

ITALIA

 openGOV

Avvio di un percorso di adozione delle Agende Aperte dei decisori
pubblici nelle amministrazioni pubbliche
DOCUMENTO TECNICO SULLA MODELLIZZAZIONE

Comunità
di pratica

Responsabili Prevenzione
Corruzione e **Trasparenza**

 **SNA** *Presidenza del Consiglio dei Ministri*
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

2025

Avvio di un percorso di adozione delle Agende Aperte dei decisori pubblici nelle amministrazioni pubbliche

DOCUMENTO TECNICO SULLA MODELLIZZAZIONE

Abstract

Il presente documento illustra e promuove un modello operativo per l'adozione delle "Agende Aperte dei decisori pubblici" nelle amministrazioni italiane. Questa misura di integrità e accountability mira a rendere trasparenti le interazioni tra decisori pubblici e portatori di interessi, favorendo un processo decisionale pubblico più inclusivo e responsabile. Il documento delinea i fattori abilitanti, le azioni strategiche e le raccomandazioni per garantire l'implementazione, l'efficacia e la sostenibilità della misura.

1. Le Agende Aperte dei decisori pubblici: un impegno del Sesto Piano di Azione nazionale per il Governo Aperto

Nell'ambito della strategia di **Open Government Partnership (OGP)**, è prevista la promozione della trasparenza dei rapporti tra decisori pubblici e gruppi di interessi. Tra le azioni più significative spicca l'introduzione progressiva delle "Agende Aperte dei decisori pubblici" nelle istituzioni e nell'amministrazione pubblica italiana. Le Agende Aperte dei decisori pubblici rappresentano una misura di trasparenza, integrità e *accountability* in piena attuazione dei principi dell'**Open Government Partnership (OGP)**.

Il documento di modellizzazione rappresenta il primo passo di un percorso complesso che comprende iniziative di sensibilizzazione sui fenomeni che minacciano l'integrità pubblica (conflitto di interessi, *Revolving Doors*, sequestro del decisore pubblico) e sui rischi connessi all'opacità dei rapporti tra decisori pubblici e gruppi di interessi. L'iniziativa prevede la realizzazione di **Linee Guida per l'introduzione delle Agende Aperte**, uno strumento a disposizione di istituzioni e amministrazioni pubbliche italiane che intendano adottare tale misura.

Il documento di modellizzazione è stato concepito e redatto attraverso il metodo noto come "**co-creazione**" promosso dall'Open Government Partnership (OGP). Il metodo si basa su un principio fondamentale, ossia il coinvolgimento attivo delle istituzioni pubbliche e della società civile nello sviluppo di politiche pubbliche, misure di *governance* o buone pratiche trasformatrici. Questo approccio collaborativo è particolarmente cruciale per il documento di modellizzazione delle Agende Aperte poiché consente di **integrare competenze, prospettive e aspettative di tutti gli attori interessati**, garantendo così un risultato più efficace ed equilibrato.

La modellizzazione delle Agende Aperte, del resto, richiede competenze che spaziano su diversi piani:

- legislativo/regolamentare, indispensabile per armonizzare misure di trasparenza e protezione dei dati personali, per stabilire l'obbligatorietà, per individuare Enti/organizzazioni titolari, ecc...;
- tecnologico, indispensabile per implementare strumenti stabili, innovativi, relativamente semplici da usare e interoperabili;
- formativo/informativo, necessario affinché tali strumenti siano adottati in concreto dalle pubbliche amministrazioni;
- delle condotte attese attraverso l'obbligatorietà degli standard di comportamento sia per i decisori pubblici che per i portatori di interessi;
- dell'integrazione tra tali azioni e le strategie di prevenzione della corruzione (PTPCT/PIAO) già presenti nelle amministrazioni centrali e locali.

2. Trasparenza e regolamentazione dei rapporti tra portatori di interessi e decisori pubblici: verso un modello uniforme

Le relazioni tra portatori di interessi e decisori pubblici hanno una natura fisiologica nei regimi democratici: i *policy maker*, per poter approntare le loro decisioni, hanno bisogno di confrontarsi con i dati, le informazioni e i punti di vista a disposizione dei portatori di interessi in modo da avere una visione più ampia e completa dei temi oggetto delle loro iniziative di *policy*.

Allo stesso tempo gli operatori economici, le associazioni professionali e di categoria, le società di consulenza, i *think tank*, le organizzazioni non profit e del terzo settore, i movimenti civici e sociali, devono essere messi nelle condizioni di presentare ai decisori pubblici le loro istanze, contribuendo così ai processi decisionali fin dalla fase istruttoria.

Tra i prerequisiti in grado di abilitare i portatori di interessi - siano essi economici e sociali - a un effettivo confronto con i *policy maker*, la trasparenza è senza dubbio tra i più rilevanti. Grazie alla trasparenza, infatti, i processi decisionali sono potenzialmente conoscibili e accessibili a un più ampio *network* di attori, contribuendo al superamento di quei privilegi relazionali che caratterizzano contesti decisionali opachi contraddistinti da eccessiva prossimità tra alcuni interessi particolari e i vertici politico-istituzionali.

Forme di regolamentazione che prevedano il ricorso a strumenti di trasparenza rappresentano importanti presidi di prevenzione della corruzione, perché rendono possibile una più efficace verifica delle interazioni tra i portatori di interessi e i decisori pubblici, aiutando a far emergere eventuali incongruenze e potenziali conflitti di interessi.

Questo è vero per i **registri della trasparenza**, ai quali i portatori di interessi devono iscriversi se intendono entrare in contatto con i *policy maker* e sui quali devono periodicamente caricare dati relativi alla loro attività di *lobbying*.

Non meno importanti per garantire trasparenza sono le **agende pubbliche degli incontri**, queste invece in capo ai decisori pubblici, strumento attraverso il quale le

istituzioni rendono conto all'esterno sui portatori di interessi che hanno incontrato. La tecnologia consente ovviamente che registri e agende degli incontri vengano resi disponibili *online* in formato aperto, garantendo così un controllo diffuso da parte della cittadinanza attiva e dei giornalisti d'inchiesta che potrebbero in tal modo disporre di informazioni altrimenti difficili da reperire. La disponibilità dei dati consente non solo una puntuale verifica delle relazioni in essere tra le categorie economiche e sociali e i *decision makers*, ma potrebbe potenzialmente rivelare quali soggetti siano meno ascoltati dalle istituzioni nonostante rappresentino interessi rilevanti e impattati dalle scelte del legislatore.

Mentre gran parte dei Paesi europei hanno - soprattutto negli ultimi anni - provveduto a normare i rapporti tra portatori di interessi e decisori pubblici approvando regolamentazioni della cosiddetta attività di *lobbying*, l'Italia resta sprovvista di un quadro normativo in materia. Sebbene priva di un quadro regolatorio unitario, in Italia si è assistito al proliferare di provvedimenti tanto a livello regionale¹, quanto nazionale, con un registro della trasparenza reso disponibile dalla Camera dei deputati (ma non dal Senato), da alcuni ministeri (MIMIT), da autorità indipendenti (Anac).

3. Obiettivi operativi e strategici del documento di modellizzazione delle Agende Aperte

Il documento di modellizzazione delle Agende Aperte dei decisori pubblici ha l'obiettivo di definire un primo quadro operativo per l'implementazione di questa pratica su scala nazionale e locale. La sua principale finalità è fornire al Gruppo di Lavoro dell'impegno 1 del 6 Piano di Azione nazionale per il Governo Aperto degli elementi chiari e operativi per pianificare e attuare i passi successivi.

In particolare tale documento mira a:

- definire un contesto normativo e di prassi di riferimento per l'adozione della pratica,
- fornire un'immagine della situazione attuale a livello internazionale e nazionale,
- individuare gli elementi-chiave (fattori abilitanti) del processo di adozione e anticipare possibili criticità.

Il documento di modellizzazione delle Agende Aperte rappresenta uno strumento di ancoraggio per concetti, pratiche ed esperienze nazionali e internazionali nel campo della trasparenza nei rapporti tra decisori pubblici e gruppi di interessi. È il primo strumento in Italia che affronti la questione a livello operativo, traducendo principi e raccomandazioni in orientamenti accessibili. In particolare, il documento ha lo scopo di:

¹ Si pensi ad esempio alle leggi regionali di Toscana (n. 5/2002), Abruzzo (n. 61/2010) e Molise (n. 24/2004), le prime che hanno iniziato a proporre una regolamentazione dei rapporti con i portatori di interessi, e anche a quelle di "seconda generazione" come la legge regionale di Lombardia (n. 17/2016) Calabria (4/2016) e Puglia (n. 30/2017). Cfr. D. DAVID, *La regolazione regionale del lobbying attraverso il prisma della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4, 2018, pp. 631-650

- **Promuovere un cambiamento culturale su vari fronti:**
 - **Focus sul decisore pubblico:** spostare l'attenzione non solo su chi influenza, ma anche sul soggetto influenzato, ovvero il decisore pubblico.
 - **Coinvolgimento dei vertici amministrativi:** ampliare il campo d'azione dalla politica ai vertici amministrativi, evidenziando l'importanza della trasparenza dei processi decisionali anche nelle strutture dirigenziali.
 - **Inclusività degli interessi:** garantire che le Agende Aperte diventino uno strumento per valorizzare interessi spesso sottorappresentati, promuovendo l'inclusione.
- **Rafforzare l'effettività delle misure di trasparenza e integrità:**
 - Integrare le Agende Aperte nelle normative regionali, nelle deliberazioni organizzative interne e nelle strategie di prevenzione della corruzione, come i PTPCT e i PIAO.

4. Definizioni chiave

Integrità pubblica: si riferisce all'adesione a valori etici, principi e norme condivisi per sostenere e dare priorità all'interesse pubblico rispetto agli interessi privati nel settore pubblico. I dipendenti o gli eletti della pubblica amministrazione nell'esercizio delle loro funzioni devono dare priorità agli interessi pubblici rispetto a quelli privati. Devono resistere all'influenza di interessi particolari svolgendo i propri compiti senza pregiudizi o influenze indebite.

Decisore pubblico: si intendono tutti i soggetti che - in posizione apicale all'interno di una pubblica amministrazione o di un ente pubblico - concorrono alla definizione di una decisione pubblica. Essi incontrano i portatori di interessi (per il ruolo che ricoprono o perché vengono delegati a farlo) e indirizzano o determinano un atto decisionale. Oltre ai vertici politici e agli uffici di diretta collaborazione (gabinetto, segreteria tecnica, ufficio legislativo, portavoce) tra i decisori pubblici vanno ricompresi anche i dirigenti apicali.

Processo decisionale pubblico: si riferisce alle fasi di sviluppo, attuazione, valutazione e revisione di qualsiasi politica pubblica o di qualsiasi programma pubblico, a tutti i livelli di governo (locale, regionale, nazionale, europeo) e per tutti i poteri (esecutivo, legislativo e giudiziario); alla preparazione o alla modifica di qualsiasi legge o regolamento, compresa la legislazione secondaria come gli strumenti statutari e i regolamenti; alla concessione, alla modifica o alla revoca di qualsiasi sovvenzione, prestito o altro sostegno finanziario, contratto o altro accordo, o di qualsiasi licenza o altra autorizzazione che preveda l'impiego di fondi pubblici; alla nomina dei principali funzionari pubblici.

Portatore di interessi: soggetti giuridici o loro articolazioni, pubblici o privati, i consorzi, le associazioni di categoria, le associazioni, le fondazioni, gli enti di diritto privato comunque denominati anche privi di personalità giuridica, i comitati di cittadini, le cui attività afferiscono ai settori attribuiti alla competenza della singola Amministrazione. Non sono ricompresi tra i portatori di interessi le persone fisiche, le ditte individuali, i rappresentanti di Stati esteri, delle Istituzioni europee e delle Organizzazioni internazionali.

Registro della trasparenza: è uno strumento, oggi per lo più digitale, che elenca i soggetti e le organizzazioni che cercano di influenzare i processi decisionali di una data istituzione pubblica. Il registro rende solitamente visibile quali interessi vengono perseguiti, da chi e con quali fondi. In questo modo, il registro consente un controllo pubblico, dando ai cittadini e ad altri gruppi di interesse la possibilità di seguire le attività dei portatori di interessi. L'iscrizione al registro può essere un requisito necessario per incontrare i decisori pubblici e contribuire, perciò, al processo decisionale².

5. Buone pratiche internazionali

Un esplicito obbligo di pubblicare gli incontri dei decisori pubblici con i portatori di interessi è previsto solo in pochi ordinamenti. Ad esempio, nel Regno Unito, il *Ministerial code of conduct*, prevede all'art. 8.13, che tutti gli incontri dei ministri con organizzazioni esterne o singole persone debbano essere pubblicati ogni trimestre. Dal Registro dei Lobbisti, istituito con il *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act* del 2014, sarebbe poi possibile effettuare un controllo incrociato, per verificare la tenuta del sistema delle agende aperte ministeriali. Nonostante l'importanza dell'affermazione del principio, tuttavia il sistema non risulta essere realmente efficace per una serie di criticità, non ultimo il fatto che la nozione di decisore pubblico è ristretta solo all'ambito politico e al caso particolare del ministro³. Nel codice di condotta dei parlamentari, ad esempio, che regola anche i rapporti con i portatori di interessi, non si ravvisa lo stesso

² Sull'importanza del registro come strumento di trasparenza, cfr. M. CREPAZ, *To inform, strategise, collaborate, or compete: what use do lobbyists make of lobby registers?*, in *European Political Science Review*, 12, n. 3, 2020, pp. 347-369; S. SASSI, *La regolamentazione della rappresentanza di interessi nell'Unione Europea. Le (timide) novità introdotte dal nuovo Accordo Interistituzionale*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna on-line*, n. 1, 2016, pp. 49-60; R. CHARI, J. HOGAN, G. MURPHY, *Report on the Legal Framework for the Regulation of Lobbying in the Council of Europe Member States*, in *Council of Europe Study*, 590/2010, 2011; M. CREPAZ, R. CHARI, *The EU's initiatives to regulate lobbyists: good or bad administration?*, in *Cuadernos Europeos de Deusto*, n. 51, 2014, pp. 71-97. In generale sulla necessità di una regolamentazione del fenomeno lobbistico, e per una panoramica comparatistica: E. CARLONI, M. MAZZONI, *Etica Pubblica. Studi su legalità e partecipazione: le lobbies in trasparenza*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2020; E. CARLONI, M. MAZZONI, *Il cantiere delle lobby. Processi decisionali, consenso, regole*, Carocci, Roma, 2020; T.E. FROSINI, *È giunta l'ora di una legge sulle lobbies*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2015, pp. 1-9; P.L. PETRILLO, *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, Il Mulino, Bologna 2020; P. PETRILLO, *Lobbying e decisione pubblica. Profili costituzionali comparati*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 3, 2018, pp. 190-210; F. ANGHELE, *Lobbying e trasparenza: strumenti per un controllo diffuso*, in E. LUNGARO, P. MAGRI, A. MEOLA, *Prevenzione della corruzione e sviluppo sostenibile*, Pacini Editore, Pisa, 2022, pp. 69-91; M. DI RIENZO, A. FERRARINI, *Il signore delle lobby. La gestione del conflitto di interessi endogeno e la rigenerazione degli interessi primari*, in *Azienditalia*, n. 7, 2021, pp. 1343-1352; V.M. DONINI, *Regolamentare il lobbying per rafforzare la trasparenza: un'analisi comparata di modelli e strumenti per l'integrità delle decisioni pubbliche*, in *Federalismi*, 29/2024, pp. 75-105; R. CHARI, J. HOGAN, G. MURPHY, M. CREPAZ, *Regulating Lobbying: A Global Comparison*. Manchester University Press, Manchester, 2020; M. CREPAZ, *Why Do we Have Lobbying Rules? Investigating the Introduction of Lobbying Laws in EU and OECD Member States*, in *Interest Groups & Advocacy*, n. 6, 2017, pp. 231-252; A. BITONTI, P. HARRIS, *Lobbying in Europe. Public Affairs and the lobbying Industry in 28 EU Countries*, Palgrave Macmillan, London, 2017; M. CREPAZ, R. CHARI, *The EU's initiatives to regulate lobbyists: good or bad administration?*, in *Cuadernos Europeos de Deusto*, n. 51, 2014, pp. 71-97.

³ A.M. MCKAY, A. WOZNIAK, *Opaque: an Empirical Evaluation of Lobbying Transparency in the UK*, in *Interest Groups & Advocacy*, n. 9, 2020, pp. 102-118.

obbligo, mentre è previsto per i consiglieri (*special advisors*) ai sensi del *Code of conduct for Special Advisors*.

Diverso invece il caso della Norvegia, dove le agende dei decisori pubblici non vengono pubblicate, ma sono comunque accessibili a seguito di richiesta di accesso da parte del cittadino.

La pratica delle agende aperte è prevista anche in Lituania, Spagna e Romania [OECD, *Lobbying in the 21st Century. Transparency, Integrity and Access*, Paris, 2021, p. 33]. Anche in Polonia (legge 7 marzo 2006), Slovenia (legge 6 maggio 2010 sull'integrità e prevenzione della corruzione) e Montenegro (nel 2014) è istituita un'agenda pubblica degli incontri con i portatori di interessi.

Sicuramente l'esempio più importante in termini di obbligo di pubblicazione delle agende è quello delle istituzioni europee⁴.

La riforma del regolamento del Parlamento del 13 settembre 2023, entrato in vigore il 1° novembre 2023, prevede, infatti, l'obbligo per tutti i deputati e i loro assistenti parlamentari di pubblicare sui siti dei singoli deputati le informazioni relative a tutte le riunioni programmate con i lobbisti rientranti nell'ambito di applicazione del Registro⁵.

Per quanto riguarda la Commissione, tutti i commissari e i direttori generali (incluso il segretario generale) sono tenuti a rendere pubblici, sulle rispettive pagine web, tutti i contatti e gli incontri tenuti in veste ufficiale con organizzazioni o liberi professionisti.

Per il Consiglio, pur in assenza di un obbligo *ad hoc* di pubblicare queste informazioni, le riunioni tra i lobbisti e i propri rappresentanti permanenti e rappresentanti permanenti aggiunti all'UE vengono comunque pubblicate.

Ciò che varia, nelle tre istituzioni europee è il concetto stesso di riunione. Per il Parlamento sono rilevanti ai fini della pubblicazione obbligatoria solo le riunioni programmate organizzate da un presidente, un relatore o relatore ombra che sia stata accettata dall'altra parte e per cui sia fissata una data e un orario specifici. Per il Consiglio si considera riunione ai fini della pubblicazione delle informazioni qualsiasi riunione organizzata tra i rappresentanti di interesse e il segretario generale o i direttori generali. Per la Commissione, è una "riunione" l'incontro bilaterale organizzato su iniziativa di un'organizzazione o di un libero professionista oppure di un membro della Commissione e/o un membro del suo gabinetto o di un direttore generale per discutere una questione riguardante l'elaborazione e l'attuazione delle politiche dell'Unione. Inoltre, sia per la Commissione sia per il Consiglio, vengono considerate riunioni anche quelle organizzate utilizzando qualsiasi forma di connessione da remoto, ma non le conversazioni telefoniche bilaterali.

⁴ S. SASSI, *A che punto siamo con la regolamentazione europea dell'attività di lobbying?*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2020, pp. 139-156; P.L. PETRILLO, *Rappresentanza degli interessi e decisione pubblica. Verso un regime giuridico per le lobby*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2023, pp. 685-712; N. PARISI, *Come l'Unione potrebbe proteggersi dalle condotte di corruzione. Qualche considerazione a partire dal cosiddetto Qatargate*, in *Quaderni AISDUE*, 2023, pp. 1-19; F. RASPADORI, *Il nuovo Registro della Trasparenza dell'Unione europea: il difficile rapporto tra cittadini, funzionari europei e lobbisti*, in E. CARLONI, M. MAZZONI, *Il cantiere delle lobby. Processi decisionali, consenso, regole*, Carocci, Roma, 2020, pp. 94 e ss.

⁵ Corte dei conti europea, *Relazione speciale. Il registro per la trasparenza dell'UE Informazioni utili ma limitate sulle attività di lobbying*, 2024.

Il 4 dicembre 2024, la Commissione Europea ha adottato nuove misure⁶ per aumentare la trasparenza nei processi decisionali, estendendo l'obbligo di pubblicare gli incontri con i rappresentanti di interessi a circa 1.500 funzionari con ruoli dirigenziali. Questi funzionari dovranno rendere noti non solo gli incontri avvenuti, ma anche i principali argomenti discussi e le conclusioni raggiunte, garantendo una maggiore trasparenza.

6. Buone pratiche nazionali

MIMIT - Ministero delle Imprese e del Made in Italy

Analisi del contesto

In assenza di obblighi cogenti e di norme di rango primario che disciplinano l'attività di lobbying, il Mimit ha scelto autonomamente di assicurare adeguata pubblicità agli incontri e ai rapporti con i portatori di interessi particolari attraverso una serie di misure adottate in forza al proprio Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), triennio 2024-2026.

Le misure adottate dal Mimit non operano in modo isolato, ma come un sistema integrato che promuove la trasparenza, la cultura dell'integrità e la regolamentazione delle relazioni istituzionali. L'iniziativa, inoltre, si distingue per l'adozione di pratiche che anticipano tendenze normative nazionali ed europee⁷. Di seguito alcuni elementi di interesse dell'azione:

- **Obbligatorietà della registrazione:** solo i soggetti iscritti al registro possono interagire ufficialmente con il Ministero, introducendo un meccanismo di controllo preventivo sulle attività di lobbying.
- **Tracciabilità delle interazioni:** si garantisce che tutti gli incontri avvengano in un quadro di regole trasparenti e verificabili.

Nel giugno del 2024, il Mimit ha adottato una nuova Direttiva che aggiorna la disciplina sul Registro Trasparenza del Ministero delle Imprese e del Made in Italy e definisce le nuove modalità attuative per garantire la pubblicità e la trasparenza degli incontri organizzati su richiesta dei portatori di interessi.

L'obbligo di registrazione cade sui cosiddetti “**portatori di interessi particolari**”, cioè i soggetti, le persone fisiche o giuridiche, che rappresentano professionalmente presso il Ministero delle imprese e del made in Italy interessi, anche di natura non economica, al fine di influenzare i processi decisionali pubblici in atto ovvero di

⁶ DECISIONE (UE) 2024/3081 della Commissione del 4 dicembre 2024 sulle misure di trasparenza riguardanti le riunioni tra i membri della Commissione e i rappresentanti di interessi e che abroga la decisione n. 2014/839/UE, Euratom: “(6) Le riunioni che non si svolgono nell'ambito di attività contemplate, quali definite agli articoli 3 e 4 dell'accordo interistituzionale, non dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della presente decisione. Vedi anche DECISIONE (UE) 2024/3082 DELLA COMMISSIONE del 4 dicembre 2024 relativa alle misure di trasparenza per le riunioni tra il personale della Commissione che ricopre funzioni dirigenziali e i rappresentanti di interessi e che abroga la decisione 2014/838/UE, Euratom.

⁷ Cfr. D. DAVID, *Lobbying, gruppi di interesse e regolazione amministrativa: alcuni segnali di cambiamento?*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2017, pp. 1-24.

avviarne di nuovi. Nell'espressione sono compresi anche coloro che, pur operando nell'ambito o per conto di organizzazioni il cui scopo sociale prevalente non è l'attività di rappresentanza di interessi particolari, svolgono per conto dell'organizzazione di appartenenza l'attività di rappresentanza di interessi particolari.

Le misure per il rafforzamento della trasparenza

Il Mimit ha implementato diverse iniziative per promuovere la trasparenza:

- **Registro dei Portatori di Interesse** (Registro Trasparenza). Disciplinato dalla Direttiva del Ministro del 24 settembre 2018, questo registro obbliga le società di consulenza, gli studi legali, le associazioni di categoria e altri soggetti che intendono interagire con il Ministero a registrarsi. Ciò consente di monitorare e regolamentare gli incontri tra i decisori pubblici e i portatori di interessi, garantendo trasparenza e tracciabilità delle interazioni.
- **"Appuntamenti Agende"**. Tutti i livelli dirigenziali del Ministero sono tenuti a rendere pubbliche le agende degli incontri con i soggetti registrati, specificando gli argomenti trattati. Questa iniziativa permette ai cittadini di essere informati sulle attività svolte dal Ministero e di monitorare che queste siano conformi agli obiettivi istituzionali. Le Agende introducono tre elementi di innovazione e di interesse:
 - il livello di dettaglio: le Agende specificano non solo il nome dei partecipanti, ma anche il tema trattato durante l'incontro.
 - l'estensione a tutti i livelli dirigenziali: Non si limita ai vertici del Ministero, ma include tutti i dirigenti, ampliando il campo d'azione della trasparenza.
 - la frequenza di aggiornamento: la pubblicazione delle Agende è continua, consentendo un monitoraggio quasi in tempo reale (dopo, cioè, un periodo di "raffreddamento").
- **Codice di Condotta relativo all'iscrizione al Registro Trasparenza**. Il Codice fissa le regole di condotta che i soggetti iscritti al Registro Trasparenza si impegnano e sono obbligati a rispettare al fine di garantire la completezza delle informazioni e trasparenza nella partecipazione al processo di formazione delle decisioni politiche nelle materie di competenza del Mimit.

Punti di forza e di debolezza

Punti di forza:

- Miglioramento della Trasparenza: la pubblicazione delle agende e l'istituzione del Registro della Trasparenza aumentano la visibilità delle attività del Ministero, promuovendo la fiducia dei cittadini.
- Promozione della cultura dell'integrità: l'adozione del Codice di Condotta e la regolamentazione degli incontri con i portatori di interessi contribuiscono a rafforzare l'integrità e la percezione di integrità dei processi decisionali del Mimit.

Punti di debolezza:

- Complessità procedurale: l'obbligo di registrazione e la pubblicazione delle agende possono aumentare la burocrazia, rendendo più complessi i processi interni.
- Aggiornamento e monitoraggio: mantenere aggiornate le informazioni e monitorare il rispetto delle disposizioni richiede risorse e un impegno costante.

Identificazione delle opportunità

- Partecipazione attiva dei cittadini: le iniziative del Mimit offrono ai cittadini l'opportunità di partecipare attivamente al controllo dell'operato del Ministero, favorendo una maggiore responsabilizzazione dell'amministrazione.
- Miglioramento dell'immagine istituzionale: l'impegno per la trasparenza può migliorare la percezione pubblica del Ministero, rafforzando la sua credibilità e autorevolezza.

Identificazione delle criticità

- Resistenza al cambiamento: l'introduzione di nuove procedure può incontrare resistenze interne, rallentando l'implementazione delle misure di trasparenza.
- Protezione dei dati sensibili: la pubblicazione di informazioni dettagliate sugli incontri potrebbe sollevare preoccupazioni riguardo alla riservatezza e alla protezione dei dati personali.

REGIONE PUGLIA

Analisi del contesto Regionale (Puglia)

La Regione Puglia, con L.R. 28 luglio 2017, n. 30 ad oggetto *“Disciplina dell’attività di lobbying presso i decisori pubblici”*, ha individuato una specifica disciplina normativa che a livello regionale garantisce piena attuazione al Titolo III dello Statuto della Regione, che riconosce il valore della partecipazione attiva e consapevole dei cittadini quale elemento essenziale della vita pubblica democratica. La normativa regionale in materia è volta a promuovere il rapporto tra società e istituzioni e l'attuazione dei principi di eguaglianza, non discriminazione e proporzionalità delle decisioni pubbliche, nonché di trasparenza e partecipazione democratica ai processi di formazione di tali decisioni anche attraverso la pubblicità e la regolamentazione delle attività di rappresentanza di interessi particolari.

L'art. 4 della menzionata L.R. n. 30/2017, rubricato “Registro pubblico”, ha previsto che con deliberazione della Giunta regionale venga istituito il registro pubblico dei rappresentanti di gruppi di interesse particolare, presso la Segreteria generale della Presidenza della Giunta regionale, con il coordinamento del responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione (RPCT) - il quale individua, all'interno della propria struttura organizzativa, un nucleo operativo per la sua gestione - che coordina l'istruttoria delle richieste di accreditamento al registro, garantisce il suo

aggiornamento periodico e la pubblicità dei contenuti del registro in una sezione dedicata del portale istituzionale della Regione⁸.

Le misure per il rafforzamento della trasparenza

In applicazione del citato art. 4 della menzionata legge regionale, con Deliberazione di Giunta Regionale (D.G.R.) n. 1586 del 3/10/2017 è stato istituito, presso la Segreteria Generale della Presidenza di Giunta Regionale, il **Registro pubblico dei rappresentanti dei gruppi di interesse particolare**; con successiva Deliberazione n. 641 del 24/4/2018 la Giunta regionale, in attuazione dell'art. 6 della medesima legge, ha approvato le linee guida per la presentazione delle richieste di accreditamento, per le relative procedure istruttorie e per le modalità di iscrizione al Registro, unitamente al **codice di condotta dei rappresentanti di gruppi di interesse particolare**; con successiva D.G.R. n. 1275 del 18/07/2018 la Giunta Regionale ha reso operativa, in via sperimentale per le Strutture della Giunta Regionale, l'**Agenda Pubblica dei decisori Pubblici** ai sensi dell'art. 7 della menzionata L.R. n. 30/2017, destinata ad accogliere e rendere pubblici gli incontri tra lobbisti e decisori pubblici.

L'allegato A) della citata D.G.R. n. 641/2018 ha regolamentato, inoltre, le procedure per l'iscrizione on-line al Registro, disponibile e consultabile in modalità telematica. Nello specifico, secondo la procedura ivi descritta, i soggetti che intendano svolgere l'attività di rappresentanza di gruppi di interesse particolare presso i decisori pubblici ai sensi della L.R. n. 30/2017 sono tenuti ad accreditarsi mediante iscrizione al Registro, che avviene esclusivamente in via telematica, accedendo alla piattaforma on line "Registro Lobbying".

In particolare, ai fini dell'inoltro dell'istanza di iscrizione al Registro, il richiedente deve:

- accedere alla citata piattaforma ed inserire le proprie credenziali di SPID (Sistema Pubblico d'Identità Digitale) ai fini dell'autenticazione;
- richiedere il rilascio del proprio codice di domanda, cliccando sul pulsante "Richiedi Codice Domanda", con lo scopo di associare in maniera univoca l'istante alla domanda stessa;
- provvedere al caricamento dei dati richiesti per l'iscrizione;
- caricare sulla piattaforma il file firmato digitalmente ed inviare lo stesso cliccando sul pulsante "Invio Domanda"; la piattaforma informatica trasmette, poi, all'istante una notifica via PEC di avvenuta acquisizione nei propri archivi della domanda di iscrizione.

Ai fini della presentazione dell'istanza, il richiedente deve dunque caricare sulla piattaforma, oltre alla domanda di iscrizione resa ai sensi del D.P.R. n. 445/2000 e ss.mm.ii., l'atto con cui è stata conferita la rappresentanza, lo Statuto o Regolamento interno del gruppo di Interesse e il Codice di condotta dei Rappresentanti di gruppi di Interesse (approvato con Deliberazione di Giunta Regionale n. 1586/2017) sottoscritto dal Rappresentante.

⁸ Cfr. D. DAVID, *La regolazione regionale del lobbying attraverso il prisma della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4, 2018, pp. 631-650.

Con Atto Dirigenziale n. 7 del 31/05/2018, la Regione Puglia ha proceduto all'apertura delle iscrizioni al Registro secondo le modalità approvate con la menzionata D.G.R. n. 641/2018, mediante pubblicazione di Avviso Pubblico nella forma della "modalità a sportello" per consentire la più ampia iscrizione da parte degli interessati.

La piattaforma informatica del Registro dei Rappresentanti di Gruppi di Interesse Particolare, oltre a prevedere, nella sua home page, l'accesso ai servizi necessari per l'iscrizione (ovvero la richiesta di un codice domanda per una nuova iscrizione, la funzione per il caricamento dei dati della domanda di iscrizione, nonché per l'eventuale annullamento della domanda inviata), reca altresì al suo interno la funzione "Consulta il Registro" (che ad oggi consta di n. 33 iscritti), che consente la consultazione delle informazioni presenti nel registro pubblico, la funzione "Consulta l'Agenda", che consente la consultazione degli incontri registrati nell'agenda dei decisori pubblici della Regione Puglia (Presidente, Assessori, Direttori di Dipartimento), nonché la funzione "Richiesta di Incontro", che consente al Rappresentante di gruppi di interesse già iscritto nel Registro Pubblico di inoltrare una o più richieste di incontro con i decisori pubblici della Regione Puglia.

Dalla pagina iniziale della piattaforma è possibile inoltre accedere, attraverso apposite funzioni presenti nel menù, alla disciplina normativa, alla modulistica necessaria per la presentazione dell'istanza nonché alle FAQ. Attraverso la piattaforma è altresì possibile formulare apposite richieste di supporto, nonché inoltrare segnalazioni e reclami. L'ulteriore funzione di menù "Statistiche", inoltre, riporta i dati relativi alle iscrizioni al Registro per "Categoria e Sottocategoria", per "Provincia" e "per anno".

In apposita area del Portale del Registro Lobbying riservata agli operatori delle Segreterie dei decisori pubblici è presente una specifica Guida operativa di dettaglio – cd. "*Manuale d'uso riservato agli operatori di Segreteria*" – per l'utilizzo dell'Agenda.

Punti di forza e debolezza

- La disciplina regionale in materia di Lobbying denota una particolare sensibilità del Governo Regionale alla partecipazione dei portatori di interesse nel processo decisionale.
- Ai fini di un pieno perseguimento dell'obiettivo, sarebbe necessario un utilizzo più capillare e diffuso dello strumento da parte dei decisori politici e una maggiore divulgazione dello stesso presso i portatori di interesse.

Identificazione delle opportunità

- La disciplina del Lobbying rappresenta un modello di partecipazione che rende i processi decisionali più inclusivi nell'ottica di un'amministrazione più trasparente e democratica, quindi nel pieno spirito dell'*open government*.

Identificazione delle criticità

- Non si rileva un pieno e diffuso utilizzo dello strumento da parte di tutte le categorie di decisori pubblici.

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (ANAC)

ANAC pubblica sul proprio sito, nella sezione trasparenza un'Agenda pubblica degli incontri con i portatori d'interesse.

L'istituzione di un'Agenda pubblica degli incontri con i portatori di interesse costituisce la misura individuata all'interno del PTPCT dell'Autorità per tracciare lo svolgimento di eventuali attività di rappresentanza di interessi svolte all'interno dei processi decisionali dell'Autorità. L'Autorità, pertanto, ha adottato un [Regolamento che disciplina i rapporti fra ANAC e i portatori di interessi particolari presso l'Autorità nazionale anticorruzione, che istituisce l'agenda pubblica degli incontri](#) e regola i rapporti tra i Decisori interni dell'Autorità (ovvero il Presidente, i Consiglieri e i Dirigenti) e i portatori di interessi. Per assicurare la massima trasparenza, il regolamento prevede la pubblicazione settimanale, a cura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di un'Agenda pubblica degli incontri tra i summenzionati soggetti.

L'Agenda⁹ riporta le informazioni necessarie per far conoscere ai cittadini i soggetti incontrati, le modalità e le finalità degli incontri. Più specificamente riporta il nominativo del Decisore, la data e l'ora dell'incontro, il luogo dell'incontro, il/i nominativo/i dei portatori di interessi incontrati, il soggetto che ha formulato la richiesta, l'oggetto dell'incontro, i partecipanti, la documentazione consegnata ovvero trasmessa anche successivamente.

Il regolamento interno istituisce l'Agenda pubblica degli incontri con i portatori di interessi, in aggiunta agli obblighi di trasparenza previsti dal decreto legislativo n. 33 del 2013. L'Agenda riporta le informazioni necessarie per far conoscere ai cittadini i soggetti incontrati, le modalità e le finalità degli incontri.

*L'obbligo di trasparenza riguarda i **decisori** che incontrano i portatori di interessi, comunque denominati. I decisori sono tenuti ad indicare, nell'Agenda, disponibile nella intranet dell'Autorità, il nominativo del Decisore, la data e l'ora dell'incontro, il luogo dell'incontro, il nominativo/i dei portatori di interessi incontrati, il soggetto che ha formulato la richiesta e le modalità di quest'ultima, l'oggetto dell'incontro, i partecipanti, la documentazione consegnata ovvero trasmessa anche successivamente.*

3. L'Agenda pubblica degli incontri è pubblicata sul sito dell'Autorità nella sezione

“Amministrazione trasparente” a cura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ed è aggiornata settimanalmente.

Punti di forza e di debolezza

Punti di forza:

- Leading by example: la pubblicazione delle agende e la regolamentazione degli incontri con i portatori di interessi da parte di ANAC fornisce un esempio concreto per le altre Amministrazioni di come possa essere implementata la trasparenza volontaria sugli incontri con i portatori di interesse.

⁹ L'agenda è pubblicata nella sezione “dati ulteriori” del portale amministrazione trasparente del sito web dell'ANAC, ed è accessibile al seguente indirizzo: <https://www.anticorruzione.it/amministrazione-trasparente/altri-contenuti-dati-ulteriori/presidente>

Punti di debolezza:

- Aggiornamento e monitoraggio: l'aggiornamento delle informazioni ed il monitoraggio attivo del rispetto delle disposizioni richiede risorse e un impegno costante.

Identificazione delle opportunità

- La trasparenza sugli incontri va integrata con misure per far emergere eventuali conflitti di interesse dei decisori pubblici ed incontri/contatti con i portatori di interesse che avvengono al di fuori dell'ambito istituzionale.

Identificazione delle criticità

- Protezione di informazioni sensibili, necessità di bilanciare tra le esigenze di trasparenza e il carico amministrativo necessario per la gestione dell'agenda.

AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI

Con determinazione prot. n. 95922/RU del 16 febbraio 2023 è stata avviata anche nell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli in via sperimentale la pratica della Agenda Trasparente e, a seguito del buon esito della sperimentazione, dal 2024 tale pratica è stata estesa a tutte le strutture dell'Agenzia allo scopo di rendere trasparenti le interlocuzioni con i portatori d'interesse (<https://www.adm.gov.it/portale/agenda>).

Dal punto di vista soggettivo, sono considerati decisori pubblici il Direttore dell'Agenzia e i dirigenti apicali delle strutture centrali e territoriali.

Per quanto riguarda l'ambito oggettivo, vengono pubblicati però solo gli incontri – richiesti su iniziativa del portatore d'interessi – che riguardino attività e procedimenti concernenti funzioni istituzionali, regolatorie, di vigilanza, sanzionatorie o rapporti negoziali, pre-negoziali e interlocuzioni di natura promozionale con potenziali fornitori. Non sono, quindi, oggetto di pubblicazione gli incontri che si svolgono sotto forma di audizione, consultazione e partecipazione a tavoli tecnici né altri incontri organizzati su invito/iniziativa dell'Agenzia.

I dati da pubblicare riguardano la data e luogo dell'incontro (specificando se si tratta di incontro in presenza o da remoto), l'oggetto, cioè l'argomento dell'incontro, e i nominativi dei portatori d'interesse.

I portatori di interessi, per chiedere un incontro con il decisore pubblico, devono quindi preventivamente formulare un'apposita richiesta tramite uno specifico modulo scaricabile dal sito dell'Agenzia¹⁰, che contiene l'autorizzazione alla pubblicazione sul sito istituzionale dell'Agenzia delle informazioni previste.

¹⁰ [Modulo Agenda Trasparente](#).

7. I fattori abilitanti per l'adozione delle Agende Aperte dei decisori pubblici

La misura che intendiamo promuovere ha il nome di "**Agende Aperte dei decisori pubblici**". È uno strumento digitale e permette di pubblicare in modo accessibile le informazioni sugli incontri e le interlocuzioni tra decisori pubblici e rappresentanti di gruppi di interessi. Questa misura mira a ridurre le asimmetrie informative tra collettività monitorante e decisori pubblici, garantendo, allo stesso tempo, che tutte le parti interessate nei processi decisionali pubblici abbiano accesso alle stesse informazioni.

I fattori abilitanti sono gli elementi essenziali che rendono possibile l'implementazione e il successo della misura. Questi fattori rappresentano risorse, strumenti e pratiche operative che, se correttamente integrati, garantiscono la corretta operatività della misura. Sono stati individuati attraverso l'analisi delle esperienze nazionali (qui riportate) e internazionali e dei documenti di orientamento dell'OCSE e dell'OGP.

Questi fattori si articolano in cinque dimensioni principali:

1. **Attori:** Identificazione e coinvolgimento di stakeholder interni ed esterni, con particolare attenzione ai decisori pubblici e ai vertici amministrativi.
2. **Tecnologia:** Implementazione di piattaforme digitali interoperabili e scalabili, che garantiscano accessibilità e sicurezza dei dati.
3. **Efficacia Normativa:** Allineamento a normative nazionali ed europee e integrazione delle agende aperte nei piani strategici anticorruzione.
4. **Azioni:** Pianificazione e gestione operativa delle attività necessarie per garantire una trasparenza dinamica e inclusiva.
5. **Informazioni e Relazioni:** Raccolta, pubblicazione e analisi dei dati per supportare decisioni più consapevoli, promuovere sinergie tra amministrazioni e favorire il dialogo con la società civile.

Questi fattori, opportunamente combinati, non solo rendono possibile l'implementazione delle Agende Aperte, ma ne massimizzano l'impatto in termini di miglioramento della qualità delle decisioni pubbliche e di rafforzamento della fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Gli attori coinvolti

L'implementazione delle "Agende Aperte dei decisori pubblici" richiede il coinvolgimento di una vasta gamma di attori, ciascuno con un ruolo ben definito e funzionale al successo della misura. Questi attori si suddividono in **stakeholder interni** ed **esterni**, che interagiscono tra loro nelle fasi di pianificazione, attuazione e monitoraggio.

Gli **stakeholder esterni** comprendono i **portatori di interessi**, tra cui associazioni di categoria, imprese, ONG, sindacati e altre organizzazioni rappresentative. Questi soggetti, che partecipano al dialogo con i decisori pubblici, devono essere regolamentati attraverso l'adozione di registri trasparenti e codici di condotta che garantiscano un equilibrio tra rappresentanza legittima e trasparenza. Un altro gruppo cruciale è costituito dai **cittadini** che utilizzano le informazioni pubblicate per verificare

l'operato dell'amministrazione, promuovendo una vigilanza diffusa. Infine, i **media e gli opinion leader** svolgono un ruolo essenziale nel sensibilizzare l'opinione pubblica e amplificare il messaggio di trasparenza, contribuendo a creare una pressione positiva per il miglioramento continuo delle pratiche istituzionali.

Dal lato degli **stakeholder interni**, il focus principale è sui **decisori pubblici**, che includono politici, dirigenti apicali e responsabili di unità organizzative complesse. Essi non solo guidano i processi decisionali, ma sono anche i principali responsabili della pubblicazione e della qualità delle informazioni condivise. Il loro coinvolgimento attivo è cruciale per garantire che la misura non si riduca a un mero adempimento burocratico, ma diventi parte integrante della governance pubblica.

Il **Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)** gioca un ruolo di supervisione fondamentale. È responsabile dell'integrazione delle "Agende Aperte" nei piani strategici anticorruzione, come il PTPCT, e garantisce che le misure adottate siano allineate agli obiettivi di trasparenza e accountability. Le **unità operative di supporto**, come uffici di segreteria e team ICT, assicurano la gestione tecnica e organizzativa del sistema, mentre gli **organi di indirizzo politico e amministrativo** definiscono le linee guida strategiche e promuovono l'adozione della misura.

Due aspetti chiave devono essere tenuti in considerazione. In primo luogo, il **focus sui decisori pubblici**, in particolare sui vertici amministrativi, è essenziale per migliorare la qualità delle decisioni e garantire la trasparenza. In secondo luogo, il successo della misura dipende dalla capacità di **creare un'alleanza tra tutti gli attori coinvolti**, promuovendo una cultura della collaborazione e della trasparenza istituzionale.

La tecnologia

La tecnologia è il cuore operativo delle "Agende Aperte dei decisori pubblici". Essa non solo abilita la gestione e la pubblicazione delle informazioni, ma favorisce anche una *governance* più inclusiva, trasparente ed efficiente. Una piattaforma tecnologica ben progettata consente di integrare strumenti già esistenti, riducendo gli oneri amministrativi e aumentando l'interoperabilità tra sistemi¹¹.

La misura si basa su una **piattaforma unica e centralizzata**, che gestisce l'intero ciclo di vita delle informazioni, dalla registrazione degli incontri alla pubblicazione in formato aperto. Questo sistema deve essere progettato per garantire la massima accessibilità a tutti gli stakeholder, attraverso interfacce intuitive e conformi agli standard di accessibilità digitale. Inoltre, l'adozione di **standard tecnologici aperti** favorisce l'interoperabilità tra le amministrazioni, consentendo una condivisione fluida dei dati.

Un elemento essenziale è la **sicurezza dei dati**. La piattaforma deve rispettare il GDPR e altre normative nazionali sulla protezione dei dati personali, garantendo un equilibrio tra trasparenza e riservatezza. È necessario adottare misure avanzate di cybersecurity per proteggere i dati sensibili, combinandole con sistemi di controllo della qualità per assicurare l'accuratezza delle informazioni pubblicate.

¹¹ G. SGUEO, F. ANGHELÉ, M. ANZALDI, S. PAPA, *Next lobbying. Le tecnologie per le decisioni più aperte, democratiche e trasparenti*, Riparte il futuro, Roma, 2020.

L'automazione dei processi rappresenta un altro pilastro tecnologico fondamentale. Attraverso l'uso di strumenti avanzati, è possibile ridurre il carico operativo sui funzionari pubblici, migliorare la precisione dei dati registrati e automatizzare attività ripetitive, come la generazione di report o l'invio di notifiche di aggiornamento.

L'infrastruttura deve essere scalabile e resiliente, basata su soluzioni cloud che garantiscano la continuità operativa anche in caso di aumento del carico di lavoro. Un **team ICT dedicato** deve gestire la manutenzione e l'evoluzione della piattaforma, supportando anche la formazione continua del personale amministrativo.

Infine, per massimizzare l'impatto della tecnologia, è essenziale promuovere un **approccio partecipativo**, che coinvolga gli utenti finali (funzionari pubblici, cittadini, portatori di interessi) nella definizione delle funzionalità della piattaforma, garantendo che essa risponda effettivamente alle loro esigenze.

Efficacia e Attuazione Normativa

L'efficacia delle "Agende Aperte dei decisori pubblici" risiede nella loro capacità di integrarsi in un **quadro normativo e regolamentare solido**, che ne garantisca l'applicazione concreta e l'impatto reale sulla trasparenza e sull'accountability istituzionale. Non si tratta di introdurre un semplice adempimento formale, ma di radicare la misura in un sistema normativo che ne assicuri la **sostenibilità nel tempo** e la percezione della misura **strumento strategico di trasparenza**.

Un elemento centrale per il successo della misura è la sua **integrazione nei piani strategici esistenti**, come il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) e il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO). Questi strumenti rappresentano la cornice attraverso cui l'amministrazione può **definire obiettivi specifici** legati alla trasparenza delle interazioni istituzionali, collegandoli a **indicatori di performance chiari e misurabili**. L'inclusione delle agende aperte in questi piani permette di allineare la misura agli obiettivi generali di **integrità e miglioramento dei processi decisionali**, garantendo al contempo una maggiore **coerenza istituzionale**.

Un altro pilastro fondamentale è rappresentato dai **codici di comportamento**, che rivestono un ruolo cruciale nel rendere effettiva la misura. La violazione degli standard stabiliti dai codici, infatti, può comportare una **responsabilità disciplinare**, rendendo così il rispetto delle regole non solo una questione etica, ma anche una necessità operativa.

Parallelamente, la **regolamentazione interna** gioca un ruolo cruciale. Ogni amministrazione deve sviluppare norme operative che **specificano in dettaglio i ruoli e le responsabilità** di tutti gli attori coinvolti, dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) ai decisori pubblici e alle unità di supporto tecnico. Queste norme devono anche delineare le **procedure per la gestione e la pubblicazione delle informazioni**, garantendo al tempo stesso la **protezione dei dati personali** e il rispetto della normativa sulla privacy.

Per assicurare che la misura mantenga la sua efficacia nel tempo, è indispensabile prevedere un **sistema di valutazione e monitoraggio**. Questo sistema deve includere verifiche regolari, sia interne che esterne, per garantire il rispetto delle regole e individuare eventuali criticità. Gli **indicatori di performance** possono fornire una

panoramica dettagliata sull'efficacia delle agende, monitorando aspetti come la frequenza degli incontri registrati, la tempestività nella pubblicazione delle informazioni e il livello di accesso ai dati da parte dei cittadini.

Infine, le agende devono essere progettate per **funzionare in sinergia con altri strumenti di governance**. Collegarle ai registri pubblici della trasparenza, ai portali Open Data e ai sistemi di monitoraggio della spesa pubblica consente di creare un ecosistema interconnesso, capace di fornire una **visione completa delle interazioni istituzionali**. Questa rete di strumenti rafforza ulteriormente l'impatto della misura, migliorando non solo la trasparenza, ma anche l'efficienza e la qualità dei processi decisionali.

L'attuazione della misura, tuttavia, deve affrontare alcune sfide. È fondamentale **evitare approcci formalistici** che riducano le agende aperte a un mero obbligo burocratico. Allo stesso tempo, è necessario **fornire supporto tecnico e formativo agli enti locali meno strutturati**, per garantire un'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale. La **flessibilità** è un altro elemento cruciale: le regole e le procedure devono essere progettate per adattarsi alle esigenze specifiche di ciascuna amministrazione, mantenendo però un livello minimo di **coerenza e standardizzazione**.

In definitiva, l'efficacia delle "Agende Aperte" non dipende solo dalla loro implementazione tecnologica, ma anche dalla capacità di integrarle in un **sistema normativo e regolamentare** che le valorizzi come **strumento strategico di governance trasparente**. Solo così è possibile garantire che questa misura abbia un impatto **duraturo e significativo** sulla qualità della governance pubblica.

Le azioni

L'implementazione delle "Agende Aperte dei decisori pubblici" si articola in una serie di azioni strategiche e operative, progettate per garantire che la misura sia pienamente efficace e sostenibile nel tempo. Queste azioni coprono tutte le fasi del processo, dalla pianificazione iniziale al monitoraggio continuo, e coinvolgono una pluralità di attori e competenze.

Fase Preliminare: Pianificazione e Preparazione

La prima fase è dedicata alla pianificazione delle attività necessarie per introdurre la misura. Uno dei passaggi più rilevanti è la **mappatura dei portatori di interessi**, un processo che consente di identificare le categorie di soggetti che interagiscono con i decisori pubblici e di analizzare i rischi associati a tali interazioni. Questa mappatura non solo permette di comprendere meglio il contesto in cui opera l'amministrazione, ma facilita anche la creazione di un **registro pubblico** che tracci in modo trasparente i soggetti coinvolti.

In parallelo, è necessario definire **linee guida operative**, che stabiliscano regole chiare per la registrazione e la pubblicazione degli incontri. Queste linee guida devono includere modelli standardizzati per l'inserimento delle informazioni, garantendo uniformità e coerenza. La fase preliminare deve inoltre prevedere **programmi di formazione** per assicurare che tutti gli attori coinvolti comprendano gli obiettivi della misura e le modalità per implementarla correttamente. La formazione deve anche approfondire i **fenomeni** che mettono a rischio l'integrità dei processi decisionali

pubblici, come il conflitto di interessi, il "revolving door" e il sequestro del decisore pubblico. Inoltre, è fondamentale affrontare i rischi legati all'opacità dei processi decisionali, che possono compromettere l'efficacia delle politiche, minare la fiducia nel sistema pubblico e indebolire complessivamente il funzionamento del sistema democratico.

Fase Operativa: Gestione delle Agende

La fase operativa rappresenta il cuore dell'implementazione delle agende aperte. Uno degli obiettivi principali è garantire la **gestione efficace degli incontri** tra decisori pubblici e portatori di interessi. Ogni incontro deve essere documentato in modo accurato, includendo informazioni chiave come data, ora, luogo, partecipanti, oggetto della discussione e documenti scambiati. La registrazione di questi dati deve avvenire in tempo reale, utilizzando strumenti digitali che riducano il rischio di errori e garantiscano la completezza delle informazioni.

Parallelamente, è fondamentale assicurare la **pubblicazione regolare delle agende istituzionali**. Queste agende devono essere facilmente accessibili al pubblico, attraverso piattaforme digitali intuitive e conformi agli standard di accessibilità. La pubblicazione deve avvenire con una frequenza predeterminata, garantendo che i cittadini abbiano sempre accesso a informazioni aggiornate.

Un altro elemento cruciale della fase operativa è l'**adozione di codici di condotta**, che regolamentino le interazioni istituzionali e definiscano standard etici condivisi. Questi codici devono essere integrati nei processi operativi dell'amministrazione, prevedendo meccanismi per monitorare l'aderenza alle regole e sanzionare eventuali violazioni.

Monitoraggio e Valutazione

La fase di monitoraggio è essenziale per valutare l'efficacia della misura e identificare opportunità di miglioramento. Un sistema di monitoraggio ben strutturato deve includere **indicatori di performance**, che misurino parametri chiave come il numero di incontri registrati, la qualità dei dati pubblicati e il livello di coinvolgimento dei cittadini.

Gli *audit* interni ed esterni rappresentano un altro strumento fondamentale per verificare il rispetto delle regole e individuare eventuali criticità. Questi *audit* devono essere organizzati a intervalli regolari e condotti da soggetti indipendenti, per garantire un livello elevato di trasparenza e imparzialità.

Infine, il monitoraggio deve essere affiancato da un sistema di **feedback continuo**, che consenta ai cittadini, ai portatori di interessi e al personale amministrativo di segnalare problemi e proporre miglioramenti. Questo approccio partecipativo non solo rafforza la fiducia nelle istituzioni, ma contribuisce anche a creare un ciclo virtuoso di apprendimento e adattamento.

Sfide e Opportunità

L'implementazione delle Agende Aperte può incontrare alcune sfide, come la resistenza al cambiamento da parte del personale amministrativo o la difficoltà di adattare la misura a contesti locali con risorse limitate. Tuttavia, queste sfide possono

essere affrontate attraverso un approccio flessibile, che consenta di personalizzare le regole e le procedure in base alle esigenze specifiche di ciascuna amministrazione.

Informazioni e Relazioni: dal dato al processo decisionale

Le **informazioni raccolte e pubblicate** attraverso le "Agende Aperte dei decisori pubblici" costituiscono il cuore della misura, fungendo da strumento per comprendere e analizzare le dinamiche tra interlocuzione istituzionale e processo decisionale. La qualità, la tempestività e la trasparenza di queste informazioni sono fondamentali per garantire che la misura non si limiti a un atto formale, ma diventi un elemento strutturale della *governance* pubblica.

I dati raccolti sugli incontri tra decisori pubblici e portatori di interessi devono essere completi e dettagliati, includendo la data, l'ora, il luogo, i partecipanti, l'oggetto della discussione e i documenti scambiati. La registrazione e la pubblicazione di queste informazioni permettono di **monitorare in modo chiaro le interazioni istituzionali** e di garantire che ogni interlocuzione sia visibile e tracciabile. Inoltre, l'utilizzo di **formati aperti** facilita il riuso dei dati da parte di cittadini, media e organizzazioni della società civile, promuovendo una vigilanza collettiva sull'operato delle amministrazioni.

Le informazioni pubblicate non solo migliorano la trasparenza, ma creano anche le condizioni per analizzare il **nesso tra influenzamento e processo decisionale**. Attraverso la documentazione degli incontri e delle interlocuzioni, è possibile verificare se e in che modo le istanze dei portatori di interessi si riflettono negli atti regolamentari, nei piani strategici o nei provvedimenti adottati. Questa relazione è cruciale per comprendere l'impatto delle interazioni istituzionali sulla *governance* pubblica e per identificare eventuali criticità legate a fenomeni di opacità o squilibrio nell'accesso ai decisori pubblici.

Ad esempio, l'analisi delle informazioni può evidenziare se una proposta presentata durante un incontro trova effettivo riscontro in una norma regolamentare o in una delibera di giunta. In questo modo, è possibile ricostruire il percorso decisionale e valutare la coerenza tra i contributi raccolti dai portatori di interessi e le decisioni assunte dall'amministrazione. Questo approccio consente non solo di migliorare la qualità del processo decisionale, ma anche di aumentare l'*accountability*, mostrando chiaramente in che modo le politiche pubbliche rispondano alle esigenze e alle istanze espresse durante le interlocuzioni.

Le relazioni generate dalle informazioni pubblicate rafforzano inoltre il dialogo tra amministrazione e cittadini, creando un sistema decisionale più trasparente e partecipativo. Tuttavia, per garantire che queste informazioni siano effettivamente utili, è necessario che siano presentate in modo chiaro e accessibile, attraverso strumenti come *dashboard* interattive che consentano di analizzare i dati e di collegarli ai provvedimenti adottati. Questo collegamento diretto tra il dato e l'atto normativo o amministrativo rappresenta uno dei principali valori aggiunti delle "Agende Aperte".

Un ulteriore aspetto cruciale è la capacità delle informazioni di favorire la **collaborazione tra strumenti e amministrazioni**. Collegare i dati delle agende ai registri della trasparenza, ai sistemi di monitoraggio della spesa pubblica e ai portali Open Data permette di costruire un ecosistema interconnesso, che rende visibile l'intero processo decisionale, dalla proposta iniziale all'attuazione concreta.

Infine, il monitoraggio continuo delle relazioni tra influenzamento e decisioni permette di identificare eventuali aree di rischio, come un accesso privilegiato o sproporzionato da parte di alcuni portatori di interessi. Questo consente alle amministrazioni di adottare misure correttive e di garantire che il processo decisionale rimanga equo e inclusivo.

8. Conclusioni e raccomandazioni per l'implementazione delle Agende Aperte

Le "Agende Aperte dei decisori pubblici" rappresentano uno strumento innovativo e strategico per rafforzare la trasparenza, l'integrità e l'*accountability* del processo decisionale pubblico. Attraverso la documentazione e la pubblicazione delle interazioni tra decisori pubblici e portatori di interessi, questa misura consente di migliorare la qualità delle decisioni e di costruire un dialogo più aperto tra istituzioni e cittadini. Tuttavia, per garantirne il successo, è essenziale adottare un approccio strutturato e consapevole. Di seguito vengono fornite una serie di raccomandazioni utili per le amministrazioni e istituzioni pubbliche che volessero adottarle.

a. Integrare lo strumento nei piani strategici dell'amministrazione. La prima raccomandazione è di inserire le agende aperte nei principali strumenti di pianificazione strategica dell'ente, come il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) e il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO). Questo passaggio consente di definire obiettivi specifici, collegare la misura ad indicatori di performance chiari e garantire che sia percepita come parte integrante della governance dell'amministrazione.

b. Estendere la trasparenza ai vertici amministrativi. Il modello proposto prevede che la trasparenza delle interazioni istituzionali non si limiti ai politici e agli organi esecutivi, ma includa anche i vertici delle amministrazioni e delle istituzioni. Decisori come i **direttori generali**, i **dirigenti apicali** e i **responsabili di unità operative chiave** devono essere soggetti alle stesse regole di trasparenza, garantendo una maggiore responsabilizzazione di tutti i livelli decisionali. Questa estensione assicura che il controllo pubblico si applichi anche alle figure amministrative con un impatto diretto sui processi decisionali.

c. Assicurare la coerenza normativa e regolamentare. È fondamentale adottare regolamenti interni che specifichino ruoli, responsabilità e procedure operative per la gestione delle agende. Questi regolamenti devono essere accompagnati da codici di comportamento che stabiliscano standard etici chiari sia per i portatori di interessi che per i decisori pubblici, prevedendo anche sanzioni per le violazioni, al fine di rendere effettiva la misura.

d. Investire nella formazione e nella sensibilizzazione. Un altro aspetto cruciale è rappresentato dalla formazione. I decisori pubblici, i funzionari amministrativi e il personale tecnico devono essere adeguatamente formati sugli obiettivi della misura e sulle modalità di implementazione e sui fenomeni che mettono a rischio l'integrità dei processi decisionali. Parallelamente, è necessario sensibilizzare i portatori di interessi e i cittadini sull'utilità delle Agende Aperte.

e. Progettare una piattaforma tecnologica efficace. La piattaforma dedicata alle Agende Aperte deve essere progettata per garantire interoperabilità, accessibilità e sicurezza dei dati. Deve inoltre permettere la pubblicazione delle informazioni in

formati aperti e accessibili, come CSV o JSON, per favorire il riuso e l'analisi da parte di cittadini e organizzazioni della società civile.

f. Monitorare l'impatto e migliorare continuamente. È essenziale creare un sistema di monitoraggio che consenta di valutare l'efficacia della misura nel tempo. Questo sistema deve includere indicatori di *performance* e *audit* periodici, accompagnati da canali per raccogliere *feedback* dai cittadini e dagli *stakeholder*. Il miglioramento continuo deve essere un obiettivo costante.

g. Bilanciare trasparenza e protezione dei dati personali. Le amministrazioni devono garantire che la trasparenza delle agende non comprometta la tutela della *privacy*. È necessario applicare misure di anonimizzazione o pseudonimizzazione per proteggere i dati sensibili, bilanciando l'esigenza di trasparenza con il rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali.

h. Promuovere il collegamento tra informazioni e decisioni. Le informazioni pubblicate attraverso le agende devono essere collegate ai provvedimenti adottati, ai piani strategici e agli atti regolamentari. Questo permette di evidenziare il nesso tra le interlocuzioni e le decisioni pubbliche, rendendo più chiaro e tracciabile l'intero processo decisionale.

i. Adattare la misura ai diversi contesti amministrativi. Le Agende Aperte devono essere flessibili e adattabili ai contesti locali. Le amministrazioni devono avere la possibilità di personalizzare le procedure in base alle proprie risorse e alle proprie esigenze, garantendo comunque un livello minimo di standardizzazione e coerenza.

j. Rafforzare la comunicazione istituzionale. Per massimizzare l'impatto della misura, è importante comunicare i risultati raggiunti. Pubblicare report periodici sull'attuazione delle agende, evidenziando i benefici per l'integrità dei processi decisionali, contribuisce a rafforzare la fiducia nelle istituzioni e a promuovere la cultura dell'integrità.

k. Coinvolgere la società civile. Infine, è fondamentale coinvolgere cittadini, media e organizzazioni della società civile nell'utilizzo e nella valutazione delle Agende Aperte. Questo approccio partecipativo non solo favorisce un maggiore controllo sociale, ma contribuisce anche a migliorare la qualità delle politiche pubbliche.

Il documento è stato elaborato nell'ambito del Sesto Piano di azione nazionale per il Governo Aperto, obiettivo "A": "Promuovere la cultura dell'integrità e la trasparenza dei processi decisionali pubblici", impegno 1: "Rafforzamento della trasparenza dei processi decisionali nei rapporti tra decisori pubblici e portatori d'interesse".

Organizzazioni responsabili per l'attuazione: PA: PCM - Dipartimento della funzione pubblica (DFP), Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), OSC: The Good Lobby, Transparency International Italia.

Organizzazioni che collaborano all'attuazione: PA: Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL), Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT), Regione Puglia, OSC: PASocial, Avviso Pubblico.

