

INFRASTRUTTURE DIGITALI E PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO: LA LOCALIZZAZIONE DEI DATA CENTER TRA PUBBLICA UTILITA' E STRATEGICITA' DEGLI ASSET

Digital infrastructure and territorial planning: data centre siting between public utility and strategic asset status

GIUSEPPE LA ROSA - GIANLUIGI DELLE CAVE *

Abstract (It): Il contributo esamina la disciplina della localizzazione dei data center nell'ordinamento italiano, alla luce della crescente centralità dell'intelligenza artificiale nell'erogazione di servizi pubblici. Muovendo dall'assenza, nella legislazione statale, di un sistema di aree idonee omogeneo per le infrastrutture de qua - analogo a quello previsto per le fonti rinnovabili - l'indagine verifica se e a quali condizioni il data center possa essere qualificato come infrastruttura strategica e opera di pubblica utilità indifferibile e urgente. Attraverso il confronto critico con esperienze e strumenti simili nell'ordinamento, si vuol proporre con il presente scritto un criterio diverso per la normazione dei data center, funzionale anziché dimensionale, sollecitando l'introduzione di una disciplina nazionale delle aree idonee costruita secondo una logica ampia e abilitante, capace di conciliare la tutela ambientale e territoriale con la flessibilità operativa richiesta dagli operatori economici.

Abstract (En): The paper examines the siting discipline of datacentres under Italian law, in light of the growing centrality of artificial intelligence in the delivery of public services. Starting from the absence, within national legislation, of a system of suitable areas comparable to that established for renewable energy sources, the study assesses whether, and under what conditions, datacentres may be qualified as strategic infrastructures and as undeferrable and urgent public utility works. Through a critical comparison with other juridical instruments and experiences, the paper aims to propose a functional, rather than dimensional, qualifying criterion, and calls for a national discipline of suitable areas conceived along broad and enabling lines, capable of reconciling environmental and territorial protection with the operational flexibility required by economic operators.

Parole chiave: Data center - Aree idonee - Infrastrutture strategiche - Pubblica utilità - Governo del territorio - Intelligenza artificiale

Key words: Data centre - Suitable areas - Strategic infrastructure - Public utility - Land use planning - Artificial intelligence

SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva e metodologica. – 2. Il data center: nozione, tipologie e definizioni rilevanti. – 3. La rilevanza normativa del data center nel diritto dell'Unione europea. – 4. La normativa regionale e i primi interventi nel settore: il caso Lombardia. – 4.1. (segue) il caso Regione Puglia e i data center nella Regione Lazio. – 5. La normativa statale e il tentativo di sistematizzazione della materia. – 5.1. (segue) le disposizioni statali per i data center della P.A. – 6. Limiti e criticità della disciplina statale: i criteri localizzativi e il vuoto sulle aree idonee. – 6.1. (segue) la variante urbanistica nel modello FER e nel modello data center. – 6.2. (segue) una via "promettente": il modello delle infrastrutture di comunicazione e il principio di capillarità. – 6.3. (segue) verso il superamento della tipizzazione regionale? brevi considerazioni sulla competenza in materia di data center. – 7. Il data center quale opera di pubblica utilità: tra infrastrutturazione strategica e servizio pubblico. – 8. I distacchi programmati e la rilevanza dei data center funzionali. – 9. Conclusioni.

1. Premessa introduttiva e metodologica

L'intelligenza artificiale (IA) è, nel dibattito pubblico e in quello scientifico¹, sovente rappresentata come fenomeno immateriale: un insieme di algoritmi, modelli linguistici e sistemi decisionali che operano nello spazio dematerializzato del calcolo. Tale rappresentazione, tuttavia, tende a mettere in ombra la dimensione fisica su cui l'intero ecosistema digitale si regge: i *data center*, ossia le infrastrutture che ospitano *server*, sistemi di *storage* e apparati di raffreddamento necessari al funzionamento ininterrotto di ogni applicazione digitale, dal più elementare servizio di posta elettronica ai modelli di intelligenza artificiale generativa più avanzati².

Pur dietro, quindi, l'apparente immaterialità di servizi quali l'archiviazione su *cloud*, le comunicazioni elettroniche, le piattaforme di commercio digitale o i servizi sanitari digitalizzati, si cela un'infrastruttura fisica di straordinaria complessità e rilevanza strategica, sicché i *data center* possono essere descritti come l'ossatura tangibile - il substrato materiale per l'appunto - su cui poggia l'intera architettura dell'economia dell'informazione contemporanea³.

Dal punto di vista giuridico, tale ambivalenza si traduce in una marcata stratificazione regolatoria: ed infatti i *data center* si collocano, a un tempo, in molteplici categorie del diritto positivo - beni immobili soggetti alle regole urbanistico-edilizie, imprese di servizi sottoposte alla disciplina del mercato interno europeo, insediamenti produttivi interessati dalla normativa ambientale, soggetti che incidono sulla domanda energetica nazionale, e infrastrutture critiche destinatarie di specifici obblighi di sicurezza e protezione dei dati -, con la conseguenza che, ancora oggi, è particolarmente complesso

¹ * Sebbene il lavoro sia frutto di riflessioni e analisi congiunte degli Autori, i parr. §1., §2., §7., §8. e §9. sono da attribuire a Giuseppe La Rosa e i parr. §3., §4., §5. e §6. (*Professore associato di Diritto Amministrativo, Università Telematica San Raffaele Roma*) sono da attribuire a Gianluigi Delle Cave (*Dottore di ricerca in Diritto Amministrativo, Università Telematica San Raffaele Roma*).

Tra i contributi in argomento, si veda G. GALLONE, *Riserva di umanità e funzioni amministrative. Indagine sui limiti dell'automazione decisionale tra procedimento e processo*, Milano, 2023; G. CARULLO, *Decisione amministrativa e intelligenza artificiale*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2021, 431; A. BARONE, *Amministrazione del rischio e intelligenza artificiale*, in *European Review of Digital Administration & Law*, 2020, 39; L. TORCHIA, *Lo stato digitale*, Bologna, Il Mulino, 2023, *passim*; M.C. CAVALLARO, *Imputazione e responsabilità delle decisioni automatizzate*, in *European Review of Digital Administration & Law*, 2020, 69 ss.; A. CASSATELLA, *La discrezionalità amministrativa nell'età digitale*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 675 ss.; P. FORTE, *Diritto amministrativo e data Science. Appunti di intelligenza amministrativa artificiale (AAI)*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2020, 247; M.C. CAVALLARO, G. SMORTO, *Decisione pubblica e responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algoritmo*, in *Federalismi.it*, 2019, 1; sia consentito il rinvio anche a G. LA ROSA, *La prestazione sanitaria automatizzata, tra (nuovi) compiti e (vecchie) responsabilità*, in *Amministrativ@mente*, 2024, 3, 67 ss.; G. AVANZINI, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici. Predeterminazione, analisi predittiva e nuove forme di intelligibilità*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019; A.G. OROFINO, R.G. OROFINO, *L'automazione amministrativa: imputazione e responsabilità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, 1300 ss.; E. CARLONI, *Dalla legalità algoritmica alla legalità (dell'amministrazione) artificiale. Premesse ad uno studio*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2, 2024, 456; P. OTRANTO, *Riflessioni in tema di decisione amministrativa, intelligenza artificiale e legalità*, in *Federalismi.it*, 7, 2021, 189.

² Sul punto, G. DELLE CAVE, *A.I., Datacentres and their Environmental Impact: Juridical Thoughts and Scenarios on the Infrastructures Required for the Artificial Intelligence Development*, in *European Review of Digital Administration & Law*, 2025, 6, 155 ss., ove si evidenzia come la discussione giuridica sull'intelligenza artificiale richiede di superare la dimensione virtuale della tecnologia per concentrarsi sulla sua dimensione fisica.

³ Sul punto, cfr. anche le considerazioni di G. MARINO, O. CAPITELLI, *Infrastrutture digitali e governo del territorio: criticità e prospettive della normativa sui data center*, in *Urb. e app.*, 2026, 3, 338 ss., spec. 339, ove si osserva che i data center «rappresentano il substrato materiale su cui si fonda l'intera architettura dell'informazione globale, costituendo, di fatto, l'ossatura tangibile di servizi che, pur percepiti come immateriali poggiano su infrastrutture fisiche di straordinaria complessità e rilevanza strategica».

ricomporre in modo organico e compiuto la tensione tra le diverse logiche regolatorie (*i.e.* territoriale, economica, ambientale, energetica e securitaria) che su tali infrastrutture convergono. È precisamente in seno a questa tensione - e, in particolare, nel suo versante territoriale e ambientale⁴ - che si colloca l'interrogativo posto in apertura del presente contributo.

Lo scritto, infatti, muove da un quesito preciso, che si colloca all'incrocio tra diritto ambientale, governo del territorio e diritto dell'intelligenza artificiale⁵: se l'IA sta progressivamente diventando strumento di erogazione di servizi pubblici⁶ - come parrebbe confermare, sul piano nazionale, l'art. 14 della l. 23 settembre 2025, n. 132 ("Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale")⁷ -, allora i *data center* che rendono materialmente possibile tale erogazione devono considerarsi, sempre e comunque, infrastrutture strategiche? E se lo sono, ne consegue automaticamente la loro qualificazione come opere di pubblica utilità, indifferibili e urgenti, tali da giustificare - sul modello già collaudato per gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili (FER) - un titolo autorizzativo unico capace di costituire, ove occorra, variante allo strumento urbanistico comunale, garantendo un ampio sistema di aree idonee *ad hoc*?

Il quesito non è meramente teorico. Il legislatore nazionale, con l'art. 8 del d.l. 20 febbraio 2026, n. 21 (c.d. "Decreto Bollette"), convertito con modificazioni dalla l. 10 aprile 2026, n. 49, ha introdotto un procedimento autorizzativo unico per i centri di elaborazione dati che si ispira, nella sua architettura, al modello dell'autorizzazione unica per gli impianti FER di cui all'originario art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387. Tuttavia, a differenza di quanto avvenuto nel settore energetico - ove, sotto il profilo squisitamente realizzativo e operativo, si è previsto l'effetto di variante urbanistica automatica per gli impianti FER⁸ -, il legislatore ha lasciato del tutto priva di disciplina la questione, dirimente sul piano pratico, dei criteri di localizzazione dei *data center*: non esiste, ad oggi, un sistema nazionale di "aree idonee" analogo a quello introdotto dall'art. 20 del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 per gli impianti a fonti rinnovabili. Questo vuoto normativo ha indotto alcune Regioni - la Lombardia in testa, ma con significativi riscontri anche in Puglia, nel Lazio e in Piemonte - a colmare la lacuna con proprie discipline di dettaglio, fondate su criteri energetico-ambientali, di consumo di suolo e di tutela paesaggistica.

⁴ Sugli impatti ambientali di tali infrastrutture, J. VAN DEN HOVEN, *Ethics and the Governance of Artificial Intelligence and Data*, European Parliament, 2020, *passim*; L. FLORIDI, *The Green and the Blue: A New Political Ontology for a Mature Information Society*, in *Centre for Digital Ethics*, SSRN, 2021.

⁵ Sul rapporto tra I.A. e ambiente, G. SGUEO, *Punti di Vista sulla regolazione dei sistemi di intelligenza artificiale tra tutela della riservatezza e tutela dell'ambiente - La Commissione europea e il rischio inaccettabile*, in *Osservatorio sullo Stato Digitale*, Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione-IRPA, 2025.

⁶ Cfr. L. MARTUCCI, *Il fragile equilibrio tra l'intelligenza artificiale e la trasparenza nelle decisioni amministrative*, in *Amministrativ@mente*, 1, 2025, 444 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, M. PALADINO, *Decisione amministrativa e intelligenza artificiale*, in *Federalismi.it*, 4, 2025, 106 ss.; M. FRANCAVIGLIA, *L'intelligenza artificiale nell'attività amministrativa: principi e garanzia costituzionali nel passaggio dalla regola agendi alla regola algoritmica*, in *Federalismi.it*, 17, 2024, pp. 114 ss.; S. B. GRENCI, *Le applicazioni di Intelligenza artificiale a supporto dell'automazione del procedimento amministrativo*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 1, 2024, 218 ss.

⁷ L'art. 14 cit., al comma 1, espressamente prevede che le P.A. "utilizzano l'intelligenza artificiale allo scopo di incrementare l'efficienza della propria attività, di ridurre i tempi di definizione dei procedimenti e di aumentare la qualità e la quantità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese, assicurando agli interessati la conoscibilità del suo funzionamento e la tracciabilità del suo utilizzo"; ciò fermo restando il carattere strumentale e di supporto dell'IA rispetto alla decisione umana (ossia del "nel rispetto dell'autonomia e del potere decisionale della persona che resta l'unica responsabile dei provvedimenti e dei procedimenti in cui sia stata utilizzata l'intelligenza artificiale").

⁸ Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 31 marzo 2022, n. 2368; Id., sez. VI, 26 giugno 2013, n. 4167; Id., sez. V, 15 gennaio 2020, n. 377 che ha confermato l'effetto di variante automatica dell'autorizzazione unica ex art. 12 d.lgs. n. 387/2003.

La crescita quindi, di per sé fisiologica e per molti versi auspicabile in termini di competitività digitale del Paese⁹, pone quindi interrogativi crescenti con riferimento al governo del territorio (*rectius* alla zonizzazione del territorio) rispetto al fenomeno *data center*: il consumo energetico e idrico di tali strutture, il consumo di suolo connesso alla loro realizzazione e l'impatto sulle reti elettriche locali - fenomeno, quest'ultimo, aggravato dalla c.d. "saturazione virtuale" delle reti¹⁰, ossia la prenotazione di capacità di connessione non seguita da un effettivo utilizzo - costituiscono sì fattori rilevanti che, però, rendono ancor più necessaria una regolamentazione ponderata dei criteri localizzativi dei *data center*, oltre ad una più efficiente (e chiara) perimetrazione dell'etichetta giuridica di "infrastruttura strategica".

Al fine di indagare detti aspetti, sotto il profilo metodologico, lo scritto muoverà, adunque, da un'analisi sistematica delle fonti disponibili - vale a dire, in principalità, la normativa europea [Regolamento delegato (UE) 2024/1364 e direttiva (UE) 2023/1791], la normativa statale [d.l. n. 21/2026 e il disegno di legge delega recante la disciplina organica dei centri di elaborazione dati] e la normativa regionale [con particolare riguardo alla l.r. Lombardia 03 giugno 2026, n. 11] - per poi procedere a un raffronto sistematico, condotto sul piano sia della *ratio legis* sia della giurisprudenza costituzionale e amministrativa, con il paradigma regolatorio delle fonti energetiche rinnovabili, che costituisce, nell'ordinamento italiano, l'unico precedente strutturato di disciplina autorizzatoria unificata per infrastrutture energivore a rilevante impatto territoriale.

Dopo una breve ricostruzione sulla nozione e sulle tipologie di *data center* rilevanti, quindi, si darà conto, dapprima, della stratificazione regionale della materia, con particolare riguardo a Lombardia, Puglia, Lazio e Piemonte, per poi analizzare il (primo) tentativo di sistematizzazione statale, tra decretazione d'urgenza e legge delega, individuandone le criticità, segnatamente in punto di criteri localizzativi. Si affronterà quindi il nodo concettuale della qualificazione del *data center* come opera pubblica, alla luce dell'inscindibile nesso con l'IA quale strumento di erogazione di servizi, per poi procedere con una disamina congiunta con il modello delle fonti rinnovabili, in particolare sotto il profilo della zonizzazione regionale. Il presente contributo chioserà, quindi, con alcune proposte *de iure condendo* al fine di rendere la disciplina dei *data center* idealmente conforme alle percepite esigenze di sviluppo del settore, e ciò sia se si guardi a dette infrastrutture con lo sguardo pubblicistico sia se si approcci all'argomento dalla prospettiva dell'O.E.

2. Il *data center*: nozione, tipologie e definizioni rilevanti

Prima di affrontare il tema urbanistico, occorre chiarire cosa debba intendersi, sul piano giuridico, per *data center*, posto che l'ordinamento italiano non dispone, allo stato, di una definizione unitaria di rango primario. La prima definizione normativa espressa si rinviene nell'ordinamento eurounitario, in specie all'art. 2 del Regolamento delegato (UE) 2024/1364 della Commissione, del 14 marzo 2024, adottato in attuazione della direttiva (UE) 2023/1791 sull'efficienza energetica¹¹. Tale disposizione individua tre distinte tipologie operative: il "centro dati aziendale" ("*enterprise data centre*"), gestito da

⁹ Secondo l'Osservatorio Data Center del Politecnico di Milano (*Dal rumore al valore: l'Italia come nuovo Data Center Hub europeo*, gennaio 2026), nel triennio 2023-2025 sono stati investiti in Italia 7,1 miliardi di euro nel settore, e per il periodo 2026-2028 si stimano ulteriori 25,4 miliardi di euro legati a 83 nuovi progetti annunciati da 30 aziende, il 72% dei quali riconducibile a nuovi operatori internazionali non ancora attivi in Italia. La Regione Lombardia, in particolare, guida il mercato nazionale con oltre 400 MW di potenza installata, con l'obiettivo dichiarato di superare 1 GW entro il 2028, mentre a livello europeo l'area c.d. "FLAPD" (Francoforte, Londra, Amsterdam, Parigi, Dublino) ha raccolto, tra il 2023 e il 2025, 29,5 miliardi di euro di investimenti, con proiezioni che superano i 110 miliardi entro il 2028.

¹⁰ Sul fenomeno della saturazione virtuale delle reti elettriche, si veda il preambolo del d.l. n. 21/2026, che ne riconosce espressamente la "straordinaria necessità e urgenza" quale ragione giustificatrice dell'intervento normativo generale di che trattasi.

¹¹ Regolamento delegato (UE) 2024/1364 della Commissione, del 14 marzo 2024, che integra la direttiva (UE) 2023/1791 del Parlamento europeo e del Consiglio istituendo un sistema comune dell'Unione per classificare la sostenibilità dei centri dati.

un'azienda il cui unico scopo è soddisfare le proprie esigenze informatiche; il "centro dati in colocation" ("*colocation data centre*"), in cui uno o più clienti installano e gestiscono le proprie reti, server e apparecchiature di archiviazione; e il "centro dati in co-hosting" ("*co-hosting data centre*"), in cui il gestore fornisce come servizio sia le apparecchiature informatiche sia l'infrastruttura di sostegno nell'edificio¹².

Il legislatore europeo, quindi, non ha introdotto una definizione unitaria e astratta di "centro dati" quale categoria regolatoria autonoma sotto il profilo economico, industriale, energetico o urbanistico, ma ne ha tipizzato, per la prima volta, tre specie operative rilevanti ai fini della normativa sull'efficienza energetica. Il Regolamento delegato, oggetto peraltro di revisione¹³, rappresenta - in questa prospettiva - il punto di arrivo di un processo di emersione graduale della rilevanza dei centri di elaborazione dati nelle politiche digitali dell'Unione, che ha visto tappa significativa nella direttiva (UE) 2023/1791 ("*Energy Efficiency Directive*"), il cui art. 12 ha imposto, per la prima volta, obblighi diretti di trasparenza informativa ai gestori di *data center* con potenza installata pari ad almeno 500 kW.

Muovendo alla prospettiva nazionale, l'art. 8, comma 1, del d.l. n. 21/2026 circoscrive il proprio ambito applicativo proprio ai centri dati di cui all'art. 2, nn. 1, 2 e 3, del Regolamento delegato (UE) 2024/1364, elevando così la classificazione europea *supra* a parametro definitorio operativo per il procedimento autorizzativo unico. Una definizione più ampia, di matrice funzionale e non tipologica, si rinviene invece nell'art. 2 del disegno di legge delega recante "Delega al Governo per la disciplina, la realizzazione e lo sviluppo dei centri di elaborazione dati" (già proposta unificata C. 1928-2083-2091-2152-2194, approvata dalla Camera il 24 febbraio 2026 e trasmessa al Senato come A.S. n. 1821), che definisce il centro di elaborazione dati come "il complesso costituito dalla struttura fisica e dall'infrastruttura tecnologica per la progettazione, la produzione, lo sviluppo e l'implementazione di applicazioni e di servizi informatici nonché per l'archiviazione, l'elaborazione, il trattamento e la gestione dei dati associati a tali applicazioni e servizi"¹⁴. A differenza della nozione europea, imperniata su tre tipologie tassative, tale definizione - ripresa, peraltro, quasi letteralmente dall'art. 1, comma 2, della l.r. Lombardia n. 11/2026 - è incentrata sulla dimensione funzionale, piuttosto che fisica, del centro dati, offrendo un perimetro concettuale decisamente più ampio.

Ora, accanto alla classificazione tipologica europea, la prassi regolatoria - segnatamente quella regionale - ha elaborato una classificazione dimensionale dei *data center* parallela e divergente rispetto a quella appena enucleata, distinguendo tra: (i) "*hyperscale*", ossia strutture di grandi dimensioni con fabbisogno energetico superiore a 100 MW, gestite generalmente da operatori *cloud* di primo livello; (ii) "*colocation*", vale a dire strutture di medie dimensioni con fabbisogno superiore a 5 MW; (iii) "*edge*", costituenti strutture di dimensioni ridotte, spesso containerizzate, con fabbisogno inferiore a 1

¹² Art. 2 Reg. cit. a mente del quale detti *data center* sono "centri dati in cui uno o più clienti hanno accesso alla rete o alle reti, ai server e alle apparecchiature di archiviazione di cui si avvalgono per i propri servizi e applicazioni, e in cui il gestore del centro dati fornisce come servizio sia le apparecchiature informatiche che l'infrastruttura di sostegno nell'edificio".

¹³ Si segnala, infatti, che la Commissione europea ha pubblicato il 26 marzo 2026 la proposta intitolata "*Energy efficiency - rating scheme for data centres in Europe*", con cui propone modifiche al Regolamento Delegato (UE) 2024/1364. Le modifiche mirano a disciplinare il rilascio di etichette elettroniche e a definire i criteri per utilizzare le informazioni registrate nella banca dati europea ai fini dell'attribuzione del *rating* ai *data center*. Dette infrastrutture, quindi, saranno classificate mediante etichette elettroniche generate automaticamente dalla banca dati europea entro il 15 agosto 2027, e successivamente con cadenza annuale. Le informazioni riportate sull'etichetta includeranno: (i) una ripartizione del consumo di energia rinnovabile secondo gli indicatori di performance indicati nell'Allegato II.1 del Regolamento Delegato (UE) 2024/1364, tra cui il consumo totale di energia elettrica rinnovabile comprovato da garanzie di origine ("*GO*") e il consumo totale di energia elettrica rinnovabile nell'ambito di *power purchase agreements* ("*PPA*"); (ii) gli indici di *Power Usage Effectiveness* ("*PUE*") e *Water Usage Effectiveness* ("*WUE*"), con le relative bande di rating indicate nell'Allegato I della bozza.

¹⁴ Disegno di legge n. 1821, art. 2, approvato dalla Camera dei deputati il 24 febbraio 2026 con 243 voti favorevoli e nessun voto contrario, trasmesso al Senato il 26 febbraio 2026.

MW, collocate in prossimità degli utenti finali; (iv) “HPC” (“*High Performance Computing*”), ossia strutture dedicate a calcolo intensivo per applicazioni scientifiche e di IA; (v) “*crypto-mining*” puro, impianti a elevato fabbisogno energetico ma gestiti con risorse limitate¹⁵.

Classificazione dimensionale, quest’ultima, non priva di conseguenze giuridiche. Ed infatti l’inserimento di un *data center* in una delle categorie sopra indicate incide sul regime di responsabilità, sugli obblighi di sicurezza, sulla disciplina contrattuale e sulla soggezione ai controlli delle autorità di vigilanza, e - come si vedrà *infra* - costituisce, di fatto, l’unico canone sinora impiegato dal legislatore, statale e regionale, per modulare il regime autorizzatorio e la destinazione urbanistica, in assenza cioè di qualunque criterio propriamente localizzativo.

Sul piano della qualificazione urbanistico-edilizia, in assenza di una categoria funzionale dedicata nel d.P.R. 06 giugno 2001, n. 380, i *data center* vengono generalmente ricondotti - in via interpretativa - alla categoria “produttiva e direzionale” di cui all’art. 23 *ter*, comma 1, lett. b), del Testo Unico Edilizia, stante l’assenza di apertura al pubblico e di finalità di commercializzazione di beni¹⁶. Analoghe incertezze si registrano sul piano catastale, non esistendo una categoria catastale dedicata, con conseguente inserimento delle infrastrutture cit. nelle categorie D/1, D/7 o, talvolta, D/8, e sul piano del calcolo della superficie lorda, stante la difficoltà di qualificare come “volume tecnico” escludibile dal computo gli spazi destinati a *server rack*, unità di raffreddamento e gruppi di continuità¹⁷. Tali incertezze definitorie, pur non costituendo l’oggetto primario della presente indagine, ne rappresentano però l’indispensabile premessa: è infatti proprio l’assenza di una qualificazione urbanistica univoca e nazionalmente uniforme a rendere particolarmente problematico il tema, oggetto dei paragrafi che seguono, dei criteri di localizzazione dei *data center*¹⁸.

3. La rilevanza normativa del *data center* nel diritto dell’Unione europea

Il percorso che ha condotto all’attuale disciplina eurounitaria merita, *a latere*, una ricostruzione più puntuale, poiché consente di comprendere la ragione per cui il diritto dell’Unione, pur avendo progressivamente riconosciuto la centralità dei *data center*, non ha mai elaborato - a differenza di quanto avvenuto per le rinnovabili - un principio di promozione della loro diffusione territoriale. La prima tappa di tale percorso è rappresentata dalla Comunicazione della Commissione del 19 febbraio 2020, “Plasmare il futuro digitale dell’Europa”, che ha collocato al centro della strategia digitale europea la questione della resilienza dell’infrastruttura di dati quale presupposto della sovranità tecnologica

¹⁵ Cfr. Regione Lombardia, d.g.r. 24 giugno 2024, n. XII/2629, “Linee guida per la realizzazione in Lombardia delle infrastrutture fisiche in cui vengono localizzate apparecchiature e servizi di gestione delle risorse informatiche - Data Center”, punto 1.

¹⁶ Sul tema, si vedano anche T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 19 giugno 2025, n. 270 e T.A.R. Lazio, Roma, sez. II *quater*, 07 marzo 2024, n. 4608.

¹⁷ Sulla nozione di volume tecnico elaborata dalla giurisprudenza amministrativa, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 16 agosto 2024, n. 7149, che qualifica come tecnico il volume «non impiegabile né adattabile ad uso abitativo e comunque privo di qualsivoglia autonomia funzionale [...] perché strettamente necessario per contenere gli impianti tecnologici serventi una costruzione principale».

¹⁸ Un ulteriore profilo definitorio, rilevante ai fini fiscali e statistici più che strettamente urbanistici ma comunque sintomatico della difficoltà di inquadramento della materia, riguarda la classificazione ATECO delle attività di costruzione e gestione dei *data center*, attualmente ricondotte al codice 63.10 (elaborazione dei dati, *hosting* e attività connesse), categoria che non risulta eleggibile per gli incentivi riservati alle imprese energivore “a rischio di delocalizzazione” ai sensi del d.l. 29 settembre 2023, n. 131 e del d.m. MASE n. 61/2024. Il disegno di legge delega n. 1821, all’art. 3, comma 1, lett. b), prevede l’istituzione di un codice ATECO *ad hoc* dedicato alla costruzione, ampliamento o gestione di centri di elaborazione dati, così superando l’attuale assimilazione ad attività immobiliari o manifatturiere, che ha sinora generato distorsioni applicative sia sul piano fiscale sia su quello, di maggiore interesse per il presente contributo, della qualificazione funzionale dell’attività ai fini urbanistici.

europea, senza però ancora qualificare il *data center* come categoria giuridica autonoma¹⁹. Tale impostazione è stata sviluppata dalla Comunicazione del 09 marzo 2021, “Bussola per il digitale 2030”, che ha collegato il perseguimento dell’autonomia strategica europea al rafforzamento di *cloud*, infrastrutture di dati e *supercomputer*.

Successivamente, tracce normative in argomento si registrano nella direttiva (UE) 2022/2555 (c.d. “NIS 2”)²⁰, che ha qualificato, tra gli altri, i fornitori di servizi *data center* come soggetti “essenziali”, tenuti ad adottare misure tecniche e organizzative per la gestione dei rischi di sicurezza informatica (analisi dei rischi, gestione degli incidenti, continuità operativa e *disaster recovery*, sicurezza della catena di approvvigionamento)²¹, e nella direttiva (UE) 2022/2557 sulla resilienza dei soggetti critici (c.d. “CER”), che ha incluso l’infrastruttura digitale - con riferimento ai fornitori di servizi di *cloud computing* e ai *provider* di servizi di *data center*²² - tra i settori espressamente coperti dalla disciplina sulla resilienza delle infrastrutture critiche²³. Si consideri, da tale angolo visuale, che la direttiva *de qua* definisce, all’art. 2, “infrastruttura critica” qualsiasi “elemento, impianto, attrezzatura, rete o sistema o parte di un elemento, di un impianto, di un’attrezzatura, di una rete o di un sistema, necessari per la fornitura di un servizio essenziale” ove per “servizio essenziale” (nel quale si ritiene ricadere *tout court* il *data center* ai sensi della direttiva cit., in quanto parte del settore “infrastruttura digitale”) si intende un servizio “fondamentale per il mantenimento di funzioni vitali della società, di attività economiche, della salute e della sicurezza pubbliche o dell’ambiente”²⁴. Ancora, sotto il profilo della rilevanza energetico-ambientale, pare opportuno, poi, richiamare nuovamente la direttiva (UE) 2023/1791 (*Energy Efficiency Directive*), il cui art. 12, come detto, ha imposto, per la prima volta, obblighi diretti di trasparenza informativa (dati su consumo energetico, potenza utilizzata, parametri di temperatura, uso di calore di scarto, acqua e fonti rinnovabili) ai gestori di *data center* con potenza installata pari o superiore a 500 kW²⁵.

È importante evidenziare, da subito, come nessuna delle fonti qui richiamate, per quanto progressivamente più incisive sotto il profilo della sicurezza e della trasparenza energetica, abbia mai però introdotto un principio vero e proprio di “promozione” della realizzazione dei *data center* (analogo

¹⁹ Si consideri che il *Climate Delegated Act* della Tassonomia UE (Regolamento Delegato UE 2021/2139) classifica le attività di *data storage* come economicamente sostenibili se rispettano criteri tecnici di *screening* basati sull’*European Code of Conduct for Energy Efficiency in Data Centres* (v. 2024 *best practice guidelines*, con specifiche su UPS modulari ad alta efficienza, sistemi di raffreddamento, gestione termica).

²⁰ La direttiva è stata recepita nell’ordinamento italiano con il d.lgs. 04 settembre 2024, n. 138, che ha attribuito all’Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN) il ruolo di autorità nazionale competente.

²¹ Ai sensi dell’art. 6 della direttiva cit. il “servizio di *data center*” è quel “servizio che comprende strutture, o gruppi di strutture, dedicate a ospitare, interconnettere e far funzionare in modo centralizzato apparecchiature informatiche e di rete che forniscono servizi di conservazione, elaborazione e trasporto di dati insieme a tutti gli impianti e le infrastrutture per la distribuzione dell’energia e il controllo ambientale”.

²² Rientrano nel settore “infrastruttura digitale”, ai sensi dell’Allegato alla direttiva in esame, i “fornitori di servizi di *data center* quali definiti all’articolo 6, punto 31), della direttiva (UE) 2022/2555”.

²³ Si legge nel considerando n. 5 di tale direttiva che “le crescenti interdipendenze tra infrastruttura e settori sono il risultato di una rete di fornitura di servizi sempre più transfrontaliera e interconnessa, che utilizza infrastrutture essenziali in tutta l’Unione nei settori dell’energia, dei trasporti, bancario, delle acque potabili, delle acque reflue, della produzione, trasformazione e distribuzione di alimenti, della sanità, dello spazio, delle infrastrutture dei mercati finanziari e delle infrastrutture digitali, e di determinati aspetti della pubblica amministrazione”.

²⁴ Ciò al netto dell’art. 8 della direttiva CER rubricato “Soggetti critici del settore bancario, delle infrastrutture dei mercati finanziari e delle infrastrutture digitali”, ove si prevede che “gli Stati membri provvedono affinché l’articolo 11 e i capi III, IV e VI non si applichino ai soggetti critici che hanno individuato nei settori di cui ai punti 3, 4 e 8 della tabella di cui all’allegato. Gli Stati membri possono adottare o mantenere in vigore disposizioni di diritto interno atte a conseguire un livello di resilienza più elevato per tali soggetti critici, a condizione che dette disposizioni siano coerenti con il diritto dell’Unione applicabile”.

²⁵ Recepita nell’ordinamento nazionale con d.l. 29 settembre 2023, n. 131, convertito con modificazioni dalla l. 27 novembre 2023, n. 169 (art. 16).

al noto principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili sancito, sin dalla direttiva 2001/77/CE, in materia energetica). Il diritto eurolunitario, in buona sostanza, ha inquadrato i *data center* - pur delineando sfumature proprie del “servizio essenziale” (nella definizione di cui alla direttiva CER) - prevalentemente come fattore di rischio da mitigare, in particolare sotto il profilo della sicurezza cibernetica, dei consumi energetici e idrici, dell’impatto ambientale; non già, quindi, direttamente come bene da massimizzare sul territorio unionale.

Il quadro normativo sin qui ricostruito deve essere, poi, completato con il richiamo alle altre componenti della strategia europea per i dati, che pur non definendo direttamente la nozione di *data center*, ne presuppongono di fatto l’esistenza quale infrastruttura di supporto necessaria. Il Regolamento (UE) 2023/2854 (c.d. “*Data Act*”) disciplina l’accesso e la condivisione dei dati generati dall’uso di prodotti connessi e servizi correlati, e si applica, tra l’altro, ai fornitori di servizi di elaborazione dei dati, imponendo obblighi di interoperabilità e di facilitazione del passaggio (*switching*) tra fornitori di servizi *cloud*, con l’obiettivo di prevenire fenomeni di *lock-in* tecnologico²⁶. Si pensi, ancora in materia di dati, al “*Data Governance Act*”, adottato con Regolamento (UE) 2022/868 e che mira a promuovere la disponibilità, la condivisione e il riutilizzo dei dati nell’Unione, oltre al Regolamento (UE) 2022/2065 sul mercato unico dei servizi digitali (“*Digital Services Act*”) che, pur concentrandosi sugli obblighi dei prestatori di servizi intermediari, si fonda sul presupposto implicito di un’economia digitale il cui funzionamento dipende da infrastrutture di *server* e *data center*. Da ultimo, il Regolamento (UE) 2024/1689 (“*AI Act*”)²⁷, che, come noto, stabilisce regole armonizzate per l’uso della IA sul territorio eurolunitario, fornendo un quadro unificato di norme applicabili a tutti i sistemi di intelligenza artificiale immessi sul mercato dell’Unione²⁸. Con riferimento al tema infrastrutturale, l’*AI Act* nulla prescrive o prevede con specifico riferimento ai *data center*. Si legge nel Regolamento cit. (considerando n. 55), con riferimento alle “infrastrutture critiche digitali di cui all’allegato, punto 8, della direttiva (UE) 2022/2557” (in cui, come *supra* riportato, rientrano anche i fornitori di servizi di *data center*), che “è opportuno classificare come ad alto rischio i sistemi di IA destinati a essere utilizzati come componenti di sicurezza ai fini della gestione e del funzionamento delle infrastrutture digitali critiche, del traffico stradale nonché della fornitura di acqua, gas, riscaldamento ed elettricità, in quanto un loro guasto o malfunzionamento può mettere a rischio la vita e la salute di un grande numero di persone e provocare perturbazioni significative del normale svolgimento delle attività sociali ed economiche. I componenti di sicurezza delle infrastrutture critiche, comprese le infrastrutture digitali critiche, sono sistemi utilizzati

²⁶ Sul punto, è doveroso altresì il richiamo al *Cloud Cybersecurity Certification Scheme* (EUCS) elaborato dall’ENISA ai sensi del Regolamento (UE) 2021/887, istitutivo dell’*European Cybersecurity Certification Framework* (ECCF).

²⁷ Per una analisi del Regolamento cit., E. CIRONE, *L’AI Act e l’obiettivo (mancato?) di promuovere uno standard globale per la tutela dei diritti fondamentali*, in *Quaderni AISDUE*, 2, 2024, 2 ss.; A. ALAIMO, *Il Regolamento sull’Intelligenza Artificiale: dalla proposta della Commissione al testo approvato dal Parlamento. Ha ancora senso il pensiero pessimistico?*, in *Federalismi.it*, 25, 2023, 133 ss.; F. M. MANCIOPPI, *La regolamentazione dell’intelligenza artificiale come opzione per la salvaguardia dei valori fondamentali dell’UE*, in *Federalismi.it*, 7, 2024, 119-120.

²⁸ Si consideri che il considerando n. 4 del Regolamento in esame chiarisce, da subito, in apertura come “l’IA consiste in una famiglia di tecnologie in rapida evoluzione che contribuisce al conseguimento di un’ampia gamma di benefici a livello economico, ambientale e sociale nell’intero spettro delle attività industriali e sociali. L’uso dell’IA, garantendo un miglioramento delle previsioni, l’ottimizzazione delle operazioni e dell’assegnazione delle risorse e la personalizzazione delle soluzioni digitali disponibili per i singoli e le organizzazioni, può fornire vantaggi competitivi fondamentali alle imprese e condurre a risultati vantaggiosi sul piano sociale e ambientale, ad esempio in materia di assistenza sanitaria, agricoltura, sicurezza alimentare, istruzione e formazione, media, sport, cultura, gestione delle infrastrutture, energia, trasporti e logistica, servizi pubblici, sicurezza, giustizia, efficienza dal punto di vista energetico e delle risorse, monitoraggio ambientale, conservazione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, mitigazione dei cambiamenti climatici e adattamento ad essi”.

per proteggere direttamente l'integrità fisica delle infrastrutture critiche ovvero la salute e la sicurezza delle persone e dei beni ma che non sono necessari per il funzionamento del sistema".

Ebbene, il coordinamento tra le diverse fonti richiamate - NIS2, CER, *Data Act*, DGA, DSA, *Energy Efficiency Directive* e, da ultimo, *AI Act* - conferma come il diritto dell'Unione abbia costruito, negli ultimi anni, una disciplina progressivamente più fitta del fenomeno *data center* sotto il profilo della sicurezza, della concorrenza e dell'efficienza energetica, senza tuttavia mai affrontare direttamente - se non per il tramite indiretto, laddove comunque la normativa eurounitaria si pone lo scrupolo di qualificare l'attività del *data center* quale servizio essenziale e comunque di classificarlo tra le "infrastrutture critiche" - il tema, qui di specifica trattazione, dello sviluppo e della localizzazione territoriale e del suo bilanciamento con la pianificazione urbanistica degli Stati membri (nemmeno in punto di principio).

Diverso angolo visuale adotta, invece, il *Cloud and AI Development Act* ("CAIDA"), atteso entro la metà del 2026, che, stando alla *regulation proposal* pubblicata, costituirà il principale strumento legislativo a sostegno della capacità *data center* europea. Il CAIDA opera su quattro assi fondamentali: (i) identificazione di siti idonei; (ii) la semplificazione delle procedure autorizzative per progetti che soddisfino criteri di sostenibilità e innovazione; (iii) la promozione di efficienza energetica, sistemi di raffreddamento innovativi e integrazione dei *data center* nel sistema energetico; (iv) rafforzamento della sovranità *cloud* europea. In particolare, per quanto qui di immediato interesse, con riferimento alla identificazione di siti idonei, la proposta di Regolamento individua delle "acceleration zones" da meglio definire, però, in seno agli Stati membri²⁹ (art. 10 della proposta CAIDA³⁰). Per dette aree, l'art. 11, comma 2, della proposta *de qua* prevede che "*Member States shall ensure that the allocation and use of resources within acceleration zones takes place on fair, reasonable and non-discriminatory terms and does not give rise to speculative reservation or foreclosure practices capable of impeding effective competition or the effective development or use of those zones*".

4. La normativa regionale e i primi interventi nel settore: il caso Lombardia

²⁹ Il considerando n. 38 della proposta di Regolamento così recita: "*the designation of such zones should help address the Union capacity gap and increase the Union's competitiveness, autonomy and technological resilience, while ensuring compliance with applicable Union law, including requirements relating to energy efficiency and environmental protection. Sufficient and timely energy supply to the acceleration zones constitutes a fundamental enabling condition for their effective deployment and for the development of data centre capacity across the Union. Reliable and accurate information on future energy demand contributes to cost-effective grid development. Member States should therefore prepare an analysis for each acceleration zone, identifying its current and future energy needs. Such analysis should serve the purpose of providing information for the national grid planning thereby contributing to purposeful anticipatory grid investments and faster energy connections for the acceleration zone. When defining the scope, Member States should take into account the availability of relevant transport and network infrastructure. The results of these assessments should be reflected in national network development plans to adequately capture future points of energy demand in upcoming grid planning*".

³⁰ In particolare, l'art. 10, comma 1, CAIDA, prevede che, per l'individuazione delle zone di accelerazione, "*Member States shall consider the following aspects when designating acceleration zones: (a) the location and dimension of the site or area, and the minimum and maximum size of the facilities that could be built on that site or area; (b) the available and future power grid capacity and the possibility and conditions for on-site storage and clean energy generation; (c) the available and future network connectivity capacity; (d) the capacity of the zone to support the phasing out of legacy copper networks; (e) the available and future facilities that can reuse data centre waste heat; (f) all the measures taken to accelerate the granting of the necessary permits for constructing and operating data centres within the given zone; (g) the preference for reusing brownfield sites over using greenfield sites; (h) the ability of the site or area to function sustainably, particularly as regards preventing or minimising environmental impacts and supporting the reduction of carbon emissions and its climate resilience*".

In assenza di una disciplina statale organica - colmata solo parzialmente, come si dirà *infra*, dal d.l. n. 21/2026 - alcune Regioni si sono mosse in anticipo rispetto al legislatore nazionale, adottando atti di indirizzo o vere e proprie leggi regionali volte a fornire un primo inquadramento della “materia” *data center* in Italia. Si tratta di un fenomeno di supplenza regionale non dissimile, nella sua dinamica, da quanto già accaduto in altri settori ad alta intensità tecnologica e regolatoria, ove le istituzioni si sono trovate a intervenire in una fase successiva rispetto all'emersione dei fenomeni regolati, inseguendo più che orientando le trasformazioni infrastrutturali in atto.

La Regione Lombardia, che rappresenta il principale polo nazionale di attrazione degli investimenti nel settore³¹, ha inaugurato la stagione regolatoria dei *data center* con d.g.r. 24 giugno 2024, n. XII/2629 recante le (prime) “Linee guida per la realizzazione in Lombardia delle infrastrutture fisiche in cui vengono localizzate apparecchiature e servizi di gestione delle risorse informatiche - Data Center”. Per quanto qui di precipuo interesse³², le Linee guida, oltre a introdurre la classificazione dimensionale richiamata *supra*, hanno chiarito - risolvendo, o quantomeno tentando di risolvere, una delle principali, prime, incertezze applicative urbanistiche - che i *data center* sono urbanisticamente compatibili con le destinazioni d'uso “produttiva” e “direzionale”, individuando, quali criteri di valutazione della idoneità localizzativa (rimessi ai Comuni), la presenza di infrastrutture energetiche adeguate e disponibilità di energia a basso costo (FER), con priorità per siti dismessi o aree da rigenerare³³, il rischio ambientale, la qualità paesaggistica, gli impatti sulle reti ecologiche e verdi a finalità fruitiva e la presenza di infrastrutture di supporto (strade, TPL, acquedotti, fognature ecc.).

Il percorso lombardo è sfociato, con la l.r. 3 giugno 2026, n. 11 (“Disposizioni in materia di insediamento di centri dati”) - pubblicata sul B.U.R.L. n. 23 del 05 giugno 2026 e allineata alle disposizioni di massima di cui al d.l. n. 21/2026 (cfr. *infra*) - nel primo vero e proprio “codice regionale” organico sui *data center*. La legge regionale persegue, in particolare, tre finalità, espressamente dichiarate all'art. 1: sostenere la crescita del sistema produttivo digitale, promuovere lo sviluppo sostenibile del territorio e la tutela ambientale³⁴, e garantire l'efficienza energetica dei centri dati, assicurando altresì che l'insediamento avvenga in coerenza con la “capacità delle reti infrastrutturali”.

L'art. 2 della l.r. n. 11/2026 individua, poi, quattro “priorità insediative ed energetico-ambientali” per la realizzazione dei centri dati e in specie: (i) insediamento nelle aree individuate dai Comuni come ambiti nei quali avviare processi di rigenerazione urbana e territoriale, ai sensi dell'art. 8, comma 2, lettera e *quinquies*), o art. 8 *bis* della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (“Legge per il governo del territorio” lombardo), nelle aree dismesse, ivi comprese aree di cave e miniere dismesse o non più attive, contaminate, ivi compresi i siti orfani, degradate, inutilizzate e sottoutilizzate, come individuate dai Comuni nonché nelle aree potenzialmente contaminate individuate ai sensi della normativa vigente,

³¹ Con 67 centri dati attivi censiti a fine 2024 secondo i dati riportati dall'Associazione Italiana Data Center.

³² Non è oggetto di disamina in questa sede il ventaglio di titoli autorizzativi previsti dalle Linee Guida cit. Per completezza, si segnala però che, all'art. 3), si prescrive quanto segue: “ove la potenza termica nominale dei gruppi di emergenza sia superiore a 50 MW si ricade in attività soggetta ad AIA tale per cui è necessario che il proponente acquisisca preventivamente il provvedimento di esclusione da VIA o, in caso di potenza complessiva superiore a 150 MW, il provvedimento di compatibilità ambientale, prioritariamente rispetto al rilascio dell'AIA e di ogni altra autorizzazione”. Inoltre, “nella pianificazione comunale, per i *data center* di medie e grandi dimensioni va verificato se l'intervento rientri nell'ambito di applicazione della VAS di cui alla vigente normativa statale”.

³³ Oltre alle aree *brownfield*, aree a bassa densità di impianti, aree dove realizzare economie di sistema, aree climaticamente idonee, impianti ecosistemici (teleriscaldamento, CER ecc.). Ciò oltre alle aree ove già siano installati altri *data center* o siano condotte attività che possono beneficiare dell'infrastruttura di che trattasi, anche al fine della salvaguardia dell'occupazione e del tessuto produttivo.

³⁴ “Promuovere lo sviluppo sostenibile del territorio e la tutela dell'ambiente, con particolare attenzione alla salvaguardia delle risorse idriche, alla rigenerazione urbana e territoriale, alla riduzione del consumo di suolo, alla salvaguardia della biodiversità e del paesaggio, nonché alla tutela dei parchi regionali, alla bonifica ambientale e all'attuazione di misure di mitigazione paesaggistica, attraverso strumenti di perequazione territoriale e compensazioni ambientali, in coerenza con la programmazione regionale”.

tenuto, altresì, conto della prossimità e della compatibilità con le infrastrutture elettriche, anche al fine di ridurre l'impatto territoriale delle nuove opere di connessione; (ii) uso di energia da fonti a impatto carbonico neutrale, in relazione alle caratteristiche dell'area destinata all'insediamento del centro dati e a seconda della fattispecie tecnologica dell'impianto di produzione di energia utilizzato; (iii) riutilizzo dell'energia termica da raffreddamento delle infrastrutture digitali in processi di teleriscaldamento, in altri usi che impiegano i cascami termici, a favore di comunità energetiche rinnovabili, di utenze pubbliche o collettive; (iv) adozione di soluzioni tecnologiche per il raffreddamento dei centri dati che escludono prelievi da pubblico acquedotto, da acque superficiali o da acque sotterranee destinate ad uso potabile e da acque superficiali ad uso irriguo, e prelievi da fiumi e laghi tutelati dalla normativa europea e nazionale, e che privilegiano tecnologie ad elevata efficienza idrica, il riciclo delle acque grigie interne, l'utilizzo di risorse idriche non qualificate e che prevedono la restituzione delle acque utilizzate a sistemi irrigui o ambientali compatibili³⁵.

Priorità cui l'art. 3 della legge cit. ricollega un pacchetto di misure premiali cumulabili³⁶: riduzione dei termini procedimentali, priorità nell'assegnazione di fondi regionali, riduzione del contributo di

³⁵ Sul punto specifico, si consideri che, proprio in attuazione della l.r. cit., con d.G.R. n. XII/ 6645 del 03 agosto 2026, la Regione ha individuato i criteri specifici per la verifica del perseguimento delle priorità insediative ed energetico-ambientali di cui all'art. 2 *supra* e le modalità applicative delle misure premiali previste dall'art. 3 della l.r. in esame (oltre ai criteri per la determinazione delle fasce premiali e per la cumulabilità delle misure premiali). A titolo esemplificativo, e con riferimento alla localizzazione delle infrastrutture in esame, si consideri che la verifica della priorità (a), ossia le aree oggetto di rigenerazione urbana, è stata articolata in quattro *sub* condizioni (cfr. Allegato A alla d.G.R. appena richiamata): "a.1" (*"Individuazione dell'area negli atti del PGT ai sensi dell'articolo 8, comma 2, lettera e-quinquies, o dell'articolo 8-bis della l.r. 12/2005"*), "a.2" (*"Classificazione dell'area come dismessa ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera e-bis, o dell'articolo 40-bis della l.r. 12/2005"*), "a.3" (*"Condizioni di contaminazione riportate nel Piano di Governo del Territorio"*) e "a.4" (*"Prossimità e compatibilità con infrastrutture elettriche"*). Le condizioni a.1, a.2 e a.3 sono finalizzate ad accertare il contributo dell'intervento agli obiettivi di rigenerazione urbana e territoriale attraverso il riutilizzo di aree già individuate dagli strumenti di pianificazione comunale, di aree dismesse o di siti caratterizzati da criticità ambientali. Tali condizioni attestano la capacità del progetto di limitare il consumo di nuovo suolo e di favorire il recupero di contesti territoriali già antropizzati. La condizione a.3 si applica fatto salvo il rispetto del principio eurocomunitario "chi inquina paga" che pone in capo al responsabile della contaminazione gli oneri per la bonifica. Inoltre, con riferimento alla condizione a.3, relativa alla localizzazione dell'intervento in siti potenzialmente contaminati, si precisa che tale qualificazione individua una situazione in evoluzione, nell'ambito di quando stabilito dal Titolo V parte IV del d.lgs. n. 152/2006. Pertanto, ai fini del riconoscimento delle premialità connesse alla condizione a.3 assume rilievo l'accertamento della relativa condizione nell'ambito del procedimento previsto dalla normativa ambientale e il conseguente recepimento delle limitazioni d'uso nello strumento urbanistico comunale, secondo quanto previsto dalla normativa statale e regionale vigente (ai termini dell'art. 251 del d.lgs. n. 152/2006 e dell'art. 21 della l.r. n. 26/2003). La condizione a.4 singolarmente non dà accesso alle premialità, in quanto rappresenta un elemento qualitativo aggiuntivo rispetto alle condizioni a.1, a.2 e a.3. Tale presupposto è finalizzato a verificare la prossimità e la compatibilità dell'intervento con le infrastrutture elettriche esistenti o già pianificate; valorizzando le soluzioni progettuali che riducono la necessità di nuove opere di connessione alla Rete di Trasmissione Nazionale (RTN) o di ulteriori interventi di potenziamento della rete non già programmati. Il suddetto requisito mira, quindi, a contenere l'impatto territoriale e paesaggistico delle infrastrutture energetiche necessarie all'esercizio del centro dati e a favorire l'utilizzo efficiente delle reti esistenti. Il possesso dei requisiti premiali, con riferimento alle priorità insediative generali, dovrà quindi essere dichiarato in una "relazione energetica" *ad hoc*, così come prescritto dall'Allegato B della d.G.R. cit.

³⁶ Come chiarito dall'art. 3 della d.G.R. n. XII/ 6645 del 03 agosto 2026, la graduazione delle fasce premiali risponde esclusivamente all'esigenza di valorizzare il maggiore beneficio pubblico derivante dal conseguimento contestuale di una pluralità di priorità, senza introdurre alcuna gerarchia tra le medesime. Quindi, a ciascuna priorità di cui all'art. 2, comma 1, della legge regionale è attribuito un punto. La fascia premiale è determinata dal punteggio complessivamente conseguito dal progetto.

costruzione di cui all'art. 19, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001 (limitatamente alla componente rifiuti, dal 10 al 30%)³⁷ e riduzione della dotazione di parcheggi pertinenziali (dal 50 fino al 75%)³⁸.

Di particolare interesse poi, ai fini della presente indagine, è l'art. 5 della l.r. in esame. In particolare, si prevede, anzitutto, al comma 1, che "il centro dati con potenza richiesta di connessione di oltre 5 MW si qualifica con destinazione d'uso urbanistica produttiva"³⁹; in ogni caso, "il centro dati con potenza richiesta di connessione fino a 5 MW è compatibile con le destinazioni d'uso urbanistiche produttiva,

³⁷ Sul punto, specifica la d.G.R. n. XII/ 6645 del 03 agosto 2026 che *"le misure premiali di cui all'articolo 3 della legge regionale sono attribuite secondo criteri di proporzionalità, in coerenza con le finalità di cui all'articolo 1 e con il livello complessivo di perseguimento delle priorità insediative ed energetico-ambientali di cui all'articolo 2. La progressiva attribuzione delle singole misure premiali è determinata dalla diversa incidenza che ciascuna di esse produce sull'azione amministrativa, sull'impiego di risorse pubbliche e sull'assetto urbanistico-territoriale"*. In particolare, ivi si legge, all'art. 4, che *"l'adozione di protocolli di semplificazione costituisce una misura prevalentemente organizzativa e procedimentale, finalizzata a uniformare e rendere più efficiente l'istruttoria amministrativa, senza attribuire vantaggi economici diretti né incidere sul regime urbanistico dell'intervento; in particolare, qualora sia necessario svolgere la procedura di conferenza consultiva di concertazione di cui all'art. 5, c. 7, il Comune interessato può richiedere all'Amministrazione competente un supporto tecnico preistruttorio, previa acquisizione della necessaria documentazione tecnica; in relazione all'applicazione del procedimento di cui al punto 1, la riduzione dei termini procedurali, pur determinando un beneficio in termini di accelerazione dell'azione amministrativa, non modifica il contenuto dell'istruttoria né riduce il livello delle verifiche previste dalla normativa vigente, risultando pertanto applicabile in presenza di un adeguato livello di perseguimento delle finalità della legge; la priorità nell'assegnazione di risorse finanziarie regionali comporta una preferenza nell'accesso a finanziamenti pubblici e richiede, conseguentemente, un più elevato livello di perseguimento dell'interesse pubblico, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e concorrenza; la riduzione del contributo di costruzione determina un beneficio economico diretto per il proponente e una corrispondente riduzione delle entrate pubbliche, risultando pertanto giustificata esclusivamente nei casi in cui il progetto assicuri un elevato livello di perseguimento delle finalità energetico-ambientali e territoriali della legge regionale; la riduzione della superficie destinata a parcheggi pertinenziali è giustificata dalla peculiare natura funzionale dell'insediamento, caratterizzato da una limitata presenza continuativa di personale e da una ridotta domanda di sosta rispetto agli ordinari insediamenti produttivi o direzionali. La deroga agli standard previsti dalla legge 24 marzo 1989, n. 122 consente una più efficiente utilizzazione delle aree"*. La graduazione delle misure premiali riflette, pertanto, il principio secondo cui all'aumentare del livello complessivo di perseguimento delle priorità individuate dall'art. 2 corrisponde l'accesso a misure premiali progressivamente più incisive, in ragione del maggiore beneficio pubblico generato dall'intervento.

³⁸ Sul piano procedimentale, l'art. 4, poi, in estrema sintesi, individua la Regione quale autorità competente al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale nell'ambito del procedimento unico di cui all'art. 8 del d.l. n. 21/2026, istituendo altresì lo "Sportello regionale per i centri dati" e una *task force* tecnico-amministrativa (Regione, ARPA, ATS, ERSAF, Province, Città Metropolitana di Milano, ANCI Lombardia), pure con funzioni di monitoraggio degli impatti cumulativi in termini di consumo energetico, prelievi idrici, consumo di suolo, inquinamento acustico ed effetto "isola di calore". Merita un cenno specifico anche l'apparato di *governance* predisposto dalla l.r. n. 11/2026, che si segnala per un grado di istituzionalizzazione superiore rispetto a quanto sinora sperimentato in altre Regioni. L'art. 6 pone a carico dei Comuni l'obbligo di individuare o aggiornare le aree dismesse, contaminate, degradate, inutilizzate e sottoutilizzate presenti sul proprio territorio, con pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia e successivo inoltro alla Regione e alla Città Metropolitana o alla Provincia competente; l'adempimento di tale obbligo costituisce criterio di premialità per l'accesso alle risorse regionali in materia di rigenerazione urbana di cui alla l.r. 26 novembre 2019, n. 18, ma la sua mancata osservanza - significativamente - non costituisce causa ostativa alla presentazione delle istanze di autorizzazione, a riprova della volontà del legislatore regionale di non subordinare lo sviluppo del settore all'adempimento, spesso lento, degli enti locali.

³⁹ Il comma 2 prevede che "ai fini del calcolo del contributo di costruzione, comprensivo degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e del contributo di cui all'articolo 19, comma 1, del d.p.r. 380/2001, nonché per la definizione delle dotazioni territoriali, i centri dati sono ricompresi tra gli insediamenti di carattere produttivo".

terziaria e direzionale”. Prosegue la disposizione che “l’insediamento del centro dati è consentito anche in aree con destinazione a servizi tecnologici, se in forma complementare o accessoria alla destinazione principale, qualora il centro dati risulti integrato con centrali o impianti di teleriscaldamento ai fini del recupero e della valorizzazione dell’energia termica prodotta dai sistemi di raffreddamento del medesimo centro dati”. L’art. 5, comma 4, della legge cit. introduce, poi, con riferimento alla localizzazione del *data center*, un meccanismo sanzionatorio-incentivante di natura economica⁴⁰: l’insediamento in aree diverse da quelle prioritarie che comporti consumo di suolo agricolo determina un incremento del contributo di costruzione del 100%, elevato al 200% ove l’area ricada nel perimetro delle aree protette di cui alla l.r. 30 novembre 1983, n. 86⁴¹.

Si segnala, poi, che il comma 7 dell’art. 5 cit. specifica che “gli interventi per la realizzazione o l’ampliamento di un centro dati, con parametro della potenza richiesta di connessione superiore a 10 MW, si qualificano di rilevanza sovracomunale” e sono assoggettati a “valutazione di compatibilità”⁴² mediante “apposita conferenza consultiva di concertazione per la verifica delle esternalità e degli impatti sulle componenti territoriali, ambientali, infrastrutturali e sociali, ai fini della sottoscrizione di specifico accordo territoriale di pianificazione sovracomunale per l’adozione di forme di coordinamento e di misure perequative e compensative, ecologiche, ambientali, energetiche e di riqualificazione urbana e territoriale”⁴³. I criteri per lo svolgimento della valutazione di compatibilità, nel dettaglio, da adottarsi con deliberazione di Giunta regionale, possono essere utilizzati dai Comuni, a mente del comma 11, quali “(sotto)linee guida” ai fini delle valutazioni di competenza in caso di insediamento dei centri dati con parametro richiesto di connessione fino a 10 MW⁴⁴.

Accanto a tali disposizioni regionali, si pongono poi alcune iniziative locali *ad hoc* come quella di Città Metropolitana di Milano che, con decreto del Sindaco metropolitano n. 122 del 25 maggio 2025 (si veda precedente alla l.r. *supra*), ha adottato la variante semplificata della strategia tematico-territoriale metropolitana per l’innovazione degli spazi della produzione, dei servizi e della distribuzione “STTM3”.

⁴⁰ Diversamente, il comma 3 prevede che “in caso di interventi realizzati su aree dismesse, le eventuali misure compensative, ulteriori rispetto a quelle stabilite dalla normativa statale, possono essere rimodulate in riduzione sulla base di una valutazione economico-finanziaria che tenga conto dei costi, a carico dell’operatore, per la bonifica o per la messa in sicurezza delle aree”.

⁴¹ Contributo da destinare a misure compensative ecologiche, ambientali, energetiche e di riqualificazione urbana e territoriale. Tali misure possono essere realizzate anche dall’operatore interessato, previo accordo con il Comune, nel rispetto delle prescrizioni eventualmente rese nell’esito delle valutazioni ambientali, ove applicabili.

⁴² I criteri per lo svolgimento della valutazione di compatibilità nell’ambito della conferenza consultiva di concertazione di cui al comma 7 sono definiti con la deliberazione della Giunta regionale.

⁴³ Prosegue la disposizione che “a seguito dell’istanza del comune interessato, la Città metropolitana di Milano o la provincia territorialmente interessata convoca la conferenza consultiva di concertazione con i comuni coinvolti dalle esternalità. La conferenza consultiva di concertazione è convocata dalla Regione nel caso di interventi con parametro della potenza richiesta di connessione superiore a 50 MW o di interventi localizzati in ambiti territoriali interprovinciali o, comunque, nei casi in cui il procedimento autorizzatorio unico sia di competenza regionale sulla base dell’articolo 4, comma 1, e in forza delle disposizioni dell’articolo 8, comma 1, del decreto-legge 21/2026 convertito dalla legge 49/2026. Nella conferenza consultiva di concertazione il rappresentante legale di ciascuna amministrazione partecipante può essere affiancato dalle proprie strutture tecniche per garantire il necessario supporto conoscitivo e valutativo. Alla conferenza può essere invitato anche il proponente del piano attuativo o dell’istanza”.

⁴⁴ Ancora con riferimento alla l.r. in esame, si segnala per completezza che, con d.G.R. n. XII/ 6646 del 03 agosto 2026, sono state approvate le “Linee di indirizzo tecnico-amministrativo per la gestione dei procedimenti unici volti al rilascio delle autorizzazioni ai centri dati (o data center), ai sensi dell’art. 4 comma 8 della legge regionale 3 giugno 2026, n. 11”, con l’obiettivo di fornire indicazioni volte ad accompagnare il rilascio delle autorizzazioni ambientali (AIA, AUA) inerenti i data center. In particolare, la Regione, preso atto che con l’art. 8 del d.l. n. 21/2026 è stato introdotto il Procedimento Unico alla realizzazione ed esercizio del data center, ha chiarito che dette Linee Guida “sono finalizzate in particolare a declinare tale procedimento ed il raccordo tra questo e le autorizzazioni ambientali di cui sopra”. Contestualmente, con le Linee Guida cit., vengono fornite indicazioni sugli aspetti impiantistici e gestionali più significativi oggetto delle autorizzazioni ambientali.

Ivi, in particolare, si specifica, in linea con il quadro regolatorio regionale, che i *data center* costituiscono una “nuova tipologia di infrastruttura produttiva ad alta intensità energetica e tecnologica”⁴⁵, con benefici sì in termini di innovazione e attrattività economica, ma anche con criticità legate al consumo energetico, all’uso delle risorse e agli impatti infrastrutturali. Per quanto qui rileva, sul piano della localizzazione delle infrastrutture in oggetto, viene favorito l’insediamento *dei data center* in ambiti produttivi consolidati, aree industriali esistenti o contesti già infrastrutturati, al fine di evitare nuova dispersione insediativa e limitare il consumo di suolo. Anche in tal caso, viene attenzionato il tema della compatibilità di tali insediamenti con le reti energetiche e con le infrastrutture tecnologiche, nonché all’integrazione con le politiche di sostenibilità ambientale.

4.1. (segue) il caso Regione Puglia e i *data center* nella Regione Lazio

La Regione Puglia ha seguito un percorso distinto rispetto a quello lombardo, optando, allo stato, non già per una legge regionale organica bensì per il consolidamento di linee guida tecnico-operative. Dopo una prima fase sperimentale (d.g.r. n. 222 del 04 marzo 2025 e d.g.r. n. 1018 del 22 luglio 2025), la Regione ha approvato con d.g.r. 22 ottobre 2025, n. 1511 la versione definitiva (“2.0”) delle “Linee guida per la localizzazione e realizzazione di Centri di Elaborazione Dati (CED) nella Regione Puglia”⁴⁶

Tali linee guida, in particolare, pongono l’accento sulla disponibilità di infrastrutture di rete e sulla produzione da fonti rinnovabili, privilegiando aree energeticamente “*idle*” (ossia zone industriali con *surplus* di produzione rinnovabile non assorbito localmente) e siti *brownfield* già serviti, dettando criteri puntuali in materia di rischio idrogeologico (priorità per aree a pericolosità bassa o nulla) e di tutela paesaggistica (esclusione delle aree soggette a tutela integrale, coerenza con i siti della Rete Natura 2000)⁴⁷.

Da diverso angolo visuale, la Regione Lazio ha adottato un approccio, invece, più circoscritto, intervenendo in argomento con la misura urbanistica del 2025 (l.r. 30 luglio 2025, n. 12) che qualifica la costruzione di *data center* come consentita nelle “aree, edifici o parti di essi con destinazione

⁴⁵ Tale atto di Città metropolitana, però, non inquadra i *data center* nella categoria “produttiva” ma in quella “direzionale”. Classificazione che, alla luce del chiaro, nuovo, dettato normativo regionale, sembrerebbe essere superata. Il documento comprende anche un allegato tecnico che, sviluppando e precisando ulteriormente quanto già proposto nell’articolato, individua una serie di criteri operativi e parametri di riferimento per la progettazione e la valutazione degli interventi relativi ai *data center*, con indicazioni sulle caratteristiche insediative, sugli standard qualitativi e sulle modalità di integrazione nel contesto urbano e produttivo esistente.

⁴⁶ Le linee guida sono figlie, in particolare, di un gruppo di lavoro *ad hoc* istituito dalla Regione proprio per l’individuazione dei criteri di localizzazione e delle procedure operative per la realizzazione delle infrastrutture in esame.

⁴⁷ Come evidenziato nella prassi (cfr. AA.VV., *Data center e partecipazione pubblica: una proposta emendativa alla l.r. n. 11/2026 della Lombardia*, in *PA Approfondimenti di diritto amministrativo*, 2026), il percorso pugliese è strutturalmente diverso da quello lombardo in argomento: ed infatti, prima di adottare la versione definitiva delle Linee guida, la Regione ha sottoposto il testo preliminare a una consultazione pubblica aperta sulla piattaforma “Puglia Partecipa”, invitando chiunque a presentare osservazioni scritte sul documento in oggetto. Si tratta, a ben vedere, di uno strumento partecipativo assente nella legge lombarda: una consultazione *ex ante*, aperta al pubblico, su un atto che definisce i criteri di localizzazione prima ancora che giungano alla P.A. le singole istanze di autorizzazione. Secondo gli Autori, la normativa nazionale in materia di *data center* “peccherebbe” comunque di *deficit* partecipativo, in specie quello di informazione e consultazione ambientale discendenti dalla Convenzione di Aarhus (l. n. 108/2001) e dal d.lgs. n. 152/2006; da qui l’esigenza, lì sentita, di implementare strumenti di partecipazione attiva e mirata sul modello, ad esempio, dei dibattiti pubblici alla francese (*débat public*) o delle inchieste pubbliche vincolanti previste in altri ordinamenti per le grandi infrastrutture. Sul piano nazionale, viene individuato, in particolare, il modello del dibattito pubblico di cui all’art. 40 del d.lgs. n. 36/2023, che il legislatore statale ammette anche al di fuori dei casi tipizzati, in ragione della rilevanza sociale e territoriale dell’intervento (la norma consente alla S.A. di attivare una consultazione strutturata «in ragione della particolare rilevanza sociale dell’intervento e del suo impatto sull’ambiente e sul territorio» anche al di fuori dei casi di obbligatorietà previsti dall’Allegato I.6).

produttiva e direzionale” di cui all’art. 23 *ter*, comma 1, lett. b), del d.P.R. n. 380/2001⁴⁸, senza tuttavia elaborare - a differenza di Lombardia e Puglia - un sistema organico di priorità insediative o di misure premiali. Si tratta di un modello minimale, che si limita a chiarire la classificazione urbanistica senza affrontare il tema, più delicato, della localizzazione territoriale⁴⁹.

In sostanza, quindi, il quadro regionale sin qui descritto conferma un dato strutturale: in assenza di una cornice statale di principi fondamentali in specie sui criteri di localizzazione, le Regioni si sono mosse secondo logiche disomogenee - dimensionale in Lombardia, qualitativo/paesaggistica in Puglia, meramente classificatoria nel Lazio - dando luogo a un mosaico regolatorio che il d.l. n. 21/2026 e la legge delega, come si dirà appresso, non sono ancora riusciti a comporre in modo pienamente coerente. Inoltre, non può non rilevarsi - da subito - come le tecniche regolatorie esaminate (Lombardia e Puglia *in primis*, ma non sfugge al rilievo il Piemonte, il cui intervento regolatorio, in argomento, è in consultazione⁵⁰) pongono comunque questioni delicate in punto di riparto costituzionale delle competenze, non foss’altro perché esse perseguono, dichiaratamente nella localizzazione delle infrastrutture in esame, una finalità squisitamente di tutela ambientale (notoriamente di competenza statale ai sensi dell’art. 117 Cost.) e di contenimento del consumo di suolo attraverso lo strumento urbanistico e, come nel caso lombardo, tributario/premiale.

5. La normativa statale e il tentativo di sistematizzazione della materia

Il legislatore statale è intervenuto sulla materia lungo una duplice direttrice⁵¹: da un lato, mediante il

⁴⁸ Così recita l’art. 27: “la realizzazione di edifici e/o strutture dedicate allo stoccaggio e all’elaborazione di dati informatici quale attività principale, comunemente denominati Data Center o Centri elaborazione dati, è consentita nelle aree, negli immobili o parte di essi con destinazione produttiva e direzionale di cui all’articolo 23 *ter*, comma 1, lettera b), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e successive modifiche”.

⁴⁹ Sul tema del rapporto tra urbanistica, territorio e ambiente, P. PORTALURI, C. NAPOLITANO, *L’ambiente e i piani urbanistici*, in G. ROSSI, A. FARÌ (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Giappichelli, Torino, 2026, 496.

⁵⁰ E infatti anche nella Regione Piemonte sta fortemente maturando il dibattito sui *data center*. Non a caso, in data 15 luglio 2026, la Regione ha avviato una consultazione pubblica finalizzata a raccogliere osservazioni, contributi e proposte da parte di cittadini, imprese, enti locali, associazioni di categoria, ordini professionali e da tutti i soggetti portatori di interesse in merito alla proposta di disegno di legge regionale in materia di insediamento dei *data center* sul territorio regionale, in fase di predisposizione con l’obiettivo “di condividere le logiche alla base del futuro disegno di legge attivando un processo partecipativo in una logica di trasparenza e di confronto con il territorio”. Il documento in consultazione, quanto alla localizzazione delle infrastrutture *de qua*, prevede tre categorie di aree, individuate sulla base della “loro idoneità ad ospitare i *data center*” e in particolare: (i) “aree di attrazione: zone preferenziali (ad esempio siti già impermeabilizzati o dismessi, aree prossime a infrastrutture di rete e di connettività, siti di interesse nazionale (SIN), aree vicine a impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili)”; (ii) “aree di repulsione: zone con un livello di criticità superabile solo a determinate condizioni, che non beneficino di semplificazioni procedurali (ad esempio aree distanti dalla rete elettrica, aree critiche per la qualità dell’aria, alcune aree paesaggisticamente tutelate)”; (iii) “aree di esclusione: zone con criticità non superabili, come parchi, riserve naturali, siti Rete Natura 2000, aree di elevato interesse agronomico, aree a rischio idrogeologico elevato”.

⁵¹ Si consideri che, prima dell’intervento del 2026, “tracce” di intervento statale nella materia di che trattasi (sebbene con riferimento ai soli profili ambientali in principalità) si rinvenivano nelle “Linee guida per le procedure di valutazione ambientale dei *data center*”, adottate dal MASE con decreto direttoriale n. 257 del 2 agosto 2024, documento tecnico volto a orientare l’istruttoria e la redazione della documentazione progettuale nell’ambito delle procedure di verifica di assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale e Valutazione di Impatto Ambientale relative ai progetti di *data center*. Le linee guida si applicano, in particolare, ai centri di elaborazione dati assistiti da gruppi elettrogeni di emergenza con potenza termica nominale complessiva superiore a 50 MW, per i quali possono rendersi necessarie le procedure valutative previste dalla Parte II del d.lgs. n. 152/2006. Con riferimento ai profili localizzativi, il MASE ha evidenziato in dette Linee guida che “devono essere illustrate e motivate le soluzioni localizzative e le alternative, anche in termini di diversa area di

d.l. n. 21/2026, che introduce - obliterando i profili relativi alla localizzazione delle opere in oggetto - un procedimento autorizzativo unico per i *data center*; dall'altro, con lo strumento della delega legislativa, mediante il disegno di legge n. 1821, la cui *ratio* è quella di fornire una disciplina organica del settore attraverso decreti legislativi delegati. Si tratta di un'architettura normativa duplice (decreto-legge integrato da una legge delega) che, nei fatti, riflette l'esigenza sia di intervenire immediatamente sugli ostacoli procedurali per lo sviluppo del settore (la frammentazione *in primis*), sia di costruire una disciplina di sistema capace di omogenizzare le varie esperienze regionali maturate sul territorio⁵².

Muovendo al primo profilo evidenziato, l'art. 8, comma 1, del d.l. n. 21/2026 dispone che l'autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento e l'esercizio dei centri dati di cui all'art. 2, nn. 1, 2 e 3, del Regolamento delegato (UE) 2024/1364, nonché delle relative reti di connessione di utenza, è rilasciata nell'ambito di un procedimento unico dall'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale ai sensi dell'art. 7, commi 4 *bis* e 4 *ter*, del d.lgs. 03 aprile 2006, n. 152, con l'espressa esclusione della delegabilità di tale funzione a enti di livello sub-provinciale. Il procedimento si articola secondo il modulo della conferenza di servizi asincrona di cui agli artt. 14 *bis* e ss. della l. 07 agosto 1990, n. 241, cui partecipa ogni amministrazione competente, comprese quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, dei beni culturali e della salute pubblica⁵³.

In assenza di indicazioni quanto ai criteri localizzativi per la realizzazione dei *data center*, di particolare rilievo ai fini del presente scritto è, però, il comma 7, ove si prevede che “nel caso in cui il progetto relativo ai centri dati di cui al comma 1 sia dichiarato di interesse strategico nazionale ai sensi dell'articolo 13 del decreto legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, la relativa autorizzazione unica è rilasciata ai sensi dei commi 5 e 6 del medesimo articolo 13”. Ebbene ai sensi dei richiamati “commi 5 e 6 dell'art. 13”, il procedimento si configura in questo specifico caso come un “procedimento unico” di autorizzazione finalizzato alla realizzazione dei programmi d'investimento dichiarati di preminente interesse strategico⁵⁴. L'autorizzazione unica

indagare, dando priorità ai siti dismessi o aree brownfield, che dispongono in molti casi di adeguata infrastrutturazione e sono ben posizionate rispetto ai nodi di trasporto principali, aree con disponibilità di energia a basso costo (preferibilmente energie rinnovabili), aree a una certa distanza dai centri abitati e dove possono contare su economie di agglomerazione in grado di sfruttare economie di scala e di localizzazione, aree da rigenerare, aree a bassa densità di impianti, aree dove realizzare economie di sistema, impianti ecosistemici (teleriscaldamento, CER, ecc), aree climaticamente più idonee”. Deve inoltre “essere indagato il tema dell'occupazione di suolo, relativamente al quale si deve privilegiare, specie in aree/regioni densamente occupate, l'utilizzo di brownfield”. Ancora il MASE, specifica che “devono essere preferibilmente evitate aree contraddistinte da un elevato rischio ambientale per i diversi comparti (salute, atmosfera, suolo, ambiente idrico, profilo geologico) ovvero analizzate e motivate le ragioni per cui la realizzazione del Data Center non aggrava tale situazione di rischio. Si deve verificare che gli impianti siano localizzati ad una distanza da aree protette (Siti Natura 2000, Parchi Regionali e Nazionali, Riserve Naturali, PLIS), habitat e habitat di specie di interesse comunitario ai sensi della Direttiva 92/43/CEE habitat critici e infrastrutture (cavi, prelievi idrici, emissioni, rumore, consumo di suolo, frammentazione ecosistemica) tale da non determinare incidenze dirette e indirette”.

⁵² Si veda sul punto L. PERGOLIZZI, *Il procedimento unico per la realizzazione dei Data Center*, in *Il Diritto Amministrativo*, 2026.

⁵³ Quanto alle tempistiche, il comma 4 fissa una durata massima di dieci mesi dalla verifica di completezza documentale, prorogabile di ulteriori tre mesi solo per circostanze eccezionali, con dimezzamento dei termini per le valutazioni di impatto ambientale. In sede di conversione, si è peraltro introdotto il comma 1 *bis*, che consente di allegare all'istanza una soluzione di connessione temporanea in media tensione, fermo l'obbligo di integrare successivamente la soluzione definitiva, con la specificazione che la documentazione deve comprendere anche la verifica di conformità urbanistica ai piani comunali (comma 3).

⁵⁴ Ai sensi dell'art. 13, commi 1 e 2, del d.l. cit., il Consiglio dei ministri può con propria deliberazione, su proposta del Ministro delle imprese e del Made in Italy, dichiarare il preminente interesse strategico nazionale di grandi programmi d'investimento sul territorio italiano, che richiedono, per la loro realizzazione, procedimenti amministrativi integrati e coordinati di enti locali, regioni, province autonome, amministrazioni statali e altri enti o soggetti pubblici di qualsiasi natura. Per “grandi programmi d'investimento” si intendono programmi di investimento diretto, anche esteri, a eccezione dei programmi concernenti opere pubbliche, sul territorio italiano

rilasciata, dal commissario straordinario, all'esito del procedimento *de quo* ha un effetto fortemente accentrato e sostitutivo: essa sostituisce, a tutti gli effetti, ogni altro provvedimento, determinazione, concessione, autorizzazione, parere o nulla osta comunque denominato richiesto dalla normativa vigente per la realizzazione del programma. Inoltre, l'autorizzazione, ai sensi del comma 6, produce effetto di variante agli strumenti urbanistici vigenti e tiene luogo di ogni ulteriore titolo abilitativo necessario, anche sotto il profilo ambientale, igienico-sanitario e antincendio, garantendo così la conformità complessiva degli interventi sotto i diversi profili amministrativi. La norma attribuisce inoltre all'autorizzazione in esame ulteriori effetti giuridici rilevanti: il suo rilascio equivale infatti a "dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere" anche ai fini dell'applicazione delle procedure espropriative di cui al d.P.R. n. 327/2001. L'autorizzazione costituisce inoltre "titolo per la localizzazione delle opere, che avviene sentito il Presidente della Giunta regionale interessata, e per la costituzione volontaria o coattiva di servitù connesse alla realizzazione delle attività e delle opere, fatto salvo il pagamento della relativa indennità, e per l'apposizione di vincolo espropriativo".

Proprio con riferimento al procedimento unico *de quo*, si rileva come il MASE abbia, poi, successivamente, adottato il documento "*Procedimento unico per il rilascio delle autorizzazioni ai progetti di centri dati (PUCD). Primi indirizzi operativi*"⁵⁵, all'interno del quale, con riferimento al tema della "conformità urbanistica", si chiarisce che "costituisce, pertanto, un presupposto necessario e preliminare all'avvio del PUCD, soggetto a verifica nel corso del procedimento" e che "l'autorizzazione unica non costituisce di per sé variante agli strumenti urbanistici vigenti".

Con riferimento al secondo intervento statale in essere, il disegno di legge delega individua ventuno principi e criteri direttivi, raggruppabili in sette macro-ambiti: (i) classificazione statistica e fiscale, con istituzione di un codice ATECO dedicato (art. 3, comma 1, lett. b); (ii) semplificazione amministrativa, con procedimento autorizzativo unico nazionale (lett. c, che richiama quanto già previsto dall'art. 8 del d.l. appena esaminato); (iii) la pubblica utilità, con qualificazione dei progetti di realizzazione dei nuovi *data center* come opere di pubblica utilità indifferibili e urgenti, di interesse pubblico prevalente, con procedimento semplificato per VIA e AIA (lett. d); (iv) urbanistica, con inclusione degli edifici destinati a *data center* nella destinazione d'uso produttiva e deroga alla disciplina sui parcheggi⁵⁶ (lett. e-f); (v) energia, con potenziamento della rete e autoproduzione da rinnovabili (lett.

"dal valore complessivo non inferiore all'importo di un miliardo di euro".

⁵⁵ Ivi si legge che detti indirizzi operativi - pubblicati il 22 luglio 2026 - "forniscono le prime indicazioni sul nuovo regime autorizzativo dei centri dati, per consentire la corretta formulazione delle istanze e per garantire la procedibilità delle medesime, con conseguente economia dell'azione amministrativa e accelerazione della conclusione dei procedimenti".

⁵⁶ La previsione si pone, di fatto, in linea con quanto emerge, oggi, dalla prassi regolatoria pure regionale, valorizzando cioè i *data center* come infrastrutture funzionali allo svolgimento di servizi digitali e all'elaborazione dei dati, da insediarsi in contesti territoriali destinati ad attività produttive. Si segnala che la lett. f) è stata però riformulata, alla Camera, dalla lettera e) che prevede, più genericamente, di "introdurre una specifica destinazione d'uso per gli edifici adibiti a ospitare infrastrutture tecnologiche o di rete, per l'elaborazione dei dati e l'erogazione di servizi digitali, prevedendo altresì deroghe alla normativa vigente in materia di dotazione obbligatoria di parcheggi privati, al fine di commisurare tale dotazione alle effettive esigenze funzionali e operative".

h-i); (vi) sicurezza fisica e cibernetica, con ampliamento delle competenze AGCOM (lett. z)⁵⁷; (vii) formazione digitale (lett. p)⁵⁸.

Di notevole interesse, ai fini della presente indagine, è la formulazione della lett. d) dell'art. 3, comma 1, del disegno in esame che qualifica i *data center*, per l'appunto, come opere di "pubblica utilità, indifferibili e urgenti, da considerare di interesse pubblico prevalente nella ponderazione degli interessi giuridici, in quanto funzionali allo sviluppo socio-economico nazionale". Si tratta di una formula che ricalca, quasi testualmente, la disciplina prevista per gli impianti FER, ma che - a differenza di quest'ultima - non è accompagnata, nel medesimo disegno di legge, da un correlativo sistema di aree idonee, né da un espresso riconoscimento dell'effetto di variante urbanistica automatica in capo al titolo autorizzativo unico (diversamente, peraltro, da quanto previsto per i *data center* "strategici" ai sensi dell'art. 13 del d.l. 104/2023), sebbene la lettera d) dell'art. 3 cit. preveda la possibilità, astratta, di "introdurre misure di deroga alle norme e agli strumenti urbanistici per l'attuazione degli interventi necessari alla realizzazione dei centri di elaborazione dati".

5.1. (segue) le disposizioni statali per i *data center* della P.A.

Per completezza espositiva, non può trascurarsi in questa sede pure la disciplina dei *data center* "pubblici". In tale prospettiva, il legislatore è intervenuto da tempo con misure volte al consolidamento e alla razionalizzazione delle infrastrutture digitali della pubblica amministrazione, a partire dall'art. 33 *septies* del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 (c.d. "Decreto crescita 2.0"), come modificato dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. "Decreto semplificazioni"), che ha introdotto un quadro normativo⁵⁹ orientato alla

⁵⁷L'art. 3, comma 1, lett. z) amplia significativamente le competenze dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), attribuendole il compito di controllare il corretto funzionamento dei sistemi di *cloud* e la legittima fruizione dei dati archiviati da parte dei soggetti che hanno titolo ad accedervi; la vigilanza sul rispetto dei protocolli di sicurezza da parte delle amministrazioni pubbliche; la segnalazione alle autorità competenti di eventuali illeciti civili, penali o amministrativi commessi dalle amministrazioni pubbliche, dalle persone fisiche e dagli enti commerciali e non commerciali nell'accesso e nell'utilizzo dei sistemi di *cloud*. Questa attribuzione di competenze si aggiunge, senza sovrapporsi del tutto, a quelle già spettanti all'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale ai sensi del d.lgs. 4 settembre 2024, n. 138 [di recepimento della direttiva "NIS2" e richiamata nel DDL in esame alla lettera o) "incentivare la sicurezza fisica e cibernetica dei centri di elaborazione dati, anche al fine di ridurre i rischi ambientali ad essi legati, e assicurare il rispetto dei criteri di sicurezza cibernetica e di protezione delle informazioni classificate, definendo le competenze dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale"] e all'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) in materia di qualificazione dei servizi *cloud* per la pubblica amministrazione, delineando un assetto di *governance* della sicurezza digitale dei *data center* articolato su più autorità (AGCOM, ACN, AGID, Garante privacy), la cui reciproca delimitazione di competenze - sinora rimessa a un coordinamento in gran parte informale - meriterebbe, anch'essa, una più compiuta sistematizzazione in sede di decretazione delegata, secondo un principio di specializzazione funzionale (sicurezza cibernetica all'ACN, qualificazione *cloud* all'AGID, tutela della concorrenza e vigilanza sui servizi intermediari all'AGCOM, protezione dei dati personali al Garante) che eviti sovrapposizioni e vuoti di tutela.

⁵⁸ Per una disamina di detti profili, si veda G. DI STEFANO, G. PUZIO, *Legge delega sui data center: un quadro normativo per le infrastrutture digitali*, in *Diritto di Internet*, 2026.

⁵⁹ Il comma 1 dell'art. 33 *septies* cit. prevede che "al fine di tutelare l'autonomia tecnologica del Paese, consolidare e mettere in sicurezza le infrastrutture digitali delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 2, comma 2, lettere a) e c) del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, garantendo, al contempo, la qualità, la sicurezza, la scalabilità, l'efficienza energetica, la sostenibilità economica e la continuità operativa dei sistemi e dei servizi digitali, la Presidenza del Consiglio dei ministri promuove lo sviluppo di un'infrastruttura ad alta affidabilità localizzata sul territorio nazionale per la razionalizzazione e il consolidamento dei Centri per l'elaborazione delle informazioni (CED) definiti al comma 2, destinata a tutte le pubbliche amministrazioni". Le amministrazioni locali, nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, "migrano i loro Centri per l'elaborazione delle informazioni (CED) e i relativi sistemi informatici, privi dei requisiti fissati dal regolamento di cui al comma 4, verso l'infrastruttura di cui al comma 1 o verso altra infrastruttura già esistente in possesso dei requisiti fissati dallo stesso regolamento di cui al comma 4. Le

progressiva concentrazione delle infrastrutture pubbliche in poli qualificati⁶⁰. In questo contesto, si inserisce il Polo Strategico Nazionale (PSN), infrastruttura *cloud* finanziata nell'ambito del PNRR⁶¹.

Un ruolo centrale in argomento è attribuito all'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN)⁶², cui è affidata la definizione del sistema di qualificazione delle infrastrutture e dei servizi *cloud* destinati alla P.A.; ruolo rimarcato anche nell'ambito della Strategia Cloud Italia⁶³, che distingue tra dati e servizi "ordinari", "critici" e "strategici", con obbligo di migrazione prioritaria verso il PSN per questi ultimi due. La classificazione di dati e servizi definisce, quindi, le tipologie di dati in possesso delle P.A., in base al danno che una loro compromissione potrebbe provocare al Paese. I dati, come detto, possono essere di tre tipologie: (i) strategici, quando la loro compromissione può avere un impatto sulla sicurezza nazionale, come funzioni e servizi essenziali dello Stato; (ii) critici, laddove la compromissione potrebbe avere un impatto negativo sui servizi rilevanti per la società, la salute, la sicurezza e il benessere economico e sociale del Paese; (iii) ordinari, se la loro compromissione non provoca l'interruzione di servizi essenziali dello Stato.

Tale distinzione tra dati e servizi ordinari, critici e strategici costituisce, peraltro, uno dei parametri - in quanto fondato su una valutazione sostanziale della funzione, e non su un dato meramente dimensionale o proprietario - per ergere i *data center* pubblici a una qualificazione, immediata, di pubblica utilità urbanisticamente rilevante, come si tornerà a dire *infra*; e ciò dal momento che i *data center* che ospitano dati e servizi qualificati come critici o strategici presentano, *ex se*, un nesso funzionale diretto e verificabile con l'erogazione di servizi pubblici essenziali (diversamente, da tale angolo visuale quantomeno, dai centri dati assimilabili alle infrastrutture produttive di rilevanza economica, ancorché strategica - in senso lato - per la competitività del sistema Paese).

6. Limiti e criticità della disciplina statale: i criteri localizzativi e il vuoto sulle aree idonee

L'analisi della disciplina statale, per quanto sin qui ricostruita, consente di isolare una lacuna sistematica di particolare rilievo: a differenza di quanto avvenuto per gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili (FER), il legislatore italiano non ha mai definito, né con il d.l. n. 21/2026 né con

amministrazioni locali, in alternativa, possono migrare i propri servizi verso soluzioni cloud nel rispetto di quanto previsto dal regolamento di cui al comma 4" (così il comma 1 *bis*). La norma precisa poi che "con il termine CED è da intendere il sito che ospita uno o più sistemi informatici atti alla erogazione di servizi interni alle amministrazioni pubbliche e servizi erogati esternamente dalle amministrazioni pubbliche che al minimo comprende risorse di calcolo, apparati di rete per la connessione e sistemi di memorizzazione di massa" (comma 2).

⁶⁰ Il censimento dei *data center* pubblici, previsto dalla circolare AGID 14 giugno 2019, n. 1, ha restituito un quadro particolarmente critico delle condizioni infrastrutturali di molte amministrazioni, evidenziando frammentazione e obsolescenza.

⁶¹ Realizzata, in particolare, attraverso una società di progetto (Polo Strategico Nazionale S.p.a.), partecipata da Telecom Italia S.p.a. (45%), Leonardo S.p.a. (25%), CDP Equity S.p.a. (20%) e Sogei S.p.a. (10%), secondo il modello del partenariato pubblico-privato in concessione. In argomento, cfr. G. NAPOLITANO, *Il partenariato pubblico-privato per la realizzazione del Polo strategico nazionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 6, 703 ss.

⁶² Sul ruolo dell'ACN, M. MATASSA, *La sicurezza cibernetica come funzione pubblica*, Milano, 2025, 7 ss.; I. FORGIONE, *Il ruolo strategico dell'Agenzia nazionale per la cybersecurity nel contesto del sistema di sicurezza nazionale: organizzazione e funzioni, tra regolazione europea e interna*, in R. URSI (a cura di), *La sicurezza nel cyberspazio*, Milano, 2023, 95 ss.; S. ROSSA, *Cybersicurezza e pubblica amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

⁶³ A livello europeo, la definizione di servizi *cloud* è stata ripresa anche dalla Direttiva (UE) "NIS" 2016/1148 del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione, ed in particolare dal Considerando 17: "Ai fini della presente direttiva, l'espressione «servizi nella nuvola» comprende i servizi che consentono l'accesso a un insieme scalabile ed elastico di risorse informatiche condivisibili. Dette risorse informatiche comprendono risorse quali reti, server o altre infrastrutture, archiviazione, applicazioni e servizi". Sul punto, B. CAROTTI, *Il settore pubblico e il cloud computing*, in V. BONTEMPI (a cura di), *Lo stato digitale nel piano nazionale di ripresa e resilienza*, 2022, Roma, 147 ss.

il disegno di legge delega, criteri nazionali puntuali di localizzazione dei *data center*, analogamente cioè al noto sistema delle “aree idonee” e “non idonee” introdotto dall’art. 20 del d.lgs. 08 novembre 2021, n. 199 (abrogato) e successivamente ripreso dall’art. 11 *bis* e ss. del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190 (“Testo Unico FER”)⁶⁴.

È interessante evidenziare, proprio alla luce della disciplina FER appena citata, come sono considerate idonee - tra le altre e significativamente ai fini del presente contributo - le “aree a destinazione industriale, direzionale, artigianale, commerciale, ovvero destinate alla logistica o all’insediamento di centri di elaborazione dati” [art. 11 *bis*, comma 1, lett. 1, pt. 4]: il riferimento normativo è di particolare interesse sistematico e ciò in quanto il legislatore ha riconosciuto, sia pure incidentalmente, che le aree destinate a *data center* (i “centri di elaborazione dati”) costituiscono, per la loro conformazione industriale, terreno elettivo per l’insediamento di impianti fotovoltaici. Ma il rapporto non è stato, ad oggi, costruito in senso inverso: non esiste cioè alcuna disposizione che, specularmente, individui - sulla base di criteri ambientali, energetici e infrastrutturali - le aree idonee all’insediamento dei *data center* stessi⁶⁵.

In assenza, quindi, di un criterio nazionale di localizzazione, l’unico parametro impiegato dal legislatore (statale e regionale) per modulare il regime applicabile ai *data center* è quello dimensionale-energetico: la potenza dei gruppi elettrogeni di emergenza rileva ai fini della soggezione a VIA o a verifica di assoggettabilità (soglie di 50 e 150 MW termici, secondo le linee guida ministeriali del 2 agosto 2024); la potenza di connessione richiesta rileva ai fini della destinazione d’uso urbanistica (soglia di 5 MW nella disciplina lombarda) e della rilevanza sovracomunale del procedimento (soglia di 10 e 50 MW, sempre nella l.r. Lombardia n. 11/2026). Si tratta, tuttavia, di un parametro di natura esclusivamente quantitativa, che nulla dice sulla idoneità del sito prescelto sotto il profilo ambientale, paesaggistico, idrogeologico o di consumo di suolo. Un *data center* di grandi dimensioni collocato su un sito industriale dismesso e uno di analoga potenza collocato su un’area agricola di pregio ricevono, di fatto, sotto il profilo dimensionale, il medesimo trattamento regolatorio in sede statale, mentre la

⁶⁴ Non è oggetto di disamina nel presente scritto, anche per ragioni di sinteticità, la disciplina delle aree FER. Sul punto, tuttavia, non può non richiamarsi in questa sede A. BARONE, *Le fonti di energia tra gestione precauzionale e diritto giurisprudenziale*, in *Federalismi.it*, 2013; F. CORTESE, F. GUELLA, G. POSTAL (a cura di), *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Sistemi giuridici comparati, dal livello sovrastatale*, Padova, 2013, 27 ss.; S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Dir. amm.*, 1/2023, 59-95; ID., *Le energie rinnovabili: semplificazione amministrativa e compiti delle autonomie locali*, in *Gior. dir. amm.*, 5/2022, 634-645; G. BUCCI, *Regimi abilitativi degli impianti da fonti rinnovabili: il “punto” sulla giurisprudenza costituzionale più recente*, in *AmbienteDiritto*, 1/2022; F. LUISO, *I sistemi di incentivazione della produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile. Una valutazione critica dei diversi modelli disponibili e sperimentati*, in G.D. COMPORTI, S. LUCATTINI (a cura di), *Orizzonti del diritto dell’energia. Innovazione tecnologica, blockchain e fonti rinnovabili*, Napoli, 2020, 143-152; S. AMOROSINO, «Nobiltà» (dei proclami politici) e «miseria» (dell’amministrazione ostativa) in materia di impianti di energia da fonti rinnovabili, in *Analisi giuridica dell’economia*, 1/2020, 255-263; A. MASSONE, *Impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili e disciplina del paesaggio nelle aree contermini (commento a Consiglio di Stato, sez. IV, 18 marzo 2019, n. 1729)*, in *Riv. giur. urb.*, 1/2020, 166-175; C. PELLEGRINO, *Ambiente ed Energia: la Corte costituzionale conferma i suoi orientamenti e il suo ruolo di supplenza ermeneutica*, in *Le Regioni*, 3/2019, 843-854.

⁶⁵ Vale la pena precisare, peraltro, come il sistema delle aree idonee per le rinnovabili non sia rimasto immune da un consistente e reiterato contenzioso costituzionale, che ne segnala, a un tempo, la delicatezza applicativa e la sua natura di modello complesso da non replicare acriticamente. La Corte costituzionale è stata infatti chiamata, a più riprese e con cadenza pressoché annuale, a censurare leggi regionali che, nel dare attuazione all’abrogato art. 20 del d.lgs. n. 199/2021, avevano introdotto criteri di non idoneità eccessivamente ampi o automatismi preclusivi, da ultimo con la sentenza n. 88 del 25 maggio 2026, relativa alla legge della Regione Sardegna 05 dicembre 2024, n. 20, ove si è nuovamente ribadito che la qualifica di non idoneità non può tradursi in un divieto generalizzato, pena il contrasto con l’art. 117, primo comma, Cost.

relativa differenziazione è rimessa integralmente alla discrezionalità (e alla fantasia regolatoria) di ciascuna Regione.

Il criterio dimensionale presenta, peraltro, un secondo e distinto ordine di problemi, che si aggiunge a quello, già segnalato, della sua inidoneità a cogliere l'effettiva sostenibilità ambientale del sito: la sua rigidità intrinseca, quale soglia rigorosamente binaria (sopra/sotto una determinata potenza), mal si concilia con la naturale scalabilità e modularità che caratterizza, sul piano tecnologico, il settore dei *data center*, ove le esigenze di potenza e di connessione sono destinate a variare, spesso significativamente, nel corso della vita dell'impianto in ragione dell'evoluzione della domanda di servizi digitali. Va da sé, quindi, come un regime regolatorio interamente calibrato su soglie fisse di potenza - 5, 10, 50 MW, secondo ad esempio la scansione lombarda - rischia di tradursi, per gli operatori economici, in un disincentivo a programmare uno sviluppo progressivo e modulare dell'infrastruttura, spingendoli, all'opposto, verso scelte progettuali orientate esclusivamente a restare al di sotto (o a superare stabilmente) una determinata soglia, a prescindere dalle reali esigenze tecnico-industriali del progetto: un effetto distorsivo che una disciplina più flessibile, sul modello di quanto si dirà *infra*, potrebbe agevolmente evitare.

Il vuoto sui criteri localizzativi risulta, poi, ulteriormente aggravato dalla scarsa considerazione riservata, nella disciplina vigente, al criterio del consumo idrico, che pure costituisce, insieme a quello energetico, il principale fattore di impatto ambientale dei *data center*. Il Ministero delle Imprese e del Made in Italy, nella "Strategia per l'attrazione degli investimenti esteri nei data center", pubblicata il 05 novembre, ha rilevato come il valore medio italiano del *Water Usage Effectiveness* (WUE) - indicatore che misura il consumo idrico in rapporto alla capacità energetica - si attesti a 0,70 mc/MWh, contro una media europea di 0,58 mc/MWh, e come il *Power Usage Effectiveness* (PUE) medio nazionale sia pari a 1,46, contro un valore europeo di 1,36⁶⁶. Sul punto, la Strategia MIMIT individua, quali priorità di intervento, la creazione di un registro nazionale dei siti *brownfield* disponibili⁶⁷ - a beneficio della trasparenza localizzativa attualmente assente - e l'introduzione di una specifica destinazione d'uso "industriale" per i *data center* a prescindere dalla loro dimensione⁶⁸ (circostanza che, però, pare assai riduttiva rispetto alla possibilità di usufruire di più aree per l'appunto idonee alla costruzione dei centri *de qua*). Il dato è significativo per la presente indagine sotto un duplice profilo. Da un lato, esso conferma che il legislatore, ancor prima di intervenire con la decretazione del 2026, disponeva già di un'analisi tecnica sufficientemente matura per individuare criteri localizzativi oggettivi - mappatura dei siti *brownfield*, promozione del riutilizzo idrico, valorizzazione delle aree a maggiore capacità di rete - che avrebbero potuto essere tradotti in altrettanti criteri normativi di individuazione delle aree idonee, sul modello dell'art. 11 *bis* del Testo Unico FER; dall'altro, la stessa Strategia MIMIT individua, quale area di sviluppo prioritaria, il Mezzogiorno - Puglia, Sicilia e Calabria, in ragione della presenza di cavi sottomarini internazionali e di aree industriali riconvertibili -, il che, oltre a rappresentare un dato alquanto singolare (dal momento che, *de contrario*, si assiste allo sviluppo dei *data center* nel Nord Italia), rende invero ancor più evidente la necessità dell'introduzione di criteri localizzativi uniformi a livello nazionale.

Peraltro, non può tacersi in questa sede come, proprio con specifico riferimento all'art. 8 del d.l. n. 21/2026, il rapporto tra procedimento unico e pianificazione urbanistica sia, di fatto, poco approfondito

⁶⁶ Indicatori che collocano l'Italia in una posizione di relativo svantaggio competitivo sotto il profilo della sostenibilità ambientale, a fronte di 146 data center attivi sul territorio nazionale per una potenza complessiva di circa 287 MW, secondo il censimento riportato nel medesimo documento ministeriale.

⁶⁷ MIMIT, Strategia, cit., 15-16; cfr. anche Open Gate Italia, Italia digitale: pubblicata la Strategia per attrarre investimenti esteri nei data center, novembre 2025, ove si dà atto che solo il 4 per cento del volume totale dei reflui depurati risulta oggi effettivamente riutilizzato in Italia, nonostante il Regolamento (UE) 2020/741 estenda la possibilità di riutilizzo, oltre che ai fini irrigui, anche a fini civili, ambientali e industriali.

⁶⁸ Ciò oltre alla promozione del riutilizzo delle acque reflue depurate ai sensi del Regolamento (UE) 2020/741, e persino l'introduzione di una "Autorizzazione Unica Nazionale" per i data center, proposta formulata già nel novembre 2025, dunque in un momento antecedente rispetto all'adozione dell'art. 8 del d.l. n. 21/2026.

e per nulla strutturato: la norma, infatti, anzitutto non chiarisce se l'autorizzazione unica possa produrre effetti di variante urbanistica automatica (circostanza chiarita, in senso negativo, dal MASE negli "indirizzi operativi"), a differenza di quanto espressamente previsto, a titolo esemplificativo, per gli impianti FER dall'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387/2003⁶⁹. In secondo luogo, pesa l'assenza di una qualificazione espressa dei *data center* e delle relative opere connesse come opere di pubblica utilità, con conseguente impossibilità di ricorrere immediatamente alle procedure espropriative del d.P.R. n. 327/2001 per l'acquisizione delle aree necessarie alla realizzazione pure delle opere di connessione; ciò nonostante, come ampiamente detto *supra*, il disegno di legge delega individua, quale principio e criterio direttivo, proprio la previsione della "pubblica utilità, con qualificazione dei progetti di realizzazione dei nuovi data center come opere di pubblica utilità indifferibili e urgenti, di interesse pubblico prevalente".

Da qui, adunque, un interrogativo di fondo: se il legislatore delegante ha inteso qualificare i *data center* come opere di pubblica utilità indifferibili e urgenti, occorre chiedersi su quale fondamento sostanziale - e non meramente nominalistico - tale qualificazione possa reggersi, e se essa debba operare indistintamente per ogni *data center*, a prescindere dalla sua dimensione e dalla sua effettiva funzione.

6.1. (segue) la variante urbanistica nel modello FER e nel modello *data center*

Nel diritto nazionale, la variante urbanistica non costituisce un istituto unitario, ma una categoria che si atteggia diversamente a seconda del contesto procedimentale in cui trova applicazione. Una prima configurazione, ormai consolidata, è quella della variante che discende, quale effetto automatico, dal provvedimento conclusivo di un procedimento unico. In queste ipotesi, l'incidenza sulla pianificazione territoriale non richiede una autonoma valutazione discrezionale dell'amministrazione competente, derivando direttamente da una disposizione di legge che ricollega al titolo abilitativo un'efficacia conformativa dello strumento urbanistico⁷⁰.

La *ratio* di questo meccanismo è agevolmente ricostruibile. È il legislatore stesso a individuare, a monte, un interesse pubblico di particolare rilievo - che sia esso di matrice ambientale, energetica o infrastrutturale (è il caso della variante urbanistica di cui all'autorizzazione unica per gli impianti FER⁷¹, di cui meglio *infra*) - e a stabilire, nella ponderazione con la pianificazione comunale, la prevalenza

⁶⁹ Come evidenziato in dottrina, in assenza di un'espressa previsione legislativa in tal senso, tale effetto non può essere desunto in via meramente interpretativa, trattandosi di una deroga alle competenze fondamentali degli enti locali che deve essere prevista in modo esplicito e inequivoco; L. PERGOLIZZI, *op. cit.*, che richiama, quali precedenti di deroga espressa, l'art. 10, comma 1, d.P.R. n. 327/2001 e l'art. 242, comma 7, d.lgs. n. 152/2006.

⁷⁰ Ne costituisce esempio paradigmatico, oltre l'AU FER, l'autorizzazione unica disciplinata dall'articolo 208 del d.lgs. n. 152/2006 relativa agli impianti di gestione dei rifiuti: anche in tale ipotesi, l'approvazione del progetto determina, laddove necessario, la modifica automatica degli strumenti urbanistici vigenti.

⁷¹ Sull'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. 387/2003 si v. E. BELLIARDO, *Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e misure compensative*, in Riv. giur. urb., 1/2019, 161-172; C. MARI, *L'autorizzazione unica per l'esercizio di impianti eolici tra vicende modificative e tentativi di semplificazione*, in GiustAmm.it, 12/2018; G.A. PRIMERANO, *La doverosità amministrativa sulla domanda di autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile*, in Foro amm., 2/2015, 458-482; M.T. RIZZO, *Le fonti rinnovabili e l'autorizzazione unica*, in Amministrativ@mente, 9-10/2014; A. CARBONE, *Autorizzazione unica per la costruzione di impianti eolici e conferenza di servizi: sul valore procedimentale del dissenso qualificato*, in Federalismi.it, 22/2012; F. DI DIO, *D.Lgs. 28/2011: il nuovo regime «speciale» delle autorizzazioni per impianti da fonti rinnovabili*, in Amb.&Svil., 2011, 564 ss.; G. PIZZANELLI, *Gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili: organizzazione e procedimenti alla luce del principio di integrazione*, in C. BUZZACCHI (a cura di), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Milano, 2010, 85 ss. In tema di autorizzazioni per impianti FER, G. LA ROSA, *La rideterminazione dei poteri del GSE nel d.l. semplificazioni e la (apparente) stabilità degli incentivi per l'energia da fonte rinnovabile*, in AmbienteDiritto, 1/2021; ID., *La procedura abilitativa semplificata per impianti fer: dalle esigenze di semplificazione ai dubbi applicativi*, in AmbienteDiritto, 3/2023.

dell'interesse alla realizzazione dell'opera. L'effetto di variante non trae dunque origine da una lacuna o da un'adeguatezza del piano urbanistico, bensì da una precisa opzione legislativa: quella di impedire che lo strumento pianificatorio locale possa frapporsi alla realizzazione di interventi qualificati come strategici o, comunque, rispondenti a un interesse di carattere pubblico⁷².

Ora, ancora con riferimento alla disamina della disciplina statale dei *data center*, ma con un parallelo sguardo alla disciplina FER, si è avuto modo di evidenziare come ammanchi del tutto, in punto di localizzazione urbanistica delle infrastrutture *de qua*, l'effetto di variante urbanistica del titolo autorizzativo, diversamente da quanto avviene, a titolo esemplificativo, con l'art. 12, comma 3, del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, ove si prevede che la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili sono soggetti ad autorizzazione unica che "costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico". La giurisprudenza amministrativa, chiamata a più riprese a pronunciarsi sulla portata di tale disposizione, ha costantemente affermato che la ponderazione tra l'interesse alla realizzazione dell'impianto FER e l'assetto del territorio previsto dagli strumenti urbanistici comunali è stabilita "a monte" dalla legge, la quale attribuisce all'AU l'effetto di variante urbanistica automatica, senza necessità di motivazione rafforzata⁷³.

Ora, l'aspetto più rilevante, ai fini della presente disamina, non è tanto la tecnica normativa in sé (cioè la previsione legislativa di un effetto di variante automatica), quanto il suo fondamento sostanziale, che la Corte costituzionale ha ricondotto a un principio di matrice eurounitaria: quello della "massima diffusione" delle fonti di energia rinnovabile, enunciato dalla direttiva 2001/77/CE e, in termini di continuità, dalle successive direttive 2009/28/UE e 2018/2001/UE, oggi confluite nella direttiva (UE) 2023/2413. Tanto è vero che la qualifica di "non idoneità" di un'area, pur legittima quando fondata su un apprezzamento tecnico puntuale, non può comunque mai tradursi in un divieto generalizzato e aprioristico di installazione degli impianti FER, pena la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea⁷⁴. Ed è proprio questo principio

⁷² Su un piano diverso, rispetto a quanto qui evidenziato, opera invece la variante di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 160/2010 recante "Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008". La norma qui prevede che, qualora lo strumento urbanistico non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero le aree individuate siano insufficienti in relazione all'intervento proposto, fatta salva l'applicazione della relativa disciplina regionale, l'interessato può richiedere al responsabile del SUAP la convocazione di apposita conferenza di servizi, in seduta pubblica. Qualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, ove sussista l'assenso della Regione espresso in quella sede, il verbale è trasmesso al Sindaco ovvero al Presidente del Consiglio comunale, ove esistente, che lo sottopone alla votazione del Consiglio nella prima seduta utile. In questo caso, la variante non è dunque l'effetto di una previsione di prevalenza settoriale, ma il rimedio a una carenza della pianificazione comunale. Si veda sul punto, O. PATRONE, *Le varianti urbanistiche connesse al progetto: modelli a confronto tra autorizzazioni uniche e art. 8 DPR 160/2010*, in *dirittoamministrativo.it*, 2026; M. BOMBI, *Variante urbanistica tramite SUAP e onere motivazionale del Comune*, in *Quotidiano PA*, 2023. In giurisprudenza è costante l'affermazione del carattere eccezionale e non espansivo della procedura di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 160/2010. Il Consiglio di Stato ha chiarito che essa non può trasformarsi in modalità ordinaria di variante urbanistica e richiede una rigorosa verifica dei presupposti sostanziali, non potendo l'assenza di aree produttive essere intesa in senso meramente formale o contingente (Cons. Stato, sez. IV, 19 ottobre 2021, n. 7027). In senso conforme, il T.A.R. Veneto ha ribadito che l'accertamento dell'assenza o insufficienza delle aree deve precedere l'attivazione della conferenza di servizi e risultare da un'istruttoria puntuale, non potendo la procedura speciale fungere da surrogato del procedimento ordinario di variante (T.A.R. Veneto, sez. II, 11 giugno 2021, n. 798).

⁷³ Analoga previsione si rinviene, per settori affini, nell'art. 208, comma 6, del d.lgs. n. 152/2006 (impianti di smaltimento e recupero rifiuti) e nell'art. 242, comma 7, del medesimo decreto (approvazione del progetto operativo di bonifica), a conferma di un modello che il legislatore ha replicato, con variazioni, ogniquale volta abbia inteso concentrare in un unico centro decisionale la valutazione di interessi pubblici ritenuti prevalenti rispetto alla pianificazione locale.

⁷⁴ Si consideri che, per costante giurisprudenza costituzionale, la disciplina dei regimi abilitativi degli impianti FER è riconducibile sia alla materia "tutela dell'ambiente" (di competenza esclusiva statale ex art. 117, comma

sostanziale - non la mera esigenza di celerità procedimentale - a giustificare, sul piano costituzionale, la scelta legislativa di attribuire all'autorizzazione unica FER l'effetto di variante urbanistica automatica: la legge statale, nel dettare tale regola, non fa altro che dare attuazione, sul piano localizzativo, a un principio di rango eurounitario.

Ebbene, è proprio questo elemento fondante che risulta assente nella disciplina dei *data center*. Ed invero nessuna fonte eurounitaria specifica tra quelle richiamate precedentemente enuncia un principio di massima diffusione delle infrastrutture di elaborazione dati paragonabile a quello enunciato dalle direttive europee in materia di energia rinnovabile. Anzi, a ben vedere l'AI Act si muove in direzione parzialmente opposta: il considerando 27 richiede che i sistemi di IA “siano sviluppati e utilizzati in maniera sostenibile e rispettosa dell'ambiente”; il considerando 142 richiama il principio di minimizzazione dell'impatto ambientale; l'art. 69 prevede, tra i contenuti (volontari) dei codici di condotta, tecniche di programmazione ed efficienza energetica per ridurre l'impatto ambientale dei sistemi di I.A. Si tratta, cioè, di un impianto normativo che - a differenza della proposta di Regolamento CAIDA ove il *data center*, come detto, è qualificato come *asset* fondamentale per lo sviluppo eurounitario - sembrerebbe tutelare *tout court* l'ambiente dall'espansione dei *data center*, e non, invece, promuoverne la diffusione sul territorio in nome di un interesse pubblico sovraordinato, come avviene, specularmente, per le fonti rinnovabili rispetto alla tutela ambientale (ove la produzione di energia pulita è essa stessa strumento di tutela ambientale, e dunque i due interessi - energetico e ambientale - convergono, anziché confliggere).

Questa dissonanza strutturale spiega, a ben vedere, perché il legislatore nazionale - nel replicare, con l'art. 8 del d.l. n. 21/2026, l'architettura procedimentale del modello FER (autorizzazione unica, conferenza di servizi, termini contingentati) - abbia poi arretrato proprio sul punto della variante urbanistica automatica e delle aree idonee: mancando un principio di rango costituzionale-eurounitario che imponga la massima diffusione dei *data center* analogo a quello vigente per le rinnovabili, il legislatore non dispone dello stesso fondamento sostanziale per giustificare una compressione automatica e generalizzata della potestà pianificatoria comunale. Ne consegue che l'eventuale riconoscimento di un effetto di variante automatica in capo all'autorizzazione unica per i *data center* non sembrerebbe potersi reggere sulla medesima base sostanziale del modello energetico, ma richiederebbe una diversa e più circoscritta giustificazione, ancorata alla natura funzionale (e non meramente dimensionale) dell'infrastruttura⁷⁵.

secondo, lett. s, Cost.) sia alla materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” (di competenza concorrente ex art. 117, comma terzo, Cost.), con la conseguenza che le Regioni possono legiferare solo nel rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato, senza poter introdurre, in via generale e astratta, divieti o moratorie che si pongano in contrasto con il predetto principio di massima diffusione.

⁷⁵ Considerazione *a latere* merita poi la possibilità di realizzare i *data center* nelle cosiddette “Zone Economiche Speciali” (ZES) ai sensi del d.l. n. 124/2023. Come noto, la ZES è una zona delimitata del territorio dello Stato italiano nella quale l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali da parte delle aziende già operative e di quelle che si insedieranno può beneficiare di speciali condizioni in termini economici, finanziari e amministrativi, in relazione agli investimenti e alle attività di sviluppo d'impresa, come il riconoscimento del credito d'imposta per gli investimenti (art. 16 d.l. n. 124/2023) alle imprese che effettuano l'acquisizione di beni strumentali quali macchinari, impianti e attrezzature o di terreni e immobili strumentali agli investimenti, e infine la semplificazione amministrativa che implica, laddove previsto, una riduzione dei termini di istruttoria (art. 15 d.l. cit.). Le otto Zone Economiche Speciali, inizialmente istituite su territori circoscritti delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna, sono confluite nella ZES Unica per il Mezzogiorno, con l'obiettivo di massimizzare nello scenario internazionale l'impatto competitivo delle zone ZES. A queste si aggiungono dal 20 novembre 2025 anche le Regioni Marche ed Umbria. La norma prevede che possono accedere al regime semplificato dell'autorizzazione unica - strumento di semplificazione amministrativa per la realizzazione di infrastrutture nelle aree *de qua*, cfr. artt. 14 e 15 del d.l. cit. - i progetti afferenti, *inter alia* per come individuati nel Piano strategico ZES, alla filiera dell’“elettronica e ICT” nonché delle “tecnologie digitali”; settori all'interno dei quali non sembrerebbe azzardato far rientrare la struttura data center, in quanto peraltro propedeutica allo sviluppo delle componenti *supra*. L'AU ZES, per quanto qui di precipuo interesse e al

6.2. (segue) una via “promettente”: il modello delle infrastrutture di comunicazione e il principio di capillarità

Il parallelismo con le rinnovabili, per quanto istruttivo, non esaurisce però il novero delle discipline che l'ordinamento nazionale offre quale possibile modello per una revisione, in chiave proattiva, del regime localizzativo dei *data center*. Un secondo, e per certi versi più pertinente, termine di paragone si rinviene nella disciplina delle infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione elettronica, di cui al “Codice delle comunicazioni elettroniche” (d.lgs. 01 agosto 2003, n. 259). L'art. 43, comma 3, del Codice dispone che le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione, comprese le opere di infrastrutturazione per le reti in fibra ottica ad alta velocità, sono “assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria” di cui all'art. 16, comma 7, del d.P.R. n. 380/2001, pur restando di proprietà dei rispettivi operatori privati; l'art. 51, comma 1, attribuisce agli impianti di reti di comunicazione elettronica a uso pubblico, e alle relative opere accessorie, il carattere di “pubblica utilità” ai sensi degli artt. 12 e ss. del d.P.R. n. 327/2001.

Da tale duplice qualificazione - opera di urbanizzazione primaria e, insieme, opera di pubblica utilità - la giurisprudenza amministrativa, ormai granitica, fa discendere un principio rilevante ed ampio: le infrastrutture in esame sono compatibili, in via generale, con qualsiasi destinazione urbanistica e con ogni zona del territorio comunale, non essendo assimilabili, sotto questo profilo, a un ordinario manufatto edilizio soggetto a una logica meramente localizzativa⁷⁶. Da questa compatibilità generalizzata la giurisprudenza ha elaborato il c.d. “principio di capillarità”: poiché la funzione dell'infrastruttura è quella di assicurare la copertura dell'intero territorio nazionale, agli enti territoriali è consentito individuare meri criteri di localizzazione (es. divieto di collocare antenne su specifici edifici sensibili, quali ospedali o scuole), ma non è loro consentito introdurre veri e propri limiti alla localizzazione che, sotto la veste di una regolamentazione urbanistica, si traducano in un ostacolo sostanziale alla realizzazione di una rete completa e capillare di infrastrutture, pregiudicando così l'interesse nazionale, di rango costituzionale, alla copertura del territorio e all'efficiente distribuzione del servizio⁷⁷.

Questo modello presenta, rispetto a quello delle rinnovabili, un pregio metodologico di specifico interesse per il tema che qui direttamente ci occupa: esso non si fonda su una presunzione aprioristica di prevalenza dell'interesse energetico-ambientale (come, *mutatis mutandis*, avviene per le FER in forza del principio di massima diffusione), bensì su una valutazione funzionale, ancorata alla natura di servizio di rete dell'infrastruttura: è la necessità di garantire un servizio capillare e continuo su tutto il territorio nazionale a giustificare la compressione della potestà pianificatoria locale. Ed è proprio questa impostazione funzionale, e non dimensionale/ambientale, il vero punto di contatto potenziale con la materia dei *data center*, quantomeno per quella tipologia di infrastrutture che assolvono, al pari delle reti di telecomunicazione, a una funzione di supporto necessario ed essenziale per l'erogazione di servizi

netto della specialità della disciplina di dettaglio, presenta un elemento particolarmente rilevante sul piano urbanistico: l'art. 15, comma 5, del d.l. cit. prevede espressamente che l'AU *de qua* “ove necessario costituisce variante allo strumento urbanistico” con effetto sostitutivo della disciplina urbanistica preesistente e, come chiarito in via pretoria, assorbimento di ogni questione pure relativa alla destinazione agricola (T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 18 aprile 2025, n. 4226).

⁷⁶ Cfr. *inter alia* Cons. Stato, sez. VI, 21 novembre 2022, n. 10228; Id., sez. VI, 20 novembre 2024, n. 9328; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 27 gennaio 2026, n. 395, che ribadisce come “le stazioni radio base per telefonia mobile e servizi 5G costituiscono opere di urbanizzazione primaria con carattere di pubblica utilità, la cui localizzazione è, in linea generale, compatibile con qualsiasi destinazione urbanistica”.

⁷⁷ Si veda Cons. Stato, sez. III, 5 dicembre 2013, n. 687; Id., sez. VI, 5 dicembre 2005, n. 6961; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 26 febbraio 2025, n. 670. La distinzione tra “criteri” (legittimi) e “limiti” (illegittimi) alla localizzazione costituisce, nella giurisprudenza consolidata, il discrimine per valutare la legittimità dei regolamenti comunali e delle leggi regionali in materia.

digitali di rilevanza pubblica, ivi compresi quelli assistiti da sistemi di I.A. ai sensi dell'art. 14 della l. n. 132/2025.

6.3. (segue) verso il superamento della tipizzazione regionale? brevi considerazioni sulla competenza in materia di *data center*

Visto l'intervento normativo del legislatore nazionale (attuale e in divenire), pare opportuno interrogarsi in questa sede, seppur brevemente, anche sull'effettivo riparto delle competenze nella materia in esame, ciò anche al fine di esaminare la legittimità costituzionale della tipizzazione regionale sui *data center* (come quella di cui *amplius* alla l.r. Lombardia n. 11/2026). L'analisi deve necessariamente prendere le mosse dall'art. 117 Cost. che distingue, per quanto qui rileva, tre ambiti: la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di competenza legislativa esclusiva statale (comma secondo, lett. s); la "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di competenza concorrente (comma terzo); il "governo del territorio", anch'esso di competenza concorrente (comma terzo).

Diversamente dagli impianti FER - pacificamente ricondotti dalla Corte costituzionale sia alla materia energetica sia, per i profili di localizzazione e mitigazione degli impatti, alla materia ambientale - i *data center* non producono energia, bensì la consumano: essi non rientrano, dunque, nella materia energetica in senso proprio, quanto piuttosto, a seconda dei profili considerati, nel governo del territorio (localizzazione, destinazione d'uso, oneri di urbanizzazione) e, per i profili di impatto ambientale (consumo di suolo, prelievi idrici, emissioni dei gruppi elettrogeni), nella tutela dell'ambiente⁷⁸. Tale diversa collocazione sistematica non è irrilevante: mentre per le rinnovabili, infatti, la competenza statale in materia ambientale ed energetica giustifica l'imposizione alle Regioni di limiti stringenti quanto alla individuazione delle aree idonee e non idonee (secondo il principio di massima diffusione sopra illustrato), per i *data center* - non essendo essi ricompresi in una materia di competenza esclusiva o concorrente statale che imponga un analogo principio di prevalenza - le Regioni sembrerebbero beneficiare, in linea di principio, di un margine di discrezionalità più ampio nell'esercizio della propria competenza in materia di governo del territorio.

Occorre tuttavia chiedersi se tale discrezionalità regionale sia sempre esercitata entro i confini della materia "governo del territorio", ovvero se essa non trasmodi, nella sostanza, in una vera e propria disciplina di tutela ambientale mascherata da urbanistica. Il rischio, concreto e non meramente ipotetico, è che criteri e parametri che appartengono, per loro intrinseca natura tecnico-scientifica, alla valutazione ambientale - *i.e.* l'idoneità paesaggistica di un sito, l'impatto sulla biodiversità, la vulnerabilità idrogeologica, il bilancio del consumo di suolo - vengano impiegati dalle Regioni non già come uno dei fattori di una più ampia ponderazione urbanistica (cui essi legittimamente concorrono), bensì come criteri esclusivi e sostitutivi di localizzazione, capaci di per sé di precludere l'insediamento in intere porzioni del territorio regionale, senza che tale preclusione sia stata prima vagliata, a livello statale. Quando ciò accade, si ritiene che la Regione non esercita più la propria competenza concorrente sul governo del territorio, ma si sostituisce, di fatto e senza copertura costituzionale, alla valutazione ambientale che l'art. 117, comma secondo, lett. s), Cost. riserva in via esclusiva allo Stato.

È proprio in questa dinamica che si annida il maggior rischio per la "buona diffusione" dei *data center* sul territorio nazionale, e con essa per la stessa capacità del Paese di ospitare le infrastrutture necessarie a una I.A. sempre più al servizio di funzioni pubbliche. Se ciascuna Regione fosse libera di introdurre, sotto la veste urbanistica, criteri di segno sostanzialmente ambientale - e quindi, per definizione, disomogenei da Regione a Regione -, il risultato non sarebbe una legittima articolazione

⁷⁸ Sulla riserva statale in materia di tutela dell'ambiente quale "valore" costituzionalmente protetto e limite trasversale alla potestà legislativa regionale, si vedano, tra le tante, Corte cost., 22 luglio 2009, n. 235; Corte cost., 20 novembre 2007, n. 378; e, più di recente, con specifico riferimento al bilanciamento con la materia energetica, Corte cost., 16 dicembre 2025, n. 184.

territoriale della disciplina, bensì una frammentazione competitiva idonea a scoraggiare proprio quegli investimenti che la Strategia MIMIT individua come prioritari per la competitività digitale del Paese.

Si pensi, da tale angolo prospettico, alla disciplina della l.r. Lombardia n. 11/2026⁷⁹, nella parte in cui introduce un incremento del contributo di costruzione del 100% o del 200% in ragione della localizzazione su suolo agricolo o in area protetta (art. 5, comma 4). Si tratta, infatti, di una misura che non si limita a disciplinare l'assetto urbanistico-edilizio (tipico contenuto della materia concorrente), ma persegue, dichiaratamente, una finalità di tutela ambientale - la riduzione del consumo di suolo agricolo e la protezione delle aree naturali - attraverso lo strumento tributario-urbanistico del contributo di costruzione maggiorato.

La questione non è meramente teorica, se si considera che la Corte costituzionale ha ripetutamente censurato, in materia di aree idonee per le rinnovabili, le discipline regionali che, sotto le mentite spoglie di una regolamentazione urbanistico-paesaggistica, finivano per introdurre, in concreto, un regime di segno opposto rispetto al principio statale-eurounitario di riferimento, ravvisando in ciò un vizio di eccesso di potere legislativo per sviamento dalla materia di competenza⁸⁰. Se tale principio - elaborato con riferimento al rapporto energia/ambiente - venisse esteso, per analogia, al rapporto urbanistico/ambiente qui in discussione, parrebbe venire in rilievo che una Regione, nell'esercizio della propria competenza concorrente in materia di governo del territorio, non possa introdurre una disciplina il cui effetto sostanziale sia quello di dettare, essa sola, i criteri di tutela ambientale rilevanti per un intero settore infrastrutturale, in assenza di una cornice statale di principi fondamentali che la abiliti a tanto.

Tuttavia, nel caso dei *data center*, pare opportuno evidenziare come le Regioni non incontrano, come si è detto, un principio di segno espansivo che le vincolino. Mancando, cioè, a livello statale, una cornice di principi fondamentali sui criteri localizzativi dei *data center*, la Regione non sconfina tanto in una competenza statale positivamente esercitata, quanto piuttosto occupa uno spazio regolatorio lasciato vuoto dal legislatore nazionale⁸¹. Sotto questo profilo, la scelta della Lombardia, per esempio, di ricondurre l'incremento del contributo di costruzione a una finalità dichiaratamente compensativa - e non punitiva o preclusiva - degli impatti ambientali (art. 5, comma 4, l.r. n. 11/2026, che vincola le maggiori entrate a specifiche misure di riqualificazione ambientale e territoriale) rappresenta l'elemento che meglio consente di ricondurre la disciplina regionale nell'alveo della materia concorrente del governo del territorio, piuttosto che in quello, esclusivo, della tutela dell'ambiente⁸². In definitiva, il caso lombardo dimostra come l'assenza di una cornice statale di principi fondamentali sulle aree idonee per i *data center* non conduca a un vuoto regolatorio, bensì a una tipizzazione regionale che, pur mossa da finalità dichiaratamente meritorie (contenimento del consumo di suolo, tutela della biodiversità, promozione delle rinnovabili in sito), rischia di produrre - come inevitabile conseguenza della

⁷⁹ La Lombardia, allo stato, è l'unica Regione che ha scelto la via della legge per disciplinare la materia *data center*, con effetti vincolanti *erga omnes*, un regime di priorità insediative, misure premiali e penalizzazioni economiche. Tale scelta, ovviamente, espone la Regione a un più elevato rischio di sindacato di legittimità costituzionale delle proprie disposizioni in argomento.

⁸⁰ Corte cost., 16 dicembre 2025, n. 184, ove si ribadisce che “*alle regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti statali di protezione ambientale, i quali dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale*”.

⁸¹ A conclusioni non dissimili conduce, del resto, l'orientamento del Consiglio di Stato in materia di governo del territorio, che riconosce all'amministrazione un'ampia discrezionalità nelle scelte pianificatorie, sindacabili in sede di legittimità solo per macroscopica illogicità, arbitrarietà o contraddittorietà, ma che richiede, quando la pianificazione incida su interessi ambientali di rango costituzionale, un'adeguata istruttoria e motivazione, specie ove la disciplina regionale si spinga sino a incidere, come nel caso di specie, su strumenti tipicamente tributari quali il contributo di costruzione. Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 26 novembre 2025, n. 9333; Cons. Stato, sez. IV, 17 luglio 2024, n. 6427.

⁸² Si tratta, infatti, di una tecnica di internalizzazione dei costi ambientali attraverso lo strumento perequativo-urbanistico, e non di una autonoma disciplina sostanziale di tutela ambientale in senso stretto, quale sarebbe, ad esempio, l'introduzione di un divieto assoluto di insediamento in determinate aree.

frammentazione - esiti regolatori profondamente disomogenei tra loro, con conseguente incertezza per gli operatori del settore e, in prospettiva, possibili vertenze costituzionali analoghe a quelle generatesi in materia di aree idonee per le rinnovabili.

Ora, al di là della competenza in materia ambientale (immediatamente percepibile come *supra* ampiamente evidenziato), si ritiene che l'avocazione allo Stato della disciplina delle aree idonee in materia di localizzazione di *data center* possa però discendere anche dall'applicazione, parallela e convergente, di ulteriori due coordinate costituzionali.

Anzitutto, e quantomeno per i *data center* funzionali a servizi pubblici digitali⁸³, l'addentellato in tal senso può essere ricercato nella competenza statale esclusiva in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, comma secondo, lett. m, Cost.). Tale competenza, come chiarito in via pretoria⁸⁴, non individua una "materia" in senso tecnico-stretto, bensì una competenza trasversale del legislatore statale, idonea a investire tutte le materie, rispetto alle quali lo Stato deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle. Si tratta, per usare una formula ricorrente della Corte costituzionale, di una competenza "finalistica" e non di una materia delimitabile *a priori*, la cui latitudine si definisce proprio nell'atto del suo esercizio. Ebbene, si consideri che tale fondamento è stato già utilizzato dal legislatore proprio con riguardo alla dimensione digitale dell'azione amministrativa⁸⁵. Se, dunque, il legislatore statale può fissare livelli di prestazioni *standard* uniformi di continuità, tempestività e accessibilità dei servizi digitali resi ai cittadini, ne discende, con ragionamento analogico che si ritiene solido, sia pure da maneggiare con la cautela che la materia richiede, che lo Stato debba poter intervenire anche sul presupposto materiale e infrastrutturale di tali servizi: se un servizio pubblico digitalizzato (si veda la sanità digitale, la giustizia predittiva, i servizi anagrafici) deve essere garantito in modo uniforme ed effettivo su tutto il territorio nazionale, la sua continuità operativa dipende in modo diretto dalla disponibilità, dalla ridondanza e dalla capillare distribuzione dei *data center* che lo erogano; una disciplina regionale eccessivamente restrittiva o disomogenea rischierebbe di compromettere, indirettamente ma concretamente, la stessa uniformità della prestazione essenziale che l'art. 117, lett. m), intende garantire⁸⁶.

⁸³ Su tali servizi, si veda A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line. Lineamenti del disegno normativo*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2019, 122-123; D.U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal PNRR Transizione e problemi ancora da affrontare*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2022, 108-109; G. Cammarota, voce *Servizi in rete della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 2012, 623; G. CARULLO, *L'amministrazione quale piattaforma di servizi digitali*, Napoli, 2022, 10-11; ID., *La nozione di servizi digitali: un nuovo paradigma per la pubblica amministrazione*, in *Ist. fed.*, n. 2, 2023, 346-347; G. Pesce, *Digital first. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, Napoli, 2018, 58 ss.; F. COSTANTINO, *La c.d. cittadinanza digitale*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2023, 151; R. Cavallo Perin, *Pubblica amministrazione e data analysis*, in ID. (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data. Da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, 2021, 13; G. SGUEO, *I servizi pubblici digitali*, in V. BONTEMPI (a cura di), *Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma, 2022, 119 ss.

⁸⁴ Corte cost., 26 febbraio 2022, n. 282; 14 ottobre 2005, n. 383; 31 marzo 2006, n. 134.

⁸⁵ Ed infatti, nell'ambito dei lavori preparatori alla riforma del Codice dell'Amministrazione Digitale (poi confluita, in parte, nella legge delega Madia n. 124/2015), è stata espressamente prospettata la possibilità di fissare, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. m), un "livello minimo delle prestazioni in materia di servizi on line delle amministrazioni pubbliche" con riguardo a sicurezza, qualità, fruibilità, accessibilità e tempestività di tali prestazioni, estendendo tali obblighi anche alle amministrazioni regionali e locali.

⁸⁶ Occorre tuttavia segnalare, per l'appunto con il rigore che l'argomento richiede, un limite che la giurisprudenza costituzionale ha più volte tracciato: la Corte ha escluso l'applicabilità della lett. m) quando la disciplina in esame riguarda precipuamente servizi di rilevanza economica e comunque non attiene alla determinazione di livelli essenziali (scivolando nella materia della "tutela della concorrenza"). Si impone, quindi,

Un secondo, e per certi versi più diretto, fondamento si rinviene nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale” (art. 117, comma secondo, lett. r, Cost.). La giurisprudenza costituzionale ha progressivamente ampliato la portata di questo titolo competenziale, riconducendovi non soltanto l'attività di mero coordinamento tecnico dei flussi informativi, ma anche profili sostanziali di indirizzo, tra cui “assicurare una migliore efficacia della spesa informatica e telematica” e “indirizzare gli investimenti” nel settore ICT⁸⁷. In argomento, peraltro, risulta di particolare interesse quanto emerge dalla sentenza della Corte costituzionale 25 novembre 2016, n. 251⁸⁸, per due ragioni specifiche. In primo luogo, *ivi* si conferma che le lettere m) e r) dell'art. 117, comma secondo, Cost. operano in stretta contiguità e reciproco rafforzamento quando si tratta di infrastrutture e servizi digitali della pubblica amministrazione. In secondo luogo, laddove si è ritenuto che persino la disciplina sostanziale del CAD - che pure interseca sfere di attribuzione regionale - rientri “in via prevalente” nella competenza statale di coordinamento informativo, appare coerente sostenere che anche la localizzazione delle infrastrutture fisiche che rendono materialmente possibile tale coordinamento (i *data center* che ospitano, ad esempio, il Polo Strategico Nazionale, o che assicurano l'interoperabilità con la banca dati europea di cui al Regolamento UE 2024/1364, richiamata dall'art. 7 della stessa l.r. Lombardia n. 11/2026) possa essere ricondotta al medesimo titolo competenziale, quantomeno per la quota di capacità infrastrutturale dedicata a tali finalità pubblicistiche.

Le due competenze così ricostruite si aggiungono, senza sovrapporsi, alla lett. s) già esaminata (*i.e.* la tutela dell'ambiente), offrendo un fondamento ulteriore e distinto prestazionale e organizzativo - in termini di opportunità di un'avocazione statale, sia pure parziale, della disciplina delle aree idonee per i *data center*, in specie ove funzionali all'erogazione di servizi pubblici. Ed infatti, mentre la lett. s) dell'art. 177 Cost. giustifica l'intervento statale in chiave di uniformità della tutela ambientale (e dunque, per i profili qui rilevanti, come limite alla facoltà delle Regioni di introdurre criteri ambientali sostanzialmente estranei alla propria competenza urbanistica), le lett. m) e r) dell'art. 117 cit. offrono un fondamento di segno complementare e positivo: non tanto un limite alla discrezionalità regionale, quanto una competenza propria e affermativa dello Stato a disciplinare, in modo uniforme, tanto gli *standard* prestazionali dei servizi pubblici digitali quanto il coordinamento delle infrastrutture informatiche che li rendono possibili.

Pare opportuno, comunque, evidenziare in coda che le due competenze statali sin qui richiamate - in specie quella in materia di livelli essenziali delle prestazioni e quella in materia di coordinamento informativo statistico e informatico - non costituiscono ricostruzione già acquisita al patrimonio della

di circoscrivere con attenzione l'ambito applicativo della lett. m): essa può fondare una competenza statale sulle aree idonee per i *data center* funzionali a servizi pubblici essenziali (coerentemente, del resto, con il criterio funzionale, non dimensionale, qui avanzato), ma non per l'insieme indistinto dei *data center* commerciali, la cui disciplina resta, sotto questo specifico profilo, di rilevanza economica generale e dunque estranea al perimetro dei livelli essenziali.

⁸⁷ Già con la sentenza n. 17 del 2004 la Corte ha ricondotto alla lett. r) il potere ministeriale di indirizzo sui sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni; con la successiva sentenza n. 31 del 2005 ha ulteriormente precisato che rientrano nel coordinamento anche i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica, ove ritenuti necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati.

⁸⁸ La Corte costituzionale - pronunciandosi su un ricorso della Regione Veneto avverso la legge delega n. 124/2015 - ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata avverso la disposizione di delega volta a modificare il Codice dell'Amministrazione Digitale (d.lgs. n. 82/2005), affermando che tale disposizione costituisce, «*in via prevalente, espressione della competenza statale nella materia del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*» (art. 117, comma secondo, lett. r, Cost.), aggiungendo che «*la necessità di garantire a tutti i cittadini in modo uniforme l'accesso ai dati personali*» - necessità che, si noti, la Corte ha esplicitamente definito come “confinante” con la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni di cui alla lett. m) - ha consentito di ascrivere la disposizione alla competenza esclusiva statale.

giurisprudenza costituzionale, bensì una ipotesi interpretativa che ben potrebbe innestarsi con riferimento alle infrastrutture di che trattasi, sicché la loro estensione (delle disposizioni cit.) al tema in oggetto, quantomeno per via analogica, si appalesa suggestiva e meritevole di esplorazione⁸⁹.

7. Il *data center* quale opera di pubblica utilità: tra infrastrutturazione strategica e servizio pubblico

Visto quanto appena esposto, il quesito posto in apertura del presente scritto può ora essere affrontato con maggiore precisione, e cioè entro un perimetro definito. Per quanto qui di immediato interesse, occorre distinguere, anzitutto, tra due diverse accezioni di “infrastruttura strategica”: una accezione soggettiva, che qualifica come strategico un determinato *asset* in ragione della titolarità pubblica o parapubblica del soggetto gestore (è il caso del Polo Strategico Nazionale, realizzato in partenariato pubblico-privato ai sensi dell'art. 33-*septies* del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179); e una accezione oggettiva o funzionale, che qualifica come strategico un *asset* in ragione della sua funzione, a prescindere dalla titolarità del gestore, in quanto condizione materiale per l'erogazione di servizi di rilevanza pubblica.

In parallelo, muovendo al piano dei dati e, più nel dettaglio, al tema dei dati necessari per il funzionamento dell'IA. (di cui il *data center* costituisce, come detto, presupposto fisico essenziale e necessario), la l. 23 settembre 2025, n. 132 ha introdotto, come noto, per la prima volta nell'ordinamento italiano, una cornice organica di principi in materia di intelligenza artificiale, in coordinamento con il Regolamento (UE) 2024/1689 (AI Act). L'art. 14 della legge disciplina specificamente l'uso dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione, orientandolo all'aumento di efficienza, alla riduzione dei tempi procedurali e al “miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini”⁹⁰, fermo restando il carattere meramente strumentale e di supporto dell'IA rispetto alla decisione finale del funzionario responsabile.⁹¹

⁸⁹ A ciò si aggiunga che lo stesso fondamento di cui alla lett. m) cit. incontra, come detto in nota supra, un limite che la giurisprudenza costituzionale ha più volte tracciato, escludendone l'applicabilità quando la disciplina in esame riguarda precipuamente servizi di rilevanza economica: circostanza che impone di circoscrivere l'ipotesi qui prospettata ai soli *data center* funzionali a servizi pubblici essenziali; la lettura sistematica, quindi, è rigorosamente proposta in funzione propositiva, utile, cioè, a orientare la materia - soprattutto l'esercizio della delega legislativa di cui al disegno di legge n. 1821 - verso un fondamento costituzionale più solido e articolato di quello, oggi unico, rappresentato dalla materia ambientale ex art. 117, comma secondo, lett. s), Cost.

⁹⁰ In dottrina, sulla transizione digitale della P.A., P. COSTANZO, *Lo “Stato digitale”*, in P. COSTANZO, P. MAGARÒ, L. TRUCCO (a cura di), *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica*, Napoli, 2022, 24-25; B. BOSCHETTI, *Transizione digitale e amministrazione (eco)sistemica*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 209, 2021, 53 ss.; ID., *La transizione della pubblica amministrazione verso il modello Government as a platform*, in A. LALLI (a cura di), *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Torino, 2022, 1 ss.; M. CLARICH, *Istituzioni, nuove tecnologie, sviluppo economico*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2017, 75 ss.; F. MERUSI, *Sulla “struttura” della rivoluzione economica comunicativa*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale. Studi dedicati a Mauro Giusti*, Padova, 2022, 31 ss.; L. CASINI, *Lo Stato nell'era di Google. Frontiere e sfide globali*, Milano, 2020; ID., *Lo Stato (im)mortale. I pubblici poteri tra globalizzazione ed era digitale*, Milano, 2022.

⁹¹ Si consideri che in tale contesto, le “Linee guida per l'adozione dell'IA nella Pubblica Amministrazione” adottate da AGID nell'ambito del Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione già prevedevano che l'uso dell'IA dovesse essere assistito da infrastrutture di elaborazione dati adeguate, con specifica attenzione - nel disegno di legge sull'intelligenza artificiale AS1146, poi confluito nella l. n. 132/2025 - alla localizzazione dei dati strategici all'interno di *data center* collocati sul territorio nazionale, al fine di garantire sicurezza. Il riferimento è alle disposizioni, non confluite nel testo definitivo della l. n. 132/2025 nella medesima formulazione, ma discusse nel corso dell'iter parlamentare del disegno di legge AS 1146, richiamate in G. DELLE CAVE, *op. cit.*, 159-160.

Se dunque l'intelligenza artificiale, nell'ambito della P.A.⁹², presuppone necessariamente un'infrastruttura fisica di elaborazione e archiviazione dei dati, ne deriva - sul piano squisitamente logico - che i *data center* che ospitano tali sistemi⁹³ assolvono a una funzione servente rispetto all'erogazione di servizi pubblici digitalizzati⁹⁴, qualificandosi come infrastrutture strategiche⁹⁵ nella *supra* tratteggiata eccezione oggettiva e funzionale⁹⁶.

Tanto, del resto, in chiave prospettica, è di fatto confermato anche dalla proposta di Regolamento EU CAIDA ove, all'art. 14, si prevede l'individuazione di *data center* strategici connessi all'esercizio di pubbliche funzioni⁹⁷. In aggiunta, il considerando n. 42 della proposta CAIDA specifica chiaramente

⁹² Sull'utilizzo dell'I.A. nella pubblica amministrazione, si veda A. BARONE, A.G. OROFINO, J. VALERO TORRIJOS, *The use of Artificial Intelligence by Public Administration*, in *European Review of digital Administration & Law*, 2, 2020, 123 ss.; D.U. GALETTA, J.G. CORVALÁN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *Federalismi.it*, 2020, 3, 1-26; D. MARONGIU, *Pubblica amministrazione e tecnologie emergenti. Algoritmo e procedimento amministrativo: una ricostruzione*, in *Giurisprudenza italiana*, 6, 2020, 1507-1537.

⁹³ Cfr. art. 30 del d.lgs. n. 36/2023 e art. 5 della l. n. 132/2025.

⁹⁴ Si pensi, a titolo esemplificativo, al settore della sanità. Non a caso l'art. 7 della l. n. 132/2025, espressamente prevede che "l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale contribuisce al miglioramento del sistema sanitario, alla prevenzione, alla diagnosi e alla cura delle malattie, nel rispetto dei diritti, delle libertà e degli interessi della persona, anche in materia di protezione dei dati personali" (comma 1) e che "la presente legge promuove lo sviluppo, lo studio e la diffusione di sistemi di intelligenza artificiale che migliorano le condizioni di vita delle persone con disabilità, agevolano l'accessibilità, la mobilità indipendente e l'autonomia, la sicurezza e i processi di inclusione sociale delle medesime persone anche ai fini dell'elaborazione del progetto di vita di cui all'articolo 2, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62" (comma 4); con la precisazione che "i sistemi di intelligenza artificiale in ambito sanitario costituiscono un supporto nei processi di prevenzione, diagnosi, cura e scelta terapeutica, lasciando impregiudicata la decisione, che è sempre rimessa agli esercenti la professione medica" (comma 5).

⁹⁵ Si consideri che anche a livello eurounitario il dibattito sembrerebbe ormai orientato verso tale conclusione. Non a caso il considerando n. 4 della proposta di Regolamento CAIDA specifica che "*reinforcing the Union's capacity to develop and deploy cloud and AI technologies within its territory has become a strategic priority for the Union's competitiveness, security of supply and technological sovereignty*"; al considerando n. 18, si legge che "*The digital transformation of the Union's key industries is a central pillar of the apply AI strategy. Accelerating the uptake of AI across those strategic sectors is essential to maintaining global competitiveness and increasing societal benefits*"; considerando n. 35 "*The allocation of sufficient AI computing resources to frontier AI priority projects should be of strategic importance to the Union and the Member State*". Con specifico riferimento ai *data center*, si prevede poi, al considerando n. 37, che "*data centres are critical infrastructure for the Union, and can create substantial economic value, including valuable investments and jobs, and may support innovation ecosystems - especially if they are integrated with local needs and follow best practices. If properly managed, the expansion of data centre capacity in the Union can bring significant economic and strategic benefits, help modernise the energy system, support clean energy growth and the sustainable use of energy*".

⁹⁶ Conclusione che vale, certamente, quantomeno per i *data center* che effettivamente ospitano sistemi di IA al servizio della pubblica amministrazione (*in primis*, il PSN e le infrastrutture qualificate ai sensi della Strategia Cloud Italia per dati e servizi "critici" o "strategici").

⁹⁷ Così art. 14 CAIDA: "*The Commission may, by means of a decision, designate as strategic projects, data centre projects selected through open calls for expressions of interest that fulfil at least two of the following criteria: (a) the project establishes and operates infrastructure that directly supports and enhances essential public sector functions, including research and education, healthcare, public safety and security; (b) the project includes highly sustainable or innovative features, including technologies and solutions developed under Title II; (c) the project contributes to the security, safety, and stability of the electricity grid and contributes to the electricity system needs as evaluated by the relevant system operator, in particular for projects involving the colocation of large clean energy generation and storage facilities; (d) the project supports the integration of chips, processors and accelerators, servers or quantum computers designed and/or manufactured in the Union into data centre systems or data centre facility management, thereby strengthening the Union semiconductor, quantum and data centre supply chains and contributing to the objectives of this Regulation and of Regulation*

come “*it should be possible for the Commission to designate as strategic projects data centre projects that significantly contribute to the Union’s digital and energy sectors and that meet clear criteria. Considering the importance of the data centre strategic projects, Member States may, without prejudice to Articles 107 and 108 TFEU, apply support measures in a proportionate manner to those projects. When planning such support measures, Member States should, where applicable, make use of the relevant frameworks for providing public support*”⁹⁸.

Ma non solo. Indici di “strategicità” dell’infrastruttura *data center* (e quindi della susseguente qualificazione della stessa quale opera di pubblica utilità) si rinvencono - per distinti profili ma complementari rispetto alla nozione di pubblica utilità urbanistica - anche nella disciplina dei poteri speciali del Governo (c.d. “*golden power*”) di cui al d.l. 15 marzo 2012, n. 21, convertito dalla l. 11 maggio 2012, n. 56. Come noto, infatti, l’art. 2 del d.l. cit. attribuisce al Governo poteri speciali (*i.e.* in estrema sintesi, imposizione di condizioni, veto, opposizione all’acquisto di partecipazioni) rispetto alle imprese che detengono attivi di rilevanza strategica nei settori dell’energia, dei trasporti e delle comunicazioni, individuati con appositi D.P.C.M. attuativi. L’ambito applicativo della disciplina è stato progressivamente esteso: dapprima con il d.l. 25 marzo 2019, n. 22 (reti 5G), poi con il d.l. 21 settembre 2019, n. 105, convertito dalla l. 18 novembre 2019, n. 133 (perimetro di sicurezza nazionale cibernetica), infine con il d.l. 8 aprile 2020, n. 23 (c.d. “Decreto Liquidità”), che ha esteso l’applicazione della normativa a tutti i settori elencati dal Regolamento (UE) 2019/452 sul controllo degli investimenti esteri diretti. E proprio l’art. 4, par. 1, lett. a), di tale Regolamento - richiamato dal d.l. n. 23/2020 - annovera espressamente, tra le infrastrutture critiche, fisiche o virtuali, rilevanti ai fini del controllo degli investimenti esteri, “il trattamento o l’archiviazione di dati”, locuzione che ricomprende, con ogni evidenza, anche i *data center*. Tale dato normativo consente di affermare, seppur indirettamente, come l’ordinamento italiano già riconosca, sotto il profilo della sicurezza nazionale e del controllo degli investimenti esteri, la natura di infrastruttura critica dei *data center*, sia pure ai soli fini della disciplina del *golden power*, che - si badi senza operare banali sillogismi⁹⁹ - opera su un piano diverso, quello del controllo societario e degli assetti proprietari, rispetto a quello, qui di specifico interesse, della pianificazione urbanistica e della localizzazione territoriale¹⁰⁰.

Ad ogni buon conto, non può non segnalarsi che, sul piano positivo, è lo stesso d.l. n. 21/2026 a specificare che - taluni - *data center* possono definirsi “strategici”, cioè essere ricompresi tra le infrastrutture di “interesse strategico nazionale ai sensi dell’articolo 13 del decreto-legge 10 agosto 2023,

(EU) 2023/1781; (e) the project addresses a major shortage of compute capacity in an area identified as having such a shortage under Article 15 and contributes significantly to the growth, development and promotion of the local economy”.

⁹⁸ Ancora, “*data centre strategic projects should be granted support from Union programmes, funds and financial instruments, in accordance with the objectives set out in the regulation establishing those funds and programmes and without prejudice to the next (2028-2034) multiannual financial framework*”. Al considerando n. 44 si specifica, poi, che “*to foster the strategic deployment of data centre capacity across the Union, the Commission should monitor the available compute capacity and the volume of demand for data centre capacity and identify the size of the capacity gap across the Union*”.

⁹⁹ La disciplina del *golden power*, a differenza di quella urbanistica, opera con riguardo al soggetto (l’impresa che detiene l’attivo strategico) e non con riguardo al bene in sé; ne consegue che un *data center* gestito da un operatore italiano o europeo non sfugge, in linea di principio, all’attenzione del Governo in punto di sicurezza nazionale, ma tale attenzione non si traduce automaticamente in un regime derogatorio quanto alla sua localizzazione fisica sul territorio, la quale resta soggetta alle ordinarie regole di pianificazione urbanistica comunale e regionale.

¹⁰⁰ Senza considerare il fatto che l’esercizio dei poteri speciali presuppone, in ogni caso, un apprezzamento di proporzionalità puntuale e caso per caso: il Governo deve infatti valutare se le esigenze di tutela dell’asset strategico possano essere soddisfatte mediante l’imposizione di prescrizioni specifiche, riservando la più incisiva forma del veto solo quando tali prescrizioni risultino inidonee al raggiungimento dello scopo. Struttura che si pone comunque in disallineamento rispetto alla formula generalizzata di “pubblica utilità”, pure contenuta nel disegno di legge delega sui *data center*.

n. 104”, con due effetti, a valle del procedimento autorizzativo, fondamentali: la variante agli strumenti urbanistici vigenti e la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere anche ai fini dell’applicazione delle procedure espropriative di cui al d.P.R. n. 327/2001.

Ne emerge, però, un quadro interno del tutto disomogeneo: i *data center* di dimensioni straordinarie, dichiarati di interesse strategico nazionale, godono di un regime derogatorio ampio (equiparabile a quello delle FER), mentre la generalità degli altri *data center* - inclusi quelli *hyperscale* di dimensioni pur rilevanti ma non tali da superare la soglia economica del miliardo di euro - ne restano privi, con l’effetto paradossale che la qualificazione di “strategicità” finisce per dipendere, in ultima analisi, da una soglia meramente quantitativa di investimento, anziché da una valutazione sostanziale della funzione dell’infrastruttura.

Da quanto precede discende una considerazione dirimente: il criterio rilevante ai fini della qualificazione di un *data center* come infrastruttura strategica - e, conseguentemente, come opera di pubblica utilità meritevole di un regime autorizzatorio agevolato - non può essere quello dimensionale (MW installati, potenza di connessione, superficie occupata), bensì quello funzionale, ossia l’effettiva destinazione dell’infrastruttura al servizio di finalità pubbliche. Un *data center* di dimensioni contenute che ospiti dati e servizi qualificati come “critici” o “strategici” ai sensi della citata Strategia Cloud Italia, o che sia funzionale all’erogazione di servizi pubblici digitalizzati assistiti da sistemi di intelligenza artificiale ai sensi dell’art. 14 della l. n. 132/2025¹⁰¹, merita una tutela equivalente - e non inferiore - a quella di un *data center hyperscale* di analoga funzione: la dimensione fisica dell’infrastruttura è, in questa prospettiva, un dato del tutto neutro rispetto alla sua rilevanza pubblicistica, così come - *mutatis mutandis* - un piccolo ripetitore di telefonia mobile riceve, come *supra* detto, la medesima tutela di pubblica utilità di un grande impianto di rete, in ragione non della sua taglia ma della funzione di servizio che assolve.

Questa impostazione funzionale, anziché dimensionale, si impone con ancora maggiore evidenza se si considera la traiettoria di sviluppo dell’I.A. nella pubblica amministrazione: se, come pare oggi difficilmente controvertibile, l’I.A. è destinata a diventare non già uno strumento accessorio, ma un presupposto per l’erogazione di servizi pubblici essenziali - dalla sanità digitale alla giustizia predittiva, dai servizi anagrafici alla gestione delle emergenze -, allora il *data center* che ospita tali sistemi cessa di essere un mero *asset* produttivo tra i tanti, per assumere una posizione funzionale del tutto assimilabile a quella delle infrastrutture di rete elettrica, idrica o di telecomunicazione: un bene, cioè, la cui indisponibilità non priva semplicemente un operatore economico di un vantaggio competitivo, ma priva la collettività di un servizio essenziale.

In questa prospettiva, sarebbe irragionevole - e, si ritiene, non giustificabile alla luce dei principi di proporzionalità e ragionevolezza che devono presiedere all’azione amministrativa - subordinare tale qualificazione al mero superamento di soglie dimensionali di potenza, come avviene oggi, sia nella disciplina statale sia in quella regionale, per ogni altro profilo regolatorio della materia in esame.

Ne discende che il legislatore delegato dovrebbe operare una scelta netta: non subordinare la qualificazione di pubblica utilità al superamento di soglie dimensionali di potenza o di investimento (come avviene, all’opposto, nel modello di cui all’art. 13 del d.l. n. 104/2023, che la riserva ai soli investimenti superiori al miliardo di euro), bensì ancorarla al dato funzionale dell’effettiva destinazione dell’infrastruttura. Così un *data center edge* di piccola taglia, se funzionale all’erogazione di un servizio sanitario digitale territoriale assistito da I.A., merita lo stesso regime di favore riservato a un *hyperscale* che assolva alla medesima funzione.

Si è certamente consapevoli che tale impostazione imporrebbe di introdurre paralleli strumenti che consentano di individuare *ex ante* i *data center* che siano destinati all’erogazione dei servizi pubblici, distinguendoli da quelli che tale funzione non svolgono, al fine di riservarne la qualificazione di pubblica

¹⁰¹ Sul punto, C. BURELLI, *Ancora sul “ddl intelligenza artificiale”: il parere circostanziato della Commissione europea ai sensi dell’art. 6, par. 2, comma 2, della direttiva (UE) 2015/1535*, in *Quaderni AISDUE*, 1, 2025, 12 ss.

utilità. In questa prospettiva, del resto, nella legislazione vigente non mancano riferimenti al tracciamento dei dati (che porta alla individuazione della localizzazione della infrastruttura fisica). Infatti, per l'individuazione dei sistemi di A.I. da utilizzare per l'erogazione di servizi pubblici (quindi sistemi acquistati dalla P.A. per mezzo di procedura a evidenza pubblica), l'art. 30 del d.lgs. n. 36/2023 enuclea una serie di principi fondamentali anche per il "tracciamento" dei dati che da essi si generano. Il comma 2 dell'art. 30 cit., a titolo esemplificativo, prevede che "nell'acquisto o sviluppo delle soluzioni di cui al comma 1 le stazioni appaltanti e gli enti concedenti: a) assicurano la disponibilità del codice sorgente, della relativa documentazione, nonché di ogni altro elemento utile a comprenderne le logiche di funzionamento; b) introducono negli atti di indizione delle gare clausole volte ad assicurare le prestazioni di assistenza e manutenzione necessarie alla correzione degli errori e degli effetti indesiderati derivanti dall'automazione" (oltre agli obblighi di pubblicazione, nella sezione "Amministrazione trasparente", dell'elenco delle soluzioni tecnologiche di cui al comma 1 utilizzate ai fini dello svolgimento della propria attività; art. 30, comma 5). La disponibilità del codice sorgente dei sistemi di I.A. e, in particolare, delle interazioni che avvengono in funzione di esso (trattamento dati, storage degli stessi, archiviazione), necessita ex se anche la conoscenza esatta della infrastruttura fisica ove avvengono i processi di elaborazione e immagazzinaggio dati, di guisa che il data center che "ospita" sistemi dedicati a servizi pubblici deve necessariamente essere identificato a monte. Tanto, del resto, è confermato anche dall'art. 5 della l. n. 132/2025, ove si prevede che lo Stato e le altre autorità pubbliche "d) indirizzano le piattaforme di e-procurement delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in modo che, nella scelta dei fornitori di sistemi e di modelli di intelligenza artificiale, possano essere privilegiate quelle soluzioni che garantiscono la localizzazione e l'elaborazione dei dati strategici presso data center posti nel territorio nazionale, le cui procedure di *disaster recovery* e *business continuity* siano implementate in data center posti nel territorio nazionale, nonché modelli in grado di assicurare elevati standard in termini di sicurezza e trasparenza nelle modalità di addestramento e di sviluppo di applicazioni basate sull'intelligenza artificiale generativa, nel rispetto della normativa sulla concorrenza e dei principi di non discriminazione e proporzionalità".

8. I distacchi programmati e la rilevanza dei data center funzionali

Il tema della continuità dell'alimentazione elettrica dei data center funzionali alla erogazione di servizi pubblici (per come qui tratteggiati) trova poi un - del tutto inesplorato - punto di contatto pure con la disciplina regolatoria dei c.d. "distacchi programmati" (c.d. "*shortage* elettrico") in caso di emergenza del sistema elettrico nazionale.

Come noto, con delibera del 06 novembre 1979, il CIPE ha demandato a ENEL l'adozione di un "Piano di Emergenza per la Sicurezza del Sistema Elettrico" (PESSE), le cui finalità - enunciate al punto 2 della delibera - sono quelle di ridurre in modo programmato la domanda di energia elettrica nelle situazioni di carenza, operando tale riduzione "mediante distacchi selettivi e programmati, in modo da determinare il minor disagio per la collettività nazionale" e assicurando "per quanto possibile, il mantenimento dei servizi pubblici essenziali". Il punto 3 della medesima delibera esclude, poi, espressamente dai turni di distacco le forniture destinate agli usi di trazione e agli impianti di segnalamento delle Ferrovie dello Stato, delle ferrovie in concessione e dei trasporti urbani ed extraurbani, nonché ai porti e aeroporti di maggiore importanza e ai servizi essenziali delle miniere: un elenco che, sebbene storicamente definito con riferimento alla realtà infrastrutturale del 1979, esprime un principio di fondo tuttora attuale, ossia la necessità di proteggere dall'interruzione dell'energia elettrica le infrastrutture la cui disalimentazione produrrebbe un pregiudizio sproporzionato per la collettività, ulteriore e diverso rispetto al mero disagio del singolo utente.

Il PESSE è oggi tenuto, in principalità, da Terna S.p.A. quale gestore della rete di trasmissione nazionale, attraverso l'Allegato A.20 al proprio Codice di Rete (approvato con delibera ARERA 401/2018/R/eel). Il sistema attuale suddivide l'utenza in venti "Gruppi di Distacco" - di cui quindici disalimentabili e cinque non disalimentabili - e articola l'intervento su cinque "Livelli di Severità"

progressivi (in ordine crescente da I a V), ciascuno dei quali comprende, cumulativamente, anche le utenze già interessate dai livelli precedenti. Le c.d. “utenze privilegiate”, individuate ai sensi del punto 3 della delibera CIPE del 1979 *supra* e dal medesimo PESSE (si vedano gli ospedali) restano escluse dal piano dei distacchi. Un principio analogo, e per certi versi ancor più stringente, opera anche con riferimento agli utenti domestici in gravi condizioni di salute che necessitano di apparecchiature elettromedicali indispensabili alla sopravvivenza, individuati dalla delibera dell'allora AEEGSI n. 117/2008, anch'essi qualificati come non disalimentabili¹⁰².

Ora, muovendo alle infrastrutture oggetto del presente contributo, proprio il criterio funzionale qui elaborato consente di prospettare, *de iure condendo*, un parallelismo particolarmente significativo: se il data center che ospita dati e servizi “critici” o “strategici” ai sensi della Strategia Cloud Italia citata, o comunque funzionali all'erogazione di servizi pubblici digitalizzati (anche ai sensi dell'art. 14 della l. n. 132/2025 cit.), merita una qualificazione di infrastruttura strategica a prescindere dalla sua dimensione, altrettanto dovrebbe potersi sostenere sul piano, complementare, della continuità dell'alimentazione elettrica: l'interruzione programmata di un simile data center, infatti, non produce un mero pregiudizio economico all'operatore privato che lo gestisce, ma rischia di riverberarsi, a valle, sulla effettiva erogazione di un servizio pubblico essenziale (sanitario, giudiziario, anagrafico, assistenziale) assistito da sistemi di intelligenza artificiale, con un pregiudizio per la collettività del tutto assimilabile, nella sostanza se non nella forma, a quello che il punto 2 della delibera CIPE del 1979 mirava a prevenire attraverso l'esenzione delle “utenze privilegiate”.

Un intervento regolatorio *ad hoc* sul punto da parte dell'Autorità - che estendesse, quantomeno per i data center funzionali a servizi pubblici così qualificati, un regime di priorità nella gestione dei distacchi programmati (fermo restando, in ogni caso, l'obbligo per l'operatore di dotarsi di propri sistemi di continuità, sul modello comunque vigente pure per ospedali e ferrovie) - costituirebbe, pertanto, un tassello coerente e per certi versi naturale del più ampio disegno regolatorio a doppio binario, urbanistico ed energetico, che il presente contributo ha inteso comunque sollecitare.

9. Conclusioni

Il quadro sin qui ricostruito restituisce l'immagine di un settore normativo in piena e tumultuosa evoluzione, nel quale il legislatore statale si trova a dover comporre istanze di segno diverso: da un lato, l'esigenza di attrarre investimenti e di non disperdere il vantaggio competitivo nazionale; dall'altro, quella di evitare che tale sviluppo infrastrutturale avvenga a scapito della tutela del territorio, del paesaggio e delle risorse ambientali, replicando, su scala nazionale, le medesime tensioni che hanno generato un decennio di contenzioso costituzionale nel settore delle rinnovabili.

Ciò che si ritiene dover essere implementata, anche e soprattutto *de jure condendo*, è una disciplina ispirata non già a una logica preclusiva e restrittiva, bensì a una logica abilitante e proattiva, capace cioè di conciliare la tutela degli interessi pubblici in gioco con la flessibilità operativa di cui gli operatori economici hanno bisogno per programmare investimenti di lungo periodo. L'opera, in particolare, del legislatore delegato dovrebbe essere mossa da alcune considerazioni rilevanti e non obliterabili: anzitutto se i *data center* funzionali all'erogazione di servizi pubblici sono destinati a essere qualificati - come propone lo stesso art. 3, comma 1, lett. d), del disegno di legge n. 1821 - quali opere di pubblica utilità indifferibili e urgenti, tale qualificazione non può rimanere priva di conseguenze sul versante, correlato e per certi versi pregiudiziale, dei criteri di localizzazione. Se così fosse, la qualificazione di

¹⁰² Si consideri ancora, sul piano eurounitario, che un concetto affine - quello di “utenti prioritari della rete” (“*priority network users*”) - è impiegato dal Regolamento (UE) 2017/2196 che istituisce un codice di rete in materia di emergenza e ripristino dell'energia elettrica (c.d. “*Network Code Emergency & Restoration*”). L'art. 4 in particolare, nel disciplinare il contenuto del piano di ripristino che ciascun gestore del sistema di trasmissione è tenuto a predisporre, prevede che tale piano tenga conto delle “esigenze specifiche degli utenti prioritari della rete” e includa, tra i suoi elementi obbligatori, “l'elenco degli utenti prioritari della rete e i termini e le condizioni per la loro disconnessione e rimessa in tensione”.

pubblica utilità indifferibile e urgente si ridurrebbe a una etichetta priva di reale portata operativa: un'affermazione di principio non accompagnata da alcuna concreta agevolazione nella fase, cruciale per qualunque *data center*, dell'individuazione del sito. Ne discende che il legislatore delegato dovrebbe muoversi in una direzione precisa: non già quella di una restrizione delle opzioni localizzative (per quanto giustificata da finalità di tutela ambientale e di contenimento del consumo di suolo, finalità che restano, si ripete, pienamente legittime e che il presente contributo non intende in alcun modo sminuire), bensì quella di un allargamento delle aree idonee, coerente con la declaratoria di indifferibilità e urgenza dell'opera. Un sistema di aree idonee costruito in modo eccessivamente selettivo e ristretto - che finisca, nella sostanza, per ammettere l'insediamento dei *data center* in una porzione minima del territorio nazionale - si porrebbe in aperta contraddizione con la stessa premessa da cui il legislatore delegato muove, vanificando, nei fatti, tanto l'obiettivo di attrarre investimenti quanto quello, ad esso strettamente connesso, di assicurare la capillare diffusione delle infrastrutture necessarie a una I.A. sempre più al servizio dei cittadini¹⁰³.

In questa prospettiva, il legislatore delegato dovrebbe ispirarsi a un principio di fondo: l'ampiezza e la flessibilità della disciplina localizzativa non sono un cedimento verso gli interessi economici in gioco, ma la condizione stessa per una buona diffusione (capillare) dei *data center* sul territorio nazionale, che è, a sua volta, preconditione per lo sviluppo dell'I.A. al servizio dei cittadini e delle imprese¹⁰⁴. Concretamente, tale principio dovrebbe tradursi, anzitutto, in una diversa concezione del sistema delle aree idonee: tale sistema non dovrebbe operare secondo una logica binaria e preclusiva (aree idonee/aree vietate), bensì secondo una logica di corsia preferenziale e non esclusiva, che riconosca alle aree qualificate come "idonee" una semplificazione procedimentale¹⁰⁵ e l'effetto di variante urbanistica automatica, senza tuttavia precludere agli operatori la possibilità di insediarsi anche in altre aree, dimostrando, attraverso *dossier* tecnici *ad hoc*, l'equivalenza sostanziale, in termini di impatto ambientale e infrastrutturale, del sito prescelto. È, del resto, precisamente questa la logica sottesa al sistema delle aree idonee per le FER, ove la qualifica di area idonea comporta una accelerazione procedimentale, non un divieto per le aree non qualificate come tali, sicché l'eventuale sistema per i *data center* dovrebbe muoversi nel medesimo solco, evitando di trasformare uno strumento concepito per accelerare gli investimenti in un ulteriore ostacolo alla loro realizzazione.

La strada da percorrere, adunque, non è quella di un'estensione indiscriminata del regime derogatorio (proprio delle FER), né quella, opposta e altrettanto insoddisfacente, di un'astensione normativa che lasci il tema della localizzazione in balia di una regolamentazione regionale sempre più frammentata e potenzialmente sconfinante in materie di competenza statale: la via maestra è quella di una disciplina

¹⁰³ Del resto, una disciplina eccessivamente rigida non necessariamente tutela meglio l'ambiente o il territorio: essa rischia, piuttosto, di scoraggiare gli investimenti più virtuosi (quelli in grado di dimostrare, caso per caso, un impatto ambientale contenuto o compensato) insieme a quelli meno virtuosi, senza distinguere tra loro, e di spingere gli operatori verso le giurisdizioni regionali meno regolate, vanificando così, paradossalmente, proprio l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile e ordinato del settore che le discipline più rigide si propongono di perseguire.

¹⁰⁴ In questa prospettiva, un catalogo nazionale delle aree idonee per i *data center* dovrebbe includere, sin dalla sua prima adozione, non soltanto le aree dismesse, contaminate o degradate - categoria oggi pressoché esclusiva nelle discipline regionali -, ma anche le aree produttive, artigianali, commerciali, direzionali e logistiche già urbanisticamente destinate e in esercizio, le aree contigue a infrastrutture elettriche di trasmissione ad alta tensione già esistenti, le aree ricomprese nelle Zone Economiche Speciali di cui al d.l. n. 124/2023 (con susseguenti risvolti, qui invero nitidi, in termini di variante urbanistica automatica), nonché le aree già interessate da altri insediamenti energivori (impianti FER, impianti di smaltimento rifiuti), secondo una logica di reciproco rafforzamento infrastrutturale che eviti la dispersione insediativa senza, per questo, ridurre irragionevolmente le opzioni a disposizione degli operatori.

¹⁰⁵ Sulla semplificazione amministrativa, in generale, la dottrina è alluvionale. Tra i principali contributi, cfr. F. MERUSI, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo?*, in *Nuove Autonomie*, 2008, 3-4, 335; R. FERRARA, *Le «complicazioni» della semplificazione amministrativa: verso un'Amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 2, 324 e 345; E. CASETTA, *La difficoltà di «semplificare»*, in *Dir. amm.*, 1998, 3-4, 342.

nazionale delle aree idonee costruita su basi proprie - energetiche, infrastrutturali, ambientali -, in coerenza con il principio di proporzionalità che deve sempre presiedere al bilanciamento tra l'interesse allo sviluppo infrastrutturale (digitale) del Paese e la tutela del territorio, del paesaggio e dell'ambiente, quali valori costituzionalmente garantiti e non comprimibili *tout court*.

Sotto un secondo profilo, le soglie dimensionali rigide che oggi governano la destinazione d'uso urbanistica e la rilevanza procedimentale dei progetti (es. 5, 10, 50 MW, nella disciplina lombarda) dovrebbero essere sostituite, o quantomeno affiancate, da meccanismi più flessibili, capaci di tenere conto della naturale modularità e scalabilità dei *data center*: si pensi, ad esempio, alla possibilità di autorizzare, sin dall'origine, uno sviluppo per fasi successive dell'impianto, con procedimenti autorizzativi che accompagnino, anziché ostacolare, la crescita progressiva della potenza installata, senza costringere l'operatore a scegliere, sin dalla progettazione iniziale, tra una soglia dimensionale e l'altra in ragione del solo regime regolatorio conseguente, e non delle effettive esigenze industriali del progetto.

Ancora, terzo profilo, le misure compensative per l'insediamento in aree non prioritarie dovrebbero essere costruite secondo una logica negoziale e proporzionata, e non secondo percentuali fisse e indifferenziate¹⁰⁶.

Sotto un quarto e ultimo profilo, la stessa qualificazione funzionale della pubblica utilità - circoscritta ai *data center* effettivamente destinati a servizi pubblici, a prescindere dalla loro dimensione - dovrebbe essere interpretata in senso ampio e non restrittivo¹⁰⁷: non è necessario che l'intero *data center* sia dedicato a servizi pubblici perché operi la qualificazione, essendo sufficiente che una quota significativa della capacità dell'infrastruttura sia riservata a tali servizi.

E qui si riscontra, forse, il profilo più critico. Il criterio dirimente, ai fini della definizione della "pubblica utilità" del *data center* (o della sua strategicità) non è quello dimensionale bensì quello funzionale: un *data center* deve essere, cioè, trattato come infrastruttura strategica, e conseguentemente come opera di pubblica utilità meritevole di un regime autorizzatorio agevolato (soprattutto in punto localizzativo e urbanistico), quando sia effettivamente destinato all'erogazione di servizi pubblici, a maggior ragione quando tali servizi siano assistiti, come oramai sempre più spesso accade, da sistemi di intelligenza artificiale destinati a divenire, essi stessi, imprescindibili per il funzionamento della P.A.; e ciò a prescindere dalla taglia, dalla potenza installata o dal valore dell'investimento sotteso.

Un'ultima notazione di metodo. L'indagine condotta nel presente contributo ha inteso mostrare come il raffronto tra discipline settoriali apparentemente affini - quella dei *data center* e quella delle fonti rinnovabili - richieda sempre una verifica puntuale del fondamento sostanziale, e non meramente tecnico-procedimentale, degli istituti che si intendono trasporre da un settore all'altro. La tecnica dell'autorizzazione unica e dei termini contingentati è, in sé, neutra e trasponibile a qualunque procedimento complesso; l'effetto di variante urbanistica automatica e la presunzione di pubblica utilità e di interesse pubblico prevalente non lo sono, perché presuppongono una scelta di valore ossia la prevalenza di un determinato interesse pubblico su un altro, parimenti costituzionalmente rilevante. Sarà

¹⁰⁶ Il ricorso, ad esempio, allo strumento dell'accordo procedimentale di cui all'art. 11 della l. n. 241/1990 consentirebbe di calibrare le misure compensative sull'effettivo impatto del singolo progetto e sulle misure di mitigazione volontariamente offerte dal proponente, offrendo agli operatori un margine di flessibilità che l'attuale meccanismo, di natura sostanzialmente tributaria e automatica, non consente, pur mantenendo intatta la finalità compensativa perseguita dal legislatore regionale.

¹⁰⁷ Il legislatore delegato potrebbe, inoltre, prevedere che quantomeno i *data center* funzionali all'erogazione di servizi pubblici digitalizzati siano assimilati, essi pure, alle opere di urbanizzazione primaria (come per il modello delle comunicazioni elettroniche), con conseguente compatibilità generalizzata con ogni destinazione urbanistica, riservando alle Regioni e ai Comuni la sola individuazione di criteri localizzativi di dettaglio (analoghi a quelli, già oggi legittimi, relativi alla distanza da siti sensibili), ma non di veri e propri limiti preclusivi fondati su valutazioni di merito ambientale che esorbitano dalla competenza regionale in materia di governo del territorio.

compito del legislatore delegato, nei decreti attuativi del disegno di legge n. 1821, colmare questa lacuna con una scelta altrettanto esplicita e ponderata.