

Nuove dinamiche giuridiche nel mondo dell'innovazione: *la regulatory sandbox*

Autore: Prof. Andrea Crismani

Dipartimento di Scienze Politiche

ABSTRACT

La *Regulatory Sandbox* si inserisce nel sistema dell'amministrazione della complessità e della necessità di semplificare e deburocratizzare settori il cui sviluppo è limitato dall'eccessiva pressione regolamentare e amministrativa. Essa crea un recinto in cui gli operatori si sfidano e sperimentano innovazioni ai margini o anche al di fuori del quadro normativo esistente. La filosofia di questo modello può riassumersi nel motto "*breaking the rules to build the future*".

L'obiettivo della ricerca è indagare a) il funzionamento del modello della *Sandbox* in ambiti come quello delle bonifiche, dell'energia e della trasformazione digitale delle imprese, le cui discipline normative, regolatorie e i procedurali sono eccessivamente limitative e impediscono l'innovazione tecnologica delle imprese e b) l'effettività e l'efficacia del sistema in termini di creazione di modelli improntati alla semplificazione regolatoria e amministrativa, riduzione dei costi e tempi di produzione e innovazione tecnologica.

KEY WORDS

Sandbox, sperimentazione, deregulation, finanza creativa, ciclo integrato dei rifiuti.

PROFILO AUTORE

Professore Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Trieste, Vice Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali – DiSPeS, Direttore del Master DMTS - Diritto e Management del Terzo Settore: sistemi di benessere sociale tra imprenditorialità, volontariato e sussidiarietà.

LA REGULATORY SANDBOX:

UN MODELLO ATTUALE MA ANCORA POCO ESPORATO

Per *Sandbox* si intende un'area recintata nella quale i bambini possono giocare e sperimentare. Tale concetto viene utilizzato nel mondo informatico per definire aree limitate di sperimentazione/applicazione nelle quali operano gli sviluppatori prima del lancio definitivo dei prodotti.

In ambito normativo, il termine ha assunto una rilevanza simile, seppur connessa ad aspetti di tutela giuridica e regolamentare (da qui l'attributo *Regulatory*). L'istituto si inserisce nel sistema dell'amministrazione della complessità e della necessità di semplificare e deburocratizzare settori il cui sviluppo è appunto, limitato dall'eccessiva pressione regolamentare e amministrativa. La piattaforma, infatti, permette a diversi soggetti selezionati di "sperimentare" prodotti e servizi innovativi, mantenendo un margine di tutela sull'utilizzatore finale dal limitato regime temporale. Finita la fase di sperimentazione si dovrà decidere se e come normare in maniera definitiva la fattispecie sperimentata, quale assetto amministrativo dare in termini di procedure, certificazioni, autorizzazioni previamente definite.

In sostanza, una *Sandbox* crea uno spazio favorevole e un contenuto dove gli operatori si sfidano e sperimentano innovazioni ai margini o anche al di fuori del quadro normativo esistente. La filosofia di questo modello può riassumersi nel motto "*Breaking The Rules To Build The Future*".

A livello internazionale il modello della *Sandbox* è promosso dalla UNSGA (*United Nations Secretary-General's Special Advocate for Inclusive Finance for Development*, <https://www.unsgsa.org/>) ed è presente in molti ordinamenti mondiali (ad es. Australia, Cina, Hong Kong, Kenya, Singapore, Regno Unito, Russia, Stati Uniti).

A livello di Unione europea il modello è già presente in Paesi come Germania, Paesi Bassi, Danimarca, Lituania e Polonia ed è promosso dalla Commissione e dall'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (Esma, <https://www.esma.europa.eu/>).

Il legislatore italiano è intervenuto in un settore specifico, quello dei servizi finanziari, con la legge 28 giugno 2019, n. 58. In quest'ambito l'istituto privilegia i nuovi intermediari rispetto a quelli tradizionali, perché permette alle neonate società non abilitate all'esercizio di attività coperte da riserva autorizzatoria di usufruire di una procedura di autorizzazione semplificata nei tempi, negli adempimenti e nei requisiti patrimoniali. Inoltre, essa è rivolta solo a chi presta servizi con modalità operative innovative.

Dal 2018 ARGO¹ viene promosso da Area Science Park su tutto il territorio nazionale con l'obiettivo di generare produttività e occupazione tramite l'interazione ricerca-industria. Nell'ambito del Sistema è stata individuata l'opportunità di costituire una *Sandbox dell'innovazione* per sperimentare nuove normative e procedure amministrative in grado di velocizzare lo sviluppo di promettenti programmi industriali che altresì non avrebbero modo di realizzarsi compiutamente.

Il primo obiettivo della ricerca è indagare il funzionamento del modello della *Sandbox* in ambiti le cui discipline normative, regolatorie e i procedurali sono eccessivamente limitative e impediscono l'innovazione tecnologica delle imprese. Per altro verso, quasi paradossalmente, le norme stesse impediscono all'ente pubblico di raggiungere un minimo livello di performance accettabile a supporto del settore privato (*c.d.* effetto gabbia).

Il secondo obiettivo è ricercare i modelli di *Sandboxes* attualmente presenti negli ordinamenti e studiarne le modalità di funzionamento con riferimento ai settori di cui si occupano.

¹ “ARGO è il nuovo sistema industriale basato sull'innovazione di processi e prodotti in grado di aumentare la produttività economica e generare nuovi posti di lavoro, attraverso l'interazione tra ricerca e industria. ARGO, strutturato sul modello *hub&spoke*, farà del Friuli Venezia Giulia un laboratorio di innovazione, qualificato e virtuoso; sperimentato in regione, sarà poi esportato su scala nazionale e internazionale.

ARGO è frutto di un protocollo d'intesa, siglato il primo marzo 2018, tra la Regione Friuli Venezia Giulia, il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (Miur) e il Ministero dello Sviluppo economico (Mise), che ha individuato in Area Science Park il soggetto coordinatore di tutte le attività complesse. L'accordo prevede, per un periodo di tre anni, risorse finanziarie pari a 8,8 milioni di euro.

ARGO punta a sviluppare quattro progetti complessi: la creazione a Trieste del Porto dell'Innovazione industriale, in stretta collaborazione con l'Autorità di sistema portuale del mare Adriatico Orientale e con l'operatore privato, leader della logistica portuale, *Samer&Co Shipping*; la nascita di una rete per la generazione di imprese ad alto tasso di innovazione; l'attivazione di una piattaforma (IP4FVG) a supporto della digitalizzazione delle imprese su scala regionale, in collaborazione con altre realtà attive sul territorio e con quattro nodi a specializzazione tematica (Amaro, Pordenone, Trieste e Udine); e, infine, la realizzazione di piattaforme scientifiche e tecnologiche aperte alle imprese che vogliono lavorare a progetti di innovazione” fonte <https://www.areasciencepark.it/chi-siamo/sistema-argo/>.

Il terzo obiettivo è indagare l'effettività e l'efficacia del sistema della *Sandbox* in termini di creazione di un nuovo modello improntato alla semplificazione regolatoria e amministrativa, alla riduzione dei costi e tempi di produzione, ed alla innovazione tecnologica e sviluppo economico in generale.

Infine, il quarto obiettivo è testare l'applicabilità dei modelli studiati su alcuni settori specifici scelti tra quello delle filiere economiche per la valorizzazione "circolare" dei rifiuti, delle bonifiche dei siti inquinati, della produzione e dispacciamento di energia e quello dei partenariati pubblici e privati nel settore della trasformazione digitale delle imprese.

Le ricadute attese sul territorio vengono ritenute importanti in quanto la ricerca si inserisce in un contesto operativo in cui il modello della *Sandbox* è tra gli strumenti attuativi principali che verranno posti in essere dal sistema ARGO mediante il suo Ente promotore Area Science Park nonché attraverso i suoi principali attori istituzionali (ossia la Regione Friuli Venezia Giulia, il Mur, il MiSE) e gli altri attori industriali.

GLI STEPS PROGRESSIVI DI SVILUPPO DELLO STUDIO SULLA REGULATORY SANDBOX

L'attività di ricerca si articola in varie fasi scandite temporaneamente con l'obiettivo finale di verificare la concreta applicabilità del *Regulatory Sandbox* nel sistema regionale integrato con sue estensioni a livello nazionale e transfrontaliero.

Il primo momento viene dedicato allo studio dei diversi modelli di *Regulatory Sandboxes*. Infatti, per quanto concerne i profili strutturali della ricerca questa parte dall'individuazione dei modelli di *Regulatory Sandboxes* attualmente operativi nello scenario internazionale e nazionale. Lo studio inizia con l'analisi delle iniziative proposte dalla Commissione Europea nel settore Fintech con il Piano d'azione per le tecnologie finanziarie per "fare in modo che l'Unione accolga la digitalizzazione del settore finanziario". In quest'ambito il *Regulatory Sandbox* è auspicato anche dall'*European Banking Authority* (EBA, <https://eba.europa.eu/>). Prima dell'Italia, Paesi come Danimarca, Lituania, Paesi Bassi, Polonia e Regno Unito hanno adottato il *Regulatory Sandbox* mentre la Norvegia, l'Austria, la Spagna e l'Ungheria stanno procedendo nella stessa direzione. L'obiettivo iniziale è pertanto studiare le specificità che ciascuno di questi ordinamenti ha apportato, selezionare una rosa di modelli ed elaborare soluzioni *cross borders*.

Il secondo momento consisterà nell'analisi del modello nazionale in ambito FinTech. È, infatti, recentemente stato emanato il regolamento di attuazione dell'art. 36 della legge n. 58/2019 (d.m. 100/2021 del Ministero dell'Economia e delle Finanze), che disciplina le condizioni e modalità di svolgimento di una sperimentazione relativa alle attività FinTech volta al perseguimento, mediante nuove tecnologie, dell'innovazione di servizi e prodotti nei settori finanziario, creditizio e assicurativo. Il Regolamento ha la funzione di delineare le caratteristiche della procedura di ammissione alla sperimentazione e stabilisce inoltre la conseguente ripartizione dei compiti e dei poteri tra le Autorità coinvolte. Nell'ambito della ricerca si analizza la disciplina istitutiva della *Sandbox* e le modalità operative con riferimento, in particolare, all'individuazione delle attività per le quali può essere richiesta la sperimentazione, ai requisiti soggettivi ed oggettivi, alle modalità di accesso e all'ambito operativo della sperimentazione, nonché alla disciplina della conclusione della fase di sperimentazione. In tal modo può essere creato un modello regolatore e procedimentale della *Sandbox* compatibile con la normativa nazionale corrente.

Il terzo momento nello sviluppo della ricerca è invece dedicato alla individuazione dei settori che potrebbero essere interessati dal modello della *Sandbox*. In particolare, lo studio mira ad elaborare i criteri di scelta dei settori potenzialmente interessati e l'ambito di estensione degli stessi anche in una prospettiva intersettoriale come, ad esempio, la finanza, la tecnologia e le assicurazioni oppure l'ambiente, il mercato e l'energia. L'assegnista analizzerà l'impatto della normativa e dei procedimenti amministrativi in essere sulla concreta operatività delle imprese e il peso dei vincoli amministrativi e normativi che ne condizionano l'attività. Alla fine di questa fase si potrà delineare così un settore su cui sperimentare la praticabilità del *Sandbox*.

Il quarto momento, che si può definire di sintesi, vedrà l'opportunità di tracciare un modello di *Sandbox* nell'ambito settoriale prescelto nel quale la/le autorità competenti a vigilare sul *Sandbox* e le imprese procedono parallelamente, ciascuna per i propri profili di competenza. In dettaglio saranno elaborate per le imprese (start-up o realtà strutturate) le soluzioni da sperimentare in deroga ai principi di neutralità tecnologica soggettiva (cioè stesse regole per tutti gli enti esercenti la medesima attività) e a quella oggettiva (cioè stesse regole a prescindere dalle modalità di esercizio dell'attività). Per le autorità di vigilanza saranno indicate le regole esistenti da disapplicare e quelle nuove da sperimentare.

Vista la necessità di raccolta di materiali e l'apertura di stampo comparato della ricerca, la ricerca viene svolta trascendendo i limiti del territorio regionale. Questo significa aprire lo studio alle esperienze di altre Regioni italiane ma anche, e soprattutto, svolgere approfondimenti presso enti di ricerca e Autorità in altri Paesi europei, in particolare presso l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) e l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA, https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eiopa_it) e, in particolare nell'ambito dell'European Forum for Innovation Facilitators (EFIF, <https://eba.europa.eu/financial-innovation-and-fintech/european-forum-for-innovation-facilitators>).

Come si anticipava, la ricerca si inserisce sinergicamente all'interno del Sistema ARGO, avviato inizialmente nel territorio del Friuli Venezia Giulia, ma che oggi opera su scala nazionale con il supporto di una cabina di indirizzo strategico a cui partecipano due ministeri e un'amministrazione regionale (ossia Mur, MiSE, Regione Friuli Venezia Giulia) e coinvolge operativamente altre amministrazioni ed enti locali. Il Sistema ARGO attraverso quattro pilastri operativi (denominati *asset*) agisce secondo una metodologia di tipo *hub&spoke* per raccordare strutture e operatori della ricerca e dell'industria nelle aree della digitalizzazione, delle piattaforme tecnologiche, della creazione d'impresa e dei nuovi modelli di sviluppo industriale ad alto valore aggiunto. In quest'ultima area di intervento si inserisce l'interesse di ARGO per creare un "recinto sicuro" che permetta di sperimentare nuove idee, nuovi servizi, nuovi modelli di business valorizzando il sistema delle eccellenze territoriali al fine di produrre concreti impatti a livello nazionale e internazionale. Finalità ultima dell'asset industriale di ARGO è quella di sviluppare e sperimentare nuovi modelli successivamente applicabili in vari contesti territoriali e quindi la creazione di una *Sandbox* dell'innovazione appare come una rilevante opportunità di disporre di un ulteriore strumento a garanzia del raggiungimento degli obiettivi progettuali a livello nazionale.

Allo stato attuale in ARGO sono già state individuate alcune aree normative che appaiono suscettibili di una sperimentazione che contribuisca alla definizione di efficaci modelli operativi. Proprio per questa ragione la ricerca risulta di particolare interesse quanto alle ricadute operative per il territorio e alla concreta applicabilità dei risultati raggiunti.