank* sociali e civici; quarto – i *think tank* specialistici e settoriali – per esempio economici, legali, o quelli che si occupano di relazioni internazionali.



**Grafico 4:** I destinatari delle attività di think-tanks<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Fonte: J. Zbieranek, op. cit.

L'ambiente dei *think tank* polacchi è molto dinamico. Spuntano in continuazione nuovi centri di riflessione, mentre altri scompaiono ed infine vengono liquidati. Nei primi anni del XXI secolo si poteva scorgere una vera e propria moda per fondare i *think-tank* politici che spesso risultavano effimeri o condividevano la sorte dei loro finanziatori (sponsor) politici. I *think tank* dei partiti politici, motivati da ragioni puramente ideologiche, costituiscono un elemento utile e necessario del dibattito politico che potenzia il livello di sostanza del messaggio proveniente dalle principali organizzazioni politiche. Tuttavia il dibattito pluralistico richiede la partecipazione dei centri di ricerca ed idee indipendenti che promuovano alternativi pareri e sollevino questioni di straordinaria rilevanza. Il problema più notevole dei *think-tank* polacchi riguarda la loro base finanziaria. La mancanza di una fonte di finanziamento ha un impatto sulla dipendenza dai benefattori/datori, limita la scala dell'attività, la possibilità di attrarre i migliori esperti alla collaborazione, l'accesso alla conoscenza specialistica e la capacità di sostenere i costi delle prove empiriche. La legge polacca sui partiti politici prevede la formazione di un Fondo Esperto obbligatorio dai partiti che vengono sovvenzionati dal budget dello stato (hanno ottenuto almeno 3% dei voti a livello nazionale oppure 6% come parte del comitato elettorale di una coalizione). Al fondo va anticipato da 5 a 15% dell'importo complessivo della sovvenzione. Questi mezzi possono essere utilizzati al fine del finanziamento delle perizie e dell'attività divulgativa ed educativa, legata all'attività statutaria di un partito politico. Tuttavia l'analisi delle relazioni finanziarie dei partiti mostra che essi spendono al fondo esperto il minimo dei mezzi previsti dalla legge. La modalità del loro esborso è differenziata. In linea di principio, l'attività divulgativa ed educativa prevale sull'ordinamento dei perizi e degli elaborati. Nessuno controlla se tali perizie siano davvero state redatte da un esperto o se si tratti piuttosto (ed è spesso il caso) di una forma comoda di ricompensa dei vari obblighi politici oppure di riconoscere la carezza di un commentatore politico, un giornalista o un attivista leale, a cui viene affidato un elaborato "esperto" ben retribuito su un qualsiasi argomento<sup>30</sup>. Si nota una prevalenza di pagamenti per esperti singoli e permanenti. Il finanziamento dei *think tank* è molto raro. Curiosamente, se esso avviene, non sempre proviene dal fondo esperto – per paura che relazione finanziaria sia rinunciata e in effetto si perdano le dovute sovvenzioni per i partiti provenienti dal budget. Non è chiaro se dal fondo si possa finanziare solamente le perizie od anche in generale l'attività di esperti sotto forma di un

---

<sup>30</sup> A. Dąbrowska, *Ile dostają partie i na co wydają budżetowe pieniądze?* „Polityka”, 30.4.2012.

*think-tank*<sup>31</sup>. Nel 2012 un gruppo di deputati del partito polacco di Piattaforma Civica (PO) presentò al Sejm il disegno di legge<sup>32</sup> che prevedeva la liquidazione del fondo esperto e l'avviamento nell'ordinamento giuridico polacco le cosiddette fondazioni politiche note dalle pratiche presenti in molti paesi europei e gli USA<sup>33</sup>. Alla loro attività doveva essere assegnato il 25% della sovvenzione attuale per un dato partito. Questi mezzi dovevano essere anticipati alle fondazioni direttamente dalla Commissione Elettorale Statale senza la mediazione dei partiti. I partiti che non fondassero una fondazione avrebbero perso l'importo indicato. Le fondazioni dovevano anche fondare partiti non sovvenzionati, facendo i propri contributi finanziari di un determinato valore. Le fondazioni erano intese come enti separati – distinti dai partiti, dotati di un proprio consiglio di amministrazione, un consiglio generale ed un consiglio di patronato. Solo il terzo organo era inteso per i politici. Il partito-fondatore poteva gratuitamente usufruire delle perizie ed analisi redatte dalla fondazione. La fondazione non era tenuta a gestire un'impresa commerciale, ma potrebbe ottenere mezzi finanziari dall'esterno – da donazioni, eredità ed omaggi/regali. Il disegno fu recepito con riserva. I partiti dell'opposizione politica erano palesemente contrari. I rappresentanti delle organizzazioni sociali lo trattavano come un miglioramento in confronto alla regolazione del fondo esperto poco osservata. Vi erano molti dubbi di natura formale. A livello di sostanza furono sollevate alcune riserve sul fatto che i posti di lavoro nella fondazione potessero diventare ulteriori sinecure dei partiti. Le organizzazioni non governative temevano la concorrenza nell'ambito dell'accesso al finanziamento della propria attività. In fin dei conti il disegno rimase bloccato nel Sejm in seguito alla prima lettura e finì in nulla al termine del mandato del parlamento.

Le difficoltà di ottenere mezzi finanziari dai *think tank* implicano una fortissima concorrenza in cui il criterio della rivalità non sempre sussiste nella qualità della conoscenza esperta offerta, bensì nel prezzo e nella velocità, che ha un impatto negativo sul livello degli elaborati redatti i quali sovente assomigliano piuttosto lo stile giornalistico o si basano sui giudizi soggettivi degli autori, anziché essere perizie scientifiche e pratiche ben fondate. Il secondo problema dei

---

<sup>31</sup> A. Nowakowska, D. Wielowieyska, *Na co PO i PiS wydają miliony z budżetu*, „Gazeta Wyborcza” 12.6.2013.

<sup>32</sup> Poselski projekt ustawy o fundacjach politycznych z 2 marca 2012 r., druk nr 381, Sejm VII kadencji.

<sup>33</sup> Si vedana (almeno): K. Brudzińska, *Rola fundacji politycznych w promowaniu demokracji – rekomendacje dla Polski*, „Polish Institute of International Affairs (PISM) Policy Paper” 2012, n. 38, pp. 2–3, D. Dakowska, *German Political Foundations: Transnational Party Go-betweens in the Process of EU Enlargement*, in: *Transnational European Union*, a cura di W. Kaiser, London 2005.

*think tank* consiste nel convertire le loro ricerche in iniziative legislative reali o decisioni politiche. La summenzionata chiusura dell'amministrazione pubblica alle informazioni provenienti dall'esterno – discernibile nel caso del lobbying e delle consultazioni pubbliche – riguarda anche i *think tank*. Un'eccezione alla regola sono i *think tank* con un'evidente affiliazione politica che funzionano presso il partito di governo. Ciò nonostante, il loro ruolo è diverso. Il compito dei centri indipendenti, settoriali e dell'opposizione è sì quello di integrare il dibattito pubblico aggiungendone questioni di maggiore rilevanza spesso trascurate da quelli che sono al potere, ma i *think tank* legati ai partiti dovrebbero fornire ai loro sponsor una conoscenza esperta ed argomenti ben fondati per alzare il livello del processo decisionale. Nell'ambito della loro attività i *think tank* non dovrebbero trascurare la rilevanza della promozione dei loro provvedimenti e i loro esiti. L'interesse dell'opinione pubblica può contribuire al rafforzamento del loro messaggio, facendo sì che esso possa arrivare a coloro che prendono decisioni politiche. Solo adesso moltissimi centri di ricerca cominciano a rendersi conto di questo fatto.

Riassumendo le informazioni esposte e le osservazioni fatte, bisogna notare che il processo dell'articolazione dei diversi interessi in Polonia avviene in diversi ambiti e tramite numerosi canali. Il ruolo dominante nella percezione sociale dei partiti politici non dovrebbe offuscare il ruolo reale svolto da altri attori e via canali alternativi. I partiti hanno perso la loro posizione monopolistica a livello dell'articolazione degli interessi degli individui, i quali hanno cominciato a beneficiare di vari mezzi e meccanismi, unendosi in gruppi di interesse diversi dai partiti e collocandosi a diversi livelli di istituzionalizzazione. Al fine di arrivare a coloro che decidono ed espletare le proprie attività, essi utilizzano diversi canali di articolazione e modalità di agire: il lobbying insieme alle sue numerose tecniche, le petizioni/domande pubbliche presentate alle autorità, l'audizione pubblica e le consultazioni pubbliche, nonché i *think tank* ed analoghi centri di ricerca o centri esperti.

In Polonia tutte queste forme hanno una storia molto breve dato il lungo periodo del regime comunista che combatteva contro l'iniziativa libera ed indipendente dal basso verso l'alto e contro tutti gli intermediari. La loro esistenza e partecipazione al dibattito pubblico e al processo decisionale può arricchirlo notevolmente, ma se rimane non regolato, porta con sé il pericolo che il processo decisionale venga dominato da potenti gruppi di interesse a spese di gruppi di minoranza e cittadini. La regolazione giuridica di tali istituzioni è di solito trascurabile, lontana dalla perfezione ed addirittura sovente fittizia, che in primo luogo ci induce a sollevare la questione di precisarla e potenziare la sua efficacia e qualità. Le modifiche attinenti alle regolazioni giuridiche dovrebbero essere

indirizzate al rafforzamento delle summenzionate istituzioni (per esempio tramite il sostegno dello stato, la promozione di buone norme, l'apertura più visibile degli organi del potere al contatto con vari portatori di interessi collocati fuori dal circolo chiuso dell'amministrazione pubblica, l'atteggiamento più attivo degli enti pubblici nel dialogare con la parte extra governativa), la loro ulteriore crescita mirata a potenziare la loro qualità ed eliminare anormalità (controllo più efficace del lobbying, dell'esborso pubblico dai partiti politici, eliminazione di istituzioni fittizie).

#### BIBLIOGRAFIA:

- Balicki R., Jabłoński M. (a cura di), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*. Wrocław 2015.
- Brudzińska K., *Rola fundacji politycznych w promowaniu demokracji – rekomendacje dla Polski*, „Polish Institute of International Affairs (PISM) Policy Paper” 2012, n. 38.
- Dakowska D., *German Political Foundations: Transnational Party Go-betweens in the Process of EU Enlargement*, in: *Transnational European Union*, a cura di W. Kaiser, London 2005.
- Dąbrowska A., *Ile dostają partie i na co wydają budżetowe pieniądze?* „Polityka”, 30.4.2012.
- Gładys-Jakubik J., *Grupy interesu w demokracji deliberatywnej*, in: *Grupy interesu i lobbying. Polskie doświadczenia w unijnym kontekście*, red. K. Jasiński, Warszawa 2011.
- Grzeszak J., Sadło K., Stokłuska E., *Konsultacje publiczne w ministerstwach. Raport z przeglądu praktyk konsultacyjnych prowadzonych na szczeblu centralnym*, Warszawa 2015.
- Jasiński K., *Wprowadzenie: o badaniach społecznych aktorów stanowienia reguł i roli rzecznictwa interesów*, in: *Grupy interesu i lobbying. Polskie doświadczenia w unijnym kontekście*, red. K. Jasiński, Warszawa 2011.
- Krygiel P., *Polska scena think thanków*, Instytut Sobieskiego, <http://www.sobieski.org.pl/komentarz-is-160>.
- Kuczma P., *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Komentarz*, Toruń 2013.
- Miłosz M., *Polskie think tanki, czyli zbiorniki myśli niewykorzystanych*, Forsal.pl, 29.6.2013.
- Mól D., *Fundacje polityczne do konsultacji (relacja)*, 9.4.2010, NGO.pl – Portal organizacji pozarządowych, <http://poradnik.ngo.pl/wiadomosc/539881.html>.

- Nowakowska A., Wielowieyska D., *Na co PO i PiS wydają miliony z budżetu*, „Gazeta Wyborcza” 12.6.2013.
- Rytel-Warzocho A., *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2012.
- Szmyt A., *Zakres art. 8 ustawy o działalności lobbingsowej z 2005 r.*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2006, n. 1(9).
- Tracz-Dral J., *Instytucja wysłuchania publicznego*, „Opracowania tematyczne” OT-590, Kancelaria Senatu (Senato Cancelleria), settembre 2010.
- Uziębło P., *Instytucja wysłuchania publicznego w sprawie projektów ustaw w Polsce (wybrane zagadnienia)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, n. 31.
- Wiszowaty M. M., *Działalność lobbingsowa w procesie stanowienia prawa. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem*, Warszawa 2010.
- Wiszowaty M. M., *Działalność lobbingsowa w procesie stanowienia prawa. Komentarz*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- Wiszowaty M. M., *Legal Regulation of Lobbying in New Members States of the European Union*, Arbeitspapiere und Materialien – Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen. Participation of Civil Society in New Modes of Governance. The Case of the New Member States. Part 2: Questions of Accountability. 74, Bremen 2006;
- Wiszowaty M. M., *Lobbying Act and the Law-Making Process*, “The Sejm Review” („Przegląd Sejmowy”) IV Special Edition, Warszawa 2010.
- Wiszowaty M. M., *Lobbying Prezydenta. Regulacja prawna działalności lobbingsowej w odniesieniu do Prezydenta RP. Teoria i praktyka*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, vol. 20/B.
- Wiszowaty M. M., *Podmiotowy i przedmiotowy zakres zawodowej działalności lobbingsowej*, in: *W kręgu zagadnień parlamentarnych. Wybrane problemy praktyki w świetle opinii konstytucyjnoprawnych*, K. Grajewski, A. Szmyt, M. M. Wiszowaty, Gdańsk 2016.
- Wójcicka E., *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa 2015.
- Wróblewska I., *Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, „Przegląd Sejmowy” 2012, n. 3.
- Zamącińska B., *Wysłuchanie publiczne w polskim systemie prawnym – wybrane zagadnienia*, „Economics and Management”, 2013, n. 3.
- Zbieranek J., Makowski G., *Lobbying w Polsce – żywy problem, martwe prawo*, „Analizy i Opinie Instytutu Spraw Publicznych” 2007, n. 79.
- Zbieranek J., *Struktura polskiego sektora organizacji typu think tank w świetle badań empirycznych. Przyczynek do opisu polskiego modelu think tanku*, in: *Zagadnienie think-tanków w ujęciu interdyscyplinarnym*, Gdańsk 2012.

