

LE SANDBOXES NORMATIVE TRA EVOLUZIONE TECNOLOGICA E PROFILI DI COMPATIBILITÀ COSTITUZIONALE

*The regulatory sandboxes between technological evolution and constitutional
compatibility issues*

Francesco Sanchini

Abstract [It]: Il contributo affronta il tema delle sandboxes normative evidenziando le possibili “tensioni” che le stesse sembrano presentare sul fronte costituzionale. Queste ultime infatti costituiscono spazi di sperimentazione normativa controllati che, in deroga temporanea alla disciplina vigente e sotto la supervisione dell’autorità, consentono di testare prodotti e servizi tecnologici, favorendo così l’innovazione e la competitività. Un simile strumento, che esibisce aspetti di indubbia innovatività per fronteggiare le molteplici e complesse sfide connesse all’evoluzione tecnologica, pone questioni significative alla luce della Carta fondamentale, fra cui il rispetto del principio di legalità (in specie sostanziale), di quello di eguaglianza nonché del riparto di competenze fra Stato e Regioni. Analizzata la diffusione del modello sul piano sovranazionale - anche alla luce del recente Regolamento europeo sull’intelligenza artificiale - nonché a livello comparato, la riflessione sviluppa considerazioni in prospettiva *de iure condendo* per una migliore sostenibilità giuridico-costituzionale dell’istituto. Si evidenzia, in particolare, l’importanza di una regolamentazione sistematica che consenta ad esso di esprimere le proprie potenzialità bilanciando innovazione tecnologica e tutela dei diritti fondamentali.

Abstract [En]: *This article addresses the issue of regulatory sandboxes, highlighting the potential “tensions” they appear to present on the constitutional front. These sandboxes constitute spaces for controlled regulatory experimentation that, in temporary derogation from existing legislation and under the supervision of the authority, allow for the testing of technological products and services, thus fostering innovation and competitiveness. Such an instrument, which undoubtedly demonstrates innovative potential for addressing the multiple and complex challenges associated with technological evolution, raises significant questions in light of the Charter, including respect for the principle of legality (especially substantive), the principle of equality, and the division of powers between the State and the Regions. After analyzing the model’s diffusion at the supranational level - also in light of the recent European Regulation on Artificial Intelligence - as well as at a comparative level, the paper develops considerations from a *de iure condendo* perspective for greater legal and constitutional sustainability of the instrument. In particular, it highlights the importance of systematic regulation that allows it to realize its potential by balancing technological innovation and the protection of fundamental rights.*

Parole chiave: Sandbox; Costituzione; Fonti del diritto; Nuove tecnologie; Unione europea.

Keywords: *Sandbox; Constitution; Sources of law; New technologies; European Union.*

* Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico presso l’Università degli Studi di Firenze.

SOMMARIO: 1. Il diritto alla prova dell'evoluzione digitale - 2. Spunti di comparazione - 3. Le *regulatory sandboxes* nel prisma dell'ordinamento multilivello. Il recente "caso" dell'"AI Act" - 4. Il recepimento del modello nel contesto nazionale tra frammentazione della disciplina... - 5. ...e possibili problemi di "tenuta" costituzionale - 6. Uno strumento compatibile con la Carta fondamentale: a quali condizioni? Considerazioni *de iure condendo* nell'attesa che il "bruco" diventi "farfalla".

SUMMARY: 1. *The law challenged by digital evolution* - 2. *Points of comparison* - 3. *Regulatory sandboxes in the prism of multilevel legal system. The recent "case" of "AI Act"* - 4. *The transposition of the model in the national context between fragmented regulation...* - 5. *...and possible problems of constitutional "sustainability"* - 6. *An instrument compatible with the Fundamental Charter: under what conditions? Considerations de iure condendo while waiting for the "caterpillar" to become a "butterfly"*.

1. Il diritto alla prova dell'evoluzione digitale.

L'incidenza delle nuove tecnologie sulla società rappresenta ormai un dato di fatto, atteso che molte delle attività umane, dalle più semplici alle più complesse, vengono svolte mediante l'ausilio di sistemi che sfruttano le più moderne e sofisticate conoscenze tecniche e, tra queste, specialmente quelle di carattere informatico¹.

Tale processo sta progressivamente interessando, fra i molteplici ambiti coinvolti, anche il mondo del diritto², chiamato sempre più spesso a fronteggiare un'evoluzione che sembra a tratti "incontrollabile", stante il rapido sviluppo del settore dell'innovazione digitale³.

¹ Sull'evoluzione della c.d. "società digitale" v., fra gli altri, G. BALBI, *L'ultima ideologia. Breve storia della rivoluzione digitale*, Roma-Bari, 2022.

² Per una panoramica sui rapporti tra fenomeno giuridico e strumenti di carattere informatico v., fra i contributi più recenti, G. PASCUZZI, *Il diritto dell'era digitale*, Bologna, 2025 nonché S. PIETROPAOLI, F. FAINI, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, Torino, 2021.

³ Si pensi a tecnologie come l'intelligenza artificiale, su cui v., *ex multis*, G. ALPA, *L'intelligenza artificiale. Il contesto giuridico*, Modena, 2021; F. BALAGUER CALLEJÓN, *La constitución del algoritmo*, Zaragoza, 2023; C. CASONATO, *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in *Dir. pubbl. comp. eu.*, n. spec. 2019, pp. 101 ss.; G. CERRINA FERONI, C. FONTANA, E.C. RAFFIOTTA (a cura di), *AI Anthology. Profili giuridici, economici e sociali dell'intelligenza artificiale*, Bologna, 2022; C. COLAPIETRO, A. MORETTI, *L'intelligenza artificiale nel dettato costituzionale: opportunità, incertezze e tutela dei dati personali*, in *BioLaw Journal*, fasc. n. 3/2020, pp. 359 ss.; A. D'ALOIA (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto. Come regolare un mondo nuovo*, Milano, 2020; F. FAINI, *Intelligenza artificiale e regolazione giuridica: il ruolo del diritto nel rapporto tra uomo e macchina*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 2/2023, pp. 1 ss.; G. FINOCCHIARO, *Intelligenza artificiale. Quali regole?*, Bologna, 2024; T.E. FROSINI, *L'orizzonte giuridico dell'intelligenza artificiale*, in *Dir. inf.*, fasc. n. 1/2022, pp. 5 ss.; F. PIZZETTI (a cura di), *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Torino, 2018; G. SARTOR, *L'intelligenza artificiale e il diritto*, Torino, 2022; A. SIMONCINI, *Il linguaggio dell'intelligenza artificiale e la tutela costituzionale dei diritti*, in *Rivista Aic*, fasc. n. 2/2023, pp. 1 ss.; ID., *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *BioLaw Journal*, fasc. n. 1/2019, pp. 63 ss.

La dimensione giuridica si trova dinanzi a una sfida significativa⁴, in quanto chiamata a fornire una regolamentazione di un oggetto indubbiamente variegato e complesso⁵, quello appunto tecnologico⁶, attraverso l'elaborazione di strumenti adeguati che, spesso, presuppongono il possesso di competenze altamente specialistiche⁷.

Il diritto è sottoposto quindi a continue sollecitazioni dettate dal graduale incedere di un fenomeno che, proprio in ragione del suo carattere articolato e multiforme, rende ancor più arduo individuare modalità e termini dell'intervento "ordinante" della regola giuridica⁸.

La normazione si trova infatti spesso a "rincorrere" l'evoluzione tecnologica⁹, rischiando sovente di arrivare "in ritardo", ossia quando ormai la ricerca tecnico-scientifica è già progredita oltremodo, vanificando gran parte della sua funzione e del suo ruolo.

I pubblici poteri - e, segnatamente, quelli preposti all'adozione di regole giuridiche - sono chiamati così a elaborare strategie differenti, non ponendosi più (semplicemente) il problema di approntare discipline qualitativamente migliori¹⁰ quanto, piuttosto, fonti normative che riescano a far tesoro delle evidenze empiriche e dei risultati di sperimentazioni condotte "sul campo" attraverso un'analisi dei rischi e delle potenzialità connesse alla specifica tecnologia osservata.

Un simile approccio, variamente definito come "*learning legislation*"¹¹ o "*anticipatory regulation*"¹², consente, da un lato, di assicurare una più adeguata regolamentazione della tecnologia emergente e, dall'altro, di far sì che quest'ultima non pregiudichi i diritti fondamentali degli utenti, in modo da assicurare un adeguato bilanciamento fra esigenze solo apparentemente inconciliabili.

⁴ Sul punto v. in particolare A. SIMONCINI, *Il diritto nell'era del dominio tecnico: la lente dell'esperienza giuridica*, in G. CAZZETTA, G. MORBIDELLI, O. ROSELLI (a cura di), *Alla ricerca della "dimensione giuridica". Omaggio a Paolo Grossi*, Bologna, pp. 345 ss.

⁵ Per una riflessione fra diritto e innovazione tecnologica in prospettiva costituzionale - con specifico riguardo all'intelligenza artificiale - v., ex multis, T. Groppi, *Alle frontiere dello Stato costituzionale: innovazione tecnologica e intelligenza artificiale*, in Consulta online, fasc. n. 3/2023, pp. 675 ss.

⁶ Ambito da tempo indagato dalla scienza giuridica a partire dai noti contributi, fra gli altri, di V. FROSINI, *Cibernetica: diritto e società*, Milano, 1968 nonché S. RODOTÀ, *Elaboratori elettronici e controllo sociale*, Bologna, 1973.

⁷ Sull'importanza della regolamentazione nel settore delle moderne tecnologie v. N. CRISTIANINI, *La scorciatoia. Come le macchine sono diventate intelligenti senza pensare in modo umano*, Bologna, 2023.

⁸ Con riferimento al ruolo "ordinante" del diritto v. le riflessioni di P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, 2003, pp. 16 ss.

⁹ Sul punto, v. G. ALPA, *Fintech: un laboratorio per i giuristi*, in *Contr. e impr.*, fasc. n. 2/2019, p. 377 ss. Più in generale, sul tema della regolazione delle nuove tecnologie v. G. DI COSIMO (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Torino, 2023.

¹⁰ Fra i moltissimi contributi dedicati al tema della qualità della normazione v. in particolare M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari-Roma, 2012.

¹¹ Su cui v. G. LO SAPIO, *Il regolatore alle prese con le tecnologie emergenti. La regulatory sandbox tra principi dell'attività amministrativa e rischio di illusione normativa*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 30/2022, pp. 88 ss.

¹² Al riguardo v. L. AMMANNATI, *Regolatori e supervisori nell'era digitale: ripensare la regolazione*, in *Giur. cost.*, fasc. n. 3/2023, pp. 1664 ss., secondo la quale "[i]n estrema sintesi, questa regolazione ha come obiettivo di pervenire, attraverso un processo iterativo, ad una migliore comprensione dell'impatto della tecnologia sulla società e sull'economia anche grazie alla capacità di coinvolgere in questo processo tutti gli attori potenzialmente interessati".

All'interno di tale quadro concettuale si pongono le c.d. "sandboxes" normative che in via di prima approssimazione possono essere definite come spazi di sperimentazione normativa controllati, ossia ambienti in cui prodotti e servizi (specie di natura tecnologica) vengono testati - per un periodo circoscritto e in deroga temporanea alla disciplina vigente in materia - all'interno di un ambiente protetto e sottoposto alla supervisione dell'autorità.

L'immagine, all'evidenza metaforica, è quella della "scatola di sabbia", ossia della recinzione entro cui i bambini usualmente giocano, costruendo e disfaccendo castelli di sabbia, sotto la sorveglianza di un adulto.

Si tratta di un modello indubbiamente innovativo sul fronte dei rapporti tra fonti del diritto e nuove tecnologie, la cui importanza è stata sottolineata anche a livello sovranazionale (ove da ultimo è stata recepita, come vedremo, persino all'interno del Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale 2024/1689, ovverosia il c.d. "AI act"¹³).

Può essere utile ricordare invero che già dal 2020 il Consiglio dell'Unione¹⁴, nel rilevare la necessità che il quadro normativo europeo debba aspirare ad essere quanto più competitivo e resiliente¹⁵, ha evidenziato l'importanza di simili strumenti definendoli come "quadri concreti che, fornendo un contesto strutturato per la sperimentazione, consentono, se del caso in un ambiente reale, di testare tecnologie, prodotti, servizi o approcci innovativi - al momento soprattutto nel contesto della digitalizzazione - 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"¹⁶. La rilevanza del modello - già sottolineata all'interno del Piano nazionale di ripresa e resilienza¹⁷ - è stata più volte ribadita anche all'interno del noto "Rapporto Draghi"¹⁸, ove le *sandboxes* sono state richiamate in vari ambiti - fra cui possono ricordarsi quelli dell'intelligenza artificiale¹⁹ e

¹³ Su cui v., fra gli altri, O. POLLICINO, F. DONATI, G. FINOCCHIARO, F. PAOLUCCI (a cura di), *La disciplina dell'intelligenza artificiale*, Milano, 2025 nonché F. PIZZETTI (a cura di), *La regolazione europea dell'intelligenza artificiale nella società digitale*, Torino, 2025.

¹⁴ Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio sugli spazi di sperimentazione normativa e le clausole di sperimentazione come strumenti per un quadro normativo favorevole all'innovazione, adeguato alle esigenze future e resiliente che sia in grado di affrontare le sfide epocali nell'era digitale*, 16 novembre 2020 - 13026/20.

¹⁵ Ivi, punto 2.

¹⁶ Ivi, punto 8.

¹⁷ All'interno del PNRR (p. 68 s.), si dispone che "[a]l fine di migliorare l'efficacia e la qualità della regolazione, assumono rilievo prioritario misure relative: [...] [a]l 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"), nonché all'applicazione del principio "digital by default" nelle proposte normative".

¹⁸ Si tratta del noto Rapporto edito nel settembre 2024 (che ha fatto seguito a precedente Rapporto "Letta" sul futuro del mercato unico dell'aprile dello stesso anno) dal titolo "Il futuro della competitività europea", suddiviso due parti, ossia: la "Parte A" - di taglio generale - dal titolo "Una strategia di competitività per l'Europa" e la "Parte B" - dedicata alle politiche "settoriali" e "orizzontali" dell'Unione con l'indicazione degli obiettivi da raggiungere e delle iniziative da intraprendere - dal titolo "Analisi approfondita e raccomandazioni".

¹⁹ V. la "Parte B" del Rapporto, pp. 41 ss.

dell'energia²⁰ - quali mezzi per portare più rapidamente soluzioni innovative sul mercato e stimolare, così, la competitività europea²¹.

Le "sabbie" normative costituiscono quindi un'esperienza in corso di progressiva affermazione a livello sovranazionale e che peraltro, secondo quanto pure potremo verificare, ha già fatto registrare una non trascurabile diffusione nei diversi ordinamenti nazionali, risultando molteplici i paesi - fra cui l'Italia - che hanno fatto ricorso, sia pur con le diversità proprie di ciascun sistema, a questo istituto.

Ciò posto, l'analisi delle *sandboxes* normative nel contesto nazionale appare interessante per più ragioni.

Difatti, se da un lato sembrano indubbiamente degne di riflessione le peculiari modalità di recepimento del modello e le diverse tipologie di *sandboxes* oggetto di disciplina, dall'altro risulta ancor più significativo indagare quelle che possono essere le implicazioni e le problematiche che un simile strumento può recare alla luce del dettato costituzionale.

Ci si trova infatti dinanzi a un meccanismo certamente nuovo per l'esperienza giuridica interna che, proprio in virtù delle sue particolari modalità di funzionamento (si pensi, fra gli altri aspetti di rilievo, alla deroga temporanea a disposizioni di carattere financo primario, al ruolo dell'autorità pubblica e ai poteri dalla stessa esercitabili, alle condizioni legittimanti l'accesso allo strumento che non devono creare disparità di trattamento), può entrare in collisione - se non adeguatamente regolamentato - con alcuni principi "cardine" della nostra Carta fondamentale.

Appare evidente, conclusivamente, come quello delle *sandboxes* normative rappresenti un ambito solo apparentemente specialistico, ben prestandosi, al contrario, a un'analisi di sistema che miri a individuare le possibili criticità sul piano delle fonti del diritto e a vagliarne l'effettiva "tenuta" sul fronte costituzionale.

Solo interrogandoci su tali elementi sarà possibile sviluppare alcune proposte in prospettiva *de iure condendo* per definire le condizioni in presenza delle quali questa tecnica normativa, certamente inedita e potenzialmente "rivoluzionaria", riesca a mantenere una propria sostenibilità giuridico-costituzionale.

2. Spunti di comparazione.

Come poc'anzi ricordato, le *sandboxes* normative costituiscono un'esperienza già da tempo affermata in vari ordinamenti, ragion per cui, prima di esplorare le possibili problematiche emergenti sul piano del diritto costituzionale interno, si ritiene indispensabile sviluppare alcune - succinte ma doverose - considerazioni circa la declinazione delle stesse all'interno delle più significative realtà nazionali onde soffermarci, successivamente, sul fronte sovranazionale, stanti le recenti novità che a quest'ultimo livello hanno conferito ulteriore risonanza allo strumento.

²⁰ *Ivi*, pp. 88 ss. Sul punto, altresì, v. "Parte A", p. 34.

²¹ Per un commento al Rapporto v. A. POGGI, F. FABRIZZI, *Il nuovo Whatever it takes. Il rapporto Draghi: ambizioni e difficoltà del futuro dell'Europa*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 22/2024, pp. IV ss. nonché M. COCCONI, *L'Unione europea ad un bivio sul futuro del mercato unico e della competitività europea*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 4/2025, pp. 144 ss.

Può quindi essere utile far presente, anzitutto, come tra i paesi che per primi hanno fatto ricorso al modello di normazione in analisi vi sia indubbiamente il Regno Unito, ove a partire dal 2015 si è ipotizzato di impiegarlo nel settore *FinTech*²².

Da tale momento invero la FCA (ossia la *Financial Conduct Authority*) ha elaborato un rapporto²³ con cui, nell'evidenziare i possibili elementi di vantaggio del *regulatory sandbox* e i profili operativi per renderlo effettivamente funzionante, ha fissato un piano per la relativa implementazione²⁴.

Ne è scaturito un contesto favorevole di cui sono stati nel tempo apprezzati gli esiti positivi²⁵ e tutt'ora in via di consolidamento²⁶, dove l'autorità di settore svolge un ruolo di monitoraggio e supporto per ridurre al minimo i rischi cui possono essere esposti i destinatari dei servizi e dei prodotti innovativi²⁷.

Un'esperienza del pari virtuosa è rappresentata dal contesto francese²⁸ ove, anche alla luce di un impianto costituzionale che legittima - per oggetto e durata limitati - disposizioni "a carattere sperimentale"²⁹, le sandboxes normative hanno trovato applicazione con analogo approccio settoriale in vari ambiti, fra cui quello energetico³⁰.

Anche in tal caso si prevede che la gestione della procedura avvenga in via accentrata, in quanto condotta da un'apposita autorità designata, ossia l'autorità indipendente per il corretto funzionamento dei mercati dell'elettricità e del gas denominata "Commissione di regolamentazione dell'energia".

Tale organismo svolge un ruolo cruciale, verificando dapprima le caratteristiche del progetto presentato unitamente all'impianto di disciplina oggetto di deroga e assicurando,

²² Sui caratteri del settore tecno-finanziario v., fra gli altri, E. CORAPI, R. LENER (a cura di), *I diversi settore del fintech. Problemi e prospettive*, Padova, 2019 nonché M.T. PARACAMPO, *Fintech e la Strategia europea per il mercato unico tecnologico dei servizi finanziari*, in EA. (a cura di), *Fintech. Introduzione ai profili giuridici di un mercato unico tecnologico dei servizi finanziari*, Vol. I, Torino, 2021, pp. 1 ss.

²³ Si tratta del Rapporto "Regulatory Sandbox. November 2015", reperibile all'indirizzo <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>.

²⁴ Lo strumento viene definito, a p. 1 del Rapporto, come uno "spazio sicuro in cui le imprese possono testare prodotti innovativi, servizi, modelli di business e meccanismi di erogazione senza incorrere immediatamente in tutte le ordinarie conseguente normative derivanti dall'esercizio dell'attività in questione".

²⁵ V. il successivo Rapporto dal titolo "Regulatory sandbox lessons learned report" del 2017, pp. 5 ss., reperibile all'indirizzo <https://www.fca.org.uk/publication/research-and-data/regulatory-sandbox-lessons-learned-report.pdf>.

²⁶ Si pensi all'istituzione, a partire dal luglio 2023, di un *Digital Sandbox* permanente a cura della stessa FCA, ideato per agevolare lo sviluppo e il lancio di soluzioni all'avanguardia nel settore dei servizi finanziari.

²⁷ V., sul punto, E. CIRONE, *Gli spazi di sperimentazione normativa nell'Unione europea: regolamentare l'innovazione tra principi e prassi applicative*, in *Riv. it. inf. e dir.*, fasc. n. 1/2025, p. 7.

²⁸ Su cui v., G. BRANELLEC, J. LEE, *Le choix du modèle de régulation des Fintech: entre sandbox et soundbox*, in *Revue d'économie financière*, fasc. n. 4/2019, pp. 387 ss.

²⁹ Ci si riferisce, in specie, all'art. 31-1 della Costituzione francese del 4 ottobre del 1958. Sul punto v. N. MACCABIANI, *An empirical approach to the rule of law: the case of regulatory sandboxes*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 2/2020, p. 755 nonché A. MERLINO, *Il regulatory sanbox e la teoria delle fonti*, in *Dir. pubbl. eu. rass. online*, fasc. n. 1/2022, p. 125, secondo cui una simile disposizione costituzionale avrebbe configurato "un vero e proprio diritto alla sperimentazione, adeguando, per così dire, il diritto al fatto".

³⁰ Si tratta della *sandbox* normativa istituita con la legge francese 8 novembre 2019, n. 1147 sull'energia e il clima che consente a un'apposita autorità designata di concedere deroghe alle condizioni di accesso e utilizzo di reti e impianti per l'implementazione sperimentale di tecnologie o servizi innovativi per la transizione energetica e per le reti e infrastrutture intelligenti.

per il resto, un controllo sull'andamento delle operazioni - che possono svilupparsi anche per alcuni anni - di cui viene data pubblicità all'interno di appositi resoconti annuali³¹.

Di non minore interesse appare la realtà spagnola che ha del pari optato per un'impostazione *ratione materiae* circa l'impiego dello strumento, istituendo una sandbox normativa nel settore *FinTech*.

Il c.d. "*espacio controlado de pruebas*"³², invero, facoltizza ogni persona fisica o giuridica interessata ad avanzare richiesta di adesione entro precise scadenze temporali presso la Segreteria Generale del Tesoro allorché in possesso di un progetto innovativo in grado di apportare un valore aggiunto nel settore, domanda che, qualora accettata, conduce alla sottoscrizione di un protocollo con l'autorità competente teso a fissare le condizioni di esecuzione delle attività; all'esito dello svolgimento delle operazioni, l'autorità di vigilanza redige un rapporto finale che, oltre a restituire un quadro delle risultanze della sperimentazione, può dare impulso all'adozione di specifiche modifiche normative in materia³³.

Si consideri oltretutto che l'esperienza spagnola si è mostrata molto attiva nel ricorso allo strumento della "sabbiera normativa" anche al di là dello specifico settore tecno-finanziario, avendo avviato lo svolgimento di un progetto pilota - in collaborazione, peraltro, con la Commissione europea - per la sperimentazione di sistemi di intelligenza artificiale³⁴; ambito, quest'ultimo, altresì oggetto di sperimentazione normativa (ancora una volta) in Francia nonché in Norvegia e in Svizzera³⁵.

Senza voler ulteriormente indugiare in riferimenti comparatistici, sembra utile, da ultimo, far cenno ad altre due esperienze che si presentano significative per le peculiari caratteristiche con cui lo strumento in esame è stato configurato, ossia la realtà portoghese e quella tedesca.

Con riferimento alla prima, il recepimento del modello è avvenuto in modo piuttosto flessibile, in quanto si prescinde dalla definizione di specifici settori in cui la sperimentazione normativa può svolgersi.

La disciplina, infatti, si limita a prevedere che quest'ultima si sviluppi all'interno di apposite "*Zonas Libres Tecnológicas*", ossia spazi fisici puntualmente localizzati in cui poter

³¹ V. l'art. 61 della citata l. 8 novembre 2019, n. 1147.

³² Su cui v. F. ZUNZUNEGUI, *Aproximación al espacio controlado de pruebas (Regulatory Sandbox). Comentario a la Ley 7/2020, de 13 de noviembre, para la transformación digital del sistema financiero*, in *Regulation Financiera*, fasc. n. 6/2020, pp. 1 ss.

³³ L'intera procedura, in particolare, è disciplinata dalla legge spagnola 13 novembre 2020, n. 7, per un'illustrazione della quale v. M. TRAPANI, *L'utilizzo delle sandboxes normative: una ricognizione comparata delle principali esperienze di tecniche di produzione normativa sperimentali e il loro impatto sull'ordinamento*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 3/2022, pp. 233 ss. nonché M. GOMEZ SANTOS, *Régimen jurídico del "regulatory sandbox" en España*, in *Revista de Derecho del Sistema Financiero*, fasc. n. 1/2021, pp. 195 ss.

³⁴ Si tratta, in particolare, del Regio decreto 817/2023, "que establece un entorno controlado de pruebas para el ensayo del cumplimiento de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial", reperibile all'indirizzo: <https://www.boe.es/diarioboetext.php?id=BOE-A-2023-22767>.

³⁵ Su cui v. lo studio di R. NABIL, *Artificial Intelligence Regulatory Sandboxes*, in *Journal of Law, Economics and Policy*, vol. 19/2, 2024, pp. 316 ss.

testare - previa sottoscrizione di un apposito protocollo e sotto il controllo dell'autorità di riferimento - progetti tecnologicamente innovativi³⁶.

Analoga natura elastica e "a maglie larghe", seppur nella diversità del modello, è infine quella posseduta dalle c.d. "clausole di sperimentazione normativa" affermatesi nell'esperienza tedesca, ossia specifiche riserve che consentono deroghe al quadro generale di riferimento collocate all'interno di singole discipline di settore³⁷.

In Germania infatti, da tempo, tanto il governo centrale quanto i singoli Lander hanno fatto ricorso a simili meccanismi in svariati ambiti e, così facendo, ne è scaturito un quadro piuttosto flessibile, in cui tempi e caratteri di ciascuna procedura possono mutare significativamente a seconda della disciplina locale o federale considerata³⁸.

Da ciò deriva la peculiarità della realtà tedesca che, più che istituire un modello generale e standardizzato, ha preferito che la puntuale declinazione dello strumento rispetti le specificità dei livelli di governo coinvolti e del singolo settore entro cui la sperimentazione viene ad essere condotta.

Le considerazioni svolte consentono di comprendere, in sintesi, come la struttura delle *sandboxes* normative, pur rifacendosi a un archetipo concettuale unitario, possa in concreto mutare significativamente, avendo ricevuto una declinazione diversificata nei vari ordinamenti (così come peraltro accaduto, secondo quanto potremo verificare di qui a breve, anche in Italia).

Prima di soffermarci sull'esperienza nazionale e sui relativi aspetti di criticità sul fronte della "sostenibilità" a livello costituzionale, appare necessario sviluppare talune riflessioni sul modo in cui lo strumento è stato recepito sul piano europeo, ove il recente Regolamento sull'intelligenza artificiale ha riservato ad esso una specifica attenzione.

3. Le *regulatory sandboxes* nel prisma dell'ordinamento multilivello. Il recente "caso" dell'"AI Act".

Le potenzialità connesse all'utilizzo di *sandboxes* normative non è sfuggito all'ordinamento sovranazionale ove nel tempo sono state intuite le opportunità connesse a tale modello per un innalzamento della competitività nel mercato europeo³⁹.

Le prime manifestazioni d'interesse nei confronti dello strumento risalgono infatti ad alcuni anni fa, quando la Commissione europea - nell'ambito del "Piano d'azione per le tecnologie finanziarie" del 2018 - ne ha fatto esplicita menzione, invitando le autorità di vigilanza europee alla creazione e gestione di spazi di sperimentazione normativa per facilitare l'innovazione in questo specifico ambito⁴⁰.

³⁶ Tale regolamentazione è accolta all'interno della normativa di riferimento costituita dal "decreto-lei" portoghese 30 luglio 2021, n. 67, su cui v. G. CENETEMERO, P. LONGO, *Regulatory sandbox. Analisi e prospettive parlamentari della sperimentazione normativa nel nuovo millennio*, Rimini, 2024, pp. 126 ss.

³⁷ Su cui v. A. MERLINO, M. BOLDINI, *Il diritto del fintech e la crisi delle fonti del diritto in una prospettiva comparata. Il Regulatory sandbox*, Napoli, 2022, pp. 139 ss.

³⁸ Al riguardo v. E. CIRONE, *Gli spazi di sperimentazione normativa nell'Unione europea*, cit., p. 8 s.

³⁹ Tematica affrontata da ultimo anche nel citato "Rapporto Draghi", su cui v. nota 18.

⁴⁰ Si tratta della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Piano d'azione per le tecnologie finanziarie: per un settore finanziario europeo più competitivo e innovativo, COM (2018) 109 final, p. 9 s.

Un nuovo impulso all'adozione dell'istituto è poi intervenuto nel pieno dello scenario pandemico quando, tanto la Commissione (con una nuova Comunicazione inerente sempre al settore della finanza digitale⁴¹) quanto soprattutto il Consiglio (con le già evocate "Conclusioni sugli spazi di sperimentazione normativa"⁴²), hanno nuovamente lanciato un monito per una quanto più ampia diffusione dell'istituto, considerato utile per lo sviluppo di un contesto normativo favorevole alle future sfide tecnologiche.

Malgrado simili esternazioni, seguite peraltro da taluni interessanti programmi di sviluppo condotti a livello istituzionale⁴³, un vero e proprio "giro di boa" nella disciplina del fenomeno si è avuto con l'approvazione del Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale⁴⁴.

Al Regolamento è sottesa una visione che prende le mosse dalla rapidità della diffusione dell'IA, circostanza che impone una "sorveglianza regolamentare" e la realizzazione di ambiti sicuri e controllati di sperimentazione che consentano di contemperare le esigenze di sviluppo con la necessità di ridurre i rischi collegati all'emersione di una simile tecnologia⁴⁵.

A tal fine gli Stati membri sono chiamati a istituire, prima della diffusione sul mercato di prodotti che facciano uso di sistemi innovativi di intelligenza artificiale, appositi spazi di sperimentazione normativa all'interno di ciascuna realtà nazionale⁴⁶, potendo così, da un lato, garantire un rafforzamento della certezza del diritto per le imprese e una migliore comprensione dei pericoli e dei vantaggi per la pubblica autorità⁴⁷ nonché, dall'altro, assicurare una più efficace tutela dei diritti fondamentali⁴⁸, all'evidenza esposti a rischi non inconsistenti dinanzi a tecnologie non ancora pienamente validate.

Sulla scorta di siffatte premesse è scaturita una disciplina che, a seguito di un dibattito piuttosto serrato fra le diverse istituzioni europee coinvolte nell'elaborazione del

⁴¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni relativa a una strategia in materia di finanza digitale per l'UE, COM (2020) 591 final, p. 9.

⁴² V. nota 14.

⁴³ Ci si riferisce, in specie, allo "European Regulatory Sandbox for Distributed Ledger Technologies" varato nel febbraio 2023 dalla Commissione europea, volto a istituire uno spazio di sperimentazione normativa dedicato alle realtà imprenditoriali del settore delle tecnologie dei registri distribuiti, su cui v. G. CENETEMERO, P. LONGO, *Regulatory sandbox*, cit., p. 131 ss.

⁴⁴ Ossia il noto Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024, su cui v., fra gli altri, il commento di M. CARTA, *Il Regolamento UE sull'Intelligenza Artificiale: alcune questioni aperte*, in *Eurojus.it*, fasc. n. 3/2024, pp. 188 ss.; O. POLLICINO, *Regolare l'intelligenza artificiale: la lunga via dei diritti fondamentali*, in ID., F. DONATI, G. FINOCCHIARO, F. PAOLUCCI (a cura di), *La disciplina dell'intelligenza artificiale*, cit., pp. 3 ss.; F. PIZZETTI, *Il Regolamento europeo sull'IA come parte integrante della normativa UE per il decennio digitale europeo 2030*, in ID. (a cura di), *La regolazione europea dell'intelligenza artificiale*, cit., pp. 1 ss. nonché M. OROFINO, *Obiettivi, ambito di applicazione e principi fondamentali dell'AI Act*, *ivi*, pp. 33 ss.

⁴⁵ V. il Considerando 138.

⁴⁶ *Ibidem*. Per il Considerando, in specie, "gli spazi di sperimentazione normativa per l'IA potrebbero essere istituiti in forma fisica, digitale o ibrida e potrebbero accogliere prodotti sia fisici che digitali": il Regolamento, così, sembra lasciare agli Stati un non inconsistente margine su come configurare simili strumenti a seconda delle caratteristiche proprie dei sistemi di intelligenza artificiale innovativi oggetto di verifica.

⁴⁷ V. il Considerando 139.

⁴⁸ Tematica su cui v., in particolare, F. DONATI, *La protezione dei diritti fondamentali nel regolamento sull'intelligenza artificiale*, in *Rivista Aic*, fasc. n. 1/2025, pp. 1 ss.

Regolamento⁴⁹, ha condotto all'introduzione di uno specifico "statuto" delle *sandboxes* normative in materia di IA di portata sovranazionale.

Interessante è osservare come, di queste ultime, sia fornita per la prima volta all'interno di una fonte normativa europea di *hard law* un'apposita definizione, atteso che le stesse vengono riconosciute come "quadr[i] controllat[i] istituit[i] da un'autorità competente che offr[ono] ai fornitori o potenziali fornitori di sistemi di IA la possibilità di sviluppare, addestrare, convalidare e provare, se del caso in condizioni reali, un sistema di IA innovativo, conformemente a un piano dello spazio di sperimentazione per un periodo di tempo limitato sotto supervisione regolamentare"⁵⁰.

Una simile definizione, che sembra cogliere nel segno molti dei caratteri qualificanti lo strumento, si lega sistematicamente al Capo VI del Regolamento dedicato alle "Misure a sostegno dell'innovazione", ove gli Stati membri sono chiamati a istituire a livello nazionale, tramite le loro autorità competenti (e financo in modo congiunto con le autorità competenti di altri Stati), "almeno uno" spazio di sperimentazione normativa per l'intelligenza artificiale entro l'estate del 2026⁵¹.

Simili ambienti di prova - che possono essere costituiti anche a livello regionale o locale⁵² - assicurano uno spazio controllato che promuove lo sviluppo di sistemi di IA innovativi per un periodo limitato prima della relativa commercializzazione e, in relazione ad essi, le autorità competenti sono chiamate a garantire un controllo e un sostegno per l'individuazione dei relativi rischi⁵³.

Quest'ultima specificazione appare particolarmente importante in quanto il Regolamento sembra rendere la funzione di supervisione delle stesse autorità competenti "servente" rispetto a una finalità di indubbia rilevanza giuridico-costituzionale, qual è la tutela dei diritti fondamentali nonché la protezione della salute e della sicurezza⁵⁴, beni che, ove esposti a rischi, legittimano l'adozione da parte delle medesime di "adeguate misure di attenuazione" che possono condurre financo alla sospensione, temporanea o permanente, della sperimentazione⁵⁵.

Ne scaturisce una normativa che pare riconoscere un ruolo cruciale alle autorità nazionali - cui viene oltretutto attribuito l'importante compito di elaborare relazioni annuali sui progressi e i risultati dell'attuazione degli spazi di sperimentazione⁵⁶ - e la cui concreta

⁴⁹ Per una ricostruzione del quale v. G. RUGANI, *La promozione di strumenti di co-regolazione dell'intelligenza artificiale nell'AI Act, con particolare riferimento alle regulatory sandboxes*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. n. 2/2024, pp. 6 ss.

⁵⁰ Art. 3, par. 1, punto 55 del Regolamento, recante le "Definizioni".

⁵¹ V. il par. 1 dell'art. 57 del Regolamento, evocativamente rubricato "Spazi di sperimentazione normativa per l'IA".

⁵² Art. 57, par. 2. Interessante è anche la previsione del successivo par. 3 della disposizione che facoltizza anche il Garante europeo della protezione dei dati all'istituzione di uno spazio di sperimentazione normativa per l'IA "per le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione", potendo a tal fine esercitare ruoli e compiti delle autorità nazionali competenti secondo la disciplina generale recata dal medesimo Capo VI.

⁵³ Art. 57, par. 6.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Art. 57, par. 11.

⁵⁶ Art. 57, par. 16. Oltre a ciò, giova segnalare come la disciplina contempli anche ipotesi di sistemi di intelligenza artificiale "ad alto rischio", che possono essere testati in condizioni reali - e quindi al di fuori degli

operatività dipenderà anche da come la Commissione europea andrà a sviluppare gli specifici “atti di esecuzione” per la definizione delle modalità di costituzione, attuazione e funzionalità pratica dell’istituto alla luce di specifici criteri elencati dal Regolamento (tra i quali, in particolare, si segnala proprio quello relativo all’attenuazione dei rischi per i diritti fondamentali)⁵⁷.

Si tratta quindi di una disciplina piuttosto puntuale⁵⁸ che, oltretutto, sembra porsi in sintonia con il disposto dei Trattati⁵⁹ e che si auspica possa costituire un quadro normativo sufficientemente chiaro e maneggevole a livello applicativo⁶⁰.

Il rischio, infatti, sembra essere duplice atteso che, se per un verso gli Stati membri - specie in assenza di un’adeguata regolamentazione esecutiva - potrebbero modulare in modo eccessivamente diversificato le condizioni di accesso allo strumento (con ogni risvolto prevedibile sul piano della frammentazione normativa), dall’altro le *sandboxes* rappresentano di per sé una sfida complessa sul fronte del delicato bilanciamento fra l’esigenza di sperimentazione e l’effettiva tutela dei diritti fondamentali, complessità che non può che rischiare di accrescersi allorquando un simile modello venga applicato, come nel caso in esame, su larga scala.

Resta comunque il carattere meritorio del Regolamento sotto questo specifico aspetto, in quanto costituente la prima fonte di livello sovranazionale che, dopo vari atti di *soft law* che avevano sottolineato l’importanza del modello, ha dedicato un’apposita attenzione alla

spazi di sperimentazione normativa - purché venga rispettata la specifica disciplina che a tale eventualità dedica l’art. 60 del Regolamento (che prevede un insieme di condizioni minime di garanzia quali l’osservanza di un “piano di prova in condizioni reali” i cui elementi dovranno essere specificati dalla Commissione; la sussistenza di un consenso informato alla partecipazione a simili prove; nonché altre puntuali prescrizioni indicate dalla disposizione e, segnatamente, all’interno del par. 4).

⁵⁷ Art. 58, rubricato “Modalità dettagliate e funzionamento degli spazi di sperimentazione normativa per l’IA” che elenca un complesso di “principi comuni” di carattere procedurale oltre che un insieme di requisiti di base per l’operatività dell’istituto.

⁵⁸ All’interno della quale si segnala, ancora, il disposto dell’art. art. 57, par. 12, che affronta il regime di responsabilità per eventuali danni arrecati a terzi, pregiudizi di cui restano responsabili i fornitori partecipanti alla sperimentazione; questi ultimi, tuttavia, non potranno essere assoggettati a sanzioni da parte delle autorità competenti qualora abbiano osservato termini e condizioni di partecipazione nonché seguito “in buona fede” gli orientamenti delle autorità nazionali competenti. Importante, ancora, è il disposto dell’art. 59 - da leggersi in stretta connessione con il Considerando 140 - che detta un’apposita “base giuridica” per i partecipanti alla sperimentazione normativa con riguardo all’utilizzo di dati personali raccolti per altre finalità ai fini dello sviluppo di determinati sistemi di IA di interesse pubblico.

⁵⁹ Si ricorda invero come il TUE riconosca, agli artt. 10 e 11, il diritto di ogni cittadino di partecipare alla vita democratica dell’Unione sottolineando altresì l’importanza di un dialogo aperto, trasparente e regolare per l’elaborazione delle regole europee. Sul punto, v. anche G. RUGANI, *La promozione di strumenti di co-regolazione dell’intelligenza artificiale nell’AI Act*, cit., p. 14,

⁶⁰ Interessanti appaiono le considerazioni di E. LONGO, *Gli spazi di sperimentazione normativa o anche regulatory sandboxes nell’AI Act*, in F. PIZZETTI (a cura di), *La regolazione europea dell’intelligenza artificiale*, cit., p. 135 s., secondo cui tra i problemi relativi alle scelte nazionali che verranno adottate con riguardo alla disciplina delle *regulatory sandboxes* in relazione all’IA vi sarà quello inerente all’“autonomia degli Stati nella fase di costruzione delle proprie regole sulle [stesse] *sandbox*”. Per l’Autore infatti l’“AI Act sembra attualmente garantire una notevole autonomia nel modo in cui gli Stati membri progetteranno gli spazi di sperimentazione”, come sembrerebbe poter accadere, ad esempio, con riferimento alla decisione “su quanti e quali spazi di sperimentazione creare”. Pertanto, sostiene ancora l’Autore, “[l]o sviluppo di una strategia sull’IA di successo a livello nazionale richiederà probabilmente un certo grado di sperimentazione, motivo per cui i governi nazionali potrebbero trarre vantaggio dal lancio di *sandbox* pilota durante il periodo di transizione dell’AI Act”.

sperimentazione normativa manifestando un marcato *favor* per la sua più ampia operatività nel settore dell'IA.

Nell'attesa di verificare il modo in cui queste importanti novità di derivazione europea saranno rese operative sul piano interno⁶¹, giova ora soffermarci sui caratteri della disciplina sulle *sandboxes* normative ad oggi adottata a livello nazionale, onde verificarne la relativa compatibilità con il dettato costituzionale e comprendere i possibili rimedi rispetto alle criticità che la stessa sembra esibire su tale significativo versante.

4. Il recepimento del modello nel contesto nazionale tra frammentazione della disciplina...

L'accoglimento delle *sandboxes* normative nel nostro ordinamento è avvenuto in modo graduale, essendosi avvicinate due diverse discipline che, a distanza ravvicinata, hanno contribuito a definire - sia pur in modo frammentario - i caratteri dell'istituto⁶².

Il recepimento del modello, che può ritenersi probabilmente ancora in fase embrionale, ha seguito invero un percorso "bifasico", essendosi dapprima provveduto a regolamentare una *sandbox* "tematizzata", ossia dedicata a uno specifico settore (quello *FinTech*)⁶³ e, successivamente, a concepire un modello di più ampio respiro teso a favorire la trasformazione digitale della p.a. nonché lo sviluppo in senso ampio di tecnologie emergenti.

Soffermandoci brevemente sugli aspetti salienti di tale impianto (al fine, poi, di coglierne i possibili aspetti di problematicità), giova anzitutto esaminare la prima delle due *sandboxes*, quella settoriale riservata alla tecno-finanza, onde poi esplorare la - più interessante ai nostri fini - *sandbox* "generalista" dedicata allo sviluppo di iniziative ad alto valore tecnologico.

⁶¹ Fra le iniziative attualmente pendenti in Parlamento concernenti la "sperimentazione normativa" con specifico riferimento all'impiego di sistemi di intelligenza artificiale v. in particolare: la proposta di legge A.C. 1084 recante "Disposizioni concernenti l'adozione di una disciplina temporanea per la sperimentazione dell'impiego di sistemi di intelligenza artificiale"; la proposta di legge A.C. 1444 recante "Disposizioni concernenti la fornitura e l'impiego di sistemi di intelligenza artificiale" (relativamente alla quale v., specificamente, l'art. 6); il disegno di legge A.S. n. 1066 recante "Norme per lo sviluppo e l'adozione di tecnologie di intelligenza artificiale" (di cui v. l'art. 4); nonché il disegno di legge A.S. n. 1116 recante "Disposizioni concernenti l'adozione di una disciplina temporanea per la sperimentazione dell'impiego di sistemi di intelligenza artificiale".

⁶² Fra i contributi che si sono occupati delle *sandboxes* normative, anche con riferimento alla disciplina nazionale, v. G. CENETEMERO, P. LONGO, *Regulatory sandbox. Analisi e prospettive parlamentari della sperimentazione normativa nel nuovo millennio*, cit., pp. 50 ss.; S. CHIAPPINI, *Regulatory Sandbox italiano in una prospettiva europea, costituzionale ed amministrativa*, in *Amministrativamente.com*, fasc. 4/2021, pp. 885 ss.; G. LO SAPIO, *Il regolatore alle prese con le tecnologie emergenti. La regulatory sandbox tra principi dell'attività amministrativa e rischio di illusione normativa*, cit., pp. 88 ss.; A. MERLINO, *Il regulatory sandbox e la teoria delle fonti*, in *Dir. pubbl. eu. rass. online*, fasc. n. 1/2022, pp. 111 ss.; ID., M. BOLDINI, *Il diritto del fintech e la crisi delle fonti del diritto in una prospettiva comparata*, cit., pp. 105 ss.; M. MILANESI, *Lo sviluppo delle sandbox regolatorie italiane tra dubbi e opportunità. Requiem per l'art. 233 dello "Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici"*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 15/2023, pp. 111 ss.; M.T. PARACAMPO, *Il percorso evolutivo ed espansivo delle regulatory sandboxes da FinTech ai nuovi lidi operativi del prossimo futuro*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 18/2022, pp. 207 ss.; S. PENASA, *Verso un diritto "technologically immersive": la sperimentazione normativa in prospettiva comparata*, in *DPCE online*, fasc. n. 1/2023, pp. 671 ss.; N. PINI, *Le regulatory sandbox nell'ordinamento italiano: profili critici e prime applicazioni*, in *Queste Istituzioni*, fasc. n. 3/2023, pp. 77 ss.; M. TRAPANI, *L'utilizzo delle sandboxes normative: una ricognizione comparata*, cit., pp. 216 ss.

⁶³ Esempio poi seguito, come poco sopra ricordato, dalla Spagna con l'"*espacio controlado de pruebas*".

Ciò posto, la *sandbox FinTech* - che ha visto la luce, si badi, in sede di conversione di un decreto-legge⁶⁴ - è stata concepita con l'intento di stimolare la competitività in tale peculiare ambito oltre che di favorire il raccordo fra istituzioni e operatori, consentendo ai titolari di una proposta tecnologicamente innovativa nel settore bancario, finanziario o assicurativo di presentare richiesta per l'ammissione alla sperimentazione⁶⁵.

La normativa, che demanda gran parte della definizione delle concrete modalità operative alla fonte secondaria⁶⁶, disegna i tratti caratterizzanti dello strumento che, unitamente al detto limite "oggettuale", deve rispettare alcune condizioni minime quali ad esempio: la durata massima (che non può protrarsi per un periodo superiore a diciotto mesi)⁶⁷; la previsione di una "significativa innovatività" del prodotto o servizio⁶⁸; la gestione dell'attività di ammissione e vigilanza sulla sperimentazione di spettanza delle autorità indipendenti di settore⁶⁹; nonché, ancora, l'istituzione del "Comitato *FinTech*" (con compiti, fra gli altri, di facilitazione del contatto fra operatori e autorità)⁷⁰.

Al di là degli aspetti di dettaglio, degna di nota è la precisazione che l'ammissione alla sperimentazione può comportare la deroga o la temporanea disapplicazione di orientamenti, atti a carattere generale, norme o regolamenti emanati dalle autorità di vigilanza⁷¹, condizione che indubbiamente espone a minori problematicità tale *sandbox* (rendendola forse anche meno efficace) in quanto - semmai - la deroga interviene in relazione a una fonte di rango non primario.

Questo elemento vale a marcare una profonda differenza rispetto alla seconda delle *sandboxes* istituite, quella "ordinaria", atteso che in questo secondo caso la deroga temporanea disposta sulla scorta del provvedimento autorizzatorio dell'autorità può

⁶⁴ Si tratta dell'art. 36, commi 2-bis ss. del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, recante "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi" (c.d. "Decreto crescita").

⁶⁵ Art. 36, comma 2-bis e 2-ter, decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34.

⁶⁶ Art. 36, commi 2-bis del citato d.l. che demanda al Ministero dell'economia e delle finanze l'adozione di "uno o più regolamenti" volti a stabilire una serie di aspetti di dettaglio al fine di definire le condizioni e le modalità di svolgimento della sperimentazione relativamente alle attività *FinTech* in relazione a una serie di ambiti elencati nel successivo comma 2-quater (fra cui, tra i più significativi, figurano i requisiti di ammissione, i casi in cui un'attività può essere ammessa alla sperimentazione, i casi di proroga, i requisiti patrimoniali, il perimetro di operatività, gli obblighi informativi, i tempi di rilascio delle autorizzazioni, etc.). A definire simili aspetti è intervenuto, in particolare, il Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 30 aprile 2021, n. 100 rubricato "Regolamento recante attuazione dell'articolo 36, commi 2-bis e seguenti, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, sulla disciplina del Comitato e della sperimentazione *FinTech*".

⁶⁷ Art. 36, comma 2-ter, decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34.

⁶⁸ Art. 6, Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 30 aprile 2021, n. 100.

⁶⁹ Art. 36, comma 2-sexies, decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 e artt. 6 ss., D.M. 30 aprile 2021, n. 100.

⁷⁰ Art. 36, comma 2-octies, decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 e artt. 2 ss., D.M. 30 aprile 2021, n. 100. Il Comitato, istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, è chiamato - oltre al detto compito di agevolare il contatto tra operatori del settore e istituzioni - a definire "obiettivi" e "programmi", a porre in essere le "azioni per favorire lo sviluppo della tecno-finanza" nonché a "formulare proposte di carattere normativo".

⁷¹ Art. 36, comma 2-sexies, decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34. In proposito, si vedano le considerazioni di A. MERLINO, M. BOLDINI, *Il diritto del fintech e la crisi delle fonti del diritto in una prospettiva comparata*, cit., p. 133 s., secondo i quali una simile disciplina restringe oltremodo i "contorni generali dell'istituto" in quanto "le deroghe [sono] previste esclusivamente per regolamenti e orientamenti delle autorità di vigilanza", rischiando così la stessa normativa di "eccedere in prudenza".

interessare anche fonti di rango primario, con ogni conseguente risolto problematico in punto di “tenuta” e condizioni di ammissibilità dello strumento.

Si tratta in particolare della *sandbox* - disciplinata ancora una volta facendo ricorso alla fonte “emergenziale” del decreto-legge - di cui all’art. 36⁷² del d.l. 16 luglio 2020, n. 76⁷³, a mente del quale, “al fine di favorire la trasformazione digitale, nonché lo sviluppo, la diffusione e l’impiego delle tecnologie emergenti e di iniziative ad alto valore tecnologico”, un insieme di promotori puntualmente individuati (di tipo imprenditoriale ma non soltanto)⁷⁴ possono presentare al Dipartimento per la trasformazione digitale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri progetti innovativi “con contestuale domanda di temporanea deroga alle norme dello Stato [...] che impediscono la sperimentazione”⁷⁵.

È importante osservare come una simile deroga non posseda natura “trasversale”, in quanto non può essere autorizzata in ambiti ritenuti dal legislatore “sensibili” (ossia con riguardo a disposizioni a tutela della salute, dell’ambiente, dei beni culturali e paesaggistici, così come a leggi di natura penale o sulle misure di prevenzione e antimafia), con riferimento a vincoli inderogabili di origine europea o internazionale⁷⁶, nonché relativamente a quell’insieme di attività che possono essere sperimentate all’interno della *sandbox* tecno-finanziaria poc’anzi evocata⁷⁷.

Senza voler entrare in aspetti eccessivamente procedurali, è giusto il caso di ricordare che a seguito della presentazione della detta domanda - che, naturalmente, deve contenere taluni elementi essenziali⁷⁸ - il Dipartimento per la trasformazione digitale autorizza la sperimentazione stabilendone la durata (non superiore a un anno, prorogabile una sola

⁷² Rubricato “Misure di semplificazione amministrativa per l’innovazione”.

⁷³ Convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, recante “Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale” (c.d. “Decreto semplificazioni”).

⁷⁴ Ai sensi dell’art. 36, comma 1, del citato d.l. i soggetti promotori possono essere, in specie, imprese, Università, enti di ricerca pubblici e privati, nonché società con caratteristiche di spin off o di start up universitari di cui all’art. 6, comma 9, 30 dicembre 2010, n. 240.

⁷⁵ Art. 36, comma 1, decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76.

⁷⁶ Art. 36, comma 3, decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76.

⁷⁷ Art. 36, comma 8, decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76. Si segnala come la disposizione precisi che l’autorizzazione alla sperimentazione sia altresì esclusa “in materia anagrafica, di stato civile, di carta d’identità elettronica, elettorale e referendaria, nonché con riguardo ai procedimenti di competenza delle autorità provinciali di pubblica sicurezza relativi a pubbliche manifestazioni, misure di prevenzione personali e patrimoniali, autorizzazioni e altri provvedimenti a contenuto abilitativo, soggiorno, espulsione e allontanamento dal territorio nazionale degli stranieri e dei cittadini dell’Unione europea, o comunque di ogni altro procedimento a carattere preventivo in materia di pubblica sicurezza, e ai provvedimenti e alle comunicazioni ad essi connessi”.

⁷⁸ Art. 36, comma 1, decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, per il quale la domanda deve contenere: il titolare della richiesta e il responsabile della sperimentazione; le caratteristiche, i profili di innovazione, la durata, le finalità del progetto e della sperimentazione; i risultati e i benefici attesi; le modalità con cui il richiedente intende svolgere il monitoraggio delle attività e valutarne gli impatti; gli eventuali rischi connessi all’iniziativa e le prescrizioni che si propongono per la loro mitigazione.

volta) e fissando le modalità di svolgimento della stessa⁷⁹, anche al fine di mitigarne i possibili rischi⁸⁰.

Al termine del periodo di prova la normativa derogata acquisisce nuovamente piena efficacia e il Dipartimento, accertato che l’iniziativa si sia conclusa positivamente (considerando pure gli esiti di una relazione finale presentata dall’impresa coinvolta), esprime un parere al Presidente del Consiglio e al Ministro competente per materia circa l’opportunità di una modifica delle disposizioni di legge o di regolamento interessate⁸¹.

Parere, quest’ultimo, che il Presidente o il Ministro delegato devono prendere in considerazione entro un lasso temporale predeterminato pari a novanta giorni, termine in pendenza del quale devono essere promosse, dagli stessi, le iniziative normative eventualmente necessarie per la disciplina dell’attività oggetto di sperimentazione⁸².

Così facendo, in estrema sintesi, questi ultimi attori istituzionali - a seguito di apposita segnalazione del Dipartimento - possono farsi portatori di una modifica normativa che riesca a tradurre sul piano legislativo i risultati della sperimentazione, permettendo così a tale strumento di esprimere nel massimo grado le proprie potenzialità; difatti, se l’impresa finisce per beneficiare dei risultati del periodo di prova a fini imprenditoriali, i pubblici poteri fruiscono parimenti degli stessi esiti della sperimentazione, nell’interesse generale, per le opportune e conseguenti iniziative legislative o regolamentari.

L’impianto normativo dedicato alle sandboxes consente di comprendere, quindi, come ci si trovi dinanzi un istituto piuttosto flessibile e indubbiamente innovativo che, tuttavia, proprio per la peculiarità - *rectius*, singolarità - del suo meccanismo di funzionamento richiede una particolare cautela nella relativa regolamentazione.

Difatti, poiché la deroga a disposizioni primarie interviene a seguito di apposito provvedimento autorizzatorio di un’autorità amministrativa è necessario che il potere di quest’ultima venga adeguatamente circoscritto attraverso una puntuale definizione dei fini e delle condizioni legittimanti l’esercizio dello stesso.

In considerazione di ciò, è utile soffermarci sui possibili elementi di criticità del modello in analisi - con particolare riguardo alla sandbox “generalista” di cui all’art. 36 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 ma con considerazioni valedoli a tutto campo - onde poterne verificare la “tenuta” e le condizioni di ammissibilità da un punto di vista giuridico-costituzionale.

5. ... e possibili problemi di “tenuta” costituzionale.

⁷⁹ Art. 36, comma 2, decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76. Precisa altresì la disposizione che “[l]’autorizzazione sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di assenso, permessi, autorizzazioni, nulla osta, comunque denominati, di competenza di altre amministrazioni statali. 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”.

⁸⁰ Si veda comunque la previsione nel comma 7 del citato d.l. secondo cui, comunque, è l’impresa richiedente a rimanere “in via esclusiva responsabile dei danni cagionati a terzi in dipendenza dello svolgimento della sperimentazione”, non potendo escludere o attenuare la responsabilità della medesima il rilascio dell’autorizzazione da parte dell’autorità.

⁸¹ Art. 36, comma 5, decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76.

⁸² Art. 36, comma 6, decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76.

Volendo “testare” la compatibilità costituzionale dello strumento in esame, giova porsi alcuni interrogativi circa i possibili aspetti di problematicità esibiti dallo stesso su un simile versante e comprendere, così, gli eventuali “limiti” che a tal fine sembra poter incontrare.

Ci si trova infatti dinanzi a un meccanismo di normazione piuttosto “elastico” che consente, su domanda dell’interessato e a seguito di una valutazione discrezionale della pubblica autorità, di sospendere l’applicazione - nei confronti dell’istante e in considerazione della sperimentazione di prodotti o servizi tecnologicamente innovativi - di una certa normativa di carattere financo primario.

Orbene, un simile modello sembra poter presentare taluni elementi di tensione rispetto al principio di legalità, in specie “sostanziale”, di cui all’art. 97 Cost.

Affinché siffatto principio possa considerarsi rispettato, come noto, non basta l’indicazione da parte della legge del soggetto pubblico preposto all’esercizio di un dato potere (c.d. legalità “formale”) quanto, piuttosto, la necessità che la stessa individui requisiti, elementi procedurali e caratteri fondamentali del relativo esercizio⁸³.

Per cogliere a pieno la rilevanza della legalità sostanziale - preposta all’evidenza ad assicurare che l’operato dei pubblici poteri trovi un’effettiva copertura all’interno della sfera politico-rappresentativa - può essere utile richiamare quella giurisprudenza costituzionale in cui la Corte ha lucidamente puntualizzato portata e caratteri del principio.

Il giudice costituzionale ha infatti rimarcato l’importanza di un’adeguata predeterminazione dei criteri di esercizio del potere, evidenziando che un simile precetto non legittima “l’assoluta indeterminatezza” del potere riconosciuto dalla legge ad una pubblica autorità poiché, così facendo, verrebbe conferita una “totale libertà” al soggetto assegnatario della funzione⁸⁴.

Da qui, la nota affermazione secondo cui non può ritenersi ammissibile che il potere sia dalla legge finalizzato indistintamente alla tutela di un bene o di un valore, risultando al contrario necessario che il suo esercizio “sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell’azione amministrativa”⁸⁵.

⁸³ Su tale principio, *ex multis*, v. L. CARLASSARE, *Legalità (Principio di)*, in *Enc. Giur.*, XVIII, 1990, pp. 1 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Milano, 1990; V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell’amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, fasc. n. 2/2007, pp. 345 ss.; G. COGNETTI, *Profili sostanziali della legalità amministrativa. Indeterminatezza della norma e limiti della discrezionalità*, Milano, 1993; V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giur. cost.*, fasc. n. 1/1962, pp. 130 ss.; M. DOGLIANI, *Il principio di legalità dalla conquista del diritto all’ultima parola alla perdita del diritto alla prima*, in *Dir. pubbl.*, fasc. n. 1/2008, pp. 1 ss.; S. FOIS, *Legalità*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, pp. 659 ss.; R. GUASTINI, *Legalità (principio di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, Torino, 1994, pp. 84 ss.; M. D’AMICO, *Legalità (dir. cost.)*, in S. CASSESE (diretto da), *Diz. dir. pubbl.*, vol. IV, Milano, 2006, pp. 3365 ss.; F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità*, Bologna, 2007; S. PAJNO, *Considerazioni su principio democratico e principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, fasc. n. 2/2005, pp. 467 ss.; G.U. RESCIGNO, *Sul principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, pp. 247 ss.; F. SATTA, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Padova, 1969; F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, 2001.

⁸⁴ Corte costituzionale sentenza n. 307 del 2003 nonché, in senso conforme, sent. n. 32 del 2009 e 150 del 1982.

⁸⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 115 del 2011, Cons. dir. punto 4, su cui v. i commenti di M. CARRER, *Le ordinanze dei sindaci e la scorciatoia della Corte. Osservazioni, a prima lettura, alla sentenza della Corte costituzionale 7 aprile 2011 n. 115*, in *Forum quad. cost.*, 2011, pp. 1 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Sindaco legislatore? Nota a Corte cost. 7 aprile 2011, n. 115*, in *Giur. cost.*, fasc. n. 2/2011, pp. 1600 ss.; P. CERBO,

Ne deriva che il mero riconoscimento di generici limiti teleologici al potere amministrativo non può ritenersi condizione bastevole per il pieno rispetto del principio, dovendo l'esercizio del medesimo potere rispettare indicazioni normative che vadano a circoscriverne con sufficiente precisione fini, contenuti e modalità di esternazione.

Se pertanto è normalmente necessaria un'adeguata predeterminazione delle condizioni di esplicazione del potere (e non la generica enunciazione degli scopi da perseguire) si ritiene che in un ambito così particolare qual è quello delle sandboxes - che postula il riconoscimento in capo all'autorità della possibilità di disporre la "temporanea deroga" a previsioni di natura anche primaria - l'esercizio dell'azione amministrativa debba essere disciplinato in modo sufficientemente circostanziato, o comunque più puntuale di come appare allo stato attuale.

Difatti, applicando simili coordinate alla sandbox ordinaria di cui all'art. 36 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, parrebbero sussistere talune criticità atteso che, in base a quest'ultima, la pubblica autorità sembra legittimata ad accordare la detta deroga sulla base di un potere notevolmente discrezionale e che sembra trovare il proprio limite, al di là degli ambiti tassativamente esclusi⁸⁶, nel solo fine - assai ampio e, appunto, generico - di favorire la (non meglio precisata) "trasformazione digitale" della p.a. nonché lo "sviluppo", "diffusione" e "impiego di tecnologie emergenti e di iniziative ad alto valore tecnologico"⁸⁷.

Da ciò consegue che, volendo rendere più coerente con il principio di legalità sostanziale l'istituto, il legislatore avrebbe dovuto, probabilmente, delimitare con maggiore accuratezza contenuti e modi di esercizio dell'azione amministrativa e ciò, peraltro, con un'attenzione "rafforzata" considerando la portata della deroga - relativa a disposizioni persino di rango primario - che la sandbox è in grado di determinare.

Tale considerazione, oltretutto, appare ancor più valevole allorché la sperimentazione vada a interessare il godimento di diritti fondamentali (e pertanto una materia soggetta, di regola, a riserva di legge), ipotesi nella quale, in assenza di una copertura legislativa sufficientemente puntuale, lo strumento in analisi potrebbe entrare in forte tensione con la Carta fondamentale.

Si tratta, in altri termini, di evitare il rischio che il concreto perimetro di operatività della sandbox (e quindi della conseguente deroga a fonti primarie) venga integralmente demandato, sulla scorta di una previsione attributiva del potere poco chiara⁸⁸, a una scelta

Principio di legalità e "nuove ed inedite" fattispecie di illecito create dai Sindaci, in *Le Regioni*, fasc. n. 1-2/2012, pp. 215 ss.; S. PARISI, *Dimenticare l'obiezione di Zagrebelsky? Brevi note su legalità sostanziale e riserva relativa nella sentenza n. 115/2011*, in *Annali del Dipartimento di scienze giuridico-sociali e dell'amministrazione dell'Università del Molise*, fasc. n. 12/2010, pp. 529 ss.

⁸⁶ Si tratta delle materie, poco sopra ricordate, di cui all'art. 36, comma 3, decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76.

⁸⁷ Sottolinea la genericità dei fini individuati dalla disciplina anche N. PINI, *Le regulatory sandbox nell'ordinamento italiano: profili critici e prime applicazioni*, cit., p. 81 s.

⁸⁸ Sul punto, può essere utile ricordare come la Corte abbia recentemente richiamato l'attenzione sull'importanza del rispetto di standard minimi di intelligibilità nella formulazione delle proposizioni normative, laddove con l'importante sentenza n. 110 del 2023, si è soffermata sul problema delle leggi c.d. "radicalmente oscure". Si ricorda infatti che all'interno di tale pronuncia, nel ricordare che in ordinamenti a noi vicini quali Francia e Germania simili leggi sono state da anni ritenute costituzionalmente illegittime, ha affermato che "[u]na norma radicalmente oscura [...]vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per

del tutto variabile - se non addirittura arbitraria - della p.a., vanificando il ruolo della fonte parlamentare e la funzione di presidio dalla stessa costituzionalmente assolta rispetto all'esercizio del potere amministrativo in un così delicato ambito.

Aspetto, quest'ultimo, che può costituire una garanzia anche in relazione a un'ulteriore possibile criticità, attinente in specie al rispetto del principio di eguaglianza a mente dell'art. 3 Cost.⁸⁹.

Se è infatti vero che lo strumento della sandbox normativa implica di per sé un regime diversificato fra operatori economici in considerazione del fatto che coloro che partecipano alla sperimentazione godono di un insieme di deroghe non applicabili ad altri operatori, è altresì vero che una simile diversità di trattamento può ritenersi giustificata solo se rispondente a canoni di ragionevolezza e non discriminazione.

Ciò, segnatamente, sembra poter valere sia - a valle - con riferimento al provvedimento di ammissione alla sperimentazione e di conseguente deroga alla disciplina in materia (che, come detto, deve trovare il proprio fondamento all'interno di una cornice normativa sufficientemente precisa e non sostanzarsi, di fatto, in una scelta del tutto libera della pubblica autorità), sia - a monte - con riferimento alla stessa regolamentazione legislativa dell'istituto della sandbox, che non deve all'evidenza favorire determinate categorie di operatori a discapito di altri.

Difatti, dovendo il trattamento differenziato fondarsi su criteri di ragionevolezza, il legislatore non può attribuire "a priori" un vantaggio competitivo a specifiche categorie di operatori economici a discapito di altri, pena ogni conseguente potenziale riflesso negativo, oltre che sul piano della eguaglianza e non discriminazione, su quello della tutela della concorrenza ai sensi dell'art. 41 Cost.⁹⁰.

un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost." (Cons. dir., punti 4.3.3. ss.). Su tale pronuncia, fra i molteplici commenti, v. A.G. ARABIA, *La legge oscura. Come e perché è incostituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. n. 2/2024, pp. 152 ss.; A. BONOMI, *La forma è sostanza: quando una legge è irrimediabilmente oscura e come tale incostituzionale?*, in *Consulta online*, fasc. n. 1/2024, pp. 166 ss.; P. COSTANZO, *Ancora un (notevole) avanzamento nella giustiziabilità del drafting legislativo (osservazioni minime a prima lettura di Corte cost. n. 110/2023)*, in *Consulta online*, fasc. n. 2/2023, pp. 461 ss.; L. DI MAJO, *Il diritto costituzionale alla "non radicale intelligibilità" delle disposizioni*, in *Consulta online*, fasc. n. 3/2023, pp. 960 ss.; T.F. GIUPPONI, *La legge "chiaramente oscura" e il giudizio di legittimità costituzionale, tra ragionevolezza e certezza del diritto*, in *Giur. cost.*, fasc. n. 3/2023, pp. 1232 ss.; G.U. RESCIGNO, *Se una legge è radicalmente oscura. (Annotazioni suggerite dalla sentenza costituzionale n. 110/2023)*, in *Quad. cost.*, fasc. n. 4/2023, pp. 880 ss.; A. RUGGERI, *La "radicale oscurità" della legge e il "riaccentramento" del giudizio di costituzionalità volto ad accertarla*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, fasc. n. 2/2024, pp. 143 ss.; S. SCAGLIARINI, *La Corte e la tecnica legislativa*, in *Consulta online*, fasc. n. 3/2023, pp. 832 ss.

⁸⁹ Su cui v., *ex multis*, M.A. CATTANEO, *Uguaglianza*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1999, pp. 417 ss.; A. CELOTTO, *Art. 3, 1° co., Cost.*, in R. BIFULCO, ID., M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 65 ss.; A. CERRI, *Uguaglianza (principio di)*, in *Enc. giur.*, Roma, 2006; M. D'AMICO, *Articolo 3*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Bologna, 2021, pp. 32 ss.; C. ROSSANO, *Eguaglianza*, in S. CASSESE (diretto da), *cit.*, vol. II, pp. 2150 ss.

⁹⁰ In argomento v., *ex multis*, M. AINIS, G. PITRUZZELLA (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Bari-Roma, 2019; L. CASSETTI, *Articolo 41*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, *cit.*, pp. 279 ss.; M. D'ALBERTI, *Concorrenza*, in S. CASSESE (diretto da), *Diz. dir. pubbl.*, *cit.*, pp. 1140 ss.; F. DONATI, *La tutela della concorrenza tra Costituzione e diritto*

Un ultimo aspetto degno di nota con riguardo alle potenziali criticità sul fronte costituzionale dell'istituto appare, poi, riconducibile alla collocazione dello strumento delle sandboxes normative in relazione al complesso riparto di competenze fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost.

Sul punto, giova osservare che il modello della sperimentazione normativa, astrattamente considerato, non implica di per sé l'esclusivo coinvolgimento di materie di competenza statale, ben potendo la necessità derogatoria concernere (o comunque possedere riflessi significativi sulle) sfere di competenza regionale di rango primario o secondario. Difatti le *sandboxes* normative costituiscono uno strumento versatile e applicabile ad ambiti potenzialmente molto diversificati, con il che appare piuttosto concreta la possibilità di "sconfinamenti" del meccanismo derogatorio anche su titoli di competenza, appunto, regionali.

Aspetto, quest'ultimo, che l'attuale disciplina nazionale di cui all'art. 36 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, non sembra affrontare in modo specifico, limitandosi a legittimare una generica "temporanea deroga alle norme dello Stato" senza premurarsi, quindi, degli eventuali ambiti di normazione regionale potenzialmente coinvolti.

Si tratta di una problematica di non poco rilievo se sol si considera l'importanza degli ambiti materiali in cui potrebbe vertere la sperimentazione, tanto di natura concorrente (si pensi a materie come la ricerca scientifica tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, al governo del territorio, alle grandi reti di trasporto, all'ordinamento della comunicazione, alla produzione trasporto e distribuzione dell'energia) quanto di natura residuale (quali, a mero titolo esemplificativo, l'industria, il commercio o il trasporto pubblico locale) e su cui, consequenzialmente, è ragionevole attendersi un chiarimento sul piano normativo.

Resta, quindi, da comprendere come andrà concretamente a operare lo strumento in analisi e verificare se, a livello statale, la disciplina di riferimento intenderà affrontare una simile problematica, assicurando - ad esempio - un coinvolgimento della Regione interessata nella procedura di autorizzazione alla sperimentazione allorquando, appunto, siano coinvolte materie in cui vengono in rilievo competenze regionali.

Problematica, quest'ultima che è possibile registrare anche sul piano inverso, ovverosia allorquando sia una Regione a voler avviare una sperimentazione in ambiti che posseggono un possibile riflesso su materie di competenza dello Stato.

A livello regionale, fra le poche normative in cui appaiono riferimenti alle *sandboxes*, si segnala in particolare la recente l.r. 9 dicembre 2024, n. 57 della Regione Toscana⁹¹ che - contrariamente alla disciplina nazionale - sembra invece muoversi nella direzione di creare una qualche forma di collegamento con il livello statale laddove precisa che, "negli ambiti di propria competenza", la Regione può far ricorso a spazi di sperimentazione normativa di

dell'Unione europea, in *Riv. reg. merc.*, fasc. n. 1/2020, pp. 13 ss.; M. MANETTI, *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, in *Quad. cost.*, fasc. n. 2/2019, pp. 315 ss.; R. NIRO, *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 846 ss.; G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale e diritto della concorrenza: c'è dell'altro oltre l'efficienza economica?*, in *Quad. cost.*, fasc. n. 3/2019, pp. 597 ss.

⁹¹ Recante "Disciplina dell'innovazione digitale nel territorio regionale e tutela dei diritti di cittadinanza digitale. Modifiche alla l.r. 54/2009".

processi e tecnologie in settori significativamente innovativi “nel rispetto delle competenze statali e in raccordo con le competenti autorità nazionali”⁹².

Il legislatore regionale, così, pare aver mostrato una maggiore sensibilità rispetto a quello nazionale, individuando nelle “competenze statali” e nella necessità di creare un apposito “raccordo” con le autorità di tale ultimo livello una preconditione indispensabile per l’avvio di sandboxes normative.

6. Uno strumento compatibile con la Carta fondamentale: a quali condizioni? Considerazioni *de iure condendo* nell’attesa che il “bruco” diventi “farfalla”.

All’interno della presente riflessione abbiamo verificato le ragioni per cui le sandboxes normative possono rappresentare uno strumento realmente significativo e potenzialmente efficace rispetto al complesso e rapido sviluppo tecnologico, potendo le stesse contribuire a una nuova definizione dei rapporti fra diritto e innovazione.

Esse infatti dischiudono una prospettiva nuova, permettendo di beneficiare delle risultanze di sperimentazioni di prodotti o servizi a elevato impatto tecnologico consentendo, da un lato, di moderare i rischi connessi all’impiego di nuove tecnologie rispetto ai diritti - talvolta persino fondamentali - degli utenti e, dall’altro, di elaborare normative più incisive e rispondenti alle reali esigenze di regolazione, in quanto fondate su evidenze empiriche.

Il modello, che ha conosciuto - come visto - una diffusione progressiva all’interno di molte esperienze nazionali nonché a livello europeo, non pare risultare esente da possibili criticità sul versante costituzionale, ragion per cui si pone l’esigenza di sviluppare una disciplina dello stesso che sappia mantenere una più ampia coerenza rispetto al dettato della Carta fondamentale. Abbiamo potuto verificare, infatti, come simili spazi di sperimentazione normativa esibiscano una potenziale “tensione” rispetto ad ambiti assai delicati, quali il principio di legalità sostanziale, il principio di eguaglianza e parità di trattamento, la tutela della concorrenza nonché il riparto di competenze fra Stato e Regioni.

Si tratta, quindi, di un istituto che, proprio in ragione del peculiare meccanismo di funzionamento che lo contraddistingue, va a intercettare tematiche - assai complesse e “di principio” - che toccano il “cuore” della trama costituzionale. È questa la ragione per cui occorre rendere il modello delle sandboxes quanto più conforme al dettato della Costituzione, approntando una “disciplina-quadro” che vada al là degli interventi frammentari sino ad oggi approntati dal legislatore che - per tutte le ragioni viste - appaiono piuttosto tentativi iniziali di normazione di uno strumento che, di contro, richiede una trattazione di maggior respiro sistematico.

Per assicurare una maggiore sostenibilità giuridico-costituzionale dell’istituto, allora, sembrano potersi sviluppare alcune considerazioni che attengono tanto al “metodo” quanto al “merito” della possibile regolamentazione dello stesso.

Sotto il profilo del metodo, non può sottacersi come uno strumento così nuovo e dalle molteplici implicazioni come quello analizzato, imponga l’adozione di una “legge-cornice” di livello nazionale che venga adeguatamente ponderata all’interno di un’istruttoria

⁹² Art. 25 della citata legge regionale toscana, rubricato “*Regulatory sandboxes*”.

legislativa accurata e quanto più partecipata possibile - anche attraverso l'audizione di esperti e *stakeholders* del settore tecnologico - sì da consentire l'elaborazione di un modello "generale" in grado di contemperare tutti i possibili aspetti in discussione.

Si ritiene infatti che una normativa che aspiri a caratteri di sistematicità e aderenza al quadro costituzionale non possa essere "compressa" - come accaduto sino ad oggi - nei ristretti confini imposti dalla decretazione d'urgenza, atteso che tanto il decreto-legge quanto la legge di conversione rappresentano all'evidenza strumenti tutt'altro che adeguati, per presupposti e tempistiche, alla regolamentazione dell'istituto in esame.

Passando al merito della questione, una legge "di sistema" preposta alla disciplina dello strumento della *sandbox* dovrebbe poi temperare quei profili di frizione evidenziati, sì da scandire con maggior puntualità ambiti di applicabilità, presupposti e limiti di operatività dell'istituto.

Per assicurare una migliore sostenibilità giuridico-costituzionale di quest'ultimo potrebbero stabilirsi con chiarezza - e al di là di generici obiettivi "finalistici" oggi contemplati dalla disciplina - le condizioni e i criteri di esercizio del potere derogatorio da parte dell'autorità, incanalando entro binari maggiormente definiti la discrezionalità di quest'ultima e mantenere così una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa (conformemente a quanto indicato dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 115 del 2011).

Si pensi, ad esempio, all'opportunità che la pubblica autorità fornisca un'esplicita e trasparente risultanza delle ragioni che, *ex ante*, la inducono a ritenere che la sperimentazione possa arrecare un impatto migliorativo oppure, ancora, una motivata illustrazione del bilanciamento dalla stessa condotto circa i benefici o i potenziali pregiudizi che la medesima sperimentazione - e la conseguente deroga temporanea a disposizioni vigenti - può recare sul piano della tutela dei diritti degli utenti.

Inoltre, dovrebbe assicurarsi una quanto più ampia trasparenza nell'operato della pubblica autorità, attraverso la previsione di adeguate forme di pubblicità dei provvedimenti autorizzatori e derogatori della disciplina primaria o secondaria interessata, dai quali traspaiano le ragioni logico-giuridiche che hanno determinato una certa scelta, tanto con riguardo al possibile rischio (o beneficio) per i diritti fondamentali quanto in relazione all'impatto positivo o negativo che la tecnologia in via di sperimentazione può portare.

Ancora, come sopra evidenziato, dovrebbe evitarsi qualunque forma di discriminazione nell'accesso allo strumento, sì da mitigare nel massimo grado qualunque possibile trattamento arbitrario e ogni conseguente effetto distorsivo sulla concorrenza, sia attraverso una chiara predeterminazione a livello normativo dei presupposti legittimanti la partecipazione alla sperimentazione, sia con riferimento al provvedimento di ammissione al periodo di prova e di consequenziale sospensione temporanea della disciplina in materia.

Peraltro, una regolamentazione dell'istituto che aspiri a caratteri di coerenza con il quadro costituzionale di riferimento non dovrebbe tralasciare, come visto, di prevedere adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni all'interno del procedimento autorizzatorio della sperimentazione allorquando vengano in rilievo competenze costituzionalmente riferibili alle stesse.

Si tratta, in conclusione, di fissare un insieme di condizioni più accurate e coerenti con il dettato costituzionale, in modo da evitare che le *sandboxes* normative costituiscano “zone franche” di sospensione - sostanzialmente libera, seppur temporanea - di fonti primarie (o secondarie) al di fuori di una chiara predeterminazione normativa.

In tal modo potrebbe consentirsi all’istituto, che oggi - per la sua natura embrionale - somiglia metaforicamente a un “bruco”, di esprimere tutte le proprie potenzialità per trasformarsi (sempre metaforicamente) in una “farfalla” in grado di orientarsi all’interno delle mutevoli sfide che, in modo sempre più pressante, stanno emergendo nei rapporti tra fonti del diritto e nuove tecnologie.