amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

**Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)**

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

*Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"*

**Direzione scientifica**
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

**Direttore Responsabile**
Gaetano Caputi

**Redazione**
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

# FASCICOLO N. 4/2021

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.


ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

# Regulatory Sandbox italiano in una prospettiva europea, costituzionale ed amministrativa

## di Alessandro Chiappini

(Dottore di ricerca in diritto e economia presso la LUISS Guido Carli, specialista in diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione all'Università degli studi di Teramo)

## Sommario

1. Inquadramento europeo e nazionale. - 2. Il valore costituzionale della ricerca scientifica e tecnica. - 3. Principi generali ed ambito di applicazione. - 4. Procedimento amministrativo. - 5. Conclusioni.

## Abstract

Without prejudice to the fact that in the world there are many examples of regulatory sandboxes in the most varied sectors, this contribution analyzes the government initiative ("Experimentation Italy") included in the c. d. "Simplifications decree", and the contextual action of "Italy 2025", ie the strategy for technological innovation and digitization of the country (A12 - Right to innovate).

Specifically, the decree-law of 16 July 2020, n. 76, converted, with amendments, by law 11 September 2020, n. 120, containing << Urgent measures for simplification and digital innovation >>, through art. 36 (<< Administrative simplification measures for innovation >>) facilitates the experimentation of projects not permitted by current legislation; in particular, it is possible to request authorization for the experimentation of initiatives relating to technological innovation as a temporary derogation from one or more impeding regulations of the State.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*


ISSN 2036-7821

*1. Inquadramento europeo e nazionale.*

Fermo restando che nel mondo esistono molteplici esempi di *regulatory sandboxes* nei più svariati settori[1], il presente contributo analizza l'iniziativa governativa ("Sperimentazione Italia") inserita all'interno del c. d. "decreto Semplificazioni"[2], e la contestuale azione di "Italia 2025", ossia la strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese (A12 - Diritto a innovare)[3].

Nello specifico, il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, recante <<Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale>>, attraverso l'art. 36 (<<Misure di semplificazione amministrativa per l'innovazione>>) agevola la sperimentazione di progetti non permessi dalla normativa vigente; in particolare, è possibile domandare l'autorizzazione alla sperimentazione di iniziative attinenti all'innovazione tecnologica in deroga temporanea ad una o più norme impeditive dello Stato[4].

Secondo la Commissione europea <<*An experimentation clause enables the authorities tasked with implementing and enforcing the legislation to exercise a degree of flexibility in relation to innovative technologies, products or approaches, even if they do not conform to all existing legal requirements […] A sophisticated experimentation clause is sometimes referred to as a regulatory sandbox – a framework that allows innovations to be tested in a real-world environment subject to regulatory safeguards and support*>>[5].

Le recenti conclusioni del Consiglio dell'Unione europea precisano che le clausole di sperimentazione sono disposizioni giuridiche, costituendo esse spesso la base legale degli spazi di sperimentazione normativa; in relazione a questi ultimi, le medesime conclusioni affermano che la sperimentazione avviene per un periodo di tempo limitato e in una parte limitata di un settore o di un ambito soggetto a vigilanza regolamentare, garantendo la messa in atto di opportune misure di salvaguardia[6].

---

* Si precisa che il testo, incluse opinioni e critiche, è formulato a titolo meramente personale dall'autore e non in rappresentanza della pubblica amministrazione di appartenenza;

[1] Vedi A. ATTREY, M. LESHER & C. LOMAX, *The role of sandboxes in promoting flexibility and innovation in the digital age. Going Digital Toolkit Policy Note,* No. 2, OECD. 2020, in oecd.org.

[2] *Sperimentazione Italia*, in *governo.it*.

[3] Si veda Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, *Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese*, in *governo.it*.

[4] Vedi Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, *Frascati Manual Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development*, in *oecd.org*, 2015, secondo cui <<*experimental development is systematic work, drawing on existing knowledge gained from research and/or practical experience, that is directed to producing new materials, products or devices; to installing new processes, systems and services; or to improving substantially those already produced or installed*>>; Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, *Oslo Manual Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation,* in *oecd.org, 2018,* afferma che <<*An innovation is a new or improved product or process (or combination thereof) that differs significantly from the unit's previous products or processes and that has been made available to potential users (product) or brought into use by the unit (process)*>>.

[5] Commissione europea, *Strumenti per legiferare meglio, STRUMENTO #21. Ricerca e innovazione* in *ec.europa.eu*.

[6] In questo senso Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni sugli spazi di sperimentazione normativa e le clausole di sperimentazione come strumenti per un quadro normativo favorevole all'innovazione, adeguato alle esigenze future e*


ISSN 2036-7821

Ciò premesso, si deve preliminarmente verificare se un'innovazione sia possibile all'interno del quadro giuridico esistente[7]; in caso contrario, sarà necessario identificare le specifiche barriere legali esistenti all'interno dell'ordinamento vigente. Le clausole di sperimentazione permettono di superare le barriere legali previamente individuate; sebbene esistano varie forme di clausole di sperimentazione, la maggior parte delle stesse sono formulate come deroga ad una norma[8].
L'obiettivo non è solo l'innovazione bensì anche la *better regulation*[9]; al riguardo, il piano nazionale di ripresa e resilienza approvato nel 2021 prevede che <<Al fine di migliorare l'efficacia e la qualità della regolazione, assumono rilievo prioritario misure relative: […] Al monitoraggio e alla valutazione delle iniziative di sperimentazione normativa, incluso il ricorso a regimi normativi speciali e temporanei volti a facilitare la sperimentazione di prodotti e servizi innovativi ostacolati dalla disciplina ordinaria (c.d. *"regulatory sandbox"*)>>[10].

*2. Il valore costituzionale della ricerca scientifica e tecnica.*
Secondo la giurisprudenza costituzionale, per identificare una materia <<occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina stabilita dalle norme scrutinate, per ciò che esse dispongono (sentenze n. 450 e n. 411 del 2006), alla luce della *ratio* dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi punti fondamentali, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi delle norme medesime (sentenze n. 319 e n. 30 del 2005),

---

*resiliente che sia in grado di affrontare le sfide epocali nell'era digitale*, 16 novembre 2020, 13026/20, che dopo aver richiamato il c. d. principio dell'innovazione secondo cui l'impatto sulla ricerca e l'innovazione è tenuto in considerazione nel processo di sviluppo e revisione della regolamentazione in tutti i settori politici, sottolinea che gli spazi di sperimentazione normativa e le clausole di sperimentazione <<devono sempre rispettare i principi di sussidiarietà e proporzionalità, nonché il principio di precauzione>>, garantendo <<un elevato livello di protezione, tra l'altro dei cittadini, dei consumatori, dei lavoratori, della salute, del clima e dell'ambiente, nonché la certezza del diritto, la stabilità finanziaria, la parità di condizioni e la concorrenza leale, così come è necessario che siano rispettati i livelli di protezione esistenti>>.

[7] Inter-American Development Bank, *Regulatory sandboxes and innovation testbeds*, *Final report*, in *publications.iadb.org*, 2020, chiarisce che "*More relevant to emerging technologies, however, is a pacing problem (Thierer, Hagemann, and Skees, 2018), that is, the tendency of regulatory frameworks to lag behind technological developments*". Il "*final report*" precisa inoltre che i "*Regulatory sandboxes tend to be delivered with the strong presence of a regulator, who also provides monitoring and supervision. Another key aspect of regulatory sandboxes is the establishment of feedback mechanisms that allow regulators to gather evidence of potential needs for change in the existing regulatory framework, to facilitate the creation of more products or business models*". A quest'ultimo riguardo S. RANCHORDAS, *Experimental regulations for AI: sandboxes for morals and mores*, in vol. 1 (1/2), *Morals and Machines*, 2021, in *mam.nomos.de* precisa che "*Regulatory sandboxes provide learning opportunities to regulatory actors with limited risks as the derogation from otherwise applicable rules […] is limited to a number of selected individuals or firms*".

[8] In questi termini Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (BMWi), *Making space for innovation, The handbook for regulatory sandboxes*, 2019, secondo cui <<*There are four types of exemption: Exemption from a prohibition […], Exemption from a required authorisation […], Dispensing with requirements to provide documentation or use certain equipment […], Catch-all clauses*>>.

[9] Vedi il programma "Legiferare meglio" dell'UE, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_it.

[10] *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *governo.it*, 5 maggio 2021.


ISSN 2036-7821

così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (sentenze n. 285 del 2005; n. 449 del 2006)>>[11].

Sembra plausibile affermare che la disciplina in esame reca misure di semplificazione amministrativa per l'innovazione finalizzate a superare gli attuali impedimenti normativi statali sia a livello temporaneo che permanente.

Sotto il primo profilo, anche alla luce dello spirito della norma diretta a stimolare l'innovazione, si ritiene plausibile un'interpretazione estensiva che consenta la deroga temporanea, oltre che a norme di legge o di regolamento, anche a decreti non regolamentari o atti di enti pubblici dello Stato, ad esclusione degli atti delle *authorities*, in relazione ai quali la deroga si porrebbe probabilmente in contrasto con la potestà regolamentare e regolatoria caratterizzante la loro indipendenza.

Con riferimento al secondo profilo, dopo aver attestato che l'iniziativa si è conclusa positivamente, il Dipartimento per la trasformazione digitale esprime un parere al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro competente per materia sulla opportunità di modifica delle disposizioni di legge o di regolamento che disciplinano l'attività oggetto di sperimentazione (art. 36, c. 5, d. l. n. 76/2020)[12]. In tal caso, entro novanta giorni, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro delegato (Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale), di concerto con il Ministro competente per materia, promuove le iniziative normative eventualmente necessarie per disciplinare l'esercizio dell'attività oggetto di sperimentazione (art. 36, c. 6, d. l. n. 76/2020).

Ciò premesso, l'art. 9 Cost. afferma che <<la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica *[…]*>>.

In proposito, la giurisprudenza della Corte costituzionale precisa che l'iniziale formulazione dell'art. 9 era <<il patrimonio artistico e storico della Nazione è sotto la tutela dello Stato>>, escludendo attribuzioni regionali e di altri enti locali. La Corte costituzionale proseguiva affermando che su proposta dell'on. Lussu, il termine "*Stato*" fu sostituito con l'altro "*Repubblica*", esprimendo una visione chiara <<intesa a sollecitare il concorso di tutte le istituzioni, la cui sfera di attività possa toccare i detti valori>>[13].

Inoltre, secondo l'attuale art. 117, c. 3, Cost. <<Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: […] ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi […]>>.

---

[11] Corte cost., 11 maggio 2007, *[20 febbraio 2007]*, n. 165.

[12] Nello specifico, la disposizione precisa che l'attestazione positiva avviene sia sulla base degli accertamenti svolti dall'amministrazione durante la sperimentazione, che dopo aver valutato il contenuto della relazione trasmessa dall'impresa che illustra i risultati del monitoraggio e della sperimentazione, nonché i benefici economici e sociali conseguiti.

[13] Corte cost., 28 luglio 1988, *[28 luglio 1988]*, n. 921.


ISSN 2036-7821

In merito, la Consulta ricorda che prima della riforma del Titolo V Cost. di cui alla legge costituzionale n. 3/2001, l'art. 117 non assegnava esplicitamente nel settore in esame alcun ruolo alle Regioni, chiarendo tuttavia che <<la ricerca scientifica non ha, di per sé, limiti territoriali, ma tuttavia essa presenta indubbio interesse regionale in tutte quelle ipotesi in cui la Regione avverte la necessità di dotarsi di mezzi tecnico-scientifici e di avvalersi di attività conoscitive […] allo scopo specifico di un migliore espletamento delle funzioni regionali (sentenza n. 569 del 2000; cfr. anche sentenza n. 134 del 1997)>>[14].

La medesima giurisprudenza precisa che, a parte l'attività di ricerca scientifica che si svolge, in particolare, presso le strutture universitarie (in base all'art. 33 Cost., c. 6, secondo cui <<Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato>>), lo Stato conserva una competenza <<in relazione ad attività di ricerca scientifica strumentale e intimamente connessa a funzioni statali, allo scopo di assicurarne un migliore espletamento, sia organizzando direttamente le attività di ricerca sia promuovendo studi finalizzati (cfr. sentenza n. 569 del 2000)>>.

A quest'ultimo proposito, laddove si domandi la sperimentazione di iniziative attinenti all'innovazione tecnologica in deroga a norme dello Stato che disciplinano le relative funzioni, il citato art. 36 del d.l. n. 76/2020 sembrerebbe potersi considerare costituzionalmente legittimo[15].

---

[14] In questo senso Corte cost., 29 dicembre 2004, *[16 dicembre 2004]*, n. 423, che prosegue affermando che successivamente il legislatore costituzionale, con il nuovo testo dell'art. 117 Cost., ha incluso la ricerca scientifica tra le materie appartenenti alla competenza concorrente. La sentenza conferma che <<la ricerca scientifica deve essere considerata non solo una "materia", ma anche un "valore" costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati (cfr. sentenze numeri 259 del 2004 e 407 del 2002)>>.

[15] Al contrario, qualora si utilizzi l'art. 36 del d. l. n. 76/2020 al fine di una sperimentazione in deroga a norme regionali. Corte cost., 11 maggio 2007, *[20 febbraio 2007]*, n. 165, ha ritenuto che con riferimento alle materie spettanti alla competenza regionale (in questo caso concorrente) sussistono <<quelle "esigenze di carattere unitario" che legittimano l'avocazione in sussidiarietà sia delle funzioni amministrative che non possono essere adeguatamente svolte ai livelli inferiori (tra le molte, sentenze n. 214 del 2006; n. 383, n. 270, n. 242 del 2005; n. 6 del 2004), sia della relativa potestà normativa per l'organizzazione e la disciplina di tali funzioni (sentenza n. 285 del 2005), che è stata realizzata con modalità tali da escluderne l'irragionevolezza, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità>> (così nella fattispecie per la norma concernente l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione); la Corte prosegue affermando che la c. d. chiamata in sussidiarietà richiede che <<l'intervento legislativo preveda forme di leale collaborazione con le Regioni (soprattutto sentenza n. 214 del 2006; ma anche sentenze n. 425, n. 406, n. 213 del 2006)>>. A quest'ultimo proposito, Corte cost., 07 marzo 2018, *[7 marzo 2018]*, n. 74, ribadisce che <<lo Stato può attribuire al livello centrale una funzione amministrativa e allo stesso tempo regolarne l'esercizio con propria legge, anche in materie regionali, a condizione che sia assicurato il coinvolgimento del livello di governo territoriale interessato (singola regione, Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-città o Conferenza unificata) tramite un'intesa (ex multis, sentenze n. 170 e n. 114 del 2017, n. 142, n. 110 e n. 7 del 2016, n. 262 del 2015, n. 278 del 2010, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). È così garantito il rispetto del "principio di leale cooperazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale" (sentenza n. 61 del 2018)>>.


ISSN 2036-7821

*3. Principi generali ed ambito di applicazione.*

Successivamente all'emanazione della norma citata all'interno della decretazione d'urgenza, ci si interrogava sulla compatibilità con il principio costituzionale di separazione dei poteri. La disposizione in esame prevede infatti la possibilità per il potere esecutivo di emanare un provvedimento autorizzatorio, stabilendo al contempo l'inefficacia temporanea di norme anche primarie[16].

Al riguardo, premesso che, come detto, le clausole di sperimentazione per definizione prevedono una certa flessibilità a favore delle autorità amministrative anche in difformità rispetto ai vigenti requisiti legali, nell'ordinamento nazionale già esistono fattispecie autorizzatorie in deroga a norme primarie, seppur specifiche[17].

Nella fattispecie, tuttavia, la deroga generica a norme anche primarie non predefinite paventa potenziali profili di incompatibilità con il principio legalità; si ritiene comunque che da una parte sia la struttura orizzontale del *regulatory sandbox* che impone la genericità della deroga, dall'altra che la specificazione sia possibile solo in fase provvedimentale, in conformità con la domanda che identifica in concreto l'impedimento normativo all'innovazione. Per il resto, la norma primaria sembra comunque rispondere ai parametri richiesti dalla giurisprudenza costituzionale in

[16] M. V. LA ROSA, *Diritto ad innovare (?)*, in *medialaws.eu*, 27 luglio 2020.

[17] Il decreto-legislativo 9 aprile 2008, n. 81, recante attuazione dell'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro prevede all'art. 65 (<<Locali sotterranei o semisotterranei>>), c. 1, che è vietato destinare al lavoro locali chiusi sotterranei o semisotterranei. E' possibile tuttavia la deroga da parte dell'organo di vigilanza per lavorazioni con particolari esigenze tecniche nonché per altre lavorazioni che non diano luogo ad emissioni di agenti nocivi, purché il datore di lavoro provveda ad assicurare idonee condizioni di aerazione, di illuminazione e di microclima (c. 2 e 3). In questo caso, la medesima norma primaria che dispone la regola autorizza contestualmente la deroga da parte dell'organo amministrativo in presenza di determinate condizioni dalla stessa indicate.

La legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 prevede all'art. 1, c. 72, che <<Al fine di sostenere la diffusione delle buone pratiche tecnologiche nel processo di trasformazione digitale della rete stradale nazionale (Smart Road) nonché allo scopo di promuovere lo sviluppo, la realizzazione in via prototipale, la sperimentazione e la validazione di soluzioni applicative dinamicamente aggiornate alle specifiche funzionali, di valutare e aggiornare dinamicamente le specifiche funzionali per le Smart Road e di facilitare un'equa possibilità di accesso del mondo produttivo ed economico alla sperimentazione, è autorizzata la sperimentazione su strada delle soluzioni di *Smart Road* e di guida connessa e automatica. A tale fine, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'interno, sono definiti le modalità attuative e gli strumenti operativi della sperimentazione>>. In attuazione di quanto disposto dal predetto comma è stato emanato il decreto-ministeriale 28 febbraio 2018 che dispone, tra le altre cose, che l'autorizzazione alla sperimentazione di veicoli a guida automatica sia rilasciata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (oggi Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili). A differenza del caso precedente, nella fattispecie la norma primaria autorizza la sperimentazione derogando implicitamente ad una precedente norma primaria che dispone la regola in base alla quale per veicoli s'intendono tutte le macchine di qualsiasi specie che circolano sulle strade "guidate dall'uomo" (decreto-legislativo 30 aprile 1992, n. 285, recante il nuovo codice della strada), rinviando ad un decreto ministeriale per le condizioni necessarie per l'autorizzazione dell'organo amministrativo.


ISSN 2036-7821

conformità con il principio di legalità sostanziale, determinando nel dettaglio, si vedrà nel prosieguo, l'esercizio del potere amministrativo[18].

Infine, si rileva sia la temporaneità (non superiore ad un anno e prorogabile una sola volta) della deroga disposta dal provvedimento amministrativo che la limitazione, peraltro, alla sola sperimentazione del singolo soggetto autorizzato (art. 36, c. 2, d. l. n. 76/2020),

Il campo di applicazione dell'art. 36 del d. l. n. 76/2020 è comunque limitato visto che, da un lato, non è utilizzabile per le sperimentazioni di attività di tecno-finanza già disciplinate altrove (c. d. Fintech)[19] e, dall'altro, l'autorizzazione non è mai possibile per sperimentazioni in materia bancaria, finanziaria, creditizia e assicurativa, anagrafica, di stato civile, di carta d'identità elettronica, elettorale e referendaria, nonché di sicurezza nazionale o connessa a procedimenti preventivi in materia di pubblica sicurezza (c. 8).

Anche laddove sia possibile sperimentare, *ex* art. 36 del d. l. n. 76/2020, l'autorizzazione non può derogare <<disposizioni a tutela della salute, dell'ambiente, dei beni culturali e paesaggistici>> ovvero <<disposizioni penali o del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, né possono essere violati o elusi vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea o da obblighi internazionali>> (c. 3).

Conseguentemente, qualora si rientri nel campo di applicazione del programma "Sperimentazione Italia", l'art. 36 del d. l. n. 76/2020 evita la violazione del principio di primazia del diritto europeo nonché dell'art. 117, c. 1, Cost. secondo cui la potestà legislativa è esercitata dallo Stato nel rispetto, tra l'altro, dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

Per il resto, ferma restando l'impossibilità di derogare a norme dell'ordinamento penale e a salvaguardia della salute, dell'ambiente e dei beni culturali e paesaggistici, il legislatore permette all'autorità amministrativa di autorizzare, per un periodo di tempo determinato, la sola sperimentazione in deroga richiesta

[18] Corte cost., 7 aprile 2011, *[22 marzo 2011]*, n. 115, sottolinea << l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto. Tale principio non consente «l'assoluta indeterminatezza» del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una «totale libertà» al soggetto od organo investito della funzione (sentenza n. 307 del 2003; in senso conforme, ex plurimis, sentenze n. 32 del 2009 e n. 150 del 1982). Non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa>>.

[19] Nel Fintech le attività possono essere sperimentate *ex* art. 36, c. 2-*bis* ss., del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, ai sensi del quale l'eventuale ammissione <<può comportare la deroga o la disapplicazione temporanee degli orientamenti di vigilanza o degli atti di carattere generale emanati dalle autorità di vigilanza, nonché delle norme o dei regolamenti emanati dalle medesime autorità di vigilanza […]>>; di seguito è stato emanato il decreto-ministeriale 30 aprile 2021, n. 100, recante il regolamento per l'attuazione dell'art. 36, c. 2-*bis* ss., del d. l. n. 34/2019, convertito, con modificazioni, dalla l. 58/2019, sulla disciplina del Comitato e della sperimentazione FinTech.


ISSN 2036-7821

dall'istante che presenti <<concreti ed effettivi profili di innovazione tecnologica, i cui risultati attesi comportano positivi impatti sulla qualità dell'ambiente o della vita e che presentano concrete probabilità di successo>>, stabilendone le modalità di svolgimento e le prescrizioni ritenute necessarie per mitigare i rischi (art. 36, c. 2, del d. l. n. 76/2020).

Ipotizzando l'utilizzo della tecnica del bilanciamento dei diritti, si ritiene che la compressione di un interesse (ad es. alla sicurezza della circolazione) mediante deroga alla corrispondente norma impeditiva di iniziative innovative (ad es. codice della strada) sia congrua rispetto al valore della ricerca scientifica e tecnologica perseguito dall'autorizzazione del progetto di sperimentazione che presenta, tra le altre cose, concreti ed effettivi profili di innovazione tecnologica, garantendo conseguentemente la ragionevolezza della disciplina di cui all'art. 36 del d. l. n. 76/2020.

Al contempo, la predetta compressione dell'interesse contrapposto deve essere proporzionata, rappresentando il minor sacrificio possibile; in proposito, la proporzionalità emerge in base al fatto che l'autorizzazione in deroga è circoscritta allo specifico progetto presentato dal soggetto legittimato e che essa risulta temporalmente delimitata dalla durata massima fissata in conformità con i limiti normativi.

Infine, il nucleo dell'interesse sacrificato deve essere tutelato, garantendo l'operatività minima del diritto. In questo senso, da un lato, l'interesse continua ad essere garantito al di fuori della sperimentazione autorizzata e, dall'altro, anche per quest'ultima la disciplina normativa, come accennato, tutela l'interesse contrapposto imponendo le prescrizioni ritenute necessarie per mitigare eventuali rischi[20].

A quest'ultimo proposito, le autorità competenti all'autorizzazione vigilano sulla sperimentazione, verificando il rispetto delle prescrizioni imposte pena, in caso di violazione, la diffida e in caso di inottemperanza la revoca del provvedimento (art. 36, c. 4, del d. l. n. 76/2020).

Il legislatore si conforma altresì al principio di precauzione, garantendo un elevato livello di protezione anche dell'ambiente. In effetti, dopo aver verificato le risultanze dell'istruttoria, l'autorità amministrativa autorizza solo se i risultati attesi comportano positivi impatti sulla qualità dell'ambiente o della vita, fermo restando che, come accennato, non è possibile la deroga di disposizioni a tutela della salute e dell'ambiente (art. 36, c. 2 e 3, del d. l. n. 76/2020). In questo senso, l'iniziativa legislativa promuove le sole innovazioni tecnologiche che innalzano contestualmente il *public welfare*, a beneficio dei cittadini e dei consumatori.

[20] Le misure di salvaguardia garantiscono altresì un livello elevato di protezione dei soggetti potenzialmente incisi dall'attività sperimentale (cittadini, consumatori, lavoratori); pertanto, una corretta applicazione della disciplina legislativa impone all'autorità amministrativa di valutare preventivamente eventuali ulteriori rischi, parametrando le conseguenti prescrizioni nel provvedimento.


ISSN 2036-7821

Al fine di evitare, inoltre, disparità di trattamento lesive del principio di imparzialità garantendo un *level playing field*, si ritiene necessario valutare eventuali contestuali o successivi progetti di sperimentazione; pertanto, almeno fino a quando la norma impeditiva non sia stata modificata, non è vietato a potenziali *competitors* effettuare una analoga domanda.
Infine, sebbene l'art. 36 non sia esplicito in tal senso, al fine di garantire una concorrenza leale con le imprese che offrono prodotti o servizi sostitutivi, il soggetto (o i soggetti) autorizzato dovrebbe sperimentare in modalità non commerciale. È ipotizzabile, tuttavia, una sperimentazione a mercato purché delimitata, mediante specifiche prescrizioni, in modo tale da non alterare la concorrenza.

*4. Procedimento amministrativo.*
La domanda, contestualmente indirizzata al Dipartimento per la trasformazione tecnologica della Presidenza del Consiglio e al Ministero dello sviluppo economico, avvia un procedimento amministrativo su iniziativa di parte (art. 36, c. 1 e 2, del d. l. n. 76/2020)[21].
Per quanto riguarda i soggetti legittimati, l'istanza è effettuata da imprese, università, enti di ricerca, pubblici e privati e società con caratteristiche di *spin off* o di *start up* universitari di cui all'art. 6, c. 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (art 36, c. 1, del d. l. n. 76/2020). Al fine di garantire la massima partecipazione alle misure di semplificazione amministrativa per l'innovazione, si ritiene che nell'ambito di applicazione soggettivo siano ammesse anche le imprese degli altri Stati membri dell'Unione europea[22].
La fase istruttoria è svolta dal Ministero dello sviluppo economico entro 30 giorni dal ricevimento della domanda (art. 36, c. 2, del d. l. n. 76/2020).
Tuttavia, è possibile richiedere chiarimenti o integrazioni della domanda, interrompendo il termine previsto per la conclusione della fase istruttoria; il predetto termine decorre nuovamente dalla ricezione degli elementi richiesti o dalla scadenza del termine assegnato per la risposta, comportando in quest'ultimo caso il rigetto della domanda (art. 36, c. 2, del d. l. n. 76/2020).
Si rammenta inoltre che, *ex* art. 6, c. 1, lett. b), della legge 7 agosto 1990, n. 241, il responsabile del procedimento può chiedere <<il rilascio di dichiarazioni e la rettifica

[21] L'art. 36, c. 1, del d. l. n. 76/2020 indica il contenuto della domanda (titolare della richiesta e responsabile della sperimentazione; caratteristiche della sperimentazione; profili di innovazione; durata; finalità del progetto e della sperimentazione; risultati e benefici attesi; modalità di monitoraggio e valutazione impatti; eventuali rischi e relative prescrizioni), ferma restando la contestuale richiesta di temporanea deroga alle norme dello Stato che impediscono la sperimentazione.

[22] Secondo l'art. 54 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (*infra* TFUE), le persone giuridiche che operano legalmente in uno Stato membro possono sia fornire temporaneamente i servizi dal predetto paese d'origine (art. 56 TFUE) che esercitare in modo stabile e continuativo un'attività economica in un altro Stato membro (art. 49 TFUE).


ISSN 2036-7821

di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete […] e ordinare esibizioni documentali>>. A questo riguardo, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che il generale canone del soccorso istruttorio <<secondo pacifico orientamento è istituto generale del procedimento amministrativo, avente massima applicazione al di fuori dei procedimenti di tipo comparativo (nei quali, come nella specie, non si pone un problema di alterazione della *par condicio*)>>[23].

L'istituto è particolarmente rilevante nei procedimenti in questione in cui normalmente l'istante non è in grado di individuare con esattezza e completezza le norme impeditive; al fine di colmare l'asimmetria informativa che caratterizza anche il titolare della fase istruttoria, l'amministrazione procedente sarà, preliminarmente, costretta a sentire le amministrazioni competenti quando non già obbligatorio come per gli aspetti relativi alla sicurezza della circolazione[24].

E' utile pertanto semplificare l'azione amministrativa in un contesto legale non sempre chiaro sia alle piccole e medie imprese che alle amministrazioni titolari sia della fase istruttoria che decisoria di un procedimento potenzialmente applicabile ai più svariati settori[25]; al riguardo, l'art. 14 (<<Conferenze di servizi>>), c. 1, della l. n. 241/1990 afferma che la conferenza di servizi istruttoria "può" essere indetta dall'amministrazione procedente anche su richiesta di altra amministrazione coinvolta nel procedimento o del privato interessato <<quando lo ritenga opportuno per effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo […] Tale conferenza si svolge con le modalità previste dall'articolo 14-*bis* o con modalità diverse, definite dall'amministrazione procedente>>.

Al termine della fase istruttoria il Ministero dello sviluppo economico redige una relazione istruttoria contenente la proposta di autorizzazione o di preavviso di

[23] Così TAR Piemonte, sez. I, 17 gennaio 2018, *[22 novembre 2017]*, n. 85, secondo cui <<l'autorità procedente, prima di pervenire a determinazioni conclusive, avrebbe, quanto meno, dovuto attivare il cd. soccorso istruttorio sostanziantesi nella richiesta all'operatore di integrare la domanda risultata carente con la documentazione indicata dalla norma regolamentare, al fine di poter esprimere la compiuta valutazione richiesta dall'art. 9 cit. sulla coerenza dell'opera progettata con la salvaguardia dello specifico contesto urbano>>.

[24] Il riferimento è al parere obbligatorio di cui all'art. 36, c. 2, del d. l. n. 76/2020 il quale prevede che il Ministero dello sviluppo economico senta il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (oggi Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili) per gli eventuali aspetti relativi alla sicurezza della circolazione; ebbene, *ex* art. 16 (<<Attività consultiva>>) della l. n. 241/1990 <<1. Gli organi consultivi delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, sono tenuti a rendere i pareri ad essi obbligatoriamente richiesti entro venti giorni dal ricevimento della richiesta. Qualora siano richiesti di pareri facoltativi, sono tenuti a dare immediata comunicazione alle amministrazioni richiedenti del termine entro il quale il parere sarà reso, che comunque non può superare i venti giorni dal ricevimento della richiesta>>. Pertanto, nulla vieta al Ministero dello sviluppo economico titolare dell'istruttoria di richiedere pareri facoltativi.

[25] H. J. ALLEN, *Regulatory sandboxes*, in *The George Washington Law Review*, vol. 87/3, pag. 580-643, sottolinea che l'ente che gestisce il "*regulatory sandbox*" dovrebbe essere tecnicamente competente, affermando, seppur con riferimento al settore finanziario, che "*Ideally, the regulator operating the regulatory sandbox would have a perspective and expertise that spans the full range of financial products and services available*".


ISSN 2036-7821

diniego al competente Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 36, c. 2, del d. l. n. 76/2020); in caso contrario, quest'ultima struttura attiva i meccanismi predisposti dalla legge sul procedimento in caso di inerzia della pubblica amministrazione[26].

Ai trenta giorni espressamente previsti per la conclusione della fase istruttoria dall'art. 36, c. 2, del d. l. n. 76/2020, si affiancano i trenta giorni della fase decisoria dalla ricezione della relazione istruttoria del Ministero dello sviluppo economico, come dedotto dall'art. 2, c. 2, della l. n. 241/1990 secondo cui, qualora disposizioni di legge o di regolamento non prevedano un termine diverso, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali devono concludersi entro il termine di trenta giorni.

Al riguardo, l'art. 36, c. 2, del d. l. n. 76/2020 precisa che non si applicano gli artt. 19 (<<Segnalazione certificata di inizio attività - Scia>>) e 20 (<<Silenzio assenso>>) della l. n. 241/1990; conseguentemente, nel procedimento ad istanza di parte per il rilascio dell'autorizzazione a sperimentare, il silenzio dell'amministrazione competente non equivale a provvedimento di accoglimento della domanda[27].

Qualora d'accordo con la proposta di preavviso di diniego, in applicazione dell'art. 10-*bis* (<<Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza>>) della l. n. 241/1990, l'autorità competente per la fase decisoria (Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri), prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda[28].

Di seguito, qualora l'amministrazione non cambi orientamento a seguito dell'eventuale partecipazione dell'interessato, il *dominus* della fase decisoria dispone

[26] In base all'art. 17-*bis* (<<Effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici>>) della l. n. 241/1990 <<quando per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi è prevista la proposta di una o più amministrazioni pubbliche diverse da quella competente ad adottare l'atto, la proposta stessa è trasmessa entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta da parte di quest'ultima amministrazione *[…]*, qualora la proposta non sia trasmessa nei termini *[…]*, l'amministrazione competente può comunque procedere>>.

[27] L'art. 2 (<<Conclusione del procedimento>>) della l. n. 241/1990 afferma che <<1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza *[…]* le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso>>. Pertanto, l'eventuale silenzio corrisponde ad un inadempimento e ai sensi dell'art. 31 (<<Azione avverso il silenzio e declaratoria di nullità>>) del decreto-legislativo 2 luglio 2010, 104, l'istante <<può chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere>> fino a quando perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento; tuttavia, il medesimo codice del processo amministrativo precisa che il giudice può pronunciarsi sulla fondatezza della pretesa solo quando non residuano margini discrezionalità, non necessitando inoltre ulteriori adempimenti istruttori.

[28] Si rammenta che in base all'art. 10-*bis* della l. n. 241/1990 <<Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti>>; tuttavia, la disposizione prevede altresì che la predetta comunicazione <<sospende i termini di conclusione dei procedimenti, che ricominciano a decorrere dieci giorni dopo la presentazione delle osservazioni o, in mancanza delle stesse, dalla scadenza del termine>>.


ISSN 2036-7821

in via esclusiva il provvedimento di diniego; l'intesa con il Ministero dello sviluppo economico è infatti esplicitamente prevista dall'art. 36, c. 2, del d. l. n. 76/2020 nei soli casi di autorizzazione, probabilmente in quanto l'atto amministrativo deroga, seppur temporaneamente, a norme dello Stato.

Anche il provvedimento in esame <<deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria>> (art. 3, c. 1, l. n. 241/1990); tuttavia, nella fattispecie il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri dovrà indicare nella motivazione i motivi ostativi ulteriori eventualmente derivanti dalle osservazioni presentate a seguito del preavviso di rigetto (art. 10-*bis*, l. n. 241/1990).

Ad ogni modo, l'eventuale rigetto dell'autorità competente non vieta una nuova domanda *post* rigetto; in tal senso la giurisprudenza amministrativa secondo la quale è solo in base alla motivazione che <<il privato destinatario può capire eventualmente quali modifiche apportare alla propria domanda, per ottenere in un secondo tempo un risultato comunque a lui favorevole […]>>[29].

Al contrario, il provvedimento di autorizzazione sui progetti di sperimentazione e sulle domande di temporanea deroga normativa avviene d'intesa con il Ministero dello sviluppo economico (art. 36, c. 2, del d. l. n. 76/2020)[30]; come detto, oltre alla verifica della sussistenza di tutti i requisiti della domanda, è necessario che i progetti presentino <<concreti ed effettivi profili di innovazione tecnologica, i cui risultati attesi comportano positivi impatti sulla qualità dell'ambiente o della vita e che presentano concrete probabilità di successo>> (art. 36, c. 2, del d. l. n. 76/2020)[31].

Qualunque sia il provvedimento adottato, *ex* art. 6 (<<Compiti del responsabile del procedimento>>), c. 1, lett. e), della l. n. 241/1990 <<L'organo competente per

[29] Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 18 luglio 2017, n. 3529.

[30] Anche nella fattispecie in caso di inerzia si applica l'art. 17-*bis* (<<Effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici>>) della l. n. 241/1990 secondo cui <<1. Nei casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche, le amministrazioni o i gestori competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, da parte dell'amministrazione procedente […] 2. Decorsi i termini di cui al comma 1 senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito>>. Rimane altresì fermo quanto sopra detto in materia di tutela dell'istante avverso il silenzio inadempimento, come confermato dall'articolo 2 (<<Conclusione del procedimento>>) della l. n. 241/1990 in base al quale <<8. La tutela in materia di silenzio dell'amministrazione è disciplinata dal codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104>>.

[31] Si ricorda tuttavia che la norma speciale di cui all'art. 36, c. 2, del d. l. n. 76/2020 prevede che <<Ove l'esercizio dell'attività oggetto di sperimentazione sia soggetto anche a pareri, intese, concerti, nulla osta, autorizzazioni o altri atti di assenso, comunque denominati, di competenza di altre amministrazioni la competente struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri procede, d'intesa con il Ministero dello sviluppo economico, ai sensi degli articoli 14, 14-*bis*, 14-*ter*, 14-*quater* e 14-*quinquies*, della legge 7 agosto 1990, n. 241, con il dimezzamento dei termini ivi previsti>>.


ISSN 2036-7821

l'adozione del provvedimento finale, ove diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale>>[32]. La giurisprudenza amministrativa ritiene comunque che una determinazione finale differente sottenda un'istruttoria completa; pertanto, un'eventuale carenza imporrebbe all'autorità competente per la decisione finale una riedizione o completamento dell'istruttoria[33].
In qualsiasi caso, il provvedimento, anche negativo, è comunicato all'istante (art. 36, c. 2, del d. l. n. 76/2020), indicando <<il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere>> (art. 3, c. 4, l. n. 241/1990)[34].

*5. Conclusioni.*

Per concludere, seppur sia ancora presto per effettuare un bilancio, è lodevole l'iniziativa normativa intrapresa in accordo con gli orientamenti europei favorevoli alle clausole di sperimentazione e agli spazi di sperimentazione normativa[35].
Sicuramente l'iniziativa italiana si distingue perché la sperimentazione, sebbene per un periodo di tempo determinato, non riguarda una parte limitata di un settore o di un ambito soggetto a vigilanza regolamentare. "Sperimentazione Italia" è potenzialmente applicabile trasversalmente a tutti i settori, sebbene il legislatore abbia previsto una serie di ipotesi in cui non è possibile sperimentare, sia in quanto esiste una disciplina *ad hoc* (Fintech) che per la delicatezza delle materie.
Al contempo, l'art. 36 del d. l. n. 76/2020 consente la sperimentazione di progetti innovativi in deroga a norme impeditive che, sebbene non siano in astratto individuate dalla norma primaria a causa dell'orizzontalità dell'iniziativa, sono

[32] In proposito TAR Campania, sez. II, 27 aprile 2011, *[31 marzo 2011]*, n. 2348, afferma che la norma solo apparentemente reca una prescrizione di natura procedimentale formale, dal momento che <<analogamente ad altre disposizioni della legge generale sul procedimento, impone un canone di legittimità sostanziale dell'azione amministrativa che si risolve nel principio di non contraddizione e, quindi, in quelli di trasparenza ed imparzialità. E' ben possibile che l'organo decidente assuma una determinazione che si riveli contraria o comunque non in armonia con le risultanze dell'attività istruttoria, ma deve in questo caso compiutamente rappresentare - in ciò determinandosi un'intensificazione dell'onere motivazionale - le ragioni di tale scelta>>.

[33] In questi termini lo stesso TAR Campania, sez. II, 27 aprile 2011, *[31 marzo 2011]*, n. 2348.

[34] Quanto alla pubblicità, l'attuale art. 23 (<<Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi>>) del decreto-legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante il riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, non prevede la pubblicazione obbligatoria delle autorizzazioni. Ciò premesso, non si condivide quanto affermato da R. Luna, *Che fine ha fatto il diritto a innovare*, in *larepubblica.it*, 2021, il quale afferma che <<Delle due l'una: o gli innovatori visionari sono spariti, oppure quella norma, che oggi vive nascosta in una voce di un sito web ministeriale, è ignota ai più>>.

[35] Se non altro per la "*signaling function*" di cui parla D. A. ZETZSCHE et al., *Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation*, 23 FORDHAM J. CORP. & FIN. L. 31 (2017) "*communicating regulator flexibility towards innovative enterprises, and regulator desire to understand new technologies*". In questo modo "*Many regulators now understand that their doors need to stay open to facilitate knowledge transfer in an era of rapid technological change*".


ISSN 2036-7821

specificate in concreto dall'autorità amministrativa nel provvedimento di autorizzazione, delimitando di conseguenza l'iniziativa sperimentale; rimane fermo che lo stesso legislatore non ammette eccezioni per particolari ipotesi in grado, in alcuni casi, di inficiare la resistenza dello stesso art. 36 sotto il profilo della compatibilità con l'ordinamento europeo e costituzionale.

Ciò premesso, è evidente che solo la prassi applicativa, laddove possibile, potrà chiarire l'idoneità della norma ad innovare.

Ad ogni modo, è probabile da un lato che gli stessi istanti (soprattutto le piccole e medie imprese) non siano in grado di predisporre correttamente la domanda con particolare riferimento alle norme derogabili, dall'altro, vista anche l'orizzontalità dell'iniziativa normativa riguardante plurimi settori, che i soggetti istituzionali coinvolti nel procedimento (Ministero dello sviluppo economico, Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del consiglio) non abbiano le competenze necessarie per una corretta valutazione di progetti riferibili a materie eterogenee.

Si ritiene pertanto che, nonostante i rigidi termini previsti dalla disciplina normativa, i procedimenti saranno per forza di cose caratterizzati da un ampio utilizzo dell'attività consultiva e del c.d. "soccorso istruttorio" che comporteranno inevitabilmente un prolungamento dei tempi.

Inoltre, la predetta considerazione unita alla scissione del responsabile dell'istruttoria del procedimento (Ministero dello sviluppo economico) rispetto all'organo competente all'emanazione del provvedimento finale (Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del consiglio) costituirà un impulso all'utilizzo di misure di semplificazione dell'azione amministrativa (ad es. conferenze di servizi)[36].

Sarà comunque la prova dei fatti a stabilire se l'art. 36 raggiungerà efficacemente il suo scopo, autorizzando celermente sperimentazioni innovative allo scopo di modificare le disposizioni derogate che disciplinano l'attività oggetto di sperimentazione.

In caso contrario sarà necessario rivalutare l'iniziativa limitandola eventualmente a settori specifici con la gestione di enti tecnicamente competenti[37] o avvalersi di altre politiche di sperimentazione[38] o addirittura verificare *case by case* se il medesimo

[36] M. V. LA ROSA, Siamo sicuri che innovare possa diventare un diritto per decreto?, in il sole24ore.com, 21 settembre 2020, precisa che <<Sembrano inoltre incerte le tempistiche per ottenere l'autorizzazione, visti il cumulo di competenze (oltre alla Presidenza del Consiglio dovrà essere coinvolto anche il Mise), la possibilità che il procedimento venga interrotto o che debbano essere convocate conferenze di servizi e la non applicabilità del silenzio-assenso>>.

[37] C. MUNOZ FERRANDIS, Sandbox-by-design: top-down and bottom-up regulatory approaches, in osservatorioair.it, 20 luglio 2021, afferma che <<*The leading approach to sandbox design is a state-led sector-specific regulatory one focusing on an industry in particular*>>, riferendosi in particolare a fintech, intelligenza artificiale e "*green technologies*".

[38] Anche considerato che nei "*regulatory sandboxes*" i rischi sono difficilmente prevedibili e gli oneri temporali, finanziari e in termini di competenze per i regolatori sono maggiori, M. LESHER, *Bringing new digitally enabled*


ISSN 2036-7821

risultato non sia raggiungibile direttamente dal Parlamento o dal Governo in modo più celere[39].

La questione è centrale anche considerata la comunicazione "*2030 digital compass*" della Commissione europea, secondo cui il cui punto di partenza dell'Unione europea è una "*open digital economy based on the flow of investment and innovation as an engine for prosperity*"[40].

*products and services to market: Sandboxes and the role of policy experimentation*, in *voxeu.org*, 13 ottobre 2020, afferma che i "*sandboxes are not a panacea, and policy experimentation can – and should – take many forms*", precisando inoltre che "*Others suggest that 'innovation hubs' may be more effective in some circumstances (Buckely et. al. 2019)*".

[39] Ad esempio l'art. 1, c. 102, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021, autorizzava nelle città << […] la sperimentazione della circolazione su strada di veicoli per la mobilità personale a propulsione prevalentemente elettrica, quali segway, hoverboard e monopattini. A tale fine, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sono definiti le modalità di attuazione e gli strumenti operativi della sperimentazione>>. In attuazione di quanto disposto dal presente comma è stato poi emanato il decreto-ministeriale 4 giugno 2019.

Di seguito, l'art. 1, c. 75, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022, prevedeva che <<I monopattini che rientrano nei limiti di potenza e velocità definiti dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 4 giugno 2019 […] sono equiparati ai velocipedi di cui al codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285>>.

Infine, l'art. 33-*bis*, c. 2, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, sostituiva il predetto comma 75 con gli attuali commi da 75 a 75-*septies* che disciplinano la materia dei monopattini elettrici.

[40] Commissione Europea, *2030 Digital Compass, The european way for the digital decade*, in *europa.eu*, 9 March 2021.


ISSN 2036-7821