

LA ZES UNICA COME ALTERNATIVA AL MODELLO COMMISSARIALE: TRA CENTRALIZZAZIONE DELLE DECISIONI ED EFFETTIVITÀ DELLO SVILUPPO

Bruno Mercurio

SOMMARIO: 1. Premessa. Le zone economiche speciali come strumento di amministrazione dello sviluppo: il caso italiano. – 2. La trasformazione del modello: dalla specialità territoriale alla strategia unitaria. – 3. Centralizzazione e semplificazione nel modello ZES: evoluzione della governance e del procedimento. – 4. La prova della giurisprudenza: conflitti, limiti e tenuta del modello. – 5. Conclusioni: oltre l'accelerazione decisionale.

1. Premessa. Le zone economiche speciali come strumento di amministrazione dello sviluppo: il caso italiano

La Zes unica, istituita dal d.l. n. 124/2023, si iscrive nella oramai risalente tradizione delle zone di incentivazione economica, costituenti forme di intervento pubblico mirato, caratterizzate da misure di favore fiscale e di semplificazione normativa ed amministrativa, attraverso cui promuovere lo sviluppo di aree economicamente depresse di uno Stato¹.

¹ Nate tra gli anni '60 e '70, si sono sviluppate negli anni '80 per raggiungere una notevole diffusione tra gli anni '90 e 2000. La prima ZES fu creata nel 1959 a Shannon, in Irlanda. Il contributo che questa fu in grado di apportare al Paese promotore rappresentò l'impulso al loro sviluppo nei Paesi dentro e fuori dall'Europa. Il caso più emblematico è costituito dalla Cina, in particolare Shenzhen: la posizione strategica del posto, essendo vicina a Hong Kong, ha favorito l'attrazione degli investimenti stranieri e l'istituzione della prima ZES ha permesso che quello che un tempo era un villaggio di pescatori, nel 1980, si trasformasse in una metropoli a rilevanza mondiale contribuendo, in misura notevole pari al 22%, alla crescita del PIL della Cina. A livello europeo si può assumere come caso di studio noto quello della Polonia, in cui l'istituzione della prima ZES, non solo nel Paese ma anche in Europa, risale al 1995 a Mielec. Ad oggi, esistono circa 6000 ZES in circa 140 Paesi. Nel 2019 (UNCTAD) ha dedicato il suo report annuale alle Zone economiche speciali nel mondo, ponendo in luce i punti di convergenza e le differenze che caratterizzano queste misure ed il loro impatto; cfr. UNCTAD/WIR/2019, *World Investment*

Come è stato evidenziato in dottrina, tali misure attengono sia all'organizzazione, sotto il profilo della distribuzione dei poteri e delle competenze, che al procedimento, connotato da una semplificazione spinta, ottenuta prevalentemente attraverso disposizioni di carattere acceleratorio della definizione delle istanze finalizzate alla realizzazione di investimenti in aree individuate la cui crescita economica è strategica al superamento di disuguaglianze sistemiche².

Secondo la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (UNCTAD), le ZES stanno evolvendo da strumenti straordinari di attrazione di investimenti a modelli più complessi e strutturati, caratterizzati da finalità che vanno oltre quella di colmare divari territoriali, comportando innovazioni nella strategia, nella governance e nei servizi offerti che vengono a costituire nuovi modelli di amministrazione speciale in settori strategici per l'attuazione delle politiche economiche³. Questa tendenza sembra caratterizzare anche l'evoluzione dell'istituto in Italia⁴.

Report 2019 Special Economic Zones, 12 Jun 2019 in https://unctad.org/system/files/official-document/WIR2019_CH4.pdf.

² In Italia, la Zona Economica Speciale Unica del Mezzogiorno, preceduta nel tempo, come si vedrà dalle Zes regionali, si presenta, infatti, come la prosecuzione innovativa di un progetto già avviato in passato, ma senza successo, prima tramite le "Zone a burocrazia zero", previste dall'art. 43 del D.l. n. 78/2010 e caratterizzate da una forte centralizzazione a fronte di obiettivi eccessivamente generici e indeterminati e per questo motivo censurate dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 303/2013, poi con l'istituzione delle c.d. "Zone Franche Urbane" (ZFU) introdotte dalla Legge finanziaria per il 2007 (Legge n. 296/2006), con cui furono previsti meccanismi di fiscalità di vantaggio, da intendere come possibilità di riconoscere determinate agevolazioni fiscali solo a determinati territori e beneficiari, volti a favorire l'integrazione sociale e l'attivazione di attività economicamente produttive nelle aree più degradate del Paese. In argomento si segnala F. LIGUORI, A. DI MARTINO, *Lo sviluppo amministrativo per lo sviluppo economico: il caso delle Zone Economiche Speciali*, in *Federalismi.it* n. 3/2024, 111. Gli autori ripercorrono la storia degli interventi economici speciali in Italia, alla luce dei criteri di certezza normativa e semplificazione organizzativa e procedimentale.

³ Cfr. UNCTAD, UNCTAD/WIR/2019, *World Investment Report 2019 Special Economic Zones*, cit., spec. 128-135.

⁴ La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 175/2024, nel ritenere legittimo il decreto legge istitutivo della Zes unica – riconducendolo alla competenza statale in materia di politica economica nazionale, coordinamento della finanza pubblica e promozione dello sviluppo nelle aree caratterizzate da divari territoriali – ha evidenziato

È utile, allora, valutare questo strumento che potrebbe essere considerato alternativo ai commissariamenti straordinari nella misura in cui resta ancorato all'ordinario assetto di competenze e di funzioni, che vengono però indirizzate, attraverso un regime normativo speciale, verso un risultato rapido e certo.

Il primo e più immediato criterio di valutazione è certamente costituito dal numero di autorizzazioni rilasciate dalla Zes unica (fattore quantitativo) che nel primo periodo di applicazione può essere considerato positivo, essendone state emesse 959 dal gennaio 2024 al gennaio 2026, con una sensibile riduzione dei tempi medi di conclusione dei procedimenti, oggi attestati in 30 giorni⁵.

Da questo punto di vista non vi è dubbio che la Zes stia producendo risultati, assicurando in tempi brevi il rilascio del titolo abilitativo all'iniziativa economica, fondamentale soprattutto per gli investimenti privati da cui dovrebbero generarsi gli effetti positivi per i territori, in termini di potenziamento e ampliamento del tessuto produttivo.

Il dato quantitativo, però, non è sufficiente di per sé, se non accompagnato da una stima dell'incidenza qualitativa della misura, da svolgersi attraverso la verifica della corrispondenza degli effetti ottenuti agli obiettivi di coesione, riequilibrio territoriale e sviluppo del sistema economico complessivo, in linea con la strategia nazionale che l'ha introdotta. Qui, il paradigma non può che essere normativo e costituito dal pubblico interesse individuato dal legislatore che giustifica, anche rispetto ai limiti imposti dalla normativa europea in tema di aiuti di Stato, un assetto speciale e derogatorio della disciplina generale in ordine ai regimi giuridici, in materia fiscale, e amministrativa, cui sono sottoposti l'avviamento e lo svolgimento delle attività economiche.

che la scelta del legislatore di superare il modello delle ZES regionali e di concentrare le funzioni programmatiche e autorizzatorie presso una struttura statale risponde all'esigenza di assicurare uniformità, rapidità decisionale e certezza amministrativa, obiettivi coerenti con la natura straordinaria e strategica dell'intervento.

Per il testo della sentenza, <https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2024/175>.

⁵ Le autorizzazioni uniche sono state 335 nel 2024, 594 nel 2025 e 30 dal 1 al 13 gennaio 2026. Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Struttura di missione ZES, *Report sullo stato di attuazione della ZES Unica Mezzogiorno*, 13 gennaio 2026, in <https://www.strutturazes.gov.it>.

Un secondo profilo, più strettamente giuridico, è costituito dal rapporto costi/benefici prodotto dalle peculiarità che connotano il procedimento amministrativo e l'assetto delle competenze. In particolare, occorre verificare se le norme speciali sul procedimento e sull'organizzazione siano effettivamente capaci di coniugare l'obiettivo dell'accelerazione delle decisioni con l'adeguata rappresentanza e tutela della pluralità di interessi pubblici coinvolti nei procedimenti autorizzatori, sia di carattere settoriale (ambiente, paesaggio, salute), sia di carattere territoriale e locale (governo del territorio, finanza locale), evitando che la finalità dello sviluppo economico, certamente prevalente⁶, si traduca in uno squilibrio sproporzionato e irragionevole a danno della collettività.

Tale valutazione non può prescindere dalla considerazione che, come è stato da più parti osservato in dottrina, la disciplina generale del procedimento amministrativo, a seguito delle progressive modifiche intervenute sulla legge n. 241 del 1990, con particolare intensità nell'ultimo decennio, risulta già fortemente orientata all'accelerazione più che alla semplificazione, due concetti non coincidenti⁷. Semplifi-

⁶ Già a proposito del passaggio dall'AIA all'AUA la giurisprudenza amministrativa conferma che la concentrazione di tutti gli atti di assenso, afferenti alla materia ambientale, si muove nella prospettiva della semplificazione procedimentale funzionale allo sviluppo economico: Cons. Stato, sez. IV, 1° marzo 2021, n. 1714, in *Foro amm. (II)*, 2021, 3, 477; Cons. Stato, sez. IV, 29 aprile 2020, n. 2733, in *www.giustizia-amministrativa.it*. S. VERNILE, *L'autorizzazione integrata ambientale tra obiettivi europei e istanze nazionali: tutela dell'ambiente vs. semplificazione amministrativa e sostenibilità socio-economica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, 6.

⁷ Le trasformazioni della conferenza di servizi da sede di concertazione a sede di decisione necessaria, l'ampliamento degli effetti del silenzio, nonché la riduzione dei termini per l'esercizio dell'autotutela, si collocano infatti in un più ampio processo di progressiva funzionalizzazione dell'azione amministrativa alle esigenze di sviluppo economico, ulteriormente rafforzato dalle misure emergenziali e straordinarie adottate nel contesto del PNRR. Sul tema, in generale, M.A. SANDULLI, *La semplificazione dell'azione amministrativa: considerazioni generali*, in *Nuove aut.*, n. 3-4/2008. 415 e ss. Per inquadrare le misure emergenziali del PNRR che hanno trasformato la conferenza di servizi da modulo procedurale a sede decisionale obbligatoria G. CORSO, *L'attività amministrativa tra efficienza e legalità*, in *Diritto e Processo Amministrativo*, n. 1/2021. 1-25. Sul ricorso al silenzio e sulle ambiguità create dalle più recenti norme in materia, M. RAMAJOLI, *I silenzi amministrativi nelle recenti "semplificazioni"*, in *Riv. giur. urb.*, 2022, 1, 49. Sulla trasformazione della conferenza di Servizi, F.G. SCOCA, *Le relazioni tra le amministrazioni pubbliche: l'effettività del coordinamento della conferenza di ser-*

care, infatti, non consiste nell'“eliminare la complessità”, ma nel facilitarne la gestione⁸, razionalizzando l'attività amministrativa e riducendo gli oneri a carico dei privati in termini di costi e tempi di attesa, senza pregiudizio per i principi di buon andamento, efficacia ed efficienza della PA che si realizzano tenendo conto della pluralità, rilevanza e specificità degli interessi che coesistono in un dato contesto⁹.

2. *La trasformazione del modello: dalla specialità territoriale alla strategia unitaria*

La transizione dalle Zes regionali istituite dal d.l. 20 n. 91/2017 alla Zes unica del Mezzogiorno non è stato un intervento di mero riordino.

Le Zes regionali avevano lo scopo, dichiarato nell'art. 4 comma 2, di *creare condizioni favorevoli di sviluppo in «aree geograficamente delimitate e chiaramente identificate, anche non adiacenti, collegate da un preciso nesso economico funzionale, costituito dalla presenza nel comprensorio*

vizi, in M. GOLA, F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Forma e riforma dell'amministrazione pubblica tra crescita economica e servizio ai cittadini*, Bologna, 2017, 75. F. GAMBARDIELLA, *Il superamento della dimensione negoziale della conferenza di servizi*, in F. LIGUORI (a cura di), *Il problema amministrativo*, Napoli, 2021, 62.

⁸ Sui rischi della semplificazione meramente acceleratoria sulla qualità delle decisioni, A. CONTIERI, *Il silenzio assenso tra le amministrazioni secondo l'art. 17bis della legge 241/90: la resistibile ascesa della semplificazione meramente temporale*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, 2020, 11-73 ss.; R. FERRARA, *Le «complicazioni» della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2/1999, 323. Parla di dittatura della semplificazione, M. AINIS, *La semplificazione complicante*, in *Federalismi.it*, 2014, 2; sulla relazione fra semplificazione ed evoluzione dell'ordinamento, L. VANDELLI, *Tendenze e difficoltà della semplificazione amministrativa*, in *Nuove aut.*, 3-4/2008 419; sulla semplificazione come rimedio alle complicazioni di una amministrazione e G. CORSO, *Perché la “complicazione”*, in *Nuove aut.*, 2008, 3-4, 325. F. FRACCHIA, *L'amministrazione come ostacolo*, in *Dir. econ.*, n. 1/2013, 357; M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/ 2015, 1009.

⁹ Sulla buona semplificazione come «incentivazione dell'amministrazione al conseguimento del risultato giuridico», M.R. SPASIANO, *Riflessioni sparse in tema di semplificazione amministrativa*, in *Nuove aut.*, n. 1/2009, 81. Sul corretto bilanciamento degli interessi, A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Dir. amm.*, 2017, 4, 699 ss., spec. p. 747.

di almeno un'area portuale collegata alla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T), secondo quanto stabilito dal Regolamento (UE) n. 1315/2013»¹⁰.

L'interesse pubblico fissato dalla norma era quello di favorire gli investimenti, e più in generale lo svolgimento di attività economiche, attraverso la creazione di zone delimitate, connotate da una disciplina differenziata di vantaggio rispetto a quella vigente nel resto del Paese¹¹, in Regioni sottosviluppate o in transizione per le quali l'ordinamento europeo ammette deroghe al divieto generale di aiuti di Stato fissato dall'art. 107 TFUE, al fine di realizzare coesione economica, sociale e territoriale, attraverso il progressivo allineamento degli standard minimi di tenore di vita e livelli occupazionali negli Stati membri¹².

La misura era connotata, quindi, da una evidente specialità, in linea con la stessa normativa europea richiamata (il Regolamento UE n. 1315/2013), di cui la disciplina italiana costituiva attuazione, richieden-

¹⁰ Il Regolamento (UE) n. 1315/2013 definisce gli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T), individuando infrastrutture strategiche (nodi portuali, ferroviari e stradali) volte a garantire la coesione territoriale e la fluidità dei traffici nel mercato unico. Nelle ZES regionali, il collegamento a tale rete era il requisito legale per assicurare l'intermodalità e la proiezione internazionale delle aree produttive.

¹¹ Le ZES sono state considerate come laboratori di "semplificazione procedurale spinta", rappresentando un primo tentativo di derogare alla burocrazia ordinaria tramite il credito d'imposta e procedure accelerate, che presentavano, però il limite nella frammentazione della governance tra diverse autorità portuali e regioni. Così, A. POLICE, *Le Zone Economiche Speciali: profili amministrativi e prospettive di sviluppo*, in *Diritto e Processo Amministrativo*, n. 2/2018, 445-470.

¹² In particolare, il comma 3 del citato art. 107 TFEU prevede che «Possono considerarsi compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale (...) c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse». L'art. 349, a sua volta, consente l'intervento a sostegno per regioni di periferia estrema (distanti ed insulari) fra cui non rientrano territori italiani. Tali misure si pongono come attuazione delle finalità per cui è stata istituita l'allora Comunità economica europea per «uno sviluppo armonioso delle attività economiche, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati» Cfr. art. 2 del Trattato CE.

do la sussistenza di un legame necessario con le aree portuali ai fini della loro valida costituzione¹³. Le Zes regionali fondavano, infatti, la loro ragione di essere nel legame triangolare necessario tra porti, industria e logistica, funzionale alla creazione di un sistema economico competitivo, per implementare il quale sono state previste ulteriori forme di agevolazione ritenute compatibili e cumulabili con la zona speciale¹⁴.

Il modello originario, dunque, presentava, quei requisiti (forse troppo sbilanciati sulla logistica) richiesti dalla normativa europea di specifici obiettivi attraverso cui contribuire allo sviluppo del sistema produttivo del Paese, secondo un approccio strategico che individuava nel Mezzogiorno un *hub* logistico di rilevanza europea nel mediterraneo¹⁵.

Il d.l. n. 124/2023, istitutivo della Zes unica, invece, ha determinato l'obiettivo dello strumento nella «*promozione dello sviluppo delle regioni del Mezzogiorno in una strategia unitaria di rilancio del sistema produttivo del Paese*». Essa, quindi, nasce per «*massimizzare nello scenario internazionale l'impatto competitivo*» del Sud Italia, «*con ricono-*

¹³ L'articolo 4, comma 2, richiedeva tre requisiti: 1) le zone dovevano essere geograficamente delimitate e chiaramente identificate; 2) dovevano necessariamente comprendere almeno un'area portuale compresa nella rete transeuropea dei trasporti; 3) le proposte di istituzione potevano essere presentate solo dalle Regioni "meno sviluppate e in transizione", le quali erano individuate sulla base non di criteri geografici, ma di parametri economici fissati a livello europeo, il variare dei quali comportava la modifica dell'elenco delle Regioni aventi il diritto di istituire al proprio interno una ZES. Cfr. Pwc Ufficio Studi, *Zone Economiche Speciali, Guida per iniziative di sviluppo nel Mezzogiorno*, paragrafo 2.1.1., 12-13, disponibile al link <https://www.pwc.com/it/it/assets/docs/pwc-dalle-ZES-regionali-e-interregionali-alla-ZES-unica.pdf>.

¹⁴ Nel 2018 è stata confermata la possibilità (già prevista dall'art. 5, comma 1, lett. a-sexies), del d.l. n. 91/2017 e successive modifiche) di istituire, ai sensi dell'art. 243 del CDU, zone franche doganali intercluse (ZFDI) all'interno delle ZES stesse o delle ZLS (cfr. art. 11, comma 3 *bis*, del d.l. n. 124/2023, convertito dalla legge n. 162/2023).

¹⁵ L'approccio per cui le Zes costituiscono l'ambiente ottimale per la creazione di un sistema economico competitivo nel Mediterraneo è condiviso con altri Paesi della medesima Area. A tal proposito è possibile far riferimento alla zona di Tanger Med, in Marocco, in cui è sorto un sistema integrato tra porto e retroporti in grado di attrarre investimenti e favorire scambi commerciali import/export via mare. A. BERLINGUER, *Le Zes: uno sguardo interdisciplinare alla portualità nel Mediterraneo*, in *Rivista bimestrale urbanistica e ambientale dell'Istituto Nazionale Urbanistica*, n. 298-299/ 2021, 58 e ss. R. BOFFARDI, *Il ruolo delle ZES nello scenario del Mediterraneo*, in *DITE*, n. 26 del 29 marzo 2023.

scimento di eguali chance di sviluppo a tutti i territori e a tutte le imprese ivi già insediate o che volessero insediarsi»¹⁶.

È evidente che la specialità di cui deve essere connotata una Zes non è più settoriale, cioè legata agli investimenti in un comparto considerato trainante (quello della logistica) per lo sviluppo strutturale e infrastrutturale del Mezzogiorno, ma finisce per coincidere con la mera delimitazione geografica di una area vasta da promuovere che comprende il Sud e, con le recenti modifiche apportate dalla legge n. 171/2025, anche parte del Centro Italia (Marche e Umbria), per colmare il divario rispetto al Nord produttivo.

Il parametro normativo per valutare l'efficacia della misura, di conseguenza, è da rinvenire, nella capacità degli interventi realizzati attraverso lo strumento di produrre sviluppo economico a vantaggio dell'intero sistema-Paese, in coerenza con i principi costituzionali sottesi alle politiche di coesione territoriale, sulla cui base si giustifica la disciplina speciale in ordine ai regimi giuridici, in materia fiscale e amministrativa, cui sono sottoposti l'avviamento e lo svolgimento delle attività economiche¹⁷.

Benché sia ancora prematuro esprimere valutazioni affidabili, in quanto gli obiettivi strategici sono stati definiti dal piano strategico della Zes unica solo a Giugno del 2024, alcune evidenze dei punti di forza e di debolezza della misura ci arrivano dalle prime analisi qualificate.

Il centro studi Confindustria, nel rapporto dell'autunno 2025, ha rilevato che il Sud ha attraversato una fase di dinamismo superiore al

¹⁶ Cfr. Relazione illustrativa al Disegno di Legge di conversione del Decreto-Legge 19 settembre 2023, n. 124, recante «*Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione*», presentato alla Camera dei Deputati il 19 settembre 2023 (A.C. 1416), 14 e ss.

¹⁷ Sul fondamento costituzionale delle misure speciali di riequilibrio territoriale e promozione dello sviluppo vengono in rilievo, in particolare, gli artt. 3, comma 2, e 119, comma 5, Cost., oltre ai principi di razionalità e proporzionalità dell'intervento pubblico in economia di cui agli artt. 41 e 97 Cost.; nella giurisprudenza costituzionale, v. Corte cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 14, in tema di competenze statali e finalità di sviluppo economico; Corte cost., sent. 7 novembre 2008, n. 289, sul coordinamento della finanza pubblica e sulla legittimità di interventi differenziati sorretti da finalità perequative; Corte cost., sent. 10 gennaio 2019, n. 6, in ordine alla speciale destinazione di risorse aggiuntive e alla funzione di riequilibrio territoriale ex art. 119, comma 5, Cost.

resto del Paese. Tra il 2020 e il 2023 (quando però operavano le ZES regionali) il PIL del Sud è cresciuto del +7,1% cumulato, a fronte del +5,1% del Nord e del +2,8% del Centro; con un contributo del Mezzogiorno, alla crescita complessiva nazionale di 0,5 punti percentuali. Sul piano occupazionale, oltre il 40% dell'aumento degli occupati in Italia nel periodo post-pandemico (355 mila su 823 mila) si è concentrato nelle regioni meridionali. Parallelamente, l'export del Sud è cresciuto di circa il +30% tra il 2019 e il 2024, superando dal 2022 la dinamica del Centro-Nord.

All'interno di questo quadro, il passaggio alla Zes unica viene ritenuto un fattore positivo abilitante sul piano amministrativo per il significativo incremento dell'*output* procedimentale verificatosi dal suo avvio che indica la capacità del modello di ridurre uno dei principali fattori di rischio percepiti dagli investitori, ossia l'incertezza sui tempi autorizzativi.

Tuttavia, il report evidenzia che il dato quantitativo deve essere interpretato con cautela in quanto la crescita del Mezzogiorno appare fortemente correlata anche a un contesto di interventi straordinari e temporanei, destinati fisiologicamente a ridimensionarsi (in particolare PNRR). Inoltre, viene individuato un limite strutturale nella capacità amministrativa territoriale che influisce sugli investimenti con criticità endemiche quali i tempi dei pagamenti e le difficoltà gestionali degli enti attuatori locali che comportano ritardi nella realizzazione delle opere infrastrutturali a supporto dello sviluppo¹⁸.

Anche la Corte dei Conti, nella relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) di maggio 2025, ha evidenziato come la ZES rappresenti un modello di accelerazione positivo la cui efficacia resta condizionata dalla capacità amministrativa dei soggetti attuatori e alla qualità infrastrutturale degli investimenti, ossia alla loro capacità di creare valore aggiunto di sistema e non solo

¹⁸ Centro Studi Confindustria. (2025). *I nodi della competitività. La crescita dell'Italia tra tensioni globali, tassi e PNRR – Rapporto di Previsione Autunno 2025*. Roma: Confindustria; disponibile su *Public.Confindustria.it.*, spec. 11-15 per i dati su PIL, occupazione ed export del Mezzogiorno; 18-22 per la valutazione della ZES unica, i limiti connessi alla dipendenza da misure straordinarie e le criticità della capacità amministrativa territoriale.

crescita economica locale, al fine di evitare la polverizzazione inefficace di risorse pubbliche¹⁹.

Secondo lo Svimez, la nuova autorizzazione unica gestita dalla Struttura di missione Zes attraverso un portale unificato per la gestione dei procedimenti, ha rappresentato un passo avanti importante nella semplificazione, considerata la forte riduzione dei tempi di rilascio dei titoli abilitativi. L'Istituto, però, segnala la necessità che la strategia nazionale di sviluppo risulti specificamente coordinata con l'agenda politica industriale europea e con le potenzialità dei territori meridionali per generare effetti strutturali e duraturi, capaci di incidere su fattori "paradossali" quali il persistente esodo di giovani altamente formati che ancora caratterizza il Mezzogiorno, nonostante il rilevante aumento delle percentuali di occupazione. Il dato positivo, infatti, si raggiunge con assunzioni in settori che non richiedono posizioni particolarmente qualificate (ad es. dipendenti stagionali nel settore del turismo) e con contratti precari e mal retribuiti. Questo fenomeno impoverisce il Sud, non valorizzando un capitale umano essenziale non solo per l'economia, ma per il progresso materiale e spirituale della società cui potrebbe contribuire se non costretto ad emigrare.

A tal fine, il Piano nazionale della Zes unica che ha sostituito i precedenti piani regionali avrebbe dovuto definire una strategia più selettiva, orientata al rafforzamento delle filiere produttive ad alto valore aggiunto e all'integrazione tra investimenti privati e dotazioni infrastrutturali e territoriali, in modo da favorire una crescita sostenibile, capace cioè di produrre possibilità stabili di futuro²⁰.

¹⁹ Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR delib. 5 dicembre 2025, n. 24/SSRRCO/REF/2025*, pp. 14-15 e 22-23, per il rilievo del positivo avanzamento degli interventi infrastrutturali nelle ZES, e pp. 78-81 e 163-164, per le persistenti criticità legate alla capacità amministrativa degli attuatori e alla necessità che gli investimenti infrastrutturali siano realizzati in modo efficace ed efficiente, in <https://www.corteconti.it/HOME/Documenti/DettaglioDocumenti?Id=27d10371-b95d-46ac-aa1b-114371d8f105>.

²⁰ Rapporto Svimez 2025 *L'economia e la società del mezzogiorno* in <https://www.svimez.it/rapporto-svimez-2025/>. Le valutazioni sulla ZES sono contenute alle pagine 23 e 24. A proposito dell'analisi dei dati sul lavoro si legge nella relazione «Quando un laureato decide di migrare, una parte del rendimento potenziale dell'investimento pubblico sostenuto per la sua formazione viene dispersa. In altri termini, con l'emigrazione qualificata il territorio di origine subisce una perdita secca: ha già sostenuto un costo

Questi rischi erano stati evidenziati in studi giuridici ed economici che, comparando lo strumento italiano (nella sua originaria dimensione regionale) con le zone di incentivazione europee, avevano sottolineato come la dotazione infrastrutturale e la capacità istituzionale sono condizioni per evitare l'effetto "enclave" e generare *spillover territoriali*. La Zes, infatti, se non accompagnata da una chiara visione strategica e da un robusto versante di infrastrutturazione e governance, rischia di tradursi in una forte attrazione di investimenti a beneficio degli imprenditori privati, senza un corrispondente progresso delle condizioni strutturali di contesto a beneficio della società nel suo complesso²¹.

Possiamo quindi trarre una prima valutazione rispetto al parametro principale per verificare il funzionamento della misura, ossia la corrispondenza all'interesse pubblico che il legislatore ha dichiarato di perseguire.

Sotto questo profilo, la perdita di specialità territoriale e settoriale che ha caratterizzato il passaggio dalle Zes regionali alla Zes unica avrebbe dovuto essere compensata da un indirizzo strategico unitario capace di individuare priorità chiare di sviluppo²², orientare gli investimenti verso filiere ad alto valore aggiunto e assicurare un'integrazione

per formare quell'individuo, ma non potrà beneficiare, nel medio-lungo periodo, delle esternalità positive che il capitale umano istruito genera sul territorio».

²¹ Sulla necessità di qualificare le Zes nel quadro europeo e interno, come strumenti di coesione territoriale e riequilibrio, la cui legittimità ed efficacia dipendono dall'inserimento in una strategia pubblica complessiva di sviluppo, semplificazione amministrativa e rafforzamento infrastrutturale, R. ARBOLINO e T.L. LANTZ, *La ZES come motore di sviluppo*, in R. REALFONZO (a cura di), *Le politiche per lo sviluppo in Campania ZES, piano del lavoro, aree di crisi*, UniorPress, Napoli, 2021; S. TRANQUILLI, *Le «zone economiche speciali» e la coesione territoriale: indagine comparata nell'Unione Europea e analisi del tentativo italiano*, in *Dir. econ.*, n. 2/2020, 427-464, A. LOPES, *Le Zes: una, nessuna o centomila... che confusione!* in *DITE, Riv. Scienti. Multidisciplin*, n. 26 del 29 marzo 2023. R. NARULA, J.X. ZHAN, *Using special economic zones to facilitate development: policy implications*, in *Transnational Corporations*, 26, 2019, 1 ss., che evidenziano la necessità del passaggio da vantaggi "generic" a vantaggi "specialized" e che i benefici della ZES si "perdano oltre il perimetro".

²² Il Piano individua nove filiere strategiche e definisce i criteri di selezione degli ambiti di intervento (specializzazione, dinamismo, qualità del lavoro, competenze, progettualità e frontiera tecnologica), senza tuttavia tradurre tali indicatori in una gerarchia operativa stringente né in una chiara selezione prioritaria degli interventi, mantenendo un'impostazione ampia e tendenzialmente inclusiva: cfr. *Piano strategico*

concreta tra iniziativa privata e dotazioni infrastrutturali e territoriali. Il Piano strategico nazionale, pur muovendosi formalmente in questa direzione, appare caratterizzato, invece, da un livello di generalità tale da non garantire pienamente questa funzione di indirizzo. Non viene, invero, operata una selezione effettiva degli ambiti di intervento, limitandosi a enunciare obiettivi ampi e condivisibili senza tradurli in priorità operative²³.

Il vantaggio derivante dalla concentrazione decisionale che caratterizza il modello rischia così di esaurirsi nella sola accelerazione procedimentale, senza incidere in modo significativo sulle condizioni strutturali di sviluppo, obiettivo primario della misura.

3. *Centralizzazione e semplificazione nel modello ZES: evoluzione della governance e del procedimento*

Il passaggio dalle Zes regionali a quella unica è avvenuto sul presupposto che l'eccessiva frammentazione della governance non risultasse «funzionale rispetto allo scopo della disciplina che le ha istituite»²⁴, nell'ottica di assimilare l'esperienza italiana a quelle estere, caratterizzate da una strategia unitaria, basandola su una governance centralizzata ed un procedimento unico. In realtà, però, una serie di correttivi al d.l. n. 91/2017 intervenuti tra il 2018 ed il 2023, avevano già uniformato la governance e la disciplina dei procedimenti nelle Zes locali, di fatto anticipando l'assetto che caratterizza attualmente quella unica.

Nell'originaria formulazione del d.l. 91/17 l'organizzazione si reggeva su una regia regionale, spettando alle Regioni, appunto, formulare la proposta di istituzione della Zes al Presidente del Consiglio dei Ministri, attraverso il Ministro per la coesione territoriale (art. 4 comma 5), sulla base di un piano strategico redatto dallo stesso ente, secondo

ZES Unica, 2024, 46-52 e spec. 58-81, consultabile in <https://www.strutturazes.gov.it/it/la-zes-unica-mezzogiorno/il-piano-strategico/>.

²³ Cfr. *Piano strategico ZES Unica*, cit., 2024, 95-102.

²⁴ Cfr. *Relazione illustrativa al d.d.l. di conversione del d.l. 19 settembre 2023*, n. 124, A.C. 1416, XIX legislatura, p. 3, <https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.1416.19PDL0053100.pdf>. Tra i primi commenti, C. GRANDI, G. STAGNOLI, *La nuova ZES unica per il Mezzogiorno*, 2024, News Euroconference.

modalità e criteri uniformi individuati con DPCM (comma 3), tenendo conto delle caratteristiche dell'area identificata.

La centralità della dimensione territoriale si leggeva chiaramente anche nella *governance*, affidata ad un Comitato di indirizzo presieduto (per le finalità prevalentemente logistiche della misura di cui si è detto) dal Presidente dell'Autorità portuale e formato da un rappresentante della Regione, da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri e da un rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Sul piano procedimentale, invece, era prevista una certa libertà *«nella determinazione procedure semplificate, individuate anche a mezzo di protocolli e convenzioni tra le amministrazioni locali e statali interessate, e regimi procedimentali speciali, recanti accelerazione dei termini procedimentali e adempimenti semplificati rispetto a procedure e regimi previsti dalla normativa regolamentare ordinariamente applicabile»* (art. 5 comma 1 lett. a). Elemento comune alle diverse misure era rappresentato dallo sportello unico digitale operante come punto di accesso procedimentale unitario per l'impresa, assicurando l'interlocuzione coordinata con tutte le amministrazioni coinvolte. In questa prospettiva, il modello Zes si collocava nel solco dell'evoluzione del SUAP, ma con una regia rafforzata e una finalizzazione esplicita alla rapidità decisionale. Infine, tutte le Zes condividevano la previsione di termini procedimentali perentori e l'operatività del silenzio-assenso nei casi consentiti, quale strumento di contrasto all'inerzia amministrativa. Il D.l. n. 91/2017, infatti, non attribuiva al Commissario un potere sostitutivo pieno nei confronti delle amministrazioni coinvolte nel procedimento, come avviene in altri modelli di governance straordinaria²⁵.

Questo meccanismo flessibile avrebbe dovuto consentire la scelta delle modalità più adatte ai contesti e alle criticità dell'apparato amministrativo, senza forzature non necessarie. Tuttavia, esso presentava un alto indice di incertezza per la differenziazione delle agevolazioni all'interno delle diverse regioni ma soprattutto di rallentamento, non

²⁵ In questo caso, la semplificazione è perseguita non attraverso la sostituzione autoritativa dell'amministrazione inerte, bensì mediante la perentorietà dei termini procedimentali; l'operatività del silenzio-assenso, ove compatibile; il ricorso ai meccanismi di superamento del dissenso qualificato previsti dagli articoli 14-quinquies e seguenti della legge n. 241/1990.

essendo facile condividere procedure di semplificazione con le amministrazioni preposte alla tutela di interessi ambientali, paesaggistici, culturali²⁶.

Pertanto, il legislatore ha iniziato ad intervenire, indirizzando l'istituto verso l'uniformità dei procedimenti e una regia centralizzata della *governance*. In particolare, il d.l. n. 135/2018 ha specificato nel dettaglio le semplificazioni minime da garantire in ciascuna Zes²⁷, ferma la possibilità di introdurre di ulteriori e proprie attraverso un protocollo con il Ministero per il SUD, e ha standardizzato le piattaforme, istituendo lo sportello unico.

Sul piano della *governance*, viene introdotta la Cabina di regia, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con funzione di supervisione e coordinamento, mentre il Presidente dell'Autorità Portuale viene sostituito da un Commissario straordinario, al fine di superare quella che è stata definita la fisionomia "porto-centrica" degli interven-

²⁶ In primo luogo, rilevavano le specificità territoriali, soprattutto nelle Zes interregionali, nelle quali il coordinamento tra amministrazioni appartenenti a diversi livelli di governo regionale incideva sulla complessità effettiva del procedimento, pur in presenza di regole formalmente identiche. Inoltre, nei casi di interventi ricadenti nella competenza delle autorità portuali, il provvedimento conclusivo non era adottato dal Commissario Zes, bensì dall'ADSP stessa, con una parziale differenziazione del centro decisionale finale. Ciò introduceva una variabile istituzionale incidente sulla concreta tempistica del procedimento, pur senza alterarne la struttura giuridica. Ulteriori differenze derivavano da aspetti legati alla capacità amministrativa regionale, dal grado di integrazione tra Sportello Zes e i SUAP locali e dalla prassi applicativa sviluppata nei singoli contesti, più che da divergenze normative in senso stretto.

²⁷ L'art. 3 *ter* del d.l. n. 135/2018, riduce di un terzo i termini di conclusione dei procedimenti ordinari e di consolidamento degli effetti della scia previsti dagli artt. 2 e 19 della L. n. 241/90 nonché dei termini previsti dal d.lgs. n. 152/2006, in materia di valutazione d'impatto ambientale (VIA), valutazione ambientale strategica (VAS) e autorizzazione integrata ambientale (AIA); dal D.P.R. n. 59/2013, in materia di autorizzazione unica ambientale (AUA); dal d.lgs. n. 42/2004, e dal regolamento n. 31/2017 in materia di autorizzazione paesaggistica; dal D.P.R. n. 380/01 in materia edilizia e dalla legge n. 84/94, in materia di concessioni demaniali portuali. Eventuali autorizzazioni, licenze, permessi, concessioni o nulla osta comunque denominati la cui adozione richiede l'acquisizione di pareri, intese, concerti o altri atti di assenso comunque denominati di competenza di più amministrazioni sono adottati ai sensi dell'articolo 14-*bis* della legge n. 241 del 1990; i termini ivi previsti sono ridotti della metà.

ti che creava difficoltà di accesso ai benefici di coordinamento tra i vari soggetti coinvolti²⁸.

I successivi d.l. n. 77/2021 PNRR (art. 57) e D.l. n. 152/2021 (art. 11 comma 2 lett. b), pur mantenendo al livello territoriale l'amministrazione procedente, hanno rafforzato il ruolo del Governo nella nomina dei Commissari, assegnandone la competenza al Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per il Sud, d'intesa con il Presidente della Regione interessata o al Consiglio dei Ministri nel caso di mancata intesa. Viene inoltre previsto che L'Agenzia per la Coesione territoriale supporti i Commissari, coordinandone l'azione²⁹ e che le Regioni siano tenute ad *adeguare la propria programmazione o la riprogrammazione dei fondi strutturali alle esigenze di funzionamento e sviluppo della ZES e concordando le relative linee strategiche con il Commissario, garantendo la massima sinergia* (art. 57 comma 8 bis).

Sul piano procedimentale, il tratto qualificante dell'intero sistema è costituito, per tutte le attività che non siano libere o soggette a SCIA, dall'istituto dell'autorizzazione unica che configura il procedimento sul modello di amministrazione per progetto, nel quale l'interesse pubblico allo sviluppo economico assume una funzione ordinante rispetto alla pluralità degli interessi amministrativi coinvolti, trovando come solo "controlimite forte" la tutela degli interessi ambientali e paesaggistici e la realizzazione delle infrastrutture energetiche e portuali³⁰.

²⁸ La definizione è di M. RAGUSA, *Problemi di dialogo tra Stato e regione nell'epoca dei sistemi portuali*, in *Riv. giur. edil.*, n. 6/2020, 1511, nel commento alla sentenza n. 6/2020 con cui la Corte Costituzionale ha riconosciuto nelle ZES strumenti di integrazione tra porti e territori retrostanti, necessari per la competitività nel Mediterraneo, giustificando a tal fine il peculiare assetto della relativa *governance*. Sulle difficoltà operative, vedi nota n. 29. Sul ruolo dei porti come infrastrutture strategiche, P. SPIRITO, *I porti italiani nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* in *Rivista bimestrale urbanistica e ambientale dell'Istituto Nazionale Urbanistica*, n. 298-299, anno 2021.

²⁹ Ai sensi dell'art. 57 comma 7 *quater* del d.l. n. 77/21, nell'esercizio delle loro funzioni i Commissari si avvalgono, a loro volta, delle strutture delle amministrazioni centrali o territoriali, di società controllate dallo Stato o dalle Regioni senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

³⁰ Destinata a sostituire ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato, detta autorizzazione deve essere rilasciata nel rispetto della normativa ambientale e fa salvo quanto previsto dalle norme vigenti in materia di

L'autorizzazione unica è rilasciata all'esito di una conferenza di servizi decisoria, normalmente svolta in forma semplificata e asincrona ai sensi dell'art. 14-*bis* della legge n. 241 del 1990. Essa inoltre, ove necessario, assume la valenza di variante agli strumenti urbanistici, ad eccezione del piano paesaggistico regionale, e consente la realizzazione di tutte le opere, prestazioni e attività previste. La modifica mira a realizzare una forma di concentrazione amministrativa che non è soltanto organizzativa, ma anche funzionale, poiché attribuisce all'amministrazione procedente una posizione determinante nella composizione degli interessi. Nel corso della conferenza di servizi, infatti, a seguito della modifica del 2021, si rafforza, in caso di dissenso, la centralizzazione del processo decisionale che, con una scelta dai profili critici anche sul piano costituzionale e certamente inopportuna³¹, viene immediatamente trasferito al Consiglio dei Ministri dall'autorità competente *«per una complessiva valutazione ed armonizzazione»*. Ciò a differenza della originaria disciplina in cui il deferimento avveniva solo dopo aver tentato di comporre i dissensi all'interno della Conferenza con l'apporto delle diverse amministrazioni competenti, secondo la disciplina della gestione del dissenso prevista dall'art. 14-quinquies della legge generale sul procedimento.

autorizzazione di impianti e infrastrutture energetiche ed in materia di opere ed altre attività ricadenti nella competenza territoriale delle Autorità di sistema portuale.

³¹ La norma, infatti, pur riconoscendo formalmente una tutela rafforzata a tali interessi, finisce per comprimerne l'effettiva incidenza, sia per la brevità dei termini oppositivi, sia per il trasferimento della decisione finale a un livello politico, quale il Consiglio dei ministri. Proprio sotto questo profilo emergono dubbi di compatibilità costituzionale, specie nei rapporti con le Regioni e le Province autonome, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 2012, che ha affermato come, nelle materie di competenza regionale, il principio di leale collaborazione richieda non una decisione unilaterale immediata dello Stato, ma procedure effettive di confronto e reiterate trattative volte al raggiungimento dell'intesa. In questa prospettiva, l'art. 14-quinquies è stato criticato perché rischia di sacrificare eccessivamente il pluralismo istituzionale e la tutela sostanziale degli interessi sensibili in nome della rapidità procedimentale. Per una ricostruzione accurata anche in chiave evolutiva dell'istituto e una analisi delle perplessità destinate, 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 *Giustizia insieme*, 25 settembre 2024.

Inoltre, sempre dal 2021, al Commissario straordinario, su richiesta degli enti competenti, è riconosciuta la facoltà di assumere le funzioni di stazione appaltante, operando in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, con le esclusioni comuni anche alle altre forme di commissariamento straordinario, costituite dal rispetto dei principi generali di trasparenza e pubblicità previsti dal codice dei contratti pubblici, nonché delle disposizioni del codice delle leggi anti-mafia e delle misure di prevenzione, e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Dunque, già dal 2018 la Zes sul piano organizzativo aveva assunto una conformazione a trazione statale che si è fatta penetrante e prevalente con le modifiche nel 2021 legate all'attuazione del PNRR.

Questo assetto è confermato dal d.l. n. 123/2024 e dalla più recenti modifiche apportate dalla legge 18 novembre 2025, n. 171 di istituzione della Zes unica.

Con questo nuovo istituto, infatti, la centralizzazione delle competenze si rafforza, con la soppressione dei Commissari di Governo locali e l'introduzione, a fianco della Cabina di regia che già esisteva ma che cambia funzione, della Struttura di Missione, dal 2025 sostituita dal Dipartimento per la coesione territoriale e il Sud presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri³².

Sul piano procedimentale, la disciplina resta pressoché immutata se non per la modifica *ulteriormente acceleratoria* di alcuni termini³³ e

³² La Cabina di Regia ZES a livello di Governo centrale è preposta allo svolgimento di compiti di indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio ed è composta da tredici Ministri competenti e dai Presidenti delle Regioni interessate dalle iniziative produttive che coinvolgono le aree del Mezzogiorno. Alle riunioni possono prendere parte, come osservatori, i rappresentanti di enti pubblici locali e nazionali e i portatori di interesse collettivi o diffusi. L'istruttoria tecnica delle riunioni della Cabina di Regia è svolta da una Segreteria tecnica.

La Struttura di Missione, oggi sostituita dal Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud cui è preposto un Sottosegretario, coordina la segreteria tecnica della Cabina di Regia, svolge funzioni di amministrazione procedente ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica, funzione di stazione appaltante e predispone il Piano Strategico Triennale da approvare con D.P.C.M., previo parere della Cabina di Regia, garantendo la partecipazione delle Regioni interessate.

³³ L'operatore economico presenta un'unica istanza allo Sportello unico istituito presso la Struttura di missione della Presidenza del Consiglio dei ministri. Entro 5

la riconduzione della gestione del dissenso allo schema completo degli articoli 14-*quinquies* e seguenti della legge n. 241/1990, recuperando lo spazio di dialogo che nell'ultima disciplina delle ZES locali, come visto, era stato compresso, relativo al tentativo di composizione con gli enti dissenzienti prima della rimessione della decisione al Consiglio dei Ministri.

È interessante notare, ai nostri fini, che l'art. 13 comma 2 estende l'ambito di applicazione dello sportello unico ai procedimenti amministrativi riguardanti l'intervento edilizio produttivo e non solo le attività e, che, ai sensi successivo articolo 14 comma 2, vengono considerati di pubblica utilità, i progetti di opere strutturali private (finalizzate all'insediamento o ampliamento delle attività) e non solo quelli delle opere infrastrutturali.

La scelta di rafforzare il regime semplificato degli interventi privati, equiparandolo alle opere infrastrutturali, se da un lato intende allineare alla medesima velocità la realizzazione di strutture e infrastrutture, dall'altro rafforza le agevolazioni in favore di quegli interventi su cui più si concentra il rischio di polverizzazione delle risorse evidenziato dalla Corte dei Conti, a discapito della crescita strategica, e rispetto ai quali è possibile che si generino conflitti territoriali legati alle varianti urbanistiche che spesso li accompagnano su cui ci si soffermerà in seguito. In questo senso, l'accentramento delle funzioni e dei poteri in capo a organi di livello centrale rischia di aggravare la situazione,

giorni dalla ricezione, la Struttura verifica la completezza della documentazione e, se necessario, richiede integrazioni da presentare entro 20 giorni. Una volta accertata la regolarità dell'istanza, viene indetta entro tre giorni una conferenza di servizi decisoria in forma semplificata e asincrona, che deve concludersi entro 30 giorni, prorogabili fino a 45 giorni nei casi di particolare complessità o quando sono coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica o culturale.

All'esito della conferenza è rilasciata l'Autorizzazione Unica, che sostituisce ogni atto di assenso, nulla osta o autorizzazione comunque denominati e, ove necessario, determina variante agli strumenti urbanistici. Qualora il progetto richieda valutazioni ambientali (VIA, VAS o AIA), queste restano obbligatorie e si svolgono nell'ambito del procedimento unico, ma nel rispetto dei termini previsti dalle normative di settore, che possono quindi estendere la durata complessiva del procedimento. In caso di mancata espressione delle amministrazioni nei termini assegnati, opera il meccanismo del silenzio-assenso, ferma restando la possibilità di esercizio dei poteri sostitutivi da parte dell'amministrazione statale competente.

comprimendo eccessivamente il ruolo svolto dagli enti regionali e locali all'interno del processo decisionale³⁴.

Tale approccio potrebbe rivelarsi una involuzione dell'istituto rispetto agli obiettivi enunciati in apertura in quanto l'adozione delle decisioni da parte di soggetti distanti dai territori e dalle loro esigenze non permetterebbe una attenta ponderazione delle differenze³⁵. Si rischia, infatti, di assimilare nel medesimo trattamento situazioni identiche per progettualità, ma differenti per contesto, non consentendo di valorizzare le vocazioni peculiari di ciascun territorio che dovrebbe costituire lo strumento principale attraverso cui raggiungere l'obiettivo di superare in maniera strutturale disuguaglianze e divari di una area tanto vasta come quella della nuova Zes non più circoscritta e mirata come quelle che l'hanno preceduta.

Tanto più che i dati elaborati dallo SVIMEZ nel già citato rapporto 2025, a proposito dell'attuazione territoriale del PNRR, mostrano come le amministrazioni comunali e, più in generale, le città e le aree urbane complesse abbiano svolto un ruolo particolarmente efficace nella gestione degli investimenti pubblici, evidenziando livelli di capacità progettuale e realizzativa spesso superiori a quelli di altri livelli amministrativi.

In particolare, i Comuni, soprattutto delle grandi Città, pur chiamati a gestire la quota più consistente degli interventi, hanno registrato performance attuative migliori rispetto alle amministrazioni regionali, confermando la rilevanza della dimensione territoriale nella gestione delle politiche di sviluppo³⁶.

³⁴ F. LIGUORI, A. DI MARTINO, *Lo sviluppo amministrativo per lo sviluppo economico*, cit., evidenziano come il passaggio al modello unico rischi di tradursi in una "paradossale complicazione" procedimentale, stigmatizzando un approccio che privilegia la celerità dei termini rispetto al rafforzamento della capacità amministrativa (p. 2, 32) e il rischio di marginalizzazione degli enti locali in favore di un accentramento decisionale (p. 31, 33). ASSONIME, Note e studi, *Le Zone Economiche Speciali in Italia: le ZES regionali e interregionali (2017-2023) e l'introduzione della nuova ZES in Italia*, 28.

³⁵ Cfr. ASSONIME, Note e studi, *Le Zone Economiche Speciali in Italia: le ZES regionali e interregionali (2017-2023) e l'introduzione della nuova ZES in Italia*, 28.

³⁶ SVIMEZ, *Rapporto 2025 sull'economia e la società del Mezzogiorno*, *Executive Summary*, 13-15, ove si evidenzia come nell'attuazione degli interventi PNRR le amministrazioni comunali abbiano registrato performance realizzative superiori rispetto alle

Tali evidenze suggeriscono che la crescente capacità amministrativa maturata a livello locale (per ora nelle amministrazioni più articolate come quelle metropolitane o le grandi città), anche grazie al rafforzamento delle competenze e delle strutture amministrative favorito dal PNRR, rappresenti un fattore rilevante nella realizzazione degli interventi pubblici e nella gestione dei processi di sviluppo territoriale. In questo contesto, il progressivo spostamento delle decisioni verso livelli centrali di governo rischia di ridurre il ruolo proprio di quelle amministrazioni più idonee a definire territorialmente le strategie generali di sviluppo e a comporre gli interessi pubblici coinvolti nei procedimenti autorizzatori, a beneficio prevalente dei privati imprenditori e non della collettività.

Tanto è vero che il descritto assetto organizzativo e procedimentale è percepito favorevolmente dagli operatori economici soprattutto in termini di sottrazione dei loro interessi alla complessità del bilanciamento con quelli legati alla tutela e al governo del territorio, come attestato dalla giurisprudenza amministrativa in cui si segnala un fenomeno di crescente attrattività del modello, che induce gli operatori economici ad abbandonare procedimenti ordinari o contenziosi pendenti nei confronti delle amministrazioni locali originatisi proprio dalle difficoltà comparative fra i diversi interessi nell'esercizio ordinario del potere discrezionale, per accedere al nuovo regime speciale, evidentemente più rapido³⁷.

4. La prova della giurisprudenza: conflitti, limiti e tenuta del modello

Se il disegno normativo tende a presentare la Zes unica come strumento di riassorbimento della complessità amministrativa, l'esperienza giurisprudenziale mostra che tale complessità non scompare, ma si trasforma, comprimendosi nella fase autorizzatoria e riemergendo sotto

amministrazioni regionali e come il rafforzamento delle competenze amministrative locali costituisca una delle principali eredità istituzionali del Piano.

³⁷ Sono significativi, in tal senso, i casi di giudizi dichiarati improcedibili in quanto il ricorrente ha nel frattempo avviato il procedimento di autorizzazione unica ZES o ha ottenuto il relativo titolo. Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 14 novembre 2024, n. 6240.

forma di conflitti interistituzionali, tensioni sulla tenuta delle competenze territoriali e difficoltà nella fase attuativa.

Ciò condiziona negativamente l'effettività della semplificazione, facendo emergere il suo risvolto patologico, costituito dall'aumento di litigiosità fra amministrazioni pubbliche circa il corretto bilanciamento degli interessi pubblici insistenti sui territori in cui l'ampliamento o il nuovo insediamento delle attività economiche andranno a incidere, come evidenza la casistica giurisprudenziale dall'attivazione della misura ad oggi.

Una prima questione emersa dall'analisi riguarda la stabilità del titolo autorizzatorio. Il giudice amministrativo ha affermato che il Comune, in quanto amministrazione partecipante alla conferenza di servizi, non può sospendere l'efficacia dell'autorizzazione unica né impedire l'avvio dei lavori in assenza di un provvedimento cautelare dell'autorità giudiziaria o di uno specifico potere attribuito dalla legge, poiché una simile iniziativa costituirebbe un'indebita interferenza nella sfera di competenza dell'amministrazione procedente. Se ne ricava una configurazione dell'autorizzazione unica quale titolo a efficacia rafforzata, destinato a stabilizzare la decisione amministrativa e a garantire certezza agli investimenti³⁸.

Questa fisionomia emerge anche sotto il profilo più delicato del rapporto tra concentrazione procedimentale e tutela degli interessi ambientali in cui, sebbene venga affermato che i procedimenti semplificati non possano prescindere dalle valutazioni ambientali, tuttavia si richiede l'integrazione obbligatoria di queste ultime all'interno del procedimento unico che non può restare sospeso per un tempo tale da compromettere l'obiettivo acceleratorio del sistema³⁹.

Particolarmente significativa, sul piano sistematico, è poi la pronuncia del Consiglio di Stato relativa al rapporto tra procedura abi-

³⁸ Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 22 dicembre 2025, n. 8280.

³⁹ In una significativa pronuncia, il Consiglio di Stato ha affermato che, pur dovendo essere acquisiti gli atti relativi a VIA, VINCA e AIA, l'amministrazione non può sospendere il procedimento oltre i limiti previsti dalla legge, essendo illegittima una sospensione generalizzata dei termini che pregiudichi le finalità della misura speciale Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 21 novembre 2025, n. 9110. Il principio che emerge è che l'ambiente rappresenta un limite sostanziale alla semplificazione, ma non può tradursi in un fattore di paralisi procedimentale di una misura finalizzata al raggiungimento di obiettivi anch'essi di rilevanza costituzionale.

litativa semplificata, autorizzazione unica ambientale e autorizzazione unica Zes nell'accesso alle procedure incentivanti per la produzione di biometano. In tale decisione, il giudice supera una lettura gerarchica e formalistica dei diversi regimi autorizzatori e individua nel criterio dell'eshaustività il parametro decisivo per verificare il requisito del "possesso del titolo" richiesto dalla disciplina speciale. La pronuncia è rilevante perché riconduce la Zes alla sua funzione di coordinamento procedimentale, escludendone una valenza assorbente rispetto alle semplificazioni settoriali del diritto dell'energia e offrendo così un criterio ordinante utile a ricomporre la stratificazione normativa in materia di semplificazioni⁴⁰.

Il modello incide anche sul regime del dissenso amministrativo e sulle tutele ad esso riconosciute. È stato, infatti, ritenuto che le amministrazioni non titolari di interessi sensibili non sono legittimate a impugnare direttamente la determinazione conclusiva della conferenza di servizi, potendo soltanto attivare strumenti di sollecitazione nei confronti dell'amministrazione precedente. Questo orientamento conferma il potenziamento della natura decisoria della conferenza di servizi e, insieme, la riduzione, di dubbia legittimità, degli spazi di contenzioso interistituzionale, conseguente alla logica di concentrazione spinta della decisione di cui si è già detto⁴¹.

Tra gli elementi di maggiore conflittualità, e quindi di interesse, vi è la previsione al comma 5 dell'articolo 15 d.l. 124/2023 secondo cui l'autorizzazione unica può costituire variante agli strumenti urbanistici.

⁴⁰ Cfr. sentenza n. 8387/2025 in cui il Consiglio di Stato non pone in discussione la pertinenza in astratto della PAS a integrare il requisito abilitante richiesto nel procedimento di assegnazione degli incentivi per il biometano anche per una azienda operante all'interno della Zes, né la sua potenziale portata autonoma rispetto alla autorizzazione unica speciale, contestando, nel caso di specie, l'idoneità del titolo prodotto dall'appallante. In questa prospettiva, la decisione dedica ampio spazio alla ricostruzione dei regimi di semplificazione nel settore delle energie rinnovabili, riconoscendo come la stratificazione normativa abbia talvolta prodotto un'"eterogenesi dei fini", complicando il quadro di riferimento per gli operatori. Per un commento, sia consentito un rinvio a B. MERCURIO, *La sovrapposizione di regimi semplificati per l'autorizzazione di impianti nella ZES. Il Consiglio di Stato fa chiarezza*. (Nota a Cons. Stato, sez. II, 29 ottobre 2025, n. 8387), in *Giustamm. Rivista di diritto pubblico* n. 12/2025, 1 e ss.

⁴¹ Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 11 aprile 2024, n. 2407 per la quale si rinvia alla nota, n. 3.

La giurisprudenza più recente sembra orientata a valorizzare la natura automatica della variante urbanistica connessa all'autorizzazione unica Zes. In particolare, è stato affermato che l'effetto di variante deriva direttamente dalla determinazione conclusiva della conferenza di servizi e non richiede ulteriori atti di recepimento o ratifica da parte del Consiglio comunale, configurandosi come effetto legale tipico del titolo rilasciato dalla Struttura di Missione⁴². Tuttavia, la qualificazione della variante in termini di automatismo pone rilevanti questioni sistematiche in quanto incide su una funzione, quella di pianificazione urbanistica, tradizionalmente ricondotta al nucleo essenziale dell'autonomia comunale⁴³.

Del resto, nella già citata sentenza n. 175/2024 con cui ha avallato l'istituzione della Zes Unica la Corte Costituzionale ha anche precisato che la legittimità del modello è legata alla previsione di adeguate forme di coinvolgimento degli enti territoriali, in attuazione del principio di leale collaborazione, che continua a rappresentare il punto di equilibrio tra centralizzazione funzionale e salvaguardia delle autonomie. In questo senso, più pertinente sarebbe stato assimilare la variante in questione a quella semplificata *ex art. 8 del D.P.R. n. 160 del 2010*, nata proprio come strumento di semplificazione nei procedimenti per la realizzazione di insediamenti produttivi in aree prive della necessaria destinazione e strumenti urbanistici, conserva la decisione finale (sebbene indirizzata) al Consiglio comunale⁴⁴.

⁴² Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, sent. 19 dicembre 2025, n. 8259.

⁴³ In molteplici occasioni, anche la Corte Costituzionale ha sottolineato l'inesauribilità del potere di pianificazione territoriale da parte del Comune, rimarcando come *«La funzione di pianificazione urbanistica [...] nel nostro ordinamento è stata tradizionalmente rimessa all'autonomia dei Comuni fin dalla L. 25 giugno 1865, n. 2359 (Sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica)»* e ciò in quanto *«la funzione di pianificazione comunale rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesso al riconoscimento del principio dell'autonomia comunale...»* Corte cost., 16 luglio 2019 n. 179.

⁴⁴ La Corte Costituzionale qualifica la variante semplificata come, *«istituto di particolare rilievo volto a dare attuazione al principio della semplificazione amministrativa in una materia, quale quella della iniziativa economica, di interesse fondamentale per lo sviluppo del Paese e che costituisce uno sforzo significativo sulla strada di un'amministrazione più rapida ed efficiente, in grado di non opporre ostacoli quanto ad adempimenti e tempi procedurali e che, in questa prospettiva, esige uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale al fine di garantire la necessaria par condicio a tutti gli operatori economici»*. Cfr. Corte cost n. 247/2020.

Qualificare, invece, come automatica la variante realizza un grado di compressione delle prerogative locali assai marcato e di dubbia legittimità, sottraendo una scelta fondamentale per il territorio alla fisiologica dialettica in cui si declina la lealtà nella collaborazione richiesta dalla Corte Costituzionale⁴⁵.

Inoltre, la scelta legislativa di estendere anche alle costruzioni produttive private e non soltanto alle opere infrastrutturali il valore di dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza accentua ulteriormente tale tensione, fino a rendere plausibile un dubbio di costituzionalità in caso di sostituzione del Consiglio dei Ministri al Comune a fronte di un dissenso espresso.

Ne deriva una tensione strutturale tra l'obiettivo di celerità decisionale e l'esigenza di assicurare un effettivo governo del territorio, con il rischio che l'automatismo della variante determini interventi non pienamente coerenti con la pianificazione complessiva e con le specifiche esigenze del contesto locale.

Tanto più che la scelta operata dal legislatore, già richiamata, di estendere anche alle costruzioni produttive e non solo alle infrastrutture il valore di dichiarazione di pubblica utilità indifferibilità ed urgenza della autorizzazione unica dovrebbe essere trattata, in analogia, secondo i criteri stabiliti dall'art. 19 de DPR n. 327/01 che non consentono di prescindere dall'assenso del Comune, potendosi procedere in via automatica solo in caso di mancata espressione del dissenso. Ciò che dovrebbe indurre a ritenere di dubbia costituzionalità la sostituzione del Consiglio dei Ministri al Comune, in caso di dissenso espresso.

Ulteriori elementi di criticità emergono dall'esame di vicende relative alla fase attuativa. La giurisprudenza ha, infatti, evidenziato che la semplificazione procedimentale non si estende agli atti successivi, quali espropri, convenzioni o adeguamenti progettuali, che restano soggetti alle garanzie procedurali ordinarie, anche in ordine al diritto di accesso agli atti e possono rallentare significativamente la realizzazione degli interventi⁴⁶. La semplificazione, dunque, non esaurisce la com-

⁴⁵ In questo senso, Corte Cost. sentenze n. 217 /2020 e n. 87 del 2024.

⁴⁶ Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 10 settembre 2025, n. 6102. La controversia trae origine dalla realizzazione di un intervento autorizzato nell'ambito del

plessità, la quale riemerge nella fase esecutiva, che resta soggetta alle regole ordinarie e può incidere sui tempi e sull'effettività degli interventi.

5. Conclusioni: oltre l'accelerazione decisionale

L'analisi svolta consente di qualificare la ZES unica come un modello di semplificazione amministrativa che, pur risultando efficace sul piano della riduzione dei tempi decisionali, presenta un grado ancora incompleto di maturazione sul versante dell'effettività dello sviluppo.

La scelta di concentrare funzioni e poteri in capo a strutture centrali trova una giustificazione sistematica solo se accompagnata da una capacità reale di indirizzo strategico e di selezione degli interventi. In assenza di tale condizione, la centralizzazione rischia di tradursi in un meccanismo meramente acceleratorio, idoneo a garantire certezza agli operatori economici, ma non necessariamente capace di incidere sulle determinanti strutturali dei divari territoriali.

In questa prospettiva, la ZES unica appare configurarsi non tanto come superamento, quanto come evoluzione del modello commissariale: consentendone la logica di concentrazione decisionale, ma innestandola in un quadro formalmente ordinario. Il punto critico diviene allora la qualità dell'esercizio del potere, più che la sua allocazione.

L'esperienza applicativa e i dati disponibili mostrano, infatti, che l'efficacia della misura dipende in larga parte da fattori esterni al procedimento autorizzatorio, quali la capacità amministrativa territoriale, la dotazione infrastrutturale e la coerenza della programmazione strate-

regime ZES mediante Autorizzazione Unica, rispetto al quale il soggetto interessato richiedeva l'accesso alla documentazione relativa agli atti della fase successiva all'autorizzazione, concernenti gli adempimenti attuativi e gli atti endoprocedimentali necessari alla concreta esecuzione dell'intervento. L'amministrazione opponeva resistenza all'accesso, ritenendo che la concentrazione procedimentale e la natura unitaria dell'Autorizzazione Unica esaurissero il procedimento e che, pertanto, gli atti successivi non fossero autonomamente rilevanti o accessibili. Il giudice annulla il diniego, sul presupposto che la concentrazione autorizzatoria propria del modello ZES, non si estende alla fase attuativa dell'intervento che continua a svilupparsi attraverso una pluralità di atti amministrativi (espropri, convenzioni, verifiche tecniche, adempimenti esecutivi), rispetto ai quali permanevano le ordinarie garanzie procedimentali, tra cui il diritto di accesso.

gica. In assenza di tali condizioni, il rischio è quello di una divaricazione tra accelerazione delle autorizzazioni e lentezza dell'attuazione, con conseguente perdita di impatto sistemico degli interventi.

Sotto questo profilo, le evidenze empiriche relative all'attuazione territoriale del PNRR assumono un rilievo particolarmente significativo, mostrando come le amministrazioni comunali – e, in particolare, le città e le aree urbane complesse – abbiano sviluppato livelli di capacità progettuale e realizzativa spesso superiori a quelli di altri livelli di governo. Tale dato induce a ritenere che la dimensione territoriale non costituisca un fattore di inefficienza da superare mediante la centralizzazione, ma una risorsa amministrativa da valorizzare. Ne consegue che un modello fondato su una concentrazione eccessiva delle decisioni rischia di risultare disallineato rispetto ai livelli amministrativi che, nei fatti, si dimostrano maggiormente idonei a governare i processi di sviluppo.

Ne deriva che la sostenibilità del modello non richiede un'ulteriore compressione dei tempi o delle garanzie procedurali, ma piuttosto un riequilibrio tra centralizzazione e integrazione territoriale. Ciò implica, da un lato, il rafforzamento delle sedi di cooperazione istituzionale e, dall'altro, un investimento strutturale nella capacità amministrativa locale e nelle infrastrutture, quale condizione per trasformare l'autorizzazione in sviluppo effettivo.

In questa prospettiva, il rafforzamento dei livelli territoriali più strutturati, nei quali oggi si concentra una quota significativa della capacità amministrativa, non assume soltanto una funzione di supporto, ma si configura come elemento essenziale per la qualità delle decisioni pubbliche e per la loro effettiva attuazione.

In questa chiave, la Zes unica potrà evolvere da strumento di semplificazione a modello stabile di amministrazione dello sviluppo solo se sarà in grado di coniugare unità della regia statale e valorizzazione delle capacità territoriali, evitando che la logica della celerità si sostituisca a quella della qualità e della sostenibilità delle scelte pubbliche.