

Lo Stato agile: regolazione intelligente e semplificazione amministrativa in America Latina

di Gabriella Crepaldi

Abstract: The agile State: smart regulation and administrative simplification in Latin America – The article offers an overview of the experience of administrative simplification in Latin America, focusing on the reforms for regulatory quality, on the reduction of administrative barriers to economic activities (normative and procedural) and on technological modernization.

Keywords: administrative simplification, smart regulation, economic freedoms, administrative barriers, procedural simplification, technological innovation, Information and communication technologies (ICT).

1. Lo studio della semplificazione amministrativa in Iberoamerica

Il tema della semplificazione amministrativa è oggetto di intenso studio nella letteratura giurispubblicistica latinoamericana ed è altresì al centro dell'attenzione degli organi di regolazione di ogni livello.

Sin dagli anni ottanta del secolo scorso e, con maggiore intensità, nella prima decade del nuovo millennio, approfondimenti scientifici, riforme normative, nonché iniziative ufficiali del genere più vario si sono susseguite cimentandosi con i problemi della semplificazione e dell'efficientamento della pubblica amministrazione come processo di cui si è compresa l'indispensabilità per lo sviluppo economico e sociale, nonché per la tutela dei diritti dei cittadini.

Dall'esame della letteratura e della normativa emerge che il processo semplificatorio è da intendersi in modo ampio¹, come un percorso che a una fase di analisi ne fa seguire una di riforma normativa e, infine, una di attuazione in un tutt'uno.

In questi termini, la semplificazione ha portata unificante: essa ha radici comuni² e, allo stesso tempo, costituisce un obiettivo condiviso per la generalità degli ordinamenti latinoamericani. I problemi che pone, gli

¹ Sulla "complessità disorganizzata" che caratterizza gli Stati contemporanei v. A. Caso, *La simplificación administrativa*, in *Revista de Administracion publica*, Mexico, 1986, n. 65-66 (n. monografico sulla *Simplificación administrativa*, 21 ss.

² Si vedano le considerazioni sulla matrice comune di M. Clarich, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 679.

interventi normativi che presuppone e gli strumenti di attuazione che richiede sono comuni fra gli ordinamenti iberoamericani, ma anche fra questi e quelli europei. La capacità unificante della semplificazione come obiettivo finale si esprime, dunque, su scala intercontinentale e avvicina realtà e ordinamenti lontani, talora molto differenti.

L'ampio interesse alla semplificazione amministrativa negli ordinamenti latinoamericani ha condotto ad una vastissima documentazione giuridica. L'approccio di studio è tanto teorico quanto pratico-applicativo: qualunque sia il modello prescelto, intorno ad esso si sviluppa nel singolo ordinamento un ampio e approfondito studio sia in termini generali che sulle specifiche questioni.

Una duplice consapevolezza accompagna e sostiene lo sviluppo della riflessione sulla semplificazione amministrativa: che il problema è inscindibile da quello della qualità della regolazione³ e che l'intervento riformatore non può che interessare anche l'organizzazione amministrativa. Il processo di semplificazione, dunque, ancorché attuato in modo graduale, deve essere globale tanto da interessare l'amministrazione in senso soggettivo e oggettivo sin dalla definizione delle norme che la riguardano e che regolano i singoli settori di intervento⁴. Si tratta un'evoluzione che, nel saldo finale, deve cambiare il volto dell'amministrazione, per quello che è e per quello che fa, e il suo rapporto con il mercato, con gli operatori economici e con i cittadini, come tali e come utenti.

La semplificazione si esprime in una politica pubblica, ossia in un programma di interventi da mettere in atto attraverso singole misure e strumenti che migliorano l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione, l'equità economica e la protezione dei consociati⁵.

Ma ancor prima, la semplificazione è un principio che, in quanto tale, basa e indirizza tutte le attività pubbliche; come è stato affermato sin dai primi studi latinoamericani sul tema, la semplificazione diviene un "*principio di condotta che orienta le decisioni pubbliche e imprime dinamismo ai processi dello Stato*"; è una responsabilità pubblica che sorge dal compromesso sociale; è una "*caratteristica preventiva*" ad "*osservanza permanente*"; richiede una diffusione massima e, quindi, la penetrazione in tutti i livelli di governo

³ In questo senso, la dottrina latinoamericana richiama le ampie elaborazioni scientifiche spagnole sul tema e, in particolare, di E. Gamero Casado, *La simplificación del procedimiento administrativo: "better regulation", "better administration"*, in *Revista española de derecho administrativo*, 2013, 160, 79 ss., nonché, Id., *La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica*, in E. Gamero Casado (coord. por), *Simplificación del Procedimiento Administrativo y Mejora de la Regulación, Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, Valencia, 2014, 7 ss.

⁴ L.F. Moreno Castillo, *Límites a las decisiones regulatorias dentro del derecho positivo colombiano*, in E. González López (coord. por), *El ecosistema digital y las autoridades de regulación de los sectores audiovisual y TIC*, Bogotá D.C., 2017, 149 ss.

⁵ L. Ferney Moreno, W.I. Gallo Aponte, *De la simplificación administrativa a la calidad regulatoria*, in *Revista de derecho administrativo*, Perú, 2019, 246 ss.

territoriali, fino ai più modesti, nonché la creazione di un “ambiente di aperta partecipazione di idee e di inquietudini”⁶.

Questo processo ha come mezzo, e non come fine, la modernizzazione, la razionalizzazione, la digitalizzazione, la deburocratizzazione, la partecipazione⁷: il fine è, invece, la protezione degli amministrati e l’effettività delle garanzie economiche e sociali, in termini di equità⁸.

2. La *smart regulation*

Alcuni valori come la sicurezza dei traffici, la tutela dell’ambiente e della salute dei cittadini impongono ai soggetti pubblici di vario livello di adottare atti normativi e provvedimenti che conformano il settore privato, spontaneamente non orientato o incentivato dalle regole del mercato a tutelare quei valori.

L’intervento pubblico è, sotto questo profilo, indefettibile e si realizza attraverso un investimento di risorse economico-finanziarie, temporali e umane finalizzato ad accrescere il benessere sociale ed economico⁹. Tale investimento richiede regole chiare, precise, trasparenti e proporzionate agli obiettivi da conseguire, perciò regole di equilibrio e di temperamento, che non limitino ingiustificatamente o in modo non necessario allo scopo le attività private, soprattutto l’iniziativa e l’investimento privato, interno ed esterno.

Gli studi latinoamericani sulla semplificazione hanno ad oggetto, in primo luogo, il tema del miglioramento della qualità della regolazione inteso come momento indispensabile per la semplificazione: esso è semplificazione, in sé e in quanto presupposto della semplificazione amministrativa dei processi e dei procedimenti.

La considerazione di partenza, infatti, è che l’incertezza della disciplina normativa applicabile, nonché la presenza di differenti fonti riferibili a vari poli normativi, a cui si aggiunge il problema della mutevolezza, se non precarietà, delle disposizioni e l’assenza di coordinamento, rallenta e rende costose le transazioni così come qualunque relazione giuridica tra privati o tra privati e la pubblica amministrazione, disincentivandola.

L’avvio delle iniziative di riforma dei processi regolatori prende le mosse in America Latina da atti non vincolanti, di *soft law*, adottati da

⁶ A.J. Valdés Villareal, *Simplificación administrativa*, in *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Administración estatal en México*, 1989, n. 33, 163 ss.

⁷ Sui procedimenti di c.d. terza generazione e sul ruolo chiave della collaborazione (tra amministrazioni e con i privati) nell’attività amministrativa decisionale e non decisionale si rinvia a J. Barnes, *Procedimientos administrativos de tercera generación*, in *Aída. Ópera Prima de derecho administrativo*, México, 2010, n. 7, 11 ss.

⁸ La letteratura latinoamericana richiama a questo proposito lo studio di R. Dworkin, *Los derechos en serio*, Barcelona, 1989, 70 ss.

⁹ M. Penfold, A. Aguilera, *El uso de las TIC para la simplificación de barreras administrativas a la inversión. Casos exitosos en América Latina*, in *Políticas públicas y transformación productiva*, 2011, 9.

organismi internazionali come l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico – OCSE – che già nell'anno 1995¹⁰ aveva richiamato l'attenzione degli Stati sull'impatto della regolazione nella vita dei cittadini e sulle attività economiche, sottolineando la necessità di migliorare la regolazione, in termini di qualità e di trasparenza, per perseguire obiettivi di sviluppo economico e di competitività internazionale, specie con riferimento alla capacità di attrarre investimenti¹¹.

La Banca mondiale, dal canto suo, ha implementato la qualità regolatoria fra gli *Worldwide Governance Indicators* che insieme ad altri criteri come la legalità, l'impegno nella lotta alla corruzione e al terrorismo, la stabilità politica, consentono di valutare la capacità dello Stato di promuovere lo sviluppo del settore economico privato¹².

Gli studi scientifici sulla qualità regolatoria mettono in luce obiettivi più ampi: dalla natura del processo normativo e dalla formulazione delle regole dipende la sua stessa “capacità di imprimere efficacia, efficienza, coordinazione e trasparenza alle decisioni delle autorità”¹³.

Su questa base, molti ordinamenti latinoamericani hanno adottato atti normativi vincolanti sulla qualità della regolazione e istituito appositi organismi di monitoraggio e controllo dei processi normativi. Pur potendosi riconoscere tratti comuni, le singole esperienze sono ben differenti per modalità e tempistiche di messa in opera delle riforme.

In Messico, sin dall'anno 2000¹⁴, opera il COFEMER (*Comision federal de mejora regulatoria*, successivamente denominata CONAMER (*Comisión nacional de mejora regulatoria*): si tratta del primo organismo creato in Latinoamerica incaricato della supervisione della regolazione. Il CONAMER è stato anche il primo organismo ad introdurre l'analisi sull'impatto della regolazione - AIR, quale studio che consente di valutare l'impatto futuro di una normativa in termini di costi per la società. Il CONAMER ha altresì il compito di studiare le modalità di riduzione del carico burocratico statale che grava sui cittadini e sulle imprese e che genera costi che mortificano l'economia. Più recentemente, con legge del 18 maggio 2018, è stato adottato un *corpus* normativo generale sul miglioramento della normativa i cui principi fondamentali sono enunciati all'art. 7: sicurezza

¹⁰ Si tratta del progetto chiamato *Regulatory Reform*, avviato con l'adozione della *Raccomandazione sul miglioramento della qualità della normazione pubblica* del marzo 1995. Lo studio è sfociato nel *The OECD Report on Regulatory Reform*, Parigi, 1997, reperibile in www.oecd.org.

¹¹ Per un commento ai contenuti del Rapporto, si rinvia a F. Bassanini, S. Paparo, G. Tiberi, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in www.astrid-online.it [ultimo accesso 7 marzo 2021].

¹² <http://info.worldbank.org/governance/wgi> [ultimo accesso 24 febbraio 2021].

¹³ B. Carvajal Sánchez, ¿Cómo asegurar calidad regulatoria?, in *Revista digital de derecho administrativo*, Colombia, 2013, 41 ss.

¹⁴ L'organismo è stato introdotto con una modifica apportata con legge del 19 aprile 2000 alla legge federale sul procedimento amministrativo del 4 agosto 1994.

giuridica, armonizzazione e coordinamento, partecipazione, accessibilità tecnologica e trasparenza, proporzionalità e precauzione. Tra questi, assume particolare importanza il principio secondo il quale qualunque normativa deve conseguire più benefici che costi¹⁵.

Nell'ordinamento salvadoregno il decreto n. 90 del 10 novembre 2015 ha creato l'OMR, che è l'*Organismo de mejoria regulatoria* con il particolare obiettivo di incrementare le possibilità di investimento nel Paese. L'OMR è una segreteria tecnica alle dipendenze della Presidenza della Repubblica con funzioni di raccomandazione, di pianificazione e di promozione del dialogo con i privati con il fine di accrescere la trasparenza e la comprensione delle regole e degli atti che vi danno attuazione. Con il decreto legislativo n. 856 del 15 dicembre 2017, che è la prima *Ley de procedimientos administrativos*, è stata prevista l'adozione di un piano annuale per il miglioramento regolatorio per facilitare l'accesso alle informazioni e l'efficacia dell'azione amministrativa nella prestazione dei servizi (art. 4). Al Considerando I, la legge afferma che "*l'esistenza di norme chiare e uniformi senza pregiudizio per la specialità propria della disciplina di ciascuna materia dell'attività amministrativa, garantisce l'assoggettamento di questa al principio di legalità e impatta positivamente nello sviluppo economico e sociale del paese*". All'art. 159 si prevede che l'organo con competenze normative proceda alla "*canalizzazione del dialogo*" con altri enti e organi pubblici, con gli interessati e con il pubblico in generale. L'OMR, con il progetto *Fomilenio* (Fondo Milenio) *El Salvador II*¹⁶, finanziato prevalentemente dagli Stati Uniti d'America per potenziare l'investimento, l'occupazione e la crescita in El Salvador, si propone di realizzare un processo di programmazione della semplificazione normativa e la costituzione di una *Red interinstitucional de Mejora Regulatoria*.

La qualità della regolazione in Colombia è oggetto di una politica trasversale del Governo, di cui sono promotori le Superintendenze¹⁷ del settore centrale e decentrato del Governo che hanno funzioni di ispezione, vigilanza e controllo di tutti i processi pubblici. Non è stato approvato un testo normativo unico ma qua e là nella legislazione colombiana sono comunque previste disposizioni volte ad assicurare la qualità sostanziale della regolazione; in questi termini si veda l'art. 8 del Codice del procedimento amministrativo e del contenzioso amministrativo (legge n.

¹⁵ In merito agli strumenti della semplificazione normativa, l'art. 11 elenca l'Agenda, il Catalogo e il Programma regolatorio. Per approfondire il tema si rinvia a C. Huerta, *Desregulación y mejora regulatoria: técnicas jurídicas contras las barreras administrativas a la economía*, in G. Rios Granados (coord. por), *Derecho y economía informal: retos de política pública del Estado mexicano*, 2015, 189 ss. Si veda anche il Rapporto 2020 sullo stato del miglioramento regolatorio a cura del CAF - Banco de desarrollo de América Latina, *Agilizando el Estado en América Latina: la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria de México y sus estrategias de simplificación de trámites y mejora de las regulaciones*, in <https://scioteca.caf.com> [ultimo accesso 2 marzo 2021].

¹⁶ <https://www.fomilenioii.gob.sv> [ultimo accesso 27 febbraio 2021].

¹⁷ In Colombia operano dieci Superintendenze con competenza per materia (commercio e industria, porti e trasporti, salute, servizi pubblici domiciliari, società, etc.).

1437 del 16 gennaio 2001) che regola la consulta pubblica¹⁸; il decreto n. 1345 del 23 aprile 2010 che offre indicazioni sulla tecnica di redazione dei decreti e delle risoluzioni ai Ministeri e ai dipartimenti amministrativi; il decreto n. 1844 del 29 agosto 2013 sull'adozione dei regolamenti a contenuto tecnico. La Colombia, a partire dall'anno 2020, è entrata a far parte dell'OCSE: ai fini della maturazione dei requisiti per l'ingresso nell'Organizzazione ha dovuto impostare politiche innovative in vari settori come in quello dell'educazione e dell'ambiente; fra queste anche una strategia per il miglioramento della qualità della normazione¹⁹. In dottrina si auspica l'adozione di un testo normativo autonomo che possa raccogliere tutte le disposizioni in materia.

Queste esperienze, riportate a titolo esemplificativo, si ripetono nella maggior parte degli ordinamenti latinoamericani. Conducendo una valutazione complessiva e di sintesi delle diverse riforme della regolazione emerge, quale elemento comune, il ricorso a talune tecniche e strumenti quali l'analisi di impatto di regolazione, la consulta pubblica e l'agenda regolatoria²⁰, nonché l'istituzione di appositi organismi con funzioni di programmazione, di proposta e di controllo e vigilanza.

3. Gli strumenti della semplificazione: la riduzione delle barriere amministrative

Il principale obiettivo della semplificazione amministrativa è la creazione di un ambiente negoziale favorevole all'attività commerciale e all'investimento, con particolare sensibilità per la promozione dell'attività delle piccole e medie imprese. In quest'ottica, gli strumenti individuati nei diversi orientamenti latinoamericani si sono concentrati sulla riduzione o, laddove possibile, sull'abbattimento delle c.d. *barreras administrativas* ai traffici commerciali ed alle iniziative private sul mercato²¹, sull'efficientamento dell'azione pubblica e sulla informatizzazione dei processi.

Le barriere amministrative, come si è detto nel par. precedente, sono poste dal regolatore per garantire che l'attività privata non comporti pregiudizio a valori come l'ambiente, la salute, la sicurezza. Perciò il processo

¹⁸ N. Duque Cante, *Dinámicas recientes de simplificación administrativa y racionalización de trámites en Colombia frente al contexto internacional*, in *Punto de vista*, 2011, 127 ss.

¹⁹ I. La Torre, *La política de mejora regulatoria: oportunidades y desafíos para Colombia*, in *Revista de derecho público*, 2014, 33, 1 ss.

²⁰ Si rinvia a W.I. Gallo Aponte, D.E. Pinilla Rodríguez, *Las transformaciones de la regulación inteligente y la incorporación de instrumentos de mejora regulatoria en el derecho administrativo. Un análisis comparado*, in *Revista de direito público*, Brasile, Vol. 17, n. 93, 215 ss.

²¹ In argomento si rinvia a L.A. Velasco San Pedro, *La regulación económica como barrera a la competencia: liberalización y política de mejor de su calidad*, in J. Guillén Caramés (coord. por), *Derecho de la competencia y regulación en la actividad de las administraciones públicas*, 2011, 25 ss.; U. Patroni Vizquerra, *Eliminar barreras burocráticas. La otra cara de la reforma del estado*, in *Derecho y Cambio Social*, Perù, 2011, 26, spec. 10 ss.

di semplificazione deve avere ad oggetto solo le barriere ingiustificate, sproporzionate o, semplicemente, mal disciplinate, nel senso che la regolazione non è chiara e certa ovvero che non è in grado di conseguire l'obiettivo di tutela che la giustifica; talora la barriera risulta ingiustificatamente gravosa a causa di una sovrapposizione di norme non coordinate.

La ricognizione delle tipologie di barriere amministrative presenti nei singoli ordinamenti latinoamericani ha messo in evidenza la presenza di tre tipologie di barriere: quelle necessarie semplificabili o mal amministrare, quelle necessarie ma non garantiste e, infine, quelle non necessarie²².

Le prime devono essere conservate e devono essere oggetto di nuove regolazioni dei procedimenti, basate sulla partecipazione, la trasparenza, la digitalizzazione. Queste barriere sono in grado di conseguire l'obiettivo a cui sono preposte ma sono eccessivamente pesanti in termini di tempo e di passaggi burocratici richiesti al soggetto privato. Perciò occorre procedere ad una riduzione delle fasi, ad accorpamenti, abbattendo tempi e costi. La loro semplificazione richiede di investire nella formazione dei funzionari e dei dipendenti pubblici nonché nei sistemi operativi che consentono di rendere rapidi gli adempimenti, le decisioni, le comunicazioni. Quello che è richiesto in relazione a questa tipologia di barriera è la messa in opera di un processo di ottimizzazione²³.

Il secondo tipo di barriera è quella necessaria ma, a causa di carenze della regolazione o per la natura stessa del procedimento, non è sufficientemente garantista della posizione del privato che domanda all'amministrazione di poter svolgere un'attività. Si tratta di una barriera determinata dalla previsione di procedimenti caratterizzati da ampia discrezionalità amministrativa in cui più alto è il rischio che si verifichino fenomeni di mala amministrazione se non anche di corruzione. In tale caso, la barriera richiede una riforma volta alla promozione di alti livelli di trasparenza e, se possibile, alla riduzione della discrezionalità.

Infine, le barriere non necessarie sono quelle che solo apparentemente sono state poste a tutela di interessi pubblici o per compensare situazioni di fallimento del mercato. Si è riscontrato che talora la barriera è surrettiziamente finalizzata a tutelare gruppi di interessi particolari o a determinare ostacoli all'ingresso sul mercato. Talora si è rilevato che una barriera originariamente necessaria può essere divenuta inutile nel tempo,

²² M. Penfold, A. Aguilera, *El uso de las TIC para la simplificación de barreras administrativas a la inversión. Casos exitosos en América Latina*, in *Serie políticas públicas y transformación productiva*, 2011, n. 1, 9 ss.

²³ Si è evidenziato che, talora, la singola procedura può essere ben regolata e gestita ma, nel complesso della vicenda burocratica in cui si colloca, concorre a determinare una procedura complessa inutilmente gravosa, per assenza di coordinamento con gli altri soggetti che intervengono o con le altre attività che il privato (prima, dopo o contemporaneamente a quella) deve compiere con l'amministrazione. Naturalmente, ciò avviene con maggior frequenza quando nella procedura si sovrappongono competenze amministrative proprie di livelli territoriali differenti.

per effetto dell'evoluzione tecnologica, di cambiamenti fisiologici del mercato o per l'effetto di pratiche e accordi internazionali. In ogni caso, la barriera identificata come non necessaria deve essere eliminata.

L'esperienza più rilevante di semplificazione delle barriere amministrative è da riconoscere al Perù che, valutando gli ultimi trent'anni, vanta la situazione economica più stabile dell'America Latina, anche grazie ad una serie di interventi legislativi iniziata alla fine degli anni ottanta, con la *Ley de simplificación administrativa* (11 giugno 1989, n. 25035) a cui è seguita, nel 1992²⁴, l'istituzione della Comisión de eliminación de barreras burocráticas (CEB)²⁵, che opera nell'ambito dell'INDECOPI (*Instituto nacional de defensa de la competencia y de la protección de la propiedad intelectual*), per la soppressione degli ostacoli normativi o amministrativi contrari alla legge o semplicemente irragionevoli in quanto ingiustificatamente preclusivi della permanenza sul mercato degli operatori economici²⁶.

La CEB opera d'ufficio o su iniziativa di parte: il suo controllo riguarda tutti gli atti, da quelli contenenti disposizioni normative ai provvedimenti amministrativi che stabiliscono requisiti, presupposti o limitazioni, nonché tasse o prelievi che impattano sull'ingresso o sulla permanenza sul mercato. La CEB svolge anche un controllo successivo sull'attuazione dei principi e delle norme sulla semplificazione amministrativa da parte delle pubbliche amministrazioni. Allo scopo, questo organo è dotato del potere di disapplicazione delle norme e delle misure che, nel caso concreto, si rivelano lesive dei diritti economici dell'amministrato: si tratta di un potere cautelare che impone all'ente amministrativo indagato di astenersi dall'applicazione della barriera finché non sia terminato il procedimento e di riconoscere al privato misure correttive, come la restituzione dei costi sopportati. La Commissione dispone anche di un potere sanzionatorio nei confronti degli enti e dei funzionari pubblici. Nel Rapporto del CAF (Banco de Desarrollo

²⁴ Alla legge sulla semplificazione amministrativa del 1989 è seguita la *Ley marco para el crecimiento de la inversión privada (creación del Texto Unico de procedimientos administrativos – TUPA)* del 1991; la legge istitutiva dell'INDECOPI del 1992; la *Ley del procedimiento administrativo general* (2001); la *Ley del silencio administrativo* e la *Ley marco de la licencia de funcionamiento*, entrambe del 2007; nel 2010 è stata resa obbligatoria per tutti i soggetti amministrativi la *Política nacional de simplificación administrativa (PNSA)* e nel 2010 è stata adottata la *Política nacional de modernización de la gestión pública* (che incorpora la PNSA) nel 2013.

²⁵ C. Ochoa Cardich, *El control de barreras burocráticas por el Indecopi y la tutela de derechos fundamentales económicos*, in *Derecho PUCP*, Perù, 2013, 413 ss. in merito alla tutela dei diritti fondamentali di libertà di impresa, alla non discriminazione e alla proprietà esercitata dalla CEB. Si veda anche A. Quiroga León, *El control constitucional de las barreras burocráticas y las facultades del INDECOPI*, *id.*, 1997, 323 ss.

²⁶ Sulle misure amministrative e tributarie introdotte dallo Stato peruviano per la promozione dello sviluppo dell'economia si rinvia a U.B. Durand Carrión, *Políticas públicas innovadoras para promover la inversión, el comercio, el crecimiento y el desarrollo en el Perú*, in *Vox Juris*, 2014, 269. Con particolare riferimento alle competenze amministrative di regolazione economica si veda M.F. Bustos Romero, *Aproximación a la estructura sistemática del derecho administrativo económico colombiano*, in *Justicia Juris*, 2016, 27 ss.

de América Latina, *Estados ágiles en América Latina: resultados y desafíos de la estrategia de simplificación administrativa del Perú*²⁷, pubblicato nel 2020, si afferma che dall'anno 2013 all'anno 2017, sono state eliminate 3.447 barriere burocratiche, in termini di razionalizzazione dei requisiti, di oneri finanziari collegati ai procedimenti riduzione dei termini e di applicazione del silenzio amministrativo.

4. La semplificazione procedimentale: dai principi agli strumenti

Negli ordinamenti latinoamericani la semplificazione procedimentale è parte integrante di tutte le discipline normative generali che hanno ad oggetto il procedimento amministrativo. Queste normative, in taluni casi, si collocano già a partire dagli anni settanta del secolo scorso.

La prima codificazione delle regole sul procedimento amministrativo è dell'Argentina che ha adottato la legge nazionale generale sui procedimenti amministrativi nel 1972 (legge del 3 aprile n. 19549²⁸). Hanno fatto seguito l'Uruguay, che il 20 agosto 1973 ha adottato il decreto con forza di legge n. 640 riguardante il procedimento amministrativo in generale, e il Costa Rica che nel 1978 ha adottato una legge sull'Amministrazione pubblica (n. 6227 del 2 maggio), da considerarsi alla stregua di un "manuale" sull'organizzazione e sull'attività amministrativa, dunque una codificazione del diritto amministrativo piuttosto che del solo procedimento²⁹.

Negli anni ottanta, anche il Venezuela (legge del 1° luglio 1981, n. 2818), la Colombia³⁰ (decreto 2 gennaio 1984, n. 1 che incorpora le norme sul procedimento nel Codice del contenzioso amministrativo³¹) e l'Honduras (decreto n. 152 del 28 settembre 1987) hanno approvato testi normativi generali sul procedimento.

²⁷ Scaricabile dal sito del CAF: <https://scioteca.caf.com> [ultimo accesso 8 marzo 2021].

²⁸ J.R. Comadira, *Procedimientos administrativos, Ley nacional de procedimientos administrativos, anotada y comentada*, Buenos Aires, 2010, 1 ss.

²⁹ A.R. Brewer Carías, *Principios del procedimiento administrativo en América Latina*, Bogotá, 2003, X; anche in J.P. Machado Arias (coord. por), *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*, Mexico, 2009, 165.

³⁰ La Colombia vanta testi normativi sul procedimento amministrativo precedenti al Codice del 1984: su tali antecedenti v. R. Araujo Oñate, *El procedimiento administrativo colombiano como garantía de los derechos del ciudadano*, in P. Aberastury, H.J. Blanke (coord. por), *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en latinoamérica y europa: presentación de la traducción de la ley alemana de procedimiento administrativo*, Buenos Aires, 2011, 400 ss.

³¹ Negli anni Novanta molti Stati latinoamericani hanno adottato legislazioni congiunte del procedimento e del contenzioso amministrativo: è il caso, ad esempio, del Messico (*Ley federal de procedimiento administrativo* del 14 luglio 1994). In merito si possono vedere A. Nava Negrete, *Derecho administrativo mexicano*, México, 1995, 290 ss.; M. Acosta Romero, M. Herrán Salvatti, F.J. Venegas Huerta, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, comentadas*, México, 1996, 105 ss.) a cui sono seguiti, nei singoli stati messicani, analoghi testi normativi generali talora congiunti e talora indipendenti.

Queste prime due ondate di codificazione sono state condizionate in modo rilevante dalla legge sul procedimento amministrativo adottata già alla fine degli anni cinquanta dalla Spagna (LPA del 17 luglio 1958)³², nonché dalle altre esperienze normative europee, fra le quali ha assunto un peso particolare quella tedesca del 1976³³.

Il principale merito di queste prime leggi sul procedimento amministrativo è quello di aver formalizzato i principi generali dell'azione amministrativa, i quali assumono rilevanza fondamentale nel processo di semplificazione.

Così, la legge argentina del 1972 afferma all'art. 2 i principi di celerità, economia, semplicità ed efficacia delle procedure³⁴; all'art. 3 il principio dell'informalismo che comporta l'irrilevanza dell'inosservanza di adempimenti formali non essenziali che possono essere rimediati successivamente³⁵. L'informalismo è altresì affermato dall'art. 224 della legge del Costa Rica, unitamente ai principi di celerità, efficienza e semplicità³⁶. Nello stesso senso si veda l'art. 30 della legge venezuelana del 1981³⁷ e l'art. 19 del decreto hondureño.

³² Sul peso della legge spagnola nelle legislazioni sul procedimento latino-americane v. J. Vidal Perdomo, *Proceso de elaboración y aprobación de la nueva ley del procedimiento administrativo general*, in J. Danós Ordóñez e altri (coord. por), *Comentarios a la Ley del procedimiento administrativo general. Ley 27444*, Lima, 2001, 85.

³³ H.J. Blank, *Palabras introductorias*, in P. Aberastury, H.J. Blanke (coord. por), *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en latinoamérica y europa: presentación de la traducción de la ley alemana de procedimiento administrativo*, cit., spec. 14. Sulla legge spagnola del 1958 v. J. González Pérez, *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, 83 ss.; M. Bassols Coma, *La significación de la legislación de procedimiento administrativo en el Derecho Administrativo español. Especial consideración de la LPA de 1958*, in B. Pendas García (coord. por), *Administraciones Públicas y ciudadanos*, Barcellona, 1993, 33 ss.

³⁴ J.C. Cassagne, *Ley nacional de procedimientos administrativos. Comentada y anotada*, Buenos Aires, 2009, 103.

³⁵ Sulle diverse nozioni di informalismo (a favore del privato e a favore dell'amministrazione) e su quella recepita nell'ordinamento amministrativo argentino si rinvia a A. Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Tomo 2, *La defensa del usuario y del administrado*, Buenos Aires, X ed. tomo I ed., 2014, 415. V. anche sul formalismo attenuato M. Mabel Ivanega, *El principio del informalismo en el procedimiento administrativo*, in *Derecho PUCP*, Perù, 2011, n. 67, 155; D.J. Sesín, *El principio del formalismo atenuado y sus consecuencias prácticas*, in *Cuestiones de Procedimiento Administrativo*, Argentina, 2006, 67 ss.

³⁶ La Sala Constitucional con la decisione n. 7532 del 13 luglio 2004, ha chiarito che "La simplicidad demanda que las estructuras administrativas y sus competencias sean de fácil comprensión y entendimiento, sin procedimientos alambicados que retarden la satisfacción de los intereses públicos empeñado". A commento del principio v. E. Jinesta Lobo, *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Costa Rica*, in P. Aberastury, H.J. Blanke (a cura di), *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en latinoamérica y europa: presentación de la traducción de la ley alemana de procedimiento administrativo*, cit., 466.

³⁷ Si rinvia a A.R. Brewer Carías, *Régimen general del procedimiento administrativo en la ley orgánica de procedimientos administrativos de Venezuela de 1981*, in *Revista electrónica de derecho administrativo venezolano*, 2017, 11, 21 ss.; Id., *El derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, in *Colección Estudios Jurídicos*, Caracas, 1992, n. 16, 3. Si veda anche V.R. Hernández Mendible, *Presentación, Desafíos del Derecho administrativo contemporáneo. Conmemoración internacional del centenario de la cátedra de*

Il Codice colombiano del 1984, in merito, è ancor più specifico e afferma, all'art. 3, che lo sviluppo del procedimento deve avvenire, in generale, tenendo conto che le norme di procedura devono essere applicate in modo da “*agilizzare*” le decisioni, assicurando che i procedimenti richiedano il minor tempo e il minor dispendio di attività da parte di chi deve intervenire, con ciò esigendo solo i documenti strettamente necessari, evitando autenticazioni o note da presentare personalmente, salvo che ciò sia espressamente previsto dalla legge.

Già da questa breve e iniziale rassegna³⁸ si può rilevare che l'informalismo, la semplicità (talora declinata nel senso dell'economia procedimentale) e la celerità sono i principi comuni delle normative generali sul procedimento latinoamericane.

In ragione di questi principi, le medesime normative del secolo scorso hanno introdotto alcuni strumenti di accelerazione e semplificazione; in linea generale hanno previsto termini per la conclusione del procedimento e regolato l'istituto del silenzio amministrativo positivo e negativo; talune hanno introdotto agevolazioni nella presentazione della documentazione da parte del privato, ad esempio, vietando alle pubbliche amministrazioni di richiedere documenti che la pubblica amministrazione può acquisire d'ufficio ovvero introducendo il dovere di soccorso che comporta la possibilità del privato di regolarizzare o completare la documentazione presentata, su segnalazione dell'amministrazione.

Con l'arrivo nuovo secolo, è proseguito il processo di codificazione negli ordinamenti ancora sprovvisti di discipline generali sul procedimento amministrativo.

Così, il Brasile ha approvato la legge n. 9784 del 29 gennaio 1999³⁹ che ha disciplinato il procedimento nell'ambito dell'amministrazione federale e che è stata decisamente influenzata dal Codice del procedimento amministrativo portoghese di cui al decreto legge n. 442 del 15 novembre 1991; Panama ha adottato la legge n. 38 del 31 luglio 2000 per offrire all'Amministrazione e ai cittadini uno Statuto organico che regola il procedimento amministrativo mentre la Bolivia ha approvato la legge n. 2341 il 23 aprile 2002; il Cile ha provveduto nello stesso senso con legge del

derecho administrativo en Venezuela, Tomo I, Caracas, 2009, 5 laddove afferma che la legge è stata adottata in quella che può definirsi “*l'epoca dorata del diritto amministrativo*” in Venezuela, che ha formato la migliore dottrina e la giurisprudenza più illuminata.

³⁸ Per la rassegna completa si rinvia allo studio di A.R. Brewer Carías, *Principios del procedimiento administrativo en América Latina. Hacia un estándar continental*, in J.P. Machado Arias (coord. por), *Procedimiento y justicia administrativa en América latina*, cit., 180 ss.

³⁹ E. Bockmann Moreira, *Proceso administrativo. Principios constitucionais e a ley 9784/99*, São Paulo, 2000, 5 ss.; R. Perlingeiro, *Los principios de procedimiento administrativo en Brasil y los desafíos de igualdad y de seguridad jurídica*, in P. Aberastury, H.J. Blanke (a cura di), *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa: presentación de la traducción de la ley alemana de procedimiento administrativo*, cit., 314 ss.

29 maggio 2003, n. 19980⁴⁰; fra gli ultimi in ordine cronologico, l'Ecuador ha approvato la legge n. 353 del 23 ottobre 2018, che è la legge per l'ottimizzazione e l'efficienza delle procedure amministrative.

Per altro verso, alcuni Stati che si erano già dotati di regolazioni generali del procedimento amministrativo nel secolo scorso hanno portato avanti riforme nel senso della semplificazione amministrativa. La Colombia ha adottato il decreto n. 266 del 22 febbraio 2000 per semplificare le norme sul procedimento del Codice del 1984: fra le novità, è stata introdotta la presunzione di veridicità delle affermazioni dei privati e l'uso di qualunque mezzo tecnologico per le comunicazioni con i cittadini.

Il Venezuela ha riformato la legge del 1981 adottando il decreto con forza di legge (n. 368 del 5 ottobre 1999) rubricato *Simplificación de trámites administrativos*⁴¹, il cui proposito dichiarato all'art. 4 è la razionalizzazione dei procedimenti, in termini di efficacia, pertinenza e utilità al fine di conseguire maggior celerità e funzionalità e, per questa via, migliorare la relazione tra l'Amministrazione e i cittadini. La legge sottolinea un aspetto rilevante affermando che la semplificazione è una questione di responsabilità nell'esercizio delle pubbliche funzioni (art. 5).

Fra gli strumenti specifici introdotti dalla legge venezuelana assume particolare importanza il piano della semplificazione che ogni ente deve adottare per individuare gli adempimenti non necessari, quelli che hanno un costo operativo elevato e quelli che “*propiziano condotte improprie*”. La legge stabilisce altresì la riduzione dei requisiti che limitano l'esercizio delle libertà economiche private, l'uso della tecnologia per ogni adempimento possibile e l'istituzione di un apposito organo, l'*Instituto nacional para la gestión eficiente de trámites y permisos* (INGETYP) che dirige e gestisce il processo di semplificazione. Il Venezuela ha riformato varie volte la disciplina adottando ulteriori leggi di semplificazione (v. decreto n. 6265 del 22 luglio 2008 e decreto n. 1423 del 17 novembre 2014).

Anche negli ordinamenti in cui la codificazione delle norme sul procedimento amministrativo è avvenuta più tardi, già nel nuovo secolo, è seguita l'adozione di riforme per la semplificazione. È il caso del Perù che, ha adottato un ampio articolato generale sul procedimento amministrativo (243 articoli, 7 disposizioni finali e 5 transitorie) con la legge n. 27444 dell'11

⁴⁰ In merito si rinvia all'analisi dei principi condotta da C. Moraga Klenner, *El procedimiento administrativo chileno*, in P. Aberastury, H.J. Blanke (coord. por), *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa: presentación de la traducción de la ley alemana de procedimiento administrativo*, cit., 357 ss. Si veda anche J. González Pérez, *La ley chilena de procedimiento administrativo*, in *Revista de Administración pública*, España, 2003, n. 162, 359 ss.

⁴¹ Per un'analisi degli aspetti fondamentali della riforma si rinvia a L. Ortiz Alvarez, *¿Hacia una mejora de los trámites administrativos. Breves consideraciones sobre algunas innovaciones constitucionales y sobre la nueva Ley de simplificación de trámites administrativos de 1999?*, in *Revista de derecho administrativo*, Venezuela, 1999, 7, 341 ss.

aprile del 2001⁴², più volte modificata (ad esempio, con la legge sul silenzio amministrativo n. 29060 del 7 luglio 2007) sino al recente decreto supremo n. 4 del 25 gennaio 2019 che ha approvato un testo unico delle disposizioni sul procedimento e sugli istituti di semplificazione successivamente introdotti⁴³.

Gli strumenti previsti dalla legislazione di semplificazione sono vari: fra questi, vi sono forme di accordo tra le amministrazioni coinvolte nel procedimento nel contesto dell'interoperabilità tra enti a beneficio del cittadino e l'istituto della *ventanilla unica* che corrisponde a quello che nel nostro ordinamento è chiamato sportello unico⁴⁴.

Questa rassegna dimostra che la semplificazione amministrativa costituisce un tema di costante interesse negli ordinamenti latinoamericani⁴⁵: l'impegno del legislatore, supportato da una ampia riflessione scientifica, è stato pressoché continuativo sin dall'approvazione delle prime leggi generali sul procedimento.

Ciò non significa che le riforme abbiano condotto a risultati omogenei. Dall'esame dei dati sulla semplificazione nei singoli ordinamenti emergono contesti ben differenziati, taluni più virtuosi ed altri più carenti. Oltre alla valutazione dell'efficacia del singolo intervento riformatore, infatti, occorre tener conto della notevole differenza propria delle situazioni specifiche in cui assumono rilevanza molte variabili, come le risorse umane, finanziarie, tecnologiche a disposizione. Così, ad esempio, prendendo in considerazione uno dei dati che normalmente è oggetto di valutazione, qual è il numero di giorni che occorrono per l'avvio di una nuova attività commerciale, si evidenzia che taluni Stati, come l'Argentina, la Colombia e il Cile risultano assai virtuosi, assestandosi su termini che non superano i 27 giorni; al contrario, Stati come il Brasile o il Venezuela richiedono termini medi pari, rispettivamente, a 120 e 141 giorni.

⁴² Si tratta di una legge che gode di particolare apprezzamento nella letteratura scientifica latinoamericana (A.R. Brewer Carías, *La regulación del procedimiento administrativo en América Latina con ocasión de la primera década (2001-2011) de la Ley de Procedimiento Administrativo General del Perú (ley 27444)*, in *Derecho PUCP*, Perú, 2011, n. 67, 48) per l'essere stata elaborata dopo ampie riflessioni di un'equipe di accademici.

⁴³ Come altri ordinamenti, il Perù, prima ancora di codificare le disposizioni sul procedimento amministrativo, aveva adottato testi normativi sulla semplificazione come la legge del 10 giugno 1989 n. 25035 denominata *Ley de simplificación administrativa* che ha istituito l'*Instituto nacional de Administración Pública (INAP) en la simplificación administrativa*. In merito si veda M. Maravi Sumar, *La simplificación administrativa. Un asunto complejo*, in *Themis. Revista de derecho*, Perú, 2000, 289.

⁴⁴ J.D. Thorrens, *La utilización de la ventanilla única de comercio exterior en América Latina y el Caribe: análisis de resultados de encuestas*, Santiago, CEPAL, 2020, 9 ss.; M. Libby, *Simplificación de trámites para promover la competitividad. Ventanillas únicas y otros instrumentos que mejoran el clima de negocios en los países*, Washington, 2011, 4 ss.

⁴⁵ Possono richiamarsi le parole di S. Cassese, *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 79 ss., riferite all'ordinamento italiano, laddove afferma che le riforme sono divenute un "*compito pubblico stabile*", continuo, non episodico.

Negli ultimi venti anni le riforme nel senso della semplificazione sono state affiancate da quelle relative la digitalizzazione dei processi, del modo di formare e adottare decisioni e del modo di comunicare ed interagire con il cittadino, nella consapevolezza che l'informatizzazione è parte integrante della semplificazione.

5. La digitalizzazione: la TIC

A Pucón, in Chile, dal 31 maggio al 1° giugno 2007 i Capi di Stato e di Governo di tutte le nazioni dell'America meridionale e centrale si sono riuniti nella *IX Conferencia iberoamericana de ministros de administración pública y reforma del Estado* per deliberare la Carta del Governo elettronico, conosciuta anche come Dichiarazione di Santiago, in quanto formalmente adottata a Santiago de Chile il 10 novembre successivo⁴⁶. Quasi dieci anni dopo, nel 2016, per rinnovare l'impegno, è stata celebrata a Bogotá, in Colombia, la XVII Conferenza che ha adottato la *Carta iberoamericana de gobierno abierto* (CIGA).

Il fine di queste dichiarazioni internazionali è quello di ridurre il ritardo digitale dell'America Latina e di promuovere la società della Tecnologia dell'Informazione e della Comunicazione – TIC, quale fattore indispensabile per la produttività, lo sviluppo e la riduzione delle disuguaglianze⁴⁷.

Il principale ambito della TIC riguarda naturalmente le relazioni tra il cittadino e le amministrazioni pubbliche, per conseguire l'eliminazione di barriere spazio-temporali, l'inclusione e la pari opportunità per tutti i cittadini⁴⁸, la partecipazione alle attività pubbliche e, in particolare, alla formazione delle decisioni pubbliche generali o concrete, nonché una conoscenza generalizzata e diffusa dei processi pubblici a garanzia di una maggiore controllabilità, anche in funzione della lotta alla corruzione.

Fra le affermazioni più rilevanti della Dichiarazione di Santiago vi è il riconoscimento di un vero e proprio diritto dei cittadini iberoamericani a relazionarsi con l'amministrazione in modo elettronico, senza che ciò possa essere limitato a particolari schemi o strumenti⁴⁹: proposizione di domande

⁴⁶ Precedenti iniziative si sono sviluppate nell'ambito dell'*Organización de los Estados Americanos* (OEA) a partire dalla *I Cumbre de las Américas* (Miami, 1994) e a seguire con la III (Quebec, 2001) e IV (Mar de Plata, 2005). In questo contesto internazionale allargato è stata istituita la *RedGEalc*, ossia la *Red de gobierno electrónico de América Latina y el Caribe* nel 2003.

⁴⁷ Si registrano anche iniziative parallele come quelle di cui è promotrice la *Comisión económica para América Latina y el Caribe* che ha adottato il *Piano d'azione sulla società dell'informazione e della conoscenza dell'America Latina e del Caribe* (eLAC2015).

⁴⁸ M. Moranchel Pocaterra, *El derecho humano al acceso y uso de las TIC como derecho habilitante*, in *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 2019, vol. 69, n. 274, 550 ss.

⁴⁹ Tale diritto può a pieno titolo collocarsi tra quelli c.d. di terza generazione (N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, 1990, XIII-XV) dopo i diritti di libertà conseguiti nell'epoca rivoluzionaria del XVIII secolo e i diritti sociali introdotti con l'affermazione del *Welfare State*. Si tratta di diritti che, rivalutando lo *status* di cittadino, garantiscono la

via posta elettronica, pagamenti, notificazioni, partecipazione, acquisizione e trasmissione di informazioni e documenti.

Le dichiarazioni internazionali della *Conferencia iberoamericana* sono, tuttavia, prive di precettività: la loro funzione è quella di orientare la progettazione e l'elaborazione di normative nazionali sul governo elettronico e, precipuamente, sull'amministrazione elettronica; i principi affermati sono stati e, in parte, devono essere, oggetto di implementazione da parte degli Stati⁵⁰.

La letteratura scientifica iberoamericana ha messo in rilievo che il processo generale di progettazione della TIC in America Latina è stato particolarmente condizionato dall'esperienza europea⁵¹ e dal ruolo assunto dalle istituzioni dell'Unione europea nei confronti degli Stati membri nella promozione di politiche comuni sull'informatizzazione⁵²; ciò ha finito per determinare una sorta di approssimativa convergenza nei risultati.

La strategia fondamentale, in Europa come in Latinoamerica⁵³, è stata basata sull'interoperabilità sul piano politico e amministrativo, prima ancora che tecnologico. L'interoperabilità è stata intesa in modo ampio, come capacità e disponibilità dei governi di scambiare dati, di mettere in comune informazioni e *know-how*, di collaborare in modo costante e continuativo nonostante le diversità. L'obiettivo è la definizione di politiche, discipline e *standard* condivisi⁵⁴. Queste forme di interoperabilità costituiscono il presupposto di quella tecnologica, che richiede un processo armonizzazione dei sistemi informatici di cui sono dotate le organizzazioni pubbliche coinvolte in funzione della condivisione e della collaborazione.

Per quanto premesso, molti ordinamenti latinoamericani hanno adottato normative sull'amministrazione elettronica, per l'istituzione di organi con competenze specialistiche, come la *Subsecretaría de Gobierno digital* in Argentina (decreto presidenziale del 10 dicembre 2015), per

trasparenza, l'informazione, l'accessibilità in modo sostanziale. Su un concetto analogo che poggia su un nuovo ed allargato contenuto della cittadinanza, si veda F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino tra libertà garantite e libertà attiva*, Venezia, 1994, 75 ss.; C.E. Gallo, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2002, 481 ss.

⁵⁰ Si veda il punto 23 della Carta, laddove si afferma che "... los Estados deberán prepararse para la efectiva implantación del Gobierno Electrónico acometiendo las transformaciones organizativas que consideren necesarias, así como la progresiva implantación de sistemas, equipos y programas en las Administraciones Públicas".

⁵¹ Sull'europeizzazione delle politiche v. C.M. Radaelli, *The Europeanization of Public Policy*, in K. Featherstone, C.M. Radaelli, *The Politics of Europeanization*, Oxford, 2003, 27 ss.

⁵² J. Ignacio Criado, *Gobierno electrónico en Latinoamérica. Aproximación desde una perspectiva intergubernamental*, in *Revista chilena de Administración pública*, 2009, 9 ss.

⁵³ Per l'Europa v. il programma comunitario *Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens*; per l'America Latina v. *Libro Blanco de Interoperabilidad de Gobierno electrónico para América Latina y el Caribe*, in www.cepal.org [ultimo accesso 28 febbraio 2021].

⁵⁴ Il tema può essere approfondito in L. Guijarro, *Interoperability Frameworks and Enterprise Architectures in E-Government Initiatives in Europe and the United States*, in *Government Information Quarterly*, 24, 2007, 89 ss.

l'introduzione di piani strategici di digitalizzazione (v. Perù, *Resolución ministerial* n. 119-2018-PCM) ovvero implementando l'informatizzazione nel testo della legge generale sul procedimento amministrativo (v. ad esempio, il decreto dell'esecutivo dell'Honduras PCM-086-2020)⁵⁵.

Secondo la classifica pubblicata nel 2020 dall'Organizzazione delle Nazioni Unite⁵⁶ (basata sull'indice EGDI - *European Geological Data Infrastructure* - che tiene conto del grado di connettività e di infrastrutture di telecomunicazione, dell'indice dei servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni e del grado di istruzione del capitale umano), lo Stato latinoamericano con il più alto indice di informatizzazione è l'Uruguay (che si assesta su scala mondiale al 26° posto⁵⁷ e presenta un indice pari a quello del Canada), seguono l'Argentina, il Cile, il Brasile, il Costa Rica, il Messico, le Barbados, la Colombia, il Perù, le Bahamas e l'Equador. Quelli appena elencati appartengono alla fascia dei Paesi con il più alto indice EGDI (Very High EGDI). Seguono ancora Saint Lucia, Jamaica, Guatemala, Suriname e Nicaragua che si collocano nella fascia alta (High EGDI). Nella fascia media di questa graduatoria troviamo Guyana, Belize, Honduras, Cuba e Haiti.

La carenza di infrastrutture tecnologiche e l'analfabetismo informatico sono i fattori che incidono maggiormente sul processo di adeguamento agli *standard* di informatizzazione nella relazione tra i cittadini e la pubblica amministrazione. Per questo, negli ultimi dieci anni, sono stati avviati, specie a livello locale, progetti di potenziamento della rete e di integrazione digitale.

Così, ad esempio, in alcune regioni dell'Argentina è stata portata avanti una politica di inclusione digitale attraverso la garanzia di una rete a fibra ottica per tutti i centri abitati con più di venti abitanti e attraverso la distribuzione di strumentazione, come *notebook*, a favore degli alunni delle scuole ovvero con l'erogazione di aiuti economici per l'acquisto di apparecchiature informatiche a favore di tutta la popolazione⁵⁸. Si tratta di una delle tante strategie locali⁵⁹ coerente con l'impostazione della Carta del

⁵⁵ D. Cardona, *La experiencia en la implementación del concepto de Gobierno electrónico en Latinoamérica*, in E. Said Hung (coord. por), *Migración, desarrollo humano e internacionalización*, 2011, 223 ss.

⁵⁶ Vedi il Rapporto *E-Government Survey 2020 Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*, in <https://publicadministration.un.org>.

⁵⁷ Si noti che l'Italia occupa la 37° posizione nel Rapporto 2020, perdendo otto posizioni rispetto al Rapporto 2018.

⁵⁸ Il progetto è documentato da L.H. Guiñazú Palumbo, *Gobierno Abierto en San Luis. La experiencia de San Luis Digital en la Administración Pública*, Rosario, Argentina, 2014, 6 ss.

⁵⁹ Sul ruolo del governo elettronico locale v. S. Líppez De Castro, R. García, *Ciudadanos y gobierno electrónico: la orientación al ciudadano de los sitios web municipales en Colombia para la promoción de la participación*, in *Universitas Humanística*, 2016, n. 82, 289; X. Tijerino Ortiz, *El gobierno electrónico en el municipio mexicano como desarrollador de la ciudadanía digital*, in *Revista electrónica del centro de estudios en administración pública de la Facultad de ciencias políticas y sociales*, México, 2015, n. 20, 10; R. Fuentealba, S. López,

Governo elettronico di Santiago de Chile, la quale aveva già segnalato che il processo di informatizzazione richiede impegno e progetti locali che coinvolgono le municipalità e i cittadini che beneficiano direttamente degli strumenti e delle procedure elettroniche⁶⁰.

L'acquisizione di risorse per il finanziamento del processo di realizzazione della società latinoamericana dell'informazione e della comunicazione costituisce un ulteriore fattore di rallentamento: oltre alle risorse provenienti dalla fiscalità di ciascun ordinamento, assume un ruolo importante l'attività di promozione allo sviluppo e, correlativamente, di finanziamento svolta da organizzazioni internazionali, come l'Alleanza per il *Gobierno abierto* (AGA)⁶¹, e da parte di istituti di credito internazionali, come il *Banco interamericano de desarrollo* e l'*Inter-american Development Bank* (IDB)⁶².

Gabriella Crepaldi
Università degli Studi di Bergamo
Dipartimento di Giurisprudenza
Via Moroni, 255, Bergamo
gabriella.crepaldi@unibg.it

Gobierno electrónico local en Chile: desarrollo y perspectivas, in Aa.Vv., *Gobierno electrónico municipal*, Santiago de Chile, 2011, 5 ss.

⁶⁰ Sotto questo profilo, tuttavia, è stato messo in luce che l'azione locale è spesso mortificata dalla carenza di strutture, risorse umane e finanziarie. Si rinvia a B. Revuelta Vaquero, J. Valls Esponda, *El Gobierno Municipal en la Era Global*, México, 2012, 27.

⁶¹ L'Alleanza è stata formalizzata il 20 settembre 2011 in occasione di una riunione dell'Assemblea Generale dell'ONU che ha approvato la Dichiarazione del Governo aperto: nella composizione iniziale, fra i paesi dell'America Latina, vi erano il Brasile e il Messico. L'obiettivo fondamentale dell'Alleanza, a cui ora aderiscono una decina di ordinamenti latinoamericani, è lo sviluppo di iniziative di promozione della trasparenza, contro la corruzione, in particolare attraverso l'uso di nuove tecnologie.

⁶² OCDE/BID, *Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe: un manual para la economía digital*, Paris, 2016, 19 ss.

