

Direzione

Gianvito Giannelli, Ugo Patroni Griffi, Antonio Felice Uricchio, Andrea Patroni Griffi

Comitato scientifico

Sabino Fortunato (**coordinatore**) - Lorenzo De Angelis - Pietro Masi - Cinzia Motti - Antonio Nuzzo - Luigi Filippo Paolucci - Salvatore Patti - Michele Sandulli - Gustavo Visentini

Redazione di Bari

Emma Sabatelli, Giuseppina Pellegrino, Eustachio Cardinale, Francesco Belviso, Rosella Calderazzi, Barbara Francone, Anna De Simone, Valentino Lenoci, Enrico Scoditti, Emma Chicco, Claudio D'Alonzo, Giuditta Lagonigro, Manuela Magistro, Francesco Salerno, Concetta Simone

Redazione di Foggia

Michele Bertani, Andrea Tucci, Giuseppe Di Sabato, Corrado Aquilino, Pierluigi Pellegrino, Grazia Pennella, Annalisa Postiglione, Annamaria Dentamaro, Attilio Altieri, Giulia Lasalvia

Redazione di Lecce

Maria Cecilia Cardarelli, Alessandro Silvestrini, Giuseppe Positano, Andrea Sticchi Damiani

Redazione di Napoli

Andrea Patroni Griffi, Alfonso M. Cecere, Nicola De Luca, Carlo Iannello, Sergio Marotta, Francesco Sbordone, Pasquale Serrao d'Aquino

Redazione di Roma

Giustino Enzo Di Cecco, Paolo Valensise, Vincenzo Vitalone, Valeria Panzironi, Ermanno La Marca, Valentina Depau, Davide De Filippis

Redazione di Taranto

Daniela Caterino, Giuseppe Labanca, Cira Grippa, Gabriele Dell'Atti, Giuseppe Sanseverino, Pietro Genoviva, Francesco Sporta Caputi, Barbara Mele

Direzione

Piazza Luigi di Savoia n. 41/a
70100 – BARI - (Italy)
tel. (+39) 080 5246122 • fax (+39) 080 5247329
direzione.ibattellidelreno@uniba.it

Coordinatore della pubblicazione on-line: Giuseppe Sanseverino
Redazione: presso il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo:
Società, Ambiente, Culture - Sezione di Economia -
Via Lago Maggiore angolo Via Ancona
74121 - TARANTO - (Italy)
tel (+39) 099 7720616 • fax (+39) 099 7723011
redazione.ibattellidelreno@uniba.it
giuseppe.sanseverino@uniba.it

ISSN 2282-2461 I Battelli del Reno [on line]

I Battelli del Reno, rivista on line di diritto ed economia dell'impresa, è registrata presso il Tribunale di Bari (decreto n. 16/2012)

La rivista è licenziata con Creative Commons Attribuzione – Non commerciale - Non opere derivate 3.0 Italia (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Ugo Patroni Griffi

L'AUTORIZZAZIONE UNICA ZES TRA SEMPLIFICAZIONE
AMMINISTRATIVA E TUTELA DEGLI INTERESSI PUBBLICI, PROFILI
CRITICI E ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

SOMMARIO: 1.- Introduzione: dal decreto del 91/2017 alla ZES Unica; 2.- L'elemento qualificante: l'autorizzazione unica; 3.- Due recenti sentenze del TAR Campania; 4.- Autorizzazione unica e bilanciamento degli interessi di rango costituzionale; 5.- Conclusioni

1. *Introduzione: dal decreto 91/2017 alla ZES Unica.* Le Zone Economiche Speciali (ZES) rappresentano uno degli strumenti di politica economica più significativi introdotti nell'ordinamento italiano negli ultimi anni, configurandosi come aree geograficamente delimitate caratterizzate da regimi normativi, fiscali e amministrativi speciali finalizzati alla promozione dello sviluppo territoriale e all'attrazione di investimenti. L'evoluzione normativa di questo istituto testimonia la crescente importanza attribuita dal legislatore a questo strumento per il rilancio economico del Mezzogiorno d'Italia.

L'introduzione delle ZES nell'ordinamento italiano trova la sua origine nel decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, che ha rappresentato il primo tentativo organico di adattare al contesto nazionale un modello di sviluppo economico già sperimentato con successo in numerosi altri paesi¹. La scelta del legislatore di concentrare l'applicazione di questo strumento nelle regioni del Mezzogiorno riflette una strategia di sviluppo territoriale mirata, che riconosce le particolari esigenze di queste aree e la necessità di sperimentare approcci innovativi per superare i ritardi strutturali che le caratterizzano².

¹ D.l. 20 giugno 2017, n. 91, *Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno*, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2017, n. 123

² Per una panoramica sulla disciplina delle Zone Economiche Speciali (ZES) si vedano, tra gli altri G.P. MANZELLA, *Vantaggi e rischi della ZES Unica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2024, 201 ss.; F. LIGUORI, *Sulla necessità di una semplificazione amministrativa per le "Zone Economiche Speciali" (ZES)*, in *CERIDAP*, 2022, 1 ss.; E. ZIZZO, *Le ZES: tra successo europeo e débâcle italiana*, in *Annali UniBa*, 2018; L. ANTONINI, *ZES e autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, 2020; P. CELLINO, *ZES unica e modello nazionale*, in *Giustiziainsieme.it*, 2024; S. MARTINELLI, *Autorizzazione unica ZES e sportello digitale*, in *Federalismi.it*, 2024; A. PUNZI, *ZES e infrastrutture*, in *Riv. giur. dir. pubbl. econ.*, 2023, 521 ss.; Fondazione Nazionale Commercialisti, *Le ZES in Italia e in Europa*, 2017. In giurisprudenza: Corte cost., 18 aprile 2024, n. 175, in *Giur. cost.*, 2024

Il decreto del 2017 introduceva una disciplina articolata che prevedeva l'istituzione di Zone Economiche Speciali nelle regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Molise, Sicilia, Sardegna e Abruzzo, ciascuna caratterizzata da un proprio piano di sviluppo strategico e da una *governance* specifica³. Questa prima fase di implementazione, che ha visto l'operatività di otto ZES regionali dal 2018 al dicembre 2023, ha prodotto risultati significativi ma ha anche evidenziato alcune criticità legate alla frammentazione della *governance* e alla disomogeneità delle procedure amministrative⁴.

L'esperienza delle otto ZES regionali ha mostrato luci e ombre. Da un lato, i dati ufficiali testimoniano risultati positivi in termini di attrazione di investimenti e creazione di occupazione. Tra giugno 2022 e dicembre 2023 sono state rilasciate complessivamente 279 autorizzazioni uniche, per un investimento totale di 1,9 miliardi di euro e un incremento occupazionale di 6.027 unità lavorative. Dall'altro lato, l'analisi delle *performance* ha evidenziato disparità territoriali significative e tempi di autorizzazione mediamente superiori ai 98 giorni, un dato che, seppur migliorato rispetto ai procedimenti ordinari, risultava ancora elevato rispetto agli standard internazionali.

La consapevolezza di queste criticità ha portato il legislatore a una profonda riforma del sistema, culminata con l'introduzione della ZES Unica con il d.l. 19 settembre 2023, n.124. Questa riforma, entrata in vigore il 1° gennaio 2024, ha rappresentato una svolta paradigmatica nell'approccio alle Zone Economiche Speciali, sostituendo il modello frammentato delle otto ZES regionali con un'unica entità caratterizzata da *governance* centralizzata e procedure standardizzate⁵.

La ZES Unica del Mezzogiorno si estende su un territorio di circa 70.000 chilometri quadrati, coinvolgendo otto regioni e interessando una popolazione di oltre 20 milioni di abitanti. Questa dimensione territoriale, senza precedenti nel panorama europeo delle Zone Economiche Speciali, riflette l'ambizione del legislatore di creare uno strumento di sviluppo di portata strategica, capace di competere efficacemente nel contesto internazionale per l'attrazione di investimenti⁶.

I primi risultati della ZES Unica confermano l'efficacia del nuovo modello. Da gennaio 2024 a marzo 2025, sono state rilasciate 544 autorizzazioni uniche, con un incremento del 95% rispetto al totale delle otto ZES regionali e del 165% su base mensile. Il valore totale

³ P. MARZANO, *L'istituzione delle Zone Economiche Speciali. Una prima analisi delle norme di attuazione*, in *Riv. giur. mezz.*, 2018, 133 ss.

⁴ EURISPES, *La nascita della ZES unica per una visione strategica del Mezzogiorno*, Rapporto 2025, disponibile su <https://www.leurispes.it/zes-unica-visione-strategica-mezzogiorno/>

⁵ Dl 19 settembre 2023, n.124, *Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione*, convertito con modificazioni dalla legge 13 novembre 2023, n. 162

⁶ F. LIGUORI – A. DI MARTINO, *Lo sviluppo amministrativo per lo sviluppo economico: il caso delle Zone Economiche Speciali*, in *Federalismi.it*, 2024

degli investimenti autorizzati ha raggiunto i 3,2 miliardi di euro, superando del 68% il totale degli investimenti delle otto ZES regionali, mentre l'impatto occupazionale previsto supera le 11.000 unità lavorative.

Questi dati quantitativi, per quanto significativi, non esauriscono la portata della riforma. L'introduzione della ZES Unica ha comportato infatti una profonda revisione dell'architettura istituzionale e procedurale del sistema, con l'obiettivo di superare le criticità emerse durante la fase di sperimentazione delle ZES regionali. La centralizzazione della gestione presso la Struttura di missione ZES, l'implementazione dello Sportello Unico Digitale ZES (SUD ZES) e la standardizzazione delle procedure hanno contribuito a ridurre significativamente i tempi medi di autorizzazione, portandoli da oltre 98 giorni a meno di 54 giorni.

Tuttavia, la transizione verso la ZES Unica non è stata priva di sfide e questioni interpretative. La complessità del nuovo sistema, caratterizzato da una *governance* centralizzata, ha posto interrogativi sui rapporti tra il livello centrale e quello locale, sulla distribuzione delle competenze e sui meccanismi di coordinamento tra le diverse amministrazioni coinvolte. Inoltre, l'estensione del meccanismo del silenzio-assenso alle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili ha sollevato questioni di particolare complessità che richiedono un'attenta valutazione da parte della giurisprudenza pratica e teorica⁷.

In questo contesto si inseriscono due recenti pronunce del tribunale amministrativo regionale della Campania, che hanno affrontato questioni cruciali per l'interpretazione e l'applicazione della disciplina delle ZES⁸.

2. *L'elemento qualificante: l'autorizzazione unica.* L'autorizzazione unica rappresenta il cuore pulsante del sistema delle ZES, configurandosi come lo strumento procedurale attraverso cui si realizza concretamente l'obiettivo di semplificazione amministrativa. La comprensione della natura giuridica e delle caratteristiche distintive di questo istituto è essenziale per cogliere appieno la portata innovativa del sistema e per valutare correttamente le implicazioni delle recenti pronunce giurisprudenziali.

L'autorizzazione unica ZES trova la sua disciplina negli articoli 10 e ss. del 19 settembre 2023, n. 124, che ne definiscono i contenuti, le procedure e gli effetti. Secondo la formulazione attuale della norma (art. 15, co. 5), «la determinazione motivata di

⁷ F. SCALIA, *La controversa relazione tra il silenzio endoprocedimentale ed autorizzazione paesaggistica*, in *Riv. giur. edil.*, 2024, 125

⁸ TAR Campania, 4 giugno 2025, n.4226, in giustizia-amministrativa.it; TAR Salerno, 15 marzo 2025, n.1087, in giustizia-amministrativa.it

conclusione della conferenza di servizi sostituisce ogni altra autorizzazione, approvazione e parere comunque denominati e consente la realizzazione di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel progetto. Ove necessario, essa costituisce variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dell'intervento. La determinazione motivata comprende, recandone l'indicazione esplicita, la valutazione di impatto ambientale e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto».

Questa definizione normativa, apparentemente semplice, racchiude in realtà una complessità giuridica notevole. L'autorizzazione unica non si configura infatti come un mero strumento di concentrazione procedurale, ma assume caratteristiche peculiari che la distinguono nettamente da altri istituti di semplificazione amministrativa presenti nell'ordinamento italiano.

Il primo elemento qualificante dell'autorizzazione unica ZES risiede nella sua natura sostitutiva integrale. A differenza di altri strumenti di semplificazione che si limitano a coordinare procedimenti distinti mantenendo la pluralità dei titoli abilitativi, l'autorizzazione unica ZES sostituisce completamente tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per la realizzazione dell'investimento e l'avvio dell'attività economica. Questa peculiarità comporta che l'amministrazione pubblica o l'impresa che ne siano beneficiarie non debbano più interfacciarsi con una molteplicità di amministrazioni e, soprattutto, non debbano più attendere il rilascio di titoli abilitativi separati, ma possano ottenere attraverso un unico procedimento tutti i permessi/autorizzazioni/pareri necessari per la realizzazione dell'opera e l'avvio dell'attività.

La portata sostitutiva dell'autorizzazione unica è particolarmente ampia e comprende – si è anticipato – non solo le autorizzazioni in senso stretto, ma anche concessioni, nulla osta, pareri e qualsiasi altro atto di assenso, comunque denominato. Questa formulazione onnicomprensiva riflette la volontà del legislatore di eliminare ogni possibile frammentazione procedurale.

Il secondo elemento qualificante dell'autorizzazione unica ZES è rappresentato dalla sua capacità di costituire variante agli strumenti urbanistici e di pianificazione territoriale.

La funzione di variante urbanistica dell'autorizzazione unica ZES presenta profili di particolare interesse e complessità. Da un lato, essa consente di superare eventuali difformità tra il progetto di investimento e le previsioni degli strumenti urbanistici vigenti, eliminando un potenziale ostacolo alla realizzazione di investimenti strategici. Dall'altro lato, essa solleva questioni delicate relative al bilanciamento tra esigenze di sviluppo economico e tutela degli interessi urbanistici e territoriali.

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito, con benefici effetti definitivi, che la funzione di variante urbanistica dell'autorizzazione unica non opera automaticamente, ma richiede una specifica valutazione da parte dell'amministrazione competente.

Il terzo elemento qualificante dell'autorizzazione unica ZES è costituito dal procedimento attraverso cui essa viene rilasciata. Il legislatore ha previsto un procedimento complesso ma efficiente, caratterizzato dalla convocazione di una conferenza di servizi decisoria⁹ in forma simultanea e modalità sincrona, che deve concludersi entro massimo 45 giorni. Questo termine, significativamente più breve rispetto ai tempi medi dei procedimenti ordinari, riflette l'obiettivo di garantire certezza dei tempi e prevedibilità delle decisioni amministrative.

Il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica ZES presenta, peraltro, alcune caratteristiche innovative che lo distinguono dai procedimenti ordinari. In primo luogo, la conferenza di servizi è obbligatoria e non facoltativa, il che garantisce il coinvolgimento di tutte le amministrazioni competenti fin dall'inizio del procedimento. In secondo luogo, la conferenza si svolge – come anticipato - in modalità sincrona, il che consente un confronto diretto e immediato tra le diverse amministrazioni e facilita il raggiungimento di soluzioni condivise.

Un aspetto particolarmente significativo del procedimento per l'autorizzazione unica ZES è rappresentato dall'estensione del meccanismo del silenzio-assenso alle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili. L'articolo 15, co. 4, lett. a) del dl 14/2023 prevede, infatti, che «tutte le amministrazioni coinvolte rilasciano le determinazioni di competenza **entro il termine perentorio** di trenta giorni; per le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, alla tutela della salute o dell'incolumità pubblica, il suddetto termine è fissato in quarantacinque giorni, fatti salvi i maggiori termini previsti dalle disposizioni del diritto dell'Unione europea» e che (lett. c) «**si considera in ogni caso acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni che non abbiano partecipato alla riunione ovvero, pur partecipandovi, non abbiano espresso la propria posizione, ovvero abbiano espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza**»¹⁰.

⁹ Sulla disciplina della conferenza dei servizi, si vedano, *ex multis* A. CORDERO MUSSI, *Il nuovo volto della conferenza dei servizi dopo la riforma Madia*, Torino, 2021; D. QUITADAMO – T. TOSI, *La riforma della conferenza di servizi – D.lgs. 127/2016*, Milano, 2017; M. DE BENEDETTI – A. ZENCA, *La riforma della conferenza di servizi alla luce del d.lgs. n. 127/2016*, Roma, 2017; E. SCOTTI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, in *federalismi.it*, 2016; 2 ss.; G. CORSO, *La conferenza di servizi. Coordinamento dell'azione amministrativa e tutela del cittadino*, Torino, 2012; F. FRANCIARIO, *La conferenza di servizi nel procedimento amministrativo*, Milano, 2007; M. RENNA, *Conferenza di servizi e semplificazione amministrativa*, Padova, 2002; G. PIPERATA, *La conferenza dei servizi nella teoria del procedimento amministrativo*, Napoli, 1999

¹⁰ Sul superamento del dissenso nella conferenza dei servizi e sull'applicazione dell'art. 14-*quinquies* della legge n. 241/1990, si vedano: L. GOLISANO, *Dissenso e interesse pubblico nella conferenza di servizi: una geometria variabile?*,

Questa estensione del silenzio-assenso rappresenta una delle innovazioni principali dell'Autorizzazione Unica Zes, e forse per questo e, per taluni aspetti, tra le più controverse¹¹.

Il quarto elemento qualificante dell'autorizzazione unica ZES è rappresentato dai suoi effetti giuridici. L'autorizzazione unica non si limita a sostituire formalmente gli atti di assenso necessari, ma produce **tutti** gli effetti giuridici che sarebbero derivati dal rilascio dei singoli titoli abilitativi. Questo significa che l'autorizzazione unica conferisce al beneficiario tutti i diritti e gli obblighi che sarebbero derivati dall'ottenimento delle singole autorizzazioni, concessioni e nulla osta sostituiti.

Gli effetti dell'autorizzazione unica ZES si estendono anche ai rapporti con i terzi e alle garanzie procedimentali. L'autorizzazione unica deve, infatti, contenere tutte le prescrizioni e le condizioni che sarebbero state imposte dai singoli atti sostituiti, garantendo così il mantenimento del livello di tutela degli interessi pubblici coinvolti. Questa esigenza comporta che l'istruttoria per il rilascio dell'autorizzazione unica debba essere particolarmente approfondita e che il provvedimento finale debba essere adeguatamente motivato.

L'autorizzazione unica ZES si caratterizza, ancora, per la sua flessibilità e adattabilità alle diverse tipologie di investimento. Il legislatore ha infatti previsto che il contenuto dell'autorizzazione possa variare in funzione delle caratteristiche specifiche del progetto, garantendo così che lo strumento possa essere utilizzato efficacemente per una vasta gamma di investimenti, dai progetti industriali a quelli logistici, dai servizi alle attività di ricerca e sviluppo, agli investimenti pubblici (si veda in particolare la disciplina della cosiddetta Zes portuale in cui l'autorizzazione unica è rilasciata ai sensi dell'art. 15, co. 7, del D.l. 19 settembre 2023, n. 124, dalle Autorità di sistema portuale¹²).

in *Federalismi.it*, 2024, 1 ss.; G. TROPEA, *La posizione del dissenziente nella conferenza dei servizi e il potere sostitutivo del Consiglio dei Ministri*, in *Giustizia insieme*, 2023, 67 ss.; L. FERRARA, *Le conferenze decisorie e il ruolo del dissenso nella L. 241/1990*, Milano, 2021; D. SORACE, *Il dissenso qualificato nella conferenza di servizi dopo il d.lgs. 127/2016*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 245 ss.; S. TARULLO, *L'interesse pubblico prevalente e la motivazione rafforzata: il nuovo art. 14-quinquies l. 241/1990*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, 311 ss. In giurisprudenza, si vedano, Cons. Stato, sez. I, 2 febbraio 2023, n. 275, in *Giust. Amm.*, 2023, con nota redazionale; Cons. Stato, sez. IV, 16 dicembre 2022, n. 10876, in *Foro amm.*, 2022, 3475 ss.; TAR Lazio, 3 aprile 2021, n. 3952, in *Urbanistica e appalti*, 2021, 412 ss.; Corte cost., 18 febbraio 2020, n. 23, in *Giur. cost.*, 2020, 287 ss.

¹¹ R. LEONARDI, *Condizioni e limiti del dissenso nella conferenza di servizi: la corsa alla semplificazione non si può arrestare (nota a Tar Campania, Napoli, Sez. I, 11 aprile 2024, n. 2407)*, in *giustiziainsieme.it*, 2024

¹² Tale norma prevede che: «le disposizioni dei commi da 1 a 6 si applicano altresì ai progetti inerenti alle attività economiche ovvero all'insediamento di attività industriali, produttive e logistiche, presentati da soggetti pubblici o privati, di competenza delle Autorità di sistema portuale. Nel caso di progetti di iniziativa privata, la Struttura di missione ZES trasmette, entro il termine di cui al comma 4, alinea, tramite il S.U.D. ZES, l'istanza e la documentazione presentata all'Autorità di sistema portuale competente, che, in qualità di

La disciplina dell'autorizzazione unica ZES presenta infine alcuni profili di coordinamento con altri strumenti di semplificazione amministrativa presenti nell'ordinamento. Il legislatore ha infatti chiarito che l'autorizzazione unica ZES prevale su altri strumenti di semplificazione eventualmente applicabili, garantendo così l'unicità del regime procedurale e evitando sovrapposizioni o conflitti normativi.

L'analisi degli elementi qualificanti dell'autorizzazione unica ZES evidenzia la complessità e l'innovatività di questo strumento, che rappresenta uno dei tentativi più avanzati di semplificazione amministrativa mai sperimentati nell'ordinamento italiano e non a caso è stato esteso alle Zone Logistiche Semplificate (ZLS) istituite nel Centro-Nord Italia¹³. Tuttavia, come dimostrano le recenti pronunce giurisprudenziali, l'applicazione pratica di questo istituto solleva questioni interpretative di notevole complessità che richiedono un'attenta valutazione caso per caso.

3. Due recenti sentenze del TAR Campania. L'analisi delle recenti pronunce del TAR della Campania in materia di ZES offre un contributo fondamentale alla comprensione dei principi che governano l'applicazione della disciplina dell'autorizzazione unica ZES. Le sentenze nn. 4226/2025 e 1087/2025, pur affrontando fattispecie diverse, delineano un quadro giurisprudenziale coerente che chiarisce aspetti cruciali del sistema e stabilisce principi destinati a orientare l'applicazione futura della normativa.

amministrazione procedente, provvede a convocare la conferenza di servizi e a rilasciare l'autorizzazione unica prevista dai citati commi da 1 a 6. Nel caso di progetti di iniziativa pubblica, l'Autorità di sistema portuale competente, in qualità di amministrazione procedente, acquisisce direttamente l'eventuale istanza e la documentazione necessaria, comprendente i codici unici di progetto da sottoporre a monitoraggio mediante i sistemi informativi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, e provvede a convocare la conferenza di servizi, informando la Struttura di missione ZES tramite il S.U.D. ZES, nonché a rilasciare l'autorizzazione unica prevista dai citati commi da 1 a 6. Alla conferenza di servizi indetta dall'Autorità di sistema portuale partecipa sempre un rappresentante della Struttura di missione ZES. Qualora il rappresentante della Struttura di missione ZES abbia fatto constare il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza, il coordinatore della Struttura di missione ZES può chiedere al Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR il deferimento della questione al Consiglio dei ministri, ai fini di una complessiva valutazione e armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, entro dieci giorni dalla comunicazione della determinazione motivata di conclusione della conferenza. In caso di deferimento della questione al Consiglio dei ministri ai sensi del quinto periodo del presente comma, si applicano le disposizioni del comma 6, quarto, quinto, sesto e settimo periodo».

¹³ C. DE STEFANIS, *Al via le zone semplificate al Centro Nord*, in *Pratica fisc. Prof.*, 2024, 43 ss.

La sentenza del TAR Campania del 4 giugno 2025 n. 4226, chiarisce tanto i rapporti tra autorizzazione unica ZES e oneri concessori¹⁴, quanto la natura della autorizzazione unica ZES in variante degli strumenti urbanistici.

Il comune ricorrente aveva dedotto l'illegittimità dell'autorizzazione unica per l'omessa determinazione degli oneri concessori (artt. i 16 e 19, DPR n. 380/2001), sostenendo che tale omissione avrebbe dovuto comportare l'invalidità del titolo abilitativo. Il TAR Campania ha respinto le doglianze – probabilmente ostruzionistiche - del comune stabilendo un principio di portata generale destinato a orientare l'applicazione futura della disciplina: «l'omessa determinazione da parte del comune ricorrente degli oneri concessori all'atto del rilascio del titolo (...) non può refluire sulla legittimità dell'A.U. in variante»¹⁵.

In parte motiva il TAR precisa che sussiste una netta separazione tra la legittimità del titolo abilitativo e l'adempimento delle obbligazioni pecuniarie, infatti «la legittimità del titolo edilizio *ad aedificandum* riposa (...) esclusivamente sul rispetto dei parametri di carattere urbanistico-edilizio».

Il TAR ha, inoltre, rimarcato che il comune conserva comunque il diritto di richiedere il pagamento degli oneri concessori «nel termine di prescrizione decennale», e che pertanto la semplificazione procedurale non comporta alcuna rinuncia ai diritti patrimoniali dell'ente locale, ma semplicemente implica una (eventuale) separazione temporale tra il rilascio del titolo e l'adempimento delle obbligazioni pecuniarie.

Un aspetto particolarmente significativo della pronuncia riguarda l'analisi della responsabilità per l'omessa quantificazione degli oneri. Il TAR ha infatti rilevato che, nel caso di specie, l'omessa determinazione era «sostanzialmente imputabile al medesimo comune», in quanto la società aveva provveduto a trasmettere il prospetto di calcolo degli oneri senza ricevere alcuna replica o rettifica da parte dell'amministrazione comunale, con un evidente *vulnus* al principio di leale collaborazione nei rapporti tra amministrazioni e imprese nel contesto delle ZES.

La sentenza stabilisce, infine, un importante principio in materia di varianti urbanistiche. Il TAR ha infatti chiarito che l'autorizzazione unica ZES, in quanto equiparata a una variante urbanistica, «assorbe» qualsiasi questione relativa a ipotetiche difformità dell'opera autorizzata dalla normativa urbanistica. Si tratta di un principio di portata generale: l'autorizzazione unica, quando costituisce variante, prevale sugli strumenti urbanistici preesistenti.

¹⁴ Il caso trae origine dal ricorso proposto dal comune di Arzano avverso l'Autorizzazione Unica n. 80 del 5 dicembre 2023, rilasciata alla società Pipallo s.r.l. per la realizzazione di un insediamento produttivo nell'area ZES Campania.

¹⁵ TAR Campania, 4 giugno 2025, n. 4226, cit.

La sentenza del TAR Salerno n. 1087/2025¹⁶ affronta, per contro, questioni complementari ma ugualmente rilevanti per la comprensione del sistema dell'autorizzazione unica ZES. In particolare, la pronuncia affronta la questione della tutela degli interessi legittimi nel contesto delle procedure semplificate previste per le ZES, evidenziando come la semplificazione non comporta una riduzione delle garanzie procedurali.

La sentenza conferma che nell'ipotesi in cui per il progetto/iniziativa che si intende avviare, tra le diverse autorizzazioni, concessioni o licenze da conseguire, sia ricompresa anche l'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA), la relativa acquisizione rientrerà nell'ambito del procedimento unico di cui agli articoli 14 e 15, co., 4 lett. a) del decreto-legge 124/2023, sotto forma di endoprocedimento. Il caso in esame presenta una particolarità. Nell'ambito del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica il Comune non avrebbe espresso un dissenso, che sarebbe "maturato" solo successivamente. In questo caso il TAR Salerno ha cura di precisare che il Comune non avrebbe perso ogni possibilità di tutela ma ben avrebbe potuto sollecitare la Struttura di missione Zes ai sensi dell'art. 14 *quater*, co. 2, l. 241/1990, «ad assumere, previa indizione di una nuova conferenza, determinazioni in via di autotutela»

4. *Autorizzazione Unica e bilanciamento degli interessi di rango costituzionale.* L'estensione del meccanismo del silenzio-assenso alle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili tocca il cuore del bilanciamento tra esigenze di semplificazione amministrativa e tutela degli interessi pubblici primari. L'estensione del silenzio-assenso anche ai pareri resi dalle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, del patrimonio storico-artistico e della salute pubblica rappresenta una delle innovazioni più audaci dell'ordinamento italiano in materia di semplificazione amministrativa. Per la prima volta, infatti, il legislatore ha previsto l'applicazione del meccanismo del silenzio-assenso a settori tradizionalmente caratterizzati da un approccio particolarmente prudentiale, dove la tutela degli interessi pubblici ha sempre prevalso sulle esigenze di semplificazione¹⁷.

La scelta del legislatore si fonda su una duplice considerazione. Da un lato, la constatazione che l'inerzia amministrativa non può costituire un ostacolo insuperabile alla realizzazione di investimenti strategici per lo sviluppo del paese. Dall'altro lato, la fiducia nella capacità del sistema di controlli preventivi e successivi di garantire comunque un livello adeguato di tutela degli interessi sensibili.

¹⁶ Tar Campania (Salerno), 12 giugno 2025, n. 1087, in giustizia-amministrativa.it

¹⁷ F. SCALIA, cit., 128

L'estensione del silenzio-assenso agli interessi sensibili non opera, infatti, in modo automatico né indiscriminato, ma si inserisce in un quadro normativo attentamente calibrato, volto a coniugare le esigenze di semplificazione procedimentale con la necessaria tutela degli interessi pubblici di particolare rilievo. Il legislatore, consapevole della delicatezza delle implicazioni connesse all'operatività del silenzio-assenso in ambiti che incidono su valori sensibili, ha delineato un meccanismo che si attiva solo al ricorrere di condizioni ben precise, tali da garantire che la semplificazione amministrativa non si traduca in una compromissione delle garanzie sostanziali.

In primo luogo, resta fermo l'obbligo per le amministrazioni competenti di esprimersi entro termini definiti, termini che sono maggiormente estesi per le amministrazioni portatrici di interessi sensibili, proprio al fine di favorirne la partecipazione al procedimento amministrativo. Solo in caso di inerzia, decorso inutilmente il termine, può ritenersi perfezionato l'assenso tacito, in coerenza con il principio di leale collaborazione tra i diversi livelli dell'amministrazione e con la finalità di evitare paralisi procedurali.

Parimenti, il meccanismo presuppone che l'amministrazione sia posta nelle condizioni di esprimere un giudizio consapevole e adeguatamente istruito. Di conseguenza, la presentazione di un'istanza incompleta o carente sotto il profilo documentale preclude il perfezionarsi del silenzio-assenso, giacché l'assenza degli elementi tecnici necessari impedisce all'amministrazione di svolgere una valutazione effettiva, svuotando di contenuto la logica stessa dell'istituto¹⁸.

Va inoltre ricordato che l'operatività del silenzio-assenso incontra i limiti imposti da eventuali disposizioni settoriali che ne escludano espressamente l'applicazione. Il legislatore ha infatti previsto la possibilità di derogare al meccanismo in determinati ambiti, ove debbano essere preservati margini di discrezionalità più ampi o di assicurate valutazioni particolarmente complesse e approfondite, soprattutto laddove siano coinvolti interessi di rango primario.

Ne risulta un quadro normativo equilibrato, che introduce una significativa innovazione sul piano della semplificazione procedurale, ma al tempo stesso preserva la tutela sostanziale degli interessi sensibili, nel rispetto dei principi costituzionali e degli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo. Solo attraverso un'applicazione consapevole e rigorosa di tale disciplina può essere garantito un corretto bilanciamento tra le esigenze di celerità amministrativa e la salvaguardia dei valori fondamentali coinvolti.

¹⁸ Cons. Stato 15 aprile 2024, n. 2847, in *lexambiente.it*. A tal fine l'art. 15 del dl 124/2023 ha cura di precisare che «su richiesta delle amministrazioni competenti, entro venti giorni dal ricevimento dell'istanza e previa verifica della completezza documentale, il S.U.D. ZES può richiedere al proponente eventuale documentazione integrativa, necessaria allo svolgimento dell'istruttoria. Al fine di adempiere la richiesta, il proponente può chiedere la sospensione del procedimento per un massimo di trenta giorni. Nel caso in cui la documentazione richiesta non sia trasmessa entro il termine stabilito, la domanda si intende respinta».

Due corollari. Il primo concerne la responsabilità delle amministrazioni competenti, che rimangono pienamente responsabili per le conseguenze derivanti dall'operatività del silenzio-assenso. Ciò garantisce che l'estensione del meccanismo non comporti una deresponsabilizzazione delle amministrazioni coinvolte. Il secondo riguarda i poteri di controllo successivo, le amministrazioni competenti mantengono, come rimarcato dal TAR Campania, la possibilità di chiedere la revoca in autotutela dell'autorizzazione unica rilasciata in violazione di norme imperative.

Questa evoluzione, caratterizzata da un progressivo superamento di orientamenti inizialmente restrittivi, ha contribuito a delineare un quadro interpretativo più favorevole all'applicazione del silenzio-assenso anche in settori tradizionalmente caratterizzati da particolare cautela.

L'interpretazione dell'estensione del silenzio-assenso agli interessi sensibili rappresenta, del resto e come noto, una delle questioni più significative del diritto amministrativo contemporaneo, trovando un importante punto di riferimento nell'evoluzione giurisprudenziale del Consiglio di Stato in materia di articolo 17-*bis* della legge n. 241/1990. Questa evoluzione, caratterizzata da un progressivo superamento di orientamenti inizialmente restrittivi, ha contribuito a delineare un quadro interpretativo più favorevole all'applicazione del silenzio-assenso anche in settori tradizionalmente caratterizzati da particolare cautela nella tutela degli interessi pubblici primari.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha inizialmente manifestato una marcata resistenza all'estensione del silenzio-assenso agli interessi sensibili¹⁹. Le prime pronunce hanno evidenziato le potenziali incompatibilità con i principi costituzionali di tutela dell'ambiente e del paesaggio, sottolineando che l'applicazione del silenzio-assenso a settori caratterizzati da particolare delicatezza richiede specifiche garanzie procedurali e sostanziali²⁰. Tale approccio restrittivo si fondava sulla considerazione che la tutela di interessi fondamentali non potesse essere compressa attraverso meccanismi di semplificazione amministrativa che rischiavano di vanificare la necessaria valutazione discrezionale dell'amministrazione competente.

L'evoluzione successiva della giurisprudenza ha mostrato un progressivo superamento di questo approccio limitativo²¹. Il Supremo Consesso amministrativo ha sviluppato un'interpretazione più equilibrata che riconosce la legittimità del silenzio-assenso esteso, purché siano rispettati specifici presupposti e garanzie procedurali. Questa evoluzione riflette una maggiore consapevolezza della necessità di bilanciare le esigenze di tutela degli

¹⁹ V. Cons. Stato, Sez. VI, 22 giugno 2024, n. 5234, in giustizia-amministrativa.it

²⁰ Cfr. M.A. SANDULLI, *Le novità in tema di silenzio*, in *Il libro dell'anno del diritto Treccani 2013*, Roma, 2014

²¹ Cons. Stato 2 ottobre 2023, n. 8610, in fiscalitadellenergia.it e ambienteditritto.it

interessi sensibili con quelle di efficienza amministrativa, nell'ottica di una semplificazione che non comporti l'abdicazione della funzione pubblica.

Un momento particolarmente significativo di questa evoluzione è rappresentato dalla sentenza del Consiglio di Stato 2 ottobre 2023, n. 8610. Tale pronuncia ha affrontato specificamente la questione dell'applicazione del silenzio-assenso in materia ambientale nel contesto delle procedure di autorizzazione paesaggistica, chiarendo che il meccanismo del silenzio-assenso può operare anche nei rapporti tra amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili. La sentenza ha stabilito che l'istituto del silenzio-assenso orizzontale è applicabile anche al parere della Soprintendenza, superando definitivamente l'orientamento che distingueva tra silenzio devolutivo e silenzio-assenso²².

La pronuncia ha inoltre precisato che l'operatività del silenzio-assenso non comporta una rinuncia alla tutela degli interessi ambientali, ma rappresenta semplicemente una diversa modalità di espressione del consenso amministrativo. Secondo il Consiglio di Stato, la mancata espressione di un parere esplicito entro i termini stabiliti costituisce un'ipotesi di silenzio-assenso, rendendo il parere tardivo completamente inefficace. La sentenza ha sottolineato che «nell'ambito della disciplina del procedimento di autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146, D.Lgs. n. 42/2004, va esteso anche al parere, da rendersi da parte della Soprintendenza, il meccanismo del silenzio assenso previsto dall'art. 17-bis della L. n. 241/90».

Questa evoluzione giurisprudenziale ha trovato ulteriore conferma nella sentenza del Consiglio di Stato 2 febbraio 2024, n. 1093, che ha definitivamente superato le oscillazioni giurisprudenziali degli ultimi anni²³. La pronuncia ha stabilito che deve ritenersi «definitivamente formato il silenzio assenso sulla richiesta di parere obbligatorio» quando sia trascorso il prescritto termine di 90 giorni, estendendo tale principio anche alle conferenze di servizi. Il Consiglio di Stato ha rimarcato che i meccanismi di

²² Cons. Stato 2 ottobre 2023, n. 8610, cit.,

[8] D. DI MARIA, *Anche al parere della Soprintendenza si applica il silenzio assenso; superato il vecchio orientamento*, in iusmanagement.org, 2023

²³ Consiglio di Stato 2 febbraio 2024, n. 1093, in giustizia-amministrativa.it ha chiarito che «l'istituto del c.d. "silenzio-assenso orizzontale" di cui all'art. 17-bis della L. n. 241/1990 trova applicazione anche a fronte di procedimenti nell'ambito dei quali venga in rilievo l'espressione di giudizio da parte di amministrazioni alle quali (come nel caso delle Soprintendenze) è demandata la cura di valori costituzionali cc.dd. "sensibili" quale il paesaggio». In arg. L. Belli (L. BELLÌ, *Il sindacato sulla discrezionalità tecnica in materia paesaggistica in una recente pronuncia del Consiglio di Stato*, in *LANUS - Diritto e Finanza*, 2022)

semplificazione non vanno visti come una forma di sacrificio dell'interesse pubblico, ma come strumenti funzionali ad assicurare una cura efficace e tempestiva dello stesso²⁴.

La recentissima sentenza del Consiglio di Stato 9 aprile 2025, n. 3051²⁵, ha infine ulteriormente consolidato questo orientamento in materia di condono edilizio. Nel caso di specie, relativo a istanze di condono presentate nel 2004 e integrate nel 2009, il Supremo Consesso ha chiarito che il decorso del termine prescritto di due anni senza l'emanazione di alcun provvedimento espresso comporta la formazione del provvedimento implicito di concessione in sanatoria. La sentenza ha, peraltro, rimarcato che il decorso di un tempo significativo dalla formazione del silenzio-assenso esaurisce per il Comune il potere di intervenire in autotutela per annullare il titolo formatosi *per silentium*.

Il silenzio-assenso rappresenta, dunque, uno strumento di bilanciamento tra le esigenze di semplificazione amministrativa e la tutela degli interessi pubblici primari. Tale bilanciamento deve essere operato nel rispetto dei principi costituzionali, in particolare dell'articolo 9 della Costituzione per quanto concerne la tutela dell'ambiente e del paesaggio²⁶. L'orientamento giurisprudenziale più recente ha correttamente riconosciuto

²⁴ La chiara evoluzione verso approcci più bilanciati è documentata in modo paradigmatico anche dalla recente sentenza del Consiglio di Stato, 28 maggio 2024, n. 4766, in *fiscalitadellenergia.it* con nota *Il Consiglio di Stato sul bilanciamento fra interesse pubblico e privato nell'installazione di fonti di energia rinnovabile*. Questa pronuncia rappresenta un punto di svolta nell'orientamento giurisprudenziale, precisa il Consiglio, infatti, che «il diniego dell'Amministrazione non è stato adeguatamente sorretto da una comparazione fra tutti gli interessi pubblici e privati che vengono in rilievo, bensì è stato imprudentemente giustificato dal dirimente valore attribuito al profilo paesaggistico» e aggiunge che «la prevalenza riconosciuta a quest'ultimo interesse non trova riscontro nel sistema costituzionale, anche alla luce della riforma dell'articolo 9 della Costituzione. Si torna a escludere, infatti, che la tutela paesaggistica possa indiscutibilmente prevalere rispetto agli altri interessi antagonisti, ivi compresa la produzione di energia da fonti rinnovabili».

²⁵ Cons. Stato 9 aprile 2025, n. 3041, in *deiusiustitia.it*. Il Consiglio peraltro richiama Cons. Stato, sez. VI, 8 luglio 2022, n. 5746 per rimarcare che «il silenzio-assenso si forma anche quando l'attività oggetto del provvedimento di cui si chiede l'adozione non è conforme alle norme che ne disciplinano lo svolgimento, e ciò in ragione dell'obiettivo di semplificazione perseguito dal legislatore – rendere più spediti i rapporti tra amministrazione e cittadini, senza sottrarre l'attività al controllo dell'amministrazione –, che viene realizzato stabilendo che il potere (primario) di provvedere viene meno con il decorso del termine procedimentale, residuando la sola possibilità di intervenire in autotutela sull'assetto di interessi formatosi silenziosamente».

²⁶ In arg. v. A. SAU, *Il rapporto tra funzione urbanistica e tutela paesaggistica oltre il "mito" della primarietà. Qualche considerazione a margine di Consiglio di Stato 31 marzo 2022, n. 2371*, in *Aedon*, 2022, 68 ss. In arg. R. SAIJA, *Dal paesaggio all'ambiente: l'articolo 9, comma 2 Cost. attraverso la Giurisprudenza della Corte Costituzionale*, a cura di Roberto Saija, in XXXVI incontro di Studio Ce. S.E.T., Firenze, 2007, 131-140; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 2022, 115 ss.; G. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2022, 1 ss.; T. MONTANARI, *Cultura e patrimonio nel progetto della Costituzione italiana: una lettura dell'articolo 9*, in *Patrimonio e Costituzione*, 2020, 45 ss.; A. SPEZIALE, *Sulla genesi dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Italia Nostra*, 2025, 34 ss.; M. CARTABIA – N. LUPO, *The Constitution of Italy. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart, 2022, 89 ss.; S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Bologna, 2023, p. 211 ss.; L. NAZZICONE, *Commento all'art. 9 della Costituzione*, in *La*

che la previsione di meccanismi di silenzio-assenso non comporta necessariamente una compressione della tutela degli interessi sensibili, purché siano predisposte adeguate garanzie procedurali²⁷. Tali garanzie includono la completezza dell'istruttoria, la verifica della conformità alle prescrizioni normative e la possibilità di interventi di autotutela da parte dell'amministrazione entro termini ragionevoli.

5.- *Conclusioni*. La conferma giurisprudenziale della legittimità del silenzio-assenso esteso rappresenta un passaggio cruciale per l'efficacia operativa della disciplina delle Zone Economiche Speciali, eliminando le incertezze interpretative che potrebbero compromettere la funzionalità dello strumento e fornendo agli operatori economici e alle amministrazioni un quadro normativo chiaro e stabile.

Nonostante i significativi progressi nella definizione del quadro giurisprudenziale, l'applicazione pratica della disciplina ZES continua a presentare tre ordini di sfide che richiedono un'attenzione costante da parte di operatori, amministrazioni e studiosi. La prima concerne la necessità di garantire un'applicazione uniforme dei principi giurisprudenziali consolidati su tutto il territorio nazionale. La dimensione della ZES Unica, che si estende su otto regioni meridionali, richiede un coordinamento efficace tra

Magistratura, 2022, 1 ss.; F. BILANCIA, *La Costituzione ecologica. Prime riflessioni sulla riforma del 2022*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, n. 2, p. 47 ss.; G. VERDE, *Costituzione e ambiente: profili evolutivi dell'art. 9 Cost.*, in *Rivista AIC*, 2023, 67 ss.; A. DE LUCA, *I diritti delle future generazioni e la nuova formulazione dell'art. 9 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2023, 1 ss.; M. FERRETTI, *Costituzione e ambiente: cosa cambia all'articolo 9*, in *Polis Lombardia*, 2022; P. GALLO, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustiziainsieme.it*, 2022; G. SEVERINI, *La tutela costituzionale del paesaggio (art. 9 Cost.)*, in *Codice di edilizia e urbanistica*, a cura di S. Bettini, L. Casini, G. Vesperini e C. Vitale, Torino 2013; e in *www.giustizia-amministrativa.it*; L. DE BIASE, *Costituzione letteraria. Art. 9: promuovere e tutelare*, in *Vitamine Vaganti*; P. CARPENTIERI, *Principio di differenziazione e paesaggio*, in *Riv. giur. ed.*, 2007, 71 ss.

²⁷ In arg. E. GIOVANNELLI, *Contributo allo studio del silenzio-assenso orizzontale. Questioni irrisolte, sviluppi e prospettive*, in *Dir. amm.*, 2024; F. SCALIA, *La controversa relazione tra il silenzio endoprocedimentale ed autorizzazione paesaggistica*, in *Riv. giur. ed.*, 2024, 125 ss.; P. CARPENTIERI, *Silenzio assenso e termine a provvedere, anche con riferimento all'autorizzazione paesaggistica. Esiste ancora L'inesauribilità del potere amministrativo?* in *Riv. giur. ed.*, 2022, 77 ss.; G. DELLE CAVE, *Autorizzazione paesaggistica e silenzio assenso tra P.A.: un connubio (im)possibile? Competenze procedurali e portata applicativa dell'art. 17 bis l. n. 241/1990 (nota a Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2640)*, in *Giustiziainsieme.it*, 2021; M. SINISI, *L'autorizzazione paesaggistica tra liberalizzazione e semplificazione (d.p.r. 13 febbraio 2017 n. 31): la "questione aperta" del rapporto tra semplificazione amministrativa e tutela del paesaggio*, in *Riv. giur. ed.*, 2017, 235 ss.; G. CORSO, *La riorganizzazione della P.A. nella legge Madia: a survey*, in *Federalismi.it*, 2015; F. SCALIA, *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia*, in *Urb. e app.*, 2016, 11 ss.; E. SCOTTI, *Silenzi assenso tra amministrazioni*, in A. Romano (a cura di), *L'azione amministrativa*, 2016, Torino, 566 ss.; F. MARTINES, *La "non decisione" sugli interessi pubblici sensibili: il silenzio assenso fra amministrazioni pubbliche introdotto dall'art. 17 bis della l. 241/1990*, in *Dir. amm.*, 2018, 747 ss.

le diverse amministrazioni territoriali e una formazione adeguata del personale coinvolto nei procedimenti autorizzativi⁴.

La seconda sfida riguarda l'adeguamento delle procedure amministrative alle innovazioni introdotte dalla disciplina speciale delle ZES. L'estensione del silenzio-assenso agli interessi sensibili comporta un ripensamento delle modalità operative delle amministrazioni competenti, che devono garantire la qualità dell'istruttoria anche in presenza di termini procedurali dimezzati rispetto alla disciplina ordinaria. Questo adeguamento organizzativo richiede investimenti significativi in termini di formazione del personale, digitalizzazione dei processi e riorganizzazione delle strutture amministrative.

La terza sfida concerne il rafforzamento dei meccanismi di controllo successivo e di vigilanza. L'applicazione del silenzio-assenso esteso comporta uno spostamento dell'attenzione dai controlli preventivi a quelli successivi, richiedendo un potenziamento delle capacità di monitoraggio e intervento delle amministrazioni competenti. Questa trasformazione del paradigma di controllo richiede lo sviluppo di nuove competenze e strumenti di vigilanza per garantire l'effettiva tutela degli interessi pubblici anche in un contesto di semplificazione procedurale.

L'evoluzione della disciplina ZES rappresenta pertanto un banco di prova significativo per la capacità del sistema amministrativo italiano di coniugare efficienza procedimentale e tutela degli interessi pubblici, richiedendo un approccio coordinato e sistematico alle sfide implementative evidenziate dalla dottrina più recente.