

## LA QUESTIONE DELLA TUTELA PAESAGGISTICA NEI PORTI: UNA CRITICITÀ ANCORA IRRISOLTA\*

di Ugo Patroni Griffi\*\* e Tito Vespasiani\*\*\*

**Sommario.** 1. Introduzione. – 2. Il quadro normativo di riferimento. – 3. Il conflitto tra specialità portuale e generalità paesaggistica. – 4. La questione delle competenze. – 5. La conferenza di servizi per la realizzazione di opere portuali. – 6. La *vexata quaestio* del silenzio-assenso nell'ambito della conferenza dei servizi, in materia paesaggistica. – 7. L'Autorizzazione Unica ZES/ZLS. – 8. Il confronto internazionale. – 9. Conclusioni e prospettive.

**1. Introduzione.** La tutela paesaggistica nei porti marittimi rappresenta uno dei nodi gordiani più complessi del diritto portuale italiano contemporaneo. L'intersezione tra le esigenze di sviluppo infrastrutturale, la competitività economica dei porti e la protezione del patrimonio paesaggistico costiero genera un conflitto normativo e operativo che, nonostante numerosi interventi legislativi e giurisprudenziali, rimane sostanzialmente irrisolto<sup>1</sup>.

I porti marittimi, per loro natura, costituiscono aree di confine tra terra e mare dove si concentrano attività economiche intensive, infrastrutture complesse e valori paesaggistici spesso di rilevanza costituzionale. Questa compresenza di interessi configura un campo di tensione permanente tra sviluppo e conservazione, tra dinamismo economico e tutela ambientale, tra competenze statali e regionali.

La problematica assume particolare rilevanza nel contesto italiano, dove la conformazione geografica peninsulare determina una straordinaria estensione costiera di oltre 8.000 chilometri, caratterizzata da paesaggi di eccezionale valore culturale e naturalistico. In questo scenario, i porti non sono semplici infrastrutture tecniche, ma elementi costitutivi del paesaggio costiero che hanno plasmato l'identità storica e culturale delle comunità marittime. Il presente lavoro si propone di analizzare criticamente lo stato dell'arte della tutela paesaggistica nelle aree portuali, evidenziando le principali criticità normative e procedurali, esaminando i tentativi giurisprudenziali di composizione del conflitto e prospettando possibili soluzioni di riforma. Particolare attenzione sarà dedicata ai recenti sviluppi normativi in materia di semplificazione procedurale, con specifico riferimento ai meccanismi

---

\* Sottoposto a referaggio.

\*\* Professore Ordinario di Diritto commerciale – Università di Bari Aldo Moro.

\*\*\* Segretario Generale Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Meridionale.

<sup>1</sup> S.M. Carbone, F. Munari, *I porti italiani e l'Europa. Un'analisi delle regole, della giurisprudenza e della prassi amministrativa per operatori pubblici e privati*, Milano, 2019; A. Xerri Salamone, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998; G. Sciuolo, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, 1984; P. Carpentieri, *Governo del territorio: dalla pianificazione urbanistica ai titoli edilizi sulla tutela paesaggistica*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2021; Id., *La nozione giuridica di paesaggio*, in *giustizia-amministrativa*, 2013

di superamento del dissenso introdotti per le Zone Economiche Speciali, recentemente unificate in un'unica ZES per il Mezzogiorno, e le Zone Logistiche Semplificate.

**2. Il quadro normativo di riferimento.** L'art. 9 Cost. sancisce che la Repubblica «tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». Questo principio fondamentale, rafforzato dalla riforma costituzionale del 2022 che ha introdotto la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi nella Carta fondamentale, impone un obbligo inderogabile di protezione del paesaggio che permea l'intero ordinamento giuridico<sup>2</sup>.

La giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato il carattere primario della tutela paesaggistica, pur riconoscendo la necessità di un bilanciamento ragionevole con le esigenze di sviluppo economico e infrastrutturale. Come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 367/2007, «il paesaggio va rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali»<sup>3</sup>.

Il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (d.lgs. n. 42/2004<sup>4</sup>) costituisce il principale strumento normativo per l'attuazione del dettato costituzionale. L'art. 142, co. 1, lett. a) del *Codice* individua tra le aree tutelate per legge «i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare». Questa disposizione determina l'automatica sottoposizione a vincolo paesaggistico di gran parte delle aree portuali italiane<sup>5</sup>, con conseguente obbligo di acquisire l'autorizzazione

<sup>2</sup> L. cost. n. 1/2022. 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. Speciale, *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, 2022, 89 ss.; S. Cassese, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Bologna, 2023, 211 ss.; L. Nazzicone, *Commento all'art. 9 della Costituzione*, in *La Magistratura*, 2022, 1 ss.; F. Bilancia, *La Costituzione ecologica. Prime riflessioni sulla riforma del 2022*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, 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](http://www.giustizia-amministrativa.it); L. De Biase, *Costituzione letteraria. Art. 9: promuovere e tutelare*, in *Vitamine Vaganti*

<sup>3</sup> Corte cost., sentenza n. 367/2007, in *Giur. cost.*, 2007, 3885; P. Carpentieri, *Principio di differenziazione e paesaggio*, in *Riv. giur. ed.*, 2007, 71 ss.

<sup>4</sup> Si vedano, tra gli altri, P. Carpentieri, R. Garofoli, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Napoli, 2023; M. A. Sandulli, L. Casini, *La disciplina dei beni culturali e del paesaggio. Commentario al D.lgs. 42/2004*, Torino, 2023; F. Caringella, *Codice dei beni culturali e del paesaggio. Commento ragionato*, Milano, 2022; S. Civitarese Matteucci, *Diritto e valorizzazione dei beni culturali*, Bologna, 2022; R. Ferrara, *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2022; G. Sciuolo (a cura di), *Il paesaggio nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, Bologna, 2021; S. Mangione, *Il diritto del patrimonio culturale*, Torino, 2021

<sup>5</sup> E' noto come il vincolo paesaggistico per i territori costieri, compresi nella fascia di 300 metri dalla linea di battigia sia stato introdotto prima con il decreto ministeriale del 21 settembre 1984 (il c.d. *Vincolo Galasso*), poi confermato *ope legis* dalla norma primaria contenuta del d.l. n. 312/1985 (convertito in legge n. 431/1985), successivamente assorbito dal d.lgs. n. 490/1999 ed infine recepito nell'ambito di una più organica disciplina contenuta negli artt. 142 e seguenti del d.lgs. n. 42/2004 (c.d. *Codice Urbani*). Si ritiene di dover porre preliminarmente la questione dell'applicabilità del vincolo ai porti. In piena conformità al principio di tassatività dei casi di esclusione, i porti sono stati generalmente considerati compresi nell'ambito del territorio costiero tutelato, benché il riferimento alla nozione di battigia contenuta della disposizione di legge (letteralmente «quella parte di spiaggia alternamente raggiunta all'arrivo di ogni onda») lasci pensare ad una soluzione del tutto

paesaggistica per qualsiasi intervento di trasformazione del territorio<sup>6</sup>.

opposta. Vi sono seri dubbi infatti che il porto possa configurarsi come spiaggia o identificarsi con essa, oppure ritenere che banchine e moli siano assimilabili a porzioni di spiaggia: sarebbe sufficiente la lettura dell'elenco dei beni demaniali marittimi di art. 822 c.c. e 28 c.n., laddove spiaggia e porti sono entrambi riportati, evidentemente con un inequivocabile riferimento a categorie concettuali ontologicamente diverse, alla cui definizione dottrina e giurisprudenza ormai secolari hanno contribuito ad una precisa identificazione che non lascia spazio a commistioni o sovrapposizioni. Al di là di questa eccezione terminologica, accettiamo pure (senza esserne del tutto convinti) che il porto rientri oggettivamente nell'ambito dei territori costieri tutelati ed esaminiamo più in dettaglio la portata e l'estensione del vincolo. In base alla disciplina nazionale (art. 142, co.2, d.lgs. n. 42/2004), la tutela paesaggistica non si applica alle aree che, alla data del 6 settembre 1985, erano delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del d.m. 1144/1968, come zone territoriali omogenee e A e B o zone territoriali omogenee diverse dalle zone A e B limitatamente alle parti di esse ricomprese in piani pluriennali di attuazione, a condizione che le relative previsioni siano state concretamente realizzate.

Ciò posto ci troviamo di fronte ad una situazione diversificata ed eterogenea in quanto: ci sono porti o porzioni di porti sottratti al vincolo paesaggistico, in quanto il loro ambito, in base alla disciplina urbanistica locale, era ricompreso alla data del 6 settembre 1985 nelle zone territoriali omogenee A o B ai sensi del d.m. 1144/1968; a) ci sono porzioni di porto escluse dal vincolo, in quanto comprese in Piani pluriennali di attuazione; b) ci sono porti che potrebbero essere sottratti al vincolo, se si ritiene che i piani regolatori vigenti alla data del 6 settembre 1985 possano essere assimilati ad un Piano pluriennale di attuazione (vedasi relativo approfondimento più avanti con particolare riferimento alla criticità della non completa attuazione di un piano regolatore portuale); c) I porti o porzioni essi, che non rientrano negli inquadramenti suindicati, sono da considerare assoggettati al vincolo paesaggistico e gli interventi di trasformazione territoriale nei rispettivi ambiti sono subordinati al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica che, giova rammentare, in linea generale costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire, o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio. .

Tornando alle esenzioni di cui al d.m. n. 1444/1968, si precisa che le zone A comprendono i centri storici e i nuclei di antica formazione; le zone B sono le aree totalmente o parzialmente edificate, con indice fondiario superiore a 1,5 mc/mq (art. 2, lett. A e B, d.m. n. 1444/1968, recante *Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati e rapporti massimi di copertura del suolo*). L'art. 146 del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (d.lgs. n. 42/2004) richiede l'autorizzazione paesaggistica per ogni intervento che incida su immobili o aree dichiarate di interesse paesaggistico, salvo le deroghe espressamente previste dal legislatore o dai piani paesaggistici regionali (sul punto v. M.A. Sandulli, *Manuale di diritto urbanistico*, Torino, 2022, 203 ss.). Una deroga rilevante riguarda, appunto, le zone A e B classificate come tali nei piani urbanistici vigenti alla data del 6 settembre 1985, ossia alla data di entrata in vigore della legge Galasso. In tali casi, l'autorizzazione paesaggistica può non essere richiesta, purché sussistano determinate condizioni (Art. 146, co. 3, d.lgs. n. 42/2004: «non sono soggetti ad autorizzazione paesaggistica gli interventi [...] da realizzare in aree classificate come zone A o B dagli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6 settembre 1985, salvo che non siano sottoposte a vincolo specifico»). Tuttavia, la giurisprudenza ha assunto un orientamento restrittivo circa l'applicazione automatica di tale deroga. Il Consiglio di Stato ha più volte affermato che la mera classificazione urbanistica non è sufficiente ad escludere il vincolo, in mancanza di una verifica puntuale dello stato dei luoghi e dell'inserimento esplicito dell'area nel piano paesaggistico (cfr. Cons. Stato, sentenza n. 1853/2022, in *giustizia-amministrativa.it*, secondo cui «la deroga non può fondarsi sulla mera zonizzazione urbanistica ma su accertamenti di fatto in ordine all'effettivo grado di urbanizzazione e alla perdita del valore paesaggistico originario»). In particolare, si è ritenuto che la deroga non possa essere estesa analogicamente ad aree non chiaramente delimitate né qualificabili come prive di valore paesaggistico. Il principio fondamentale che emerge è quello secondo cui la tutela paesaggistica prevale sulle semplificazioni urbanistiche, in attuazione dell'art. 9 Cost. (In dottrina, v. S. Amorosino, *Diritto urbanistico*, Milano, 2021, 289; M. Ainis, *Tutela del paesaggio e governo del territorio*, Napoli, 2019, 118 ss.; sul piano costituzionale, C. Costa, *Il valore paesaggio nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 2020, 77 ss. La disciplina si fonda quindi su un equilibrio delicato tra vincolo e sviluppo: da un lato, la pianificazione urbanistica fornisce indicazioni di massima; dall'altro, la valutazione paesaggistica richiede una lettura contestuale e concreta, fondata non solo su categorie formali, ma su effettivi caratteri morfologici e storici del territorio. Sul punto v. anche parere ufficio legislativo Ministero della Cultura del 16 febbraio 2022, richiamato dalla Circolare 10/2022, per l'esclusione dalla autorizzazione paesaggistica degli ambiti portuali classificati come zone A e B alla data del 6 settembre 1985

<sup>6</sup> P. Carpentieri, R. Garofoli, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 345 ss.; M. A. Sandulli – L. Casini, *La disciplina dei beni culturali e del paesaggio. Commentario al D.lgs. 42/2004*, cit., 381 ss.; F. Caringella, *Codice dei beni culturali e del paesaggio. Commento ragionato*, cit., 259 ss.; R. Ferrara, *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 230 ss.;

La procedura di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, disciplinata dall'articolo 146 del Codice, prevede il coinvolgimento necessario della Soprintendenza competente per territorio<sup>7</sup>. La disciplina dettata dall'art. 146, d.lgs. 42/2004, per quanto qui di interesse, delinea con precisione il ruolo del Soprintendente nell'ambito del procedimento di autorizzazione paesaggistica<sup>8</sup>. In particolare, il co. 5 stabilisce che sull'istanza di autorizzazione si pronuncia la Regione, la quale deve previamente acquisire il parere del Soprintendente.

Il procedimento prevede il concorso obbligato di due amministrazioni: la Regione (o Comune delegato) che gestisce e governa il procedimento, riceve l'istanza, svolge l'istruttoria, acquisisce il parere della locale commissione per la qualità architettonica e il paesaggio e formula entro 40 giorni una proposta di provvedimento negativo o positivo all'organo competente dello Stato, cioè la Soprintendenza ai beni architettonici e paesaggistici.

Il Soprintendente rende un parere vincolante – positivo o negativo – entro 45 giorni dalla ricezione della proposta e ad esso l'amministrazione regionale/locale dovrà conformarsi.

In caso di silenzio della Soprintendenza, decorsi inutilmente sessanta giorni dalla ricezione degli atti, l'amministrazione competente decide comunque sulla domanda di autorizzazione. Quanto descritto costituisce il regime ordinario procedimentale che si avvia a seguito di domanda del soggetto proprietario, o possessore o detentore a qualsiasi titolo del bene paesaggistico tutelato, ma ai fini del presente lavoro interessa di più la proceduralizzazione dell'iniziativa tesa ad ottenere il titolo di legittimazione dell'opera pubblica o privata attraverso l'istituto della conferenza dei servizi, sulla base di quanto stabilito dall'art. 147, d.lgs. n. 42/2004, come meglio vedremo nei prossimi paragrafi.

Va infine precisato che il parere paesaggistico, tuttavia, muta di natura a seconda della fase di pianificazione raggiunta. Infatti, una volta che siano state approvate le prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati, predisposte ai sensi degli artt. 140, co. 2, 141, co. 1, 141-*bis* e 143, co. 1, lett. *b*), *c*) e *d*), e una volta che il Ministero competente abbia verificato, su richiesta della Regione interessata, l'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici, il parere del Soprintendente da vincolante diviene obbligatorio ma non vincolante. Il successivo co. 8 chiarisce che il Soprintendente deve rendere il parere di cui al co. 5 limitatamente alla verifica della compatibilità paesaggistica del progetto nel suo complesso e della conformità alle disposizioni del piano paesaggistico o alla specifica disciplina di cui all'art. 140, co. 2. Tale parere deve essere reso entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti. Completa il quadro il co. 9, il quale prevede che, decorsi inutilmente sessanta giorni dalla ricezione degli atti senza che il Soprintendente abbia reso il parere, l'amministrazione competente può comunque provvedere sulla domanda di autorizzazione.

**3. Il conflitto tra specialità portuale e generalità paesaggistica.** La l. n. 84/1994 di riordino della legislazione in materia portuale ha introdotto un sistema di *governance* basato

---

G. Sciuillo, *Il vincolo paesaggistico ope legis nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2022, 1134 ss.; A. Crosetti, *Tutela del paesaggio e pianificazione territoriale: l'art. 142 e i suoi sviluppi giurisprudenziali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 465 ss.; G. Civitarese Matteucci, *La portata precettiva dell'art. 142 del Codice e i suoi effetti sui rapporti proprietari*, in *Federalismi.it*, 2020, 1 ss. G. Sciuillo, *Il paesaggio tra amministrazione e giurisdizione: alcuni profili critici*, in *Aedon*, 2008; Id., *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Aedon*, 2008

<sup>7</sup> M. Lunardelli, *Le soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, 1115 ss.

<sup>8</sup> L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio. Fuori dai casi di cui all'art. 167, co. 4 e 5, l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi. L'autorizzazione è efficace per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei lavori deve essere sottoposta a nuova autorizzazione (art. 146, co. 4).

sulle Autorità Portuali (oggi Autorità di Sistema Portuale), attribuendo loro competenze pianificatorie e gestionali finalizzate allo sviluppo e all'ammodernamento delle infrastrutture portuali. Il *Piano Regolatore Portuale* (PRP), strumento centrale della pianificazione portuale, deve contemperare le esigenze di sviluppo con i vincoli ambientali e paesaggistici esistenti<sup>9</sup>. Il d.lgs. n. 169/2016, nel riformare il sistema portuale italiano attraverso l'istituzione delle Autorità di Sistema Portuale, ha poi ribadito la necessità di garantire lo sviluppo sostenibile dei porti, introducendo strumenti di pianificazione strategica come il *Piano Regolatore di Sistema Portuale* e il *Documento di Pianificazione Strategica di Sistema*. Tuttavia, la riforma non ha affrontato direttamente le criticità procedurali relative all'autorizzazione paesaggistica degli interventi portuali, lasciando irrisolto il nodo del coordinamento tra pianificazione portuale, realizzazione di opere portuali e tutela paesaggistica.

Una delle principali criticità del sistema attuale deriva dalla sovrapposizione di regimi autorizzatori speciali. Mentre la realizzazione di opere portuali segue procedure specifiche disciplinate dalla normativa di settore, con tempi e modalità calibrati sulle esigenze della logistica marittima, l'autorizzazione paesaggistica risponde a logiche e tempistiche proprie, orientate alla conservazione dei valori culturali del territorio.

Questa dicotomia genera frequenti conflitti procedurali che si manifestano attraverso un disallineamento temporale particolarmente evidente. I tempi di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, che possono protrarsi per diversi mesi, contrastano infatti con le esigenze di rapidità richieste dal mercato portuale globale, dove la capacità di adattamento rapido alle mutevoli esigenze della logistica internazionale costituisce un fattore competitivo determinante.

A questo si aggiunge una profonda differenza di approccio valutativo. La pianificazione portuale è necessariamente orientata alla funzionalità e all'efficienza operativa, dovendo rispondere a criteri di produttività e competitività internazionale. La valutazione paesaggistica, per contro, privilegia la conservazione dei valori estetici e culturali del territorio, applicando parametri di giudizio che spesso prescindono dalle esigenze funzionali delle infrastrutture portuali.

La frammentazione delle competenze costituisce un ulteriore elemento di complessità. La molteplicità di soggetti coinvolti nel procedimento autorizzativo determina difficoltà di coordinamento e rischi di sovrapposizione, con conseguenti rallentamenti e incertezze interpretative che si ripercuotono negativamente sulla realizzazione delle opere.

La modificazione del paesaggio è imposta a tutela di interessi costituzionalmente protetti. Gran parte degli interventi infrastrutturali nei porti sono, oggi, determinati dalle esigenze connesse alla transizione energetica.

La transizione energetica rappresenta, infatti, una delle sfide più significative per il futuro dei porti, con implicazioni rilevanti per la tutela paesaggistica. La necessità di ridurre le emissioni e di sviluppare fonti energetiche rinnovabili richiede l'installazione di nuove infrastrutture che possono avere impatti significativi sul paesaggio portuale<sup>10</sup>.

Gli impianti eolici *offshore*, sempre più diffusi nelle acque antistanti i porti, pongono questioni complesse di impatto visivo. Le pale eoliche, visibili da grande distanza, modificano significativamente l'orizzonte marino tradizionale. Tuttavia, l'esperienza di alcuni paesi del Nord Europa dimostra che questi impianti possono essere progettati e localizzati in modo da minimizzare l'impatto visivo, e in alcuni casi possono addirittura diventare elementi

<sup>9</sup> S.M. Carbone, F. Munari, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit.

<sup>10</sup> F. Albione, *I nuovi equilibri giuridici tra ambiente e paesaggio sullo sfondo della transizione ecologica*, in *Riv. giur. ed.*, 2023, 231 ss.; L. Ammanati, *Paesaggi rinnovabili*, Torino, 2018; S. Amoroso, *La "dialettica" tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico*, in *Riv. giur. ed.*, 2022, 281 ss.

caratterizzanti di un nuovo paesaggio energetico sostenibile.

I campi fotovoltaici necessari per l'elettrificazione delle operazioni portuali richiedono l'occupazione di ampie superfici, con potenziale alterazione del paesaggio portuale consolidato. La sfida progettuale consiste nell'integrare questi impianti nell'architettura portuale esistente, utilizzando superfici già antropizzate come coperture di magazzini e terminal, o sviluppando soluzioni innovative come pannelli fotovoltaici integrati nelle pavimentazioni o nelle barriere antirumore.

Le infrastrutture per l'idrogeno verde, destinate a svolgere un ruolo centrale nella decarbonizzazione del trasporto marittimo, introducono nuovi elementi industriali nel paesaggio portuale. Elettrolizzatori, serbatoi di stoccaggio e reti di distribuzione richiedono spazi significativi e possono avere impatti visivi rilevanti. La progettazione integrata di questi impianti, considerando fin dall'inizio gli aspetti paesaggistici, può tuttavia produrre soluzioni di qualità che valorizzino l'immagine del porto come hub dell'energia pulita.

L'elettrificazione delle banchine per l'alimentazione delle navi in sosta comporta la proliferazione di infrastrutture tecniche che, se non adeguatamente progettate, possono compromettere la qualità visiva delle aree portuali. L'interramento dei cavi, l'integrazione delle cabine elettriche nell'architettura esistente e l'uso di soluzioni tecniche innovative possono minimizzare questi impatti.

Il cambiamento climatico impone un ripensamento radicale delle infrastrutture portuali, con implicazioni profonde per il paesaggio costiero. L'innalzamento del livello del mare, l'intensificazione degli eventi estremi e i cambiamenti nei pattern meteorologici richiedono interventi di adattamento che devono essere progettati considerando non solo la funzionalità tecnica ma anche l'integrazione paesaggistica<sup>11</sup>.

L'innalzamento delle banchine per contrastare l'aumento del livello del mare modifica radicalmente il rapporto visivo e funzionale tra porto e città. Banchine più alte creano barriere visive e fisiche che possono isolare il porto dal contesto urbano. La progettazione di soluzioni graduate, con terrazze e percorsi a quote intermedie, può mitigare questo impatto creando spazi di transizione fruibili.

Le opere di protezione costiera di nuova generazione devono rispondere a sollecitazioni sempre più intense. Dighe foranee più alte e robuste, barriere mobili contro le mareggiate, sistemi di dissipazione dell'energia delle onde richiedono un ripensamento progettuale che consideri questi elementi come parte integrante del paesaggio costiero. L'integrazione di funzioni multiple, come la produzione di energia dal moto ondoso o la creazione di habitat marini artificiali, può trasformare queste opere da elementi di impatto a risorse per il territorio.

I sistemi di gestione delle acque meteoriche assumono importanza crescente con l'intensificazione degli eventi estremi. Vasche di raccolta, sistemi di pompaggio, reti di drenaggio sostenibile devono essere integrati nel paesaggio portuale. Le *nature-based solutions*, come *rain gardens* e sistemi di fitodepurazione, possono svolgere funzioni tecniche creando al contempo elementi di qualità paesaggistica.

La resilienza climatica richiede un approccio adattativo che consideri l'evoluzione nel tempo delle infrastrutture. La progettazione modulare e flessibile, che consenta adattamenti

---

<sup>11</sup> L'innalzamento del livello del mare e l'intensificarsi degli eventi climatici estremi impongono l'adozione di misure di adattamento infrastrutturale che integrino funzionalità tecnica e qualità paesaggistica. In dottrina è ormai condiviso che la progettazione di opere di resilienza climatica in ambito costiero debba orientarsi verso soluzioni *nature-based* o ibride, capaci di armonizzarsi con il contesto visivo e ambientale (cfr. L. Fusco Girard – G. Folloni, *Infrastrutture blu e paesaggi costieri*, in *Urbanistica Informazioni*, 2021, 296, 27 ss.; UNCTAD, *Guidelines for Climate-Resilient Ports*, 2022).

progressivi in risposta ai cambiamenti climatici, deve diventare standard. Questo approccio dinamico al paesaggio portuale richiede nuovi strumenti normativi e procedurali che superino la rigidità degli attuali vincoli.

Un altro fattore che spinge a rinnovare le infrastrutture portuali, con necessarie modifiche al paesaggio<sup>12</sup> è la rivoluzione digitale. La rivoluzione digitale sta trasformando radicalmente l'operatività e l'aspetto dei porti moderni. Terminal completamente automatizzati, sistemi di movimentazione autonomi e tecnologie digitali avanzate stanno ridefinendo il paesaggio portuale tradizionale.

Le gru automatizzate di ultima generazione raggiungono altezze sempre maggiori per servire le navi portacontainer di dimensioni crescenti. Queste strutture, che possono superare i 100 metri di altezza, hanno un impatto visivo significativo sullo skyline portuale e sono visibili da grande distanza. La sfida progettuale consiste nel considerare questi elementi non come mere strutture funzionali, ma come componenti di un nuovo paesaggio portuale che richiede attenzione estetica e integrazione architettonica.

I terminal automatizzati presentano caratteristiche paesaggistiche peculiari. L'assenza di personale operativo consente configurazioni più compatte ed efficienti, potenzialmente liberando spazi per altri usi. Tuttavia, la standardizzazione e la ripetitività degli elementi possono creare paesaggi monotoni e alienanti se non adeguatamente progettati. L'introduzione di elementi di variazione, l'uso del colore e dell'illuminazione, la creazione di landmark architettonici possono trasformare questi spazi in ambienti di qualità.

La digitalizzazione offre anche opportunità per migliorare l'integrazione paesaggistica. Sistemi di illuminazione intelligente possono ridurre l'inquinamento luminoso e creare scenografie notturne di qualità. La realtà aumentata può valorizzare il patrimonio storico portuale attraverso installazioni digitali che raccontano la storia del porto. I big data possono ottimizzare l'uso degli spazi, riducendo l'espansione fisica delle infrastrutture.

**4. La questione delle competenze.** La ripartizione delle competenze in materia rappresenta un primo elemento di complessità che contribuisce all'incertezza del quadro normativo. L'art. 117 Cost. attribuisce alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni la materia «valorizzazione dei beni culturali e ambientali», mentre riserva alla competenza esclusiva statale i «porti e aeroporti civili» di rilevanza nazionale<sup>13</sup>.

Questa dicotomia genera frequenti conflitti interpretativi che si traducono in contenziosi costituzionali tra Stato e Regioni sulla delimitazione delle rispettive sfere di competenza. La sovrapposizione di strumenti pianificatori, con piani paesaggistici regionali e piani regolatori portuali che applicano criteri valutativi potenzialmente confliggenti, crea un quadro di

---

<sup>12</sup> L'introduzione di terminal portuali automatizzati e di sistemi digitali avanzati (quali veicoli a guida autonoma, *digital twin*, sensoristica integrata e reti 5G) comporta una radicale trasformazione morfologica e funzionale del paesaggio portuale, imponendo una nuova riflessione sulle tecniche di valutazione paesaggistica. In dottrina si è parlato di «paesaggio portuale smart», da intendersi come nuovo paradigma di coesistenza tra innovazione tecnologica, sostenibilità e valore visivo del contesto (cfr. L. Heilig, R. Stahlbock, S. Voß, *From Digitalization to Data-Driven Decision Making in Container Terminals*, in *Decision Support Systems*, 2019, 34 ss.; J.-P. Rodrigue – T. Notteboom, *Port Economics, Management and Policy*, Routledge, 2022, 417 ss.). La giurisprudenza italiana ha confermato l'obbligo di considerare gli effetti paesaggistici delle trasformazioni infrastrutturali legate all'automazione, imponendo una valutazione d'impatto ambientale (VIA) che tenga conto delle ricadute visive e spaziali specifiche (TAR Lazio, 27 gennaio 2021, n. 1080, in *Giust. Amm.*, 2021, con nota di G. Iacovone). In tal senso, l'evoluzione del paesaggio portuale non può più essere letta secondo schemi statici, ma deve integrarsi nel quadro più ampio della transizione digitale, valorizzando l'identità marittima del territorio.

<sup>13</sup> Per un'analisi approfondita del riparto di competenze, v. da ultimo L. Cuocolo e E. Mostacci (a cura di), *Il riparto di competenze tra stato e regioni*, Pisa, 2023; A. Chiappetta, *Concorrenza fra Stato e regioni in materia di «porti e aeroporti civili»: a margine della sentenza n. 208 del 2020*, in *Giur. cost.*, 2020, 2369 ss.

incertezza che ostacola lo sviluppo armonico delle infrastrutture portuali<sup>14</sup>.

Le Regioni, titolari di significative competenze in materia paesaggistica attraverso i *Piani Paesaggistici Regionali*, si trovano spesso in contrasto con le Autorità di Sistema Portuale nella definizione delle trasformazioni ammissibili nelle aree portuali. La mancanza di meccanismi efficaci di coordinamento e di sedi di concertazione preventiva determina rallentamenti procedurali e incertezza giuridica per gli operatori, con conseguenze negative sulla capacità di attrarre investimenti e di programmare lo sviluppo infrastrutturale.

Il Consiglio di Stato ha sviluppato, si è visto, nel tempo una giurisprudenza articolata sul tema del bilanciamento tra tutela paesaggistica e sviluppo portuale, cercando di individuare criteri interpretativi che consentano una composizione ragionevole degli interessi in gioco. In una prima fase, l'orientamento giurisprudenziale è stato caratterizzato da un approccio rigoroso che privilegiava la tutela paesaggistica quale valore primario di rango costituzionale<sup>15</sup>. Successivamente, la giurisprudenza ha mostrato una maggiore sensibilità verso le specificità del contesto portuale<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Il progetto di realizzazione della nuova diga foranea del porto di Genova rappresenta un caso paradigmatico delle criticità analizzate. L'opera, considerata strategica per il rilancio del primo porto italiano, prevede la costruzione di una nuova diga lunga circa 6 chilometri che consentirà l'accesso di navi di ultima generazione, garantendo al porto ligure di mantenere la propria competitività nel contesto mediterraneo.

Il procedimento autorizzativo ha evidenziato le difficoltà di conciliare l'interesse allo sviluppo portuale con la tutela del paesaggio costiero. Le valutazioni della Soprintendenza hanno sollevato criticità relative all'impatto visivo dell'infrastruttura sul profilo costiero, richiedendo modifiche progettuali che hanno comportato rallentamenti significativi e aumento dei costi. La vicenda ha messo in luce come l'applicazione di criteri di valutazione paesaggistica pensati per contesti naturali o seminaturali risulti problematica quando applicata a un'area portuale industriale consolidata da secoli di attività antropica.

La necessità di preservare visuali paesaggistiche in un contesto già caratterizzato da infrastrutture portuali massive evidenzia le contraddizioni del sistema attuale. Il porto di Genova, infatti, rappresenta da secoli un elemento costitutivo del paesaggio ligure, e la sua evoluzione infrastrutturale dovrebbe essere valutata considerando questa stratificazione storica piuttosto che applicando criteri astratti di conservazione paesaggistica. Il caso veneziano, pur nella sua unicità derivante dal contesto lagunare di eccezionale valore universale riconosciuto dall'UNESCO, illustra in modo emblematico il conflitto tra sviluppo portuale e tutela paesaggistica. Il dibattito sulle grandi navi da crociera nel bacino di San Marco ha assunto dimensioni internazionali, polarizzando l'opinione pubblica e generando un contenzioso amministrativo di straordinaria complessità.

La vicenda ha visto l'emanazione di numerosi provvedimenti emergenziali, culminati nel d.l. n. 45/2021 che ha vietato il transito delle grandi navi nel bacino di San Marco e nel canale della Giudecca. La soluzione adottata, che prevede la realizzazione di nuovi approdi fuori dalla laguna storica, rappresenta un caso estremo di prevalenza assoluta delle esigenze di tutela paesaggistica e ambientale sulle esigenze economiche del porto. L'esperienza veneziana dimostra come l'assenza di criteri chiari e condivisi per il bilanciamento degli interessi possa condurre a soluzioni radicali che penalizzano intere filiere economiche. Il settore crocieristico, che rappresentava una componente significativa dell'economia portuale veneziana, è stato di fatto espulso dalla laguna senza che fossero preventivamente approntate soluzioni alternative adeguate, con conseguenze economiche e occupazionali rilevanti per l'intero territorio.

<sup>15</sup> G. Severini, *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, in G. Morbidelli e M. Morisi (a cura di), *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*, Firenze, 2019 e in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); con il titolo *"Paesaggio": storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica* è pubblicato anche in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it). In giurisprudenza, *ex multis*, Cons. Stato 29 marzo 2021, n. 2640, in [giustizia-amministrativa.it](http://giustizia-amministrativa.it).

<sup>16</sup> La chiara evoluzione verso approcci più bilanciati, documentata in modo paradigmatico dalla recente sentenza del Consiglio di Stato, 28 maggio 2024, n. 4766, in [fiscalitadellenergia.it](http://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 «da 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

Questa evoluzione giurisprudenziale riflette la crescente consapevolezza della necessità di adattare i criteri di valutazione paesaggistica alle peculiarità del contesto portuale, caratterizzato da secoli di stratificazione antropica e da una vocazione funzionale che non può essere ignorata nella valutazione di compatibilità paesaggistica.

La giurisprudenza amministrativa ha progressivamente elaborato il principio secondo cui la tutela paesaggistica nei porti deve essere esercitata secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza<sup>17</sup>. Questo orientamento si fonda sulla considerazione che la valutazione paesaggistica non può prescindere dal contesto in cui si inserisce l'intervento, dovendo necessariamente tenere conto della natura già compromessa e industrializzata di molte aree portuali<sup>18</sup>.

Il bilanciamento degli interessi costituisce un elemento centrale di questo approccio. La tutela del paesaggio, pur mantenendo il suo carattere di valore primario, deve essere temperata con altri interessi pubblici rilevanti, quali lo sviluppo economico e la competitività del sistema portuale nazionale. Questa operazione di bilanciamento richiede una valutazione caso per caso che consideri tutti gli elementi rilevanti, inclusa l'importanza strategica dell'infrastruttura per il sistema economico nazionale<sup>19</sup>.

La valutazione dinamica rappresenta un ulteriore aspetto qualificante di questo orientamento. Il giudizio di compatibilità paesaggistica deve considerare l'evoluzione storica del porto e la sua vocazione funzionale consolidata nel tempo. Non si tratta quindi di applicare meccanicamente criteri pensati per contesti naturali o rurali, ma di sviluppare parametri di valutazione specifici che tengano conto della natura peculiare delle aree portuali.

Un aspetto particolarmente critico riguarda i limiti del sindacato giurisdizionale sulle

---

produzione di energia da fonti rinnovabili». Nello stesso solco si era del resto già posta la sentenza del Consiglio di Stato 2 febbraio 2024, n. 1093, in , con nota redazionale di C. Contessa, *Valutazioni paesaggistiche e silenzio-assenso c.d. "orizzontale"*, che 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». L'evoluzione documentata dalle sentenze nn. 4766/2024 e 1093/2024 non rappresenta un caso isolato, ma si inserisce in un filone giurisprudenziale consolidato. Le stesse pronunce richiamano espressamente le sentenze del Consiglio di Stato n. 10624/2022 e n. 8167/2022, che avevano già sottolineato "la necessità di una valutazione equilibrata e pluralistica degli interessi, conforme ai principi di imparzialità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa". La sentenza, in particolare, n. 10624/2022, analizzata in dettaglio dalla dottrina, ha contribuito a definire i contorni del nuovo approccio, distinguendo chiaramente tra discrezionalità amministrativa e discrezionalità tecnica. Come evidenziato nell'analisi di L. Belli (L. Belli, *Il sindacato sulla discrezionalità tecnica in materia paesaggistica in una recente pronuncia del Consiglio di Stato*, in *LANUS - Diritto e Finanza*, 2022), questa pronuncia ha chiarito che nelle decisioni politico-amministrative il sindacato del giudice è "incentrato sulla 'ragionevole' ponderazione degli interessi, pubblici e privati, non previamente selezionati e graduati dalle norme».

<sup>17</sup> G. Severini, *Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità*, in *Aedon*, 2016

<sup>18</sup> Cons. Stato 13 dicembre 2021, n. 8294, in *Giorn. dir. amm.*, 2024, 657 ss., con nota di A. Pirri Valentini, *La disciplina dell'autorizzazione paesaggistica all'insorgere di nuovi interessi pubblici*.

<sup>19</sup> In materia è opportuno ricordare la recentissima sentenza del TAR Sicilia, 1° aprile 2025, n. 717 in *giustizia-amministrativa.it* che ha confermato la non vincolatività del parere della Soprintendenza nell'ambito di un procedimento autorizzatorio unico regionale, accertando l'illegittimità dell'operato regionale per aver arbitrariamente attribuito portata vincolante al parere (negativo) della Soprintendenza, e ciò in ragione del deficit istruttorio relativo alle asserite criticità paesaggistiche evocate in modo generico. Se ne deduce che le amministrazioni procedenti devono svolgere sempre una autonoma valutazione sulle risultanze istruttorie, evitando adesioni acritiche della posizione della Soprintendenza medesima. Il giudice amministrativo ha peraltro censurato anche il contenuto del parere della Soprintendenza in quanto fondato su argomentazioni generiche e non accompagnato dalla formulazione di proposte prescrittive o dall'individuazione di misure mitigative idonee a rendere compatibile l'intervento con l'interesse tutelato, considerando tale vizio ancora più grave tenuto conto dell'intervento funzionale all'implementazione di energie rinnovabili, e ciò in piena coerenza con la sentenza del Cons. Stato, 12 aprile 2021, n. 2983 in *giustizia-amministrativa.it*.

valutazioni tecniche delle Soprintendenze. Il giudice amministrativo, pur potendo verificare la logicità e la coerenza della motivazione, incontra limiti significativi nella possibilità di sostituire la propria valutazione a quella dell'amministrazione specializzata<sup>20</sup>.

La giurisprudenza ha chiarito che il sindacato può estendersi alla verifica dell'attendibilità delle valutazioni tecniche sotto il profilo della loro non manifesta erroneità, della completezza dell'istruttoria e della considerazione di tutti gli elementi rilevanti, nonché della logicità e coerenza del percorso motivazionale. Resta tuttavia preclusa al giudice la possibilità di effettuare una propria autonoma valutazione tecnica, con la conseguenza che decisioni delle Soprintendenze tecnicamente opinabili ma non manifestamente illogiche tendono a essere confermate in sede giurisdizionale.

Questa limitazione del sindacato giurisdizionale contribuisce all'incertezza del sistema, lasciando ampi margini di discrezionalità alle Soprintendenze nella valutazione di compatibilità paesaggistica degli interventi portuali. La mancanza di criteri oggettivi e condivisi rende difficile per gli operatori prevedere l'esito delle valutazioni, con conseguenze negative sulla programmazione degli investimenti e sulla competitività del sistema portuale.

**5. La conferenza di servizi per la realizzazione di opere portuali.** La conferenza di servizi, si è anticipato, rappresenta lo strumento ordinario per la composizione degli interessi pubblici coinvolti nei procedimenti complessi relativi alla realizzazione di opere portuali. Rinviando alla sterminata pubblicistica esistente in tema di conferenza dei servizi, si ritiene opportuno esporre in questa sede un breve cenno sulla tematica del superamento del dissenso espresso da amministrazione preposta alla tutela di interessi sensibili<sup>21</sup>.

Chiariamo innanzitutto che gli interessi sensibili sono quelli connessi alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, come recitava il primo comma del soppresso art. 14-*quater*, l. n. 241/90 e come oggi riportato nel vigente art. 14-*quinqüies*, rubricato «Rimedi per le amministrazioni dissenzienti», introdotto dal d.lgs. n. 127/2016<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Questa affermazione trova piena conferma nella sentenza del Consiglio di Stato 19 luglio 2024, n. 6515. La pronuncia stabilisce che «in materia di autorizzazione paesaggistica il giudizio affidato all'Amministrazione preposta è connotato da un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa, poiché implica l'applicazione di cognizioni tecniche specialistiche proprie di settori scientifici disciplinari della storia, dell'arte e dell'architettura, caratterizzati da ampi margini di opinabilità» eppertanto «L'apprezzamento così compiuto è quindi sindacabile, in sede giudiziale, esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione, considerati anche per l'aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto, ma fermo restando il limite della relatività delle valutazioni scientifiche». Il principio fondamentale è, dunque, che «in sede di giurisdizione di legittimità, può essere censurata la sola valutazione che si ponga al di fuori dell'ambito di opinabilità, affinché il sindacato giudiziale non divenga sostitutivo di quello dell'Amministrazione attraverso la sovrapposizione di una valutazione alternativa, parimenti opinabile».

<sup>21</sup> 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. Francario, *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.

<sup>22</sup> Sul superamento del dissenso nella conferenza dei servizi e sull'applicazione dell'art. 14-*quinqüies*, l. n. 241/1990, si vedano: L. Golisano, *Dissenso e interesse pubblico nella conferenza di servizi: una geometria variabile?*, 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-*

La normativa in vigore su tale articolato argomento ha visto una significativa novità attraverso un diverso meccanismo del superamento del dissenso: nell'abrogato testo dell'art. 14-*quater* il dissenso connesso ad un interesse sensibile bloccava il procedimento e costringeva il soggetto procedente ad interessare il Consiglio dei Ministri, mentre il vigente art. 14-*quinqüies* prevede come presupposto dell'attivazione dei poteri del Consiglio dei Ministri la presentazione di un reclamo avverso la conclusione favorevole della conferenza dei servizi, da parte dell'amministrazione dissenziente preposta alla tutela di un interesse sensibile.

Al di là del diverso meccanismo procedimentale di innesco della decisione Consiglio dei ministri, giova precisare che non è variata la sostanziale architettura giuridica che continua a basarsi su uno spostamento delle funzioni decisionali all'esterno della conferenza dei servizi<sup>23</sup>.

La novella prevede, come detto, che l'innesco della procedura straordinaria presso il Consiglio dei ministri non si avvia più per atto del soggetto procedente che non si rassegna alla conclusione negativa correlata all'ostacolo rappresentato da una valutazione di dissenso di un soggetto istituzionale preposto alla tutela di un interesse sensibile. Ora invece il soggetto procedente, ritenendo che l'interesse sotteso ad un'opera sia prevalente rispetto alle

---

*quinqüies 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.

<sup>23</sup> Si ritiene opportuno un sintetico *excursus* delle varie soluzioni legislative che storicamente sono state adottate per dirimere la complessa questione. Una prima disciplina degli interessi sensibili è stata introdotta con l'art. 17, co. 3, l. n. 127/1997, che rivisitava l'art. 14, co. 4, l. n. 241/90, laddove in presenza di motivato dissenso, l'amministrazione procedente poteva chiedere «una determinazione di conclusione del procedimento al Consiglio dei ministri».

Una rimodulazione veniva apportata dall'art. 12, l. n. 340/2000 con cui si riformava l'art. 14-*quater*, l. n. 241/90 e si stabiliva che «da decisione è rimessa al Consiglio dei ministri, ove l'amministrazione dissenziente o quella procedente sia una amministrazione statale, ovvero ai competenti organi collegiali esecutivi degli enti territoriali, nelle altre ipotesi», limitandosi ad intervenire esclusivamente sull'organo decidente.

Ancora sull'organo decidente interveniva l'art. 11, l. n. 15/2005 attraverso una revisione ulteriore dell'art. 14-*quater*, l. n. 241/90, stabilendo che nel caso di dissenso tra amministrazioni statali la decisione fosse rimessa al Consiglio dei ministri, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali fosse rimessa alla Conferenza Stato-Regioni, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali fosse demandata alla Conferenza unificata di cui all'art. 8, d.lgs. n. 281/1997, con possibilità in ogni caso di adire il Consiglio dei ministri.

La l. n. 78/2010, all'art. 49, co., 3 interveniva nuovamente sull'art. 14-*quater*, l. n. 241/90 sancendo che la decisione «è rimessa dall'amministrazione procedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, che si pronuncia entro sessanta giorni, previa intesa con la Regione o le Regioni e Province autonome interessate, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali, ovvero previa intesa con la Regione e gli enti locali interessati, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e un ente locale o tra più enti locali. Se l'intesa non è raggiunta nei successivi trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei ministri può essere comunque adottata». Si aggiunge che in materia è intervenuta la Corte costituzionale con sentenza n. 179/2012 che, imponendo una valorizzazione del ruolo delle Regioni, ha dato luogo ad una ulteriore riformulazione dell'art. 14-*quater* contenuta nell'art. 33-*octies*, d.l. n. 179/2012 (Corte Cost., sentenza n. 179/2012). Infine, interveniva l'art. 1, d.lgs. n. 127/2016 che ha riscritto la disciplina intera della conferenza dei servizi e ha fortemente innovato la questione in argomento soprattutto sul piano procedimentale, introducendo nel rinnovato art. 14-*quinqüies* (oggi vigente) nuovi poteri e oneri per le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili. Queste amministrazioni hanno la possibilità di formulare un motivato dissenso nel corso della conferenza dei servizi e la possibilità di proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri (co. 1), la quale «sospende l'efficacia della determinazione di conclusione motivata della conferenza» (co. 3). Esprimere il dissenso motivato nel corso della conferenza dei servizi costituisce un onere dell'amministrazione portatrice di interessi qualificati e, qualora non assolto, impedisce la proposizione dell'opposizione.

valutazioni negative di un'amministrazione preposta alla tutela degli interessi sensibili, può concludere positivamente la conferenza, previa ponderazione delle posizioni prevalenti, mentre spetterà al soggetto dissenziente, titolare della tutela dell'interesse sensibile, promuovere l'opposizione entro 10 giorni dalla sua comunicazione<sup>24</sup>, qualora ritenga non sacrificabile quell'interesse qualificato rispetto all'esigenza di realizzazione dell'opera pubblica<sup>25</sup>.

L'art. 14-*quinquies*, al co. 4, precisa che in attuazione al principio di leale collaborazione, la Presidenza del Consiglio indice una riunione con la partecipazione delle amministrazioni che hanno manifestato il dissenso e le altre amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza, nel corso della quale saranno promosse iniziative per l'individuazione di una soluzione condivisa. In caso di insuccesso, verrà indetta una seconda riunione con le stesse modalità e finalità.

Il co. 6 dell'art. 14-*quinquies* precisa che ove all'esito delle riunioni sia raggiunta un'intesa, l'amministrazione procedente adotta una nuova determina motivata di conclusione della conferenza. Qualora invece all'esito delle suddette riunioni l'intesa non sia raggiunta, l'intera questione è rimessa alla prima riunione utile del Consiglio dei Ministri<sup>26</sup> che può: a) accogliere l'opposizione e in tal caso viene meno in via definitiva l'efficacia della determinazione di conclusione della conferenza dei servizi<sup>27</sup>; b) accogliere parzialmente l'opposizione, modificando il contenuto della determinazione di conclusione della conferenza; c) non accogliere l'opposizione, e in tal caso la determinazione motivata di conclusione della conferenza acquista definitivamente efficacia.

Questo nuovo meccanismo presenta implicazioni particolarmente rilevanti per il settore portuale. La possibilità per l'Autorità di Sistema Portuale, quale amministrazione procedente, di superare il dissenso della Soprintendenza attraverso una determinazione motivata rappresenta un cambio di paradigma significativo. Tuttavia, la complessità del procedimento di opposizione e l'incertezza circa il suo esito finale continuano a rappresentare elementi di criticità per la programmazione e realizzazione delle opere portuali strategiche. Criticità che ne limitano l'efficacia pratica. La rimessione al Consiglio dei ministri comporta, spesso, tempi lunghi e procedure complesse che mal si conciliano con le dinamiche del settore portuale.

---

<sup>24</sup> Il termine è da considerarsi perentorio. A riguardo, precisano le citate istruzioni governative, si devono considerare i principi fondamentali posti dalla l. n. 241/90 di celerità efficacia ed efficienza del procedimento amministrativo.

L'opposizione è presentata dall'amministrazione opponente al Presidente del Consiglio dei ministri, indirizzandola al Dipartimento per il coordinamento amministrativo della presidenza del Consiglio e, per conoscenza, all'amministrazione procedente, e ciò in quanto l'opposizione sospende gli effetti giuridici del provvedimento opposto.

<sup>24</sup> In primo luogo, viene verificata, pena la sua inammissibilità la sussistenza dei requisiti per l'opposizione tra i quali in particolare la legittimazione a proporla.

<sup>25</sup> Sul sito del governo sono consultabili le "linee guida operative per la presentazione dell'opposizione da parte dell'amministrazione dissenziente. In essa è riportata il parere del Consiglio di Stato n. 2534 del 30 settembre 2019 che ha escluso in via generale la legittimazione dei Comuni, chiarendo che «le norme costituzionali e le leggi ordinarie dimostrano che i comuni in generale non sono preposti – nel senso tecnico e specifico del termine – ad alcuna delle funzioni di tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o della tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini di cui all'art. 14-*quinquies*». Le amministrazioni a cui è riservato l'opposizione in sede di Consiglio dei ministri sono quelle «alle quali le norme speciali attribuiscono una norma diretta, prevalentemente di natura tecnico scientifica, ed ordinaria ad esprimersi attraverso pareri o atti di assenso comunque denominati».

<sup>26</sup> Alla riunione del Consiglio dei ministri possono partecipare i Presidenti delle Regioni (o delle province autonome) interessate.

<sup>27</sup> Le citate linee guida governative precisano che «la delibera del Consiglio dei ministri ha valore costitutivo di conclusione della conferenza e modifica la precedente determinazione nel senso richiesto dall'opponente».

Inoltre, la decisione politica può risultare inadeguata per questioni che richiedono valutazioni tecniche specialistiche, rischiando di politicizzare eccessivamente scelte che dovrebbero essere guidate da criteri tecnici oggettivi.

**6. La vexata quaestio del silenzio-assenso nell'ambito della conferenza dei servizi, in materia paesaggistica.** In questo contesto normativo si inserisce l'art. 17-*bis*, l. n. 241/1990, che codifica il principio del cosiddetto silenzio-assenso orizzontale. Tale norma dispone, al co. 3, che le previsioni dei co. 1 e 2 — relative appunto al silenzio-assenso tra amministrazioni — si applicano anche ai casi in cui è necessaria l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, per l'adozione di provvedimenti amministrativi o normativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche. Sempre il co. 3 stabilisce che, in tali ipotesi, salvo che disposizioni di legge o provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 2 della medesima legge non prevedano un termine diverso, il termine entro il quale le amministrazioni interessate devono comunicare il proprio assenso, concerto o nulla osta è di novanta giorni dalla ricezione della richiesta. Decorsi inutilmente tali termini, l'assenso, il concerto o il nulla osta si intendono acquisiti.

Appare quindi evidente che il coordinamento tra l'art. 146 del *Codice dei beni culturali* e il generale principio del silenzio-assenso orizzontale pone una questione delicata sotto il profilo interpretativo. Da un lato, infatti, l'art. 146 prevede termini specifici (quarantacinque e sessanta giorni) per la manifestazione del parere del Soprintendente, nonché la possibilità, decorso tale termine, per l'amministrazione competente di procedere comunque sull'istanza. Dall'altro, la l. n. 241/1990 contempla un termine di novanta giorni, salvo diversa previsione legislativa, trascorso il quale il silenzio equivale ad assenso, anche per i pareri resi da amministrazioni che operano a tutela di interessi sensibili, quali l'ambiente e il paesaggio. È proprio su questo punto che si concentra il dibattito dottrinale e giurisprudenziale, il quale si interroga, in particolare, sulla portata e sull'effettiva applicabilità del silenzio-assenso orizzontale nei procedimenti che coinvolgono il parere del Soprintendente ai sensi dell'art. 146<sup>28</sup>.

Sul tema dell'operatività del silenzio-assenso nei procedimenti che coinvolgono amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali, la giurisprudenza più recente ha assunto posizioni di particolare rilievo sistematico. Si è infatti consolidato l'orientamento secondo cui, anche in tali ambiti, il meccanismo del silenzio-assenso si applica pienamente, con la conseguenza che il mancato esercizio del potere entro i termini di legge comporta la formazione di un assenso tacito.

In questa direzione si è espresso, con una dirompente e innovativa<sup>29</sup> sentenza, il Consiglio di

<sup>28</sup> V. Cons. Stato, Sez. VI, 22 giugno 2024, n. 5234, in *giustizia-amministrativa.it*.

<sup>29</sup> Ancora nel 2021 il Consiglio di Stato con sentenza del 29 marzo 2021, n. 2640, si esprimeva sull'inoperatività del silenzio-assenso della Soprintendenza, in materia di autorizzazione paesaggistica, valutando che: a) la conferenza dei servizi costituisce soltanto un modulo procedimentale semplificatorio per l'acquisizione degli atti di assenso; b) nella sostanza, anche nel corso della conferenza dei servizi, il potere autorizzatorio paesaggistico appartiene alla Regione, spettando alla Soprintendenza un parere sulla proposta di provvedimento da questa sottoposta (parere che sebbene vincolante in via ordinaria, cessa di esserlo se tardivo o può essere pretermesso in caso di sua mancata espressione ai sensi dell'art. 146, co. 9, d.lgs. n. 42/2004); c) l'effetto del silenzio assenso nella conferenza dei servizi va riferito soltanto agli «assensi» da rendere direttamente all'amministrazione procedente, ma non anche al rapporto «interni» tra le amministrazioni chiamate a co-gestire l'istruttoria e la decisione in ordine al rilascio di tali assensi; d) diversamente ragionando, si attribuirebbe un effetto di sostanziale vanificazione del contrario avviso espresso dalla Regione da parte del silenzio serbato dalla Soprintendenza *ex lege* chiamata a pronunciarsi non direttamente sulla compatibilità paesaggistica del progetto, bensì sulla proposta del provvedimento formulata da altra amministrazione competente in prima battuta.

Stato 2 ottobre 2023, n. 8610<sup>30</sup> affermando che l'art. 17-*bis*, co. 3, l. n. 241/1990, si applica anche alle ipotesi in cui il procedimento coinvolga interessi paesaggistici, ambientali o culturali. A detta del Collegio, l'orientamento tradizionale che escludeva l'operatività del silenzio-assenso in tali casi non appare più sostenibile, soprattutto alla luce della riforma Madia e delle modifiche introdotte agli artt. 14-*bis* e 17-*bis*, l. n. 241/1990. In proposito, è stato osservato che “la locuzione utilizzata dal legislatore mira a chiarire definitivamente che l'organo che si pronuncia tardivamente ha perso il potere di decidere: dunque, il suo atto, adottato in carenza di potere relativamente ad uno specifico progetto, è privo di effetti nell'ordinamento amministrativo”. Il Consiglio di Stato ha altresì evidenziato che il meccanismo del silenzio-assenso orizzontale esprime una chiara volontà del legislatore di contrastare l'inerzia amministrativa, configurando l'assenso tacito come la più incisiva reazione a tale inerzia, con la conseguente perdita del potere di opporsi o di impedire la conclusione del procedimento. Simili conclusioni si impongono anche con riguardo alla disciplina della conferenza di servizi, la cui riforma, secondo il Consiglio di Stato, ha perseguito finalità analoghe di semplificazione e certezza, come confermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 246/2018, che ha ribadito l'applicabilità del silenzio-assenso ex art. 17-*bis* anche nei procedimenti che richiedono la convocazione della conferenza di servizi<sup>3132</sup>.

Nello stesso solco si colloca la successiva pronuncia del Consiglio di Stato<sup>33</sup> n. 4948/2024, che ha sottolineato come l'istituto del silenzio-assenso, pur mirando alla semplificazione e celerità dell'azione amministrativa, non pregiudica la tutela degli interessi sensibili. Di conseguenza, l'eventuale parere tardivo, così come ogni altra determinazione adottata oltre il termine previsto, deve considerarsi giuridicamente irrilevante e privo di effetti, poiché la formazione del silenzio-assenso determina la perdita della competenza da parte dell'autorità rimasta inerte. Il Consiglio di Stato ha, da ultimo e consolidando la giurisprudenza in materia<sup>34</sup>, ribadito che i termini previsti per la manifestazione dei pareri all'interno della conferenza di servizi sono espressamente qualificati come perentori, e che la formazione dell'assenso tacito comporta l'esaurimento del potere di provvedere da parte dell'amministrazione interpellata. Tale conclusione risulta ulteriormente rafforzata dalla

<sup>30</sup> Cons. Stato 2 ottobre 2023, n. 8610, in *Foro amm.*, 2023, 2156, nonché in *fiscalitadellenergia.it* e *ambienteditto.it*, ove il Collegio ha precisato che «nemmeno può considerarsi decisiva, per giungere a diverse conclusioni, l'obiezione che fa perno sulla considerazione per cui, applicando lo schema del silenzio-assenso al parere paesaggistico della Soprintendenza, verrebbe sacrificato il principio della competenza (prefigurato dall'art. 117 della Cost., co. 1, lett. s., che assegna, nell'interpretazione datane dalla Corte Cost., allo Stato la competenza ad esercitare la funzione di tutela) inibendo alla Soprintendenza di tutelare l'interesse paesaggistico successivamente alla scadenza del termine entro il quale avrebbe dovuto rendere il proprio parere. Contro tale obiezione, è agevole replicare che il legislatore, attraverso gli istituti di semplificazione in esame (17 *bis* e 14 *bis*) ha cercato di raggiungere un delicato punto di equilibrio tra la tutela degli interessi sensibili e la, parimenti avvertita, esigenza di garantire una risposta (positiva o negativa) entro termini ragionevoli all'operatore economico, che, diversamente, rimarrebbe esposto al rischio dell'omissione burocratica. In tale composito quadro, la competenza della Soprintendenza resta garantita sia pure entro termini stringenti entro i quali deve esercitare la propria funzione». In dottrina D. Di Maria, *Anche al parere della Soprintendenza si applica il silenzio assenso; superato il vecchio orientamento*, in *iusmanagement.org*, 2023.

<sup>31</sup> Corte cost., 12 dicembre 2018, n. 246, in *Giur. it.*, 2019, 391.

<sup>32</sup> Cons. 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, *Il sindacato sulla discrezionalità tecnica in materia paesaggistica in una recente pronuncia del Consiglio di Stato*, in *LANUS - Diritto e Finanza*, 2022.

<sup>33</sup> Cons. Stato 15 maggio 2024, n. 4948, in *giustizia-amministrativa.it*.

<sup>34</sup> Cons. Stato 5 agosto 2024, n. 6966, in *giustizia-amministrativa.it*.

modifica apportata all'art. 2, l. n. 241/1990<sup>35</sup>, che ha introdotto il comma 8-bis, inequivocabile nell'affermare che gli atti tardivi adottati nel corso della conferenza di servizi sono da ritenersi inefficaci e privi di effetti nell'ordinamento<sup>36,37</sup>. In un recentissimo arresto il Consiglio di Stato<sup>38</sup> ha richiamato il principio della «decisione pluristrutturata», secondo cui nei procedimenti caratterizzati da cogestione delle funzioni, come nel caso delle conferenze di servizi, il silenzio serbato dall'autorità codetentrica del potere si trasforma *ope legis* in un atto di assenso, consentendo all'amministrazione procedente di concludere il procedimento<sup>39</sup>. Tale meccanismo assicura il bilanciamento tra le esigenze di semplificazione e quelle di tutela degli interessi pubblici, senza che il silenzio possa paralizzare l'azione amministrativa.

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 paesaggio<sup>40</sup>. L'orientamento

<sup>35</sup> Ad opera dell'art. 12, co. 1, lett. a), n. 2, d.l. n. 76/2020 (conv. con mod. dalla l. n. 120/2020).

<sup>36</sup> In linea con tali premesse si è espresso anche il TAR Sardegna 10 gennaio 2025, n. 571, in *giustizia-amministrativa.it*, il quale ha rilevato che il parere tardivo reso dalla Soprintendenza nell'ambito di un procedimento in conferenza di servizi è inefficace, dovendosi ritenere formatosi il silenzio-assenso ex art. 17-bis, l. n. 241/1990 anche nei confronti dei pareri espressi da amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili, tra cui i beni culturali e paesaggistici<sup>36</sup>. Ne consegue che il parere tardivo deve considerarsi *tamquam non esset*. La giurisprudenza amministrativa più recente ha, dunque, chiarito che la disciplina della conferenza di servizi asincrona prevede termini precisi e univoci, il cui superamento comporta, per legge, la formazione dell'assenso tacito. Non è quindi consentito né un approccio interpretativo formalistico che svuoti di efficacia la disciplina di semplificazione, né una lettura eccessivamente elastica, dovendosi dare applicazione rigorosa alla volontà del legislatore. Il silenzio-assenso rappresenta infatti una valutazione legale tipica, in forza della quale l'inerzia si traduce in un effetto positivo sul procedimento, con l'ulteriore conseguenza che, una volta maturati i presupposti di legge, il titolo abilitativo può perfezionarsi anche in presenza di vizi sostanziali della domanda, con effetti che si sottraggono alla logica della mera annullabilità.

<sup>37</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 2 ottobre 2023, n. 8610, cit.

<sup>38</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 17 aprile 2025, n. 4855, in *giustizia-amministrativa.it*.

<sup>39</sup> La recentissima sentenza del Consiglio di Stato 9 aprile 2025, n. 3051 in *deiusiustitia.it*, 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 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».

<sup>40</sup> 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*, cit., 68 ss. In arg. R. Saija, *Dal paesaggio all'ambiente: l'articolo 9, comma 2 Cost. attraverso la Giurisprudenza della Corte Costituzionale*, cit., 131-140; M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., 115 ss.; G. Di Salvatore, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., 1 ss.; T. Montanari, *Cultura e patrimonio nel progetto della Costituzione italiana: una lettura dell'articolo 9*, cit., 45 ss.; A. Speciale, *Sulla genesi dell'articolo 9 della Costituzione*, cit., 34 ss.; M. Cartabia, N. Lupo, *The Constitution of Italy. A Contextual Analysis*, cit., 89 ss.; S. Cassese, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, cit., 211 ss.; L. Nazzicone, *Commento all'art. 9 della Costituzione*, cit., 1 ss.; F. Bilancia, *La Costituzione ecologica. Prime riflessioni sulla riforma del 2022*, cit., 47 ss.; G. Verde, *Costituzione e ambiente: profili evolutivi dell'art. 9 Cost.*, cit., 67 ss.; A. De Luca, *I diritti delle future generazioni e la nuova formulazione dell'art. 9 Cost.*, cit.; M. Ferretti, *Costituzione e ambiente: cosa cambia all'articolo 9*, cit.; P. Gallo, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, cit.; G. Severini, *La tutela costituzionale del paesaggio (art. 9 Cost.)*, cit.; L. De Biase, *Costituzione letteraria. Art. 9: promuovere e tutelare*, cit.; P. Carpentieri, *Principio di differenziazione e paesaggio*, cit., 71 ss.

giurisprudenziale più recente ha correttamente riconosciuto che la previsione di meccanismi di silenzio-assenso non comporta necessariamente una compressione della tutela degli interessi sensibili, purché siano predisposte adeguate garanzie procedimentali<sup>41</sup>. 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.

**7. L'Autorizzazione Unica ZES/ZLS.** L'art. 15, d.l. n. 124/2023, prevede, per le opere infrastrutturali nelle ZES<sup>42</sup> (la semplificazione si estende anche alle aree ZLS)<sup>43</sup>, che: a) 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; b) l'amministrazione procedente svolge, entro trenta giorni decorrenti dalla scadenza del termine per il rilascio delle determinazioni di competenza delle singole amministrazioni una riunione telematica di tutte le amministrazioni coinvolte nella quale, preso atto delle rispettive posizioni, procede senza ritardo alla stesura della determinazione motivata conclusiva della conferenza di servizi, tenendo altresì in considerazione i potenziali impatti nella realizzazione del progetto o dell'intervento oggetto dell'istanza nonché il conseguimento degli obiettivi indicati nel Piano strategico della ZES unica; c) contro la determinazione motivata conclusiva della conferenza di servizi può essere proposta opposizione dalle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili. Tuttavia, 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; d) a determinazione motivata<sup>44</sup> di conclusione della conferenza di servizi sostituisce ogni altra autorizzazione,

<sup>41</sup> 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?*, cit., 77 ss.; G. Delle Cave, *Autorizzazione paesaggistica e silenzio assenso tra P.A.: un connubio (im)possibile? Competenze procedimentali e portata applicativa dell'art. 17 bis l. n. 241/1990 (nota a Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2640)*, in *Giustiziasinsieme.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. SCOTTH, *Silenzio 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.

<sup>42</sup> 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 *Giustiziasinsieme.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., sentenza n. 175/2024, in *Giur. cost.*, 2024.

<sup>43</sup> C. De Stefanis, *Al via le zone semplificate al Centro Nord*, in *Pratica fisc. prof.*, 2024, 43 ss.

<sup>44</sup> 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.

approvazione e parere comunque denominati e consente la realizzazione di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel progetto e, ove necessario, costituisce variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dell'intervento; e) qualora siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti che abbiano condotto ad un diniego di autorizzazione, 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 ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti<sup>45</sup>; f) qualora all'esito della suddetta riunione l'intesa non sia raggiunta l'amministrazione può ricorrere al Consiglio dei Ministri con le modalità già esaminate<sup>46</sup>.

L'ultimo comma della disposizione in esame estende il meccanismo semplificatorio previsto dall'Autorizzazione Unica alle «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»<sup>47</sup>.

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.

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

<sup>45</sup> La Presidenza del Consiglio dei ministri indice, entro dieci giorni dalla richiesta, una riunione preliminare con la partecipazione delle amministrazioni che hanno espresso valutazioni contrastanti. In tale riunione i partecipanti formulano proposte, in attuazione del principio di leale collaborazione, per l'individuazione di una soluzione condivisa, che sostituisca, in tutto o in parte, il diniego di autorizzazione.

<sup>46</sup> L'autorizzazione unica ZES trova la sua disciplina negli articoli 10 ss., d.l.n. 1242023, che ne definisce i contenuti, le procedure e gli effetti. Secondo la formulazione attuale della norma (art. 15, co. 5), «la determinazione motivata di 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.

<sup>47</sup> Nel caso di progetti di iniziativa privata, la Struttura di missione ZES trasmette, entro il termine di cui al co. 4, alinea, tramite il S.U.D. ZES, l'istanza e la documentazione presentata all'Autorità di sistema portuale competente, che, in qualità di 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

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<sup>48</sup>.

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 decisoria<sup>49</sup> 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<sup>50</sup>.

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), d.l. n. 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».

Questa estensione del silenzio-assenso rappresenta una delle innovazioni principali

---

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> 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. Francario, *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.

<sup>50</sup> 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.

dell'Autorizzazione Unica Zes, e forse per questo e, per taluni aspetti, tra le più controverse<sup>51</sup>. 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 procedurali. 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, d.l. n. 124/2023, dalle Autorità di sistema portuale<sup>52</sup>).

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 ed evitando sovrapposizioni o conflitti normativi<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> 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 *giustizjainsieme.it*, 2024.

<sup>52</sup> 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 co. 4, alinea, tramite il S.U.D. ZES, l'istanza e la documentazione presentata all'Autorità di sistema portuale competente, che, in qualità di 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».

<sup>53</sup> In giurisprudenza v. TAR Campania, 4 giugno 2025, n. 4226, in *giustizia-amministrativa.it* e Tar Campania (Salerno), 12 giugno 2025, n. 1087, in *giustizia-amministrativa.it*. In dottrina U. Patroni Griffi, *L'autorizzazione unica ZES tra semplificazione amministrativa e tutela degli interessi pubblici, profili critici e orientamenti giurisprudenziali*, in *Ibattellidelreno.it*, 2025.

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 Italia<sup>54</sup>. 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.

**8. Il confronto internazionale.** L'analisi comparata con altri ordinamenti europei offre spunti interessanti per la riforma del sistema italiano. I principali paesi europei hanno sviluppato approcci differenziati alla questione del bilanciamento tra sviluppo portuale e tutela paesaggistica, dai quali è possibile trarre utili indicazioni.

Il sistema francese si caratterizza per un approccio pragmatico che riconosce la specificità delle aree portuali. Il *Code de l'urbanisme* prevede infatti disposizioni speciali per le zone portuali che temperano l'applicazione dei vincoli paesaggistici ordinari. La zonizzazione speciale dei porti consente di modulare l'intensità della tutela in funzione delle caratteristiche delle diverse aree, mentre l'integrazione della pianificazione portuale nella pianificazione territoriale generale garantisce coerenza e coordinamento. Le procedure accelerate per le opere di interesse nazionale assicurano tempi certi per la realizzazione delle infrastrutture strategiche<sup>55</sup>.

Il modello spagnolo presenta caratteristiche di particolare interesse per il caso italiano. La *Ley de Costas* contempla un regime speciale per i porti di interesse generale che facilita significativamente la realizzazione di infrastrutture. La competenza esclusiva statale sui porti di interesse generale elimina conflitti di competenza tra livelli di governo, mentre le procedure semplificate garantiscono rapidità decisionale. I meccanismi di coordinamento tra amministrazioni, basati su protocolli e accordi preventivi, prevengono conflitti in fase attuativa<sup>56</sup>.

Il caso olandese rappresenta un'eccellenza nella pianificazione integrata di lungo periodo. Il sistema dei Paesi Bassi si caratterizza per orizzonti temporali estesi (30-50 anni) che consentono di programmare lo sviluppo infrastrutturale con largo anticipo, facilitando l'integrazione paesaggistica. Il forte coordinamento tra livelli di governo, realizzato attraverso strutture permanenti di concertazione, garantisce coerenza nelle scelte. L'approccio progettuale innovativo, che considera la qualità architettonica e paesaggistica come elemento qualificante della competitività portuale, ha prodotto risultati di eccellenza riconosciuti internazionalmente<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> C. De Stefanis, *Al via le zone semplificate al Centro Nord*, cit., 43 ss.

<sup>55</sup> Sul punto, v. *Code de l'urbanisme*, art. L.151-23, in [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr); cfr. anche A. Périnet-Marquet, *Droit de l'urbanisme*, Paris, 2022, 173 ss., ove si evidenzia come la zonizzazione portuale consenta una modulazione dei vincoli paesaggistici in funzione delle esigenze infrastrutturali e della natura strategica delle aree interessate.

<sup>56</sup> La Ley 22/1988, de Costas, all'art. 3, esclude dal proprio ambito di applicazione i porti di interesse generale, i quali restano assoggettati a una disciplina speciale contenuta nella Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, nonché nel Real Decreto Legislativo 2/2011, che conferisce allo Stato competenza esclusiva in materia di pianificazione, realizzazione e gestione di tali infrastrutture (artt. 12 ss.). La normativa sui porti stabilisce, inoltre, procedure semplificate e meccanismi di coordinamento istituzionale, basati su protocolli e convenzioni tra l'amministrazione centrale (Puertos del Estado) e le Comunità autonome, al fine di garantire celerità decisionale ed evitare conflitti di competenza. Sul punto, v. A. Sánchez Blanco, *La gestión de los puertos de interés general: actividad comercial y dominio público*, in *Revista REALA*, 2002, 115 ss.

<sup>57</sup> Il sistema di pianificazione territoriale e infrastrutturale dei Paesi Bassi si fonda su strumenti normativi e strategici a lungo termine, che prevedono orizzonti temporali fino a 30-50 anni. In particolare, l'*Omgevingswet* (*Legge sull'ambiente e l'assetto del territorio*), entrata in vigore nel 2024, introduce un approccio integrato alla gestione

L'esperienza di alcuni porti extraeuropei dimostra che è possibile coniugare sviluppo infrastrutturale e qualità paesaggistica attraverso approcci innovativi che considerano il paesaggio non come vincolo ma come risorsa.

Singapore ha sviluppato un modello di integrazione porto-città che ha trasformato il *waterfront* in un elemento di attrazione turistica e di qualità urbana. Gli investimenti significativi nella qualità architettonica delle infrastrutture portuali hanno creato landmark riconoscibili che contribuiscono all'identità della città-stato. La creazione di spazi pubblici fruibili lungo il *waterfront* ha trasformato aree precedentemente inaccessibili in luoghi di aggregazione sociale, dimostrando come lo sviluppo portuale possa contribuire alla qualità urbana complessiva.

Sydney rappresenta un altro esempio significativo di valorizzazione paesaggistica del porto. Il sistema australiano ha saputo bilanciare rigidi controlli sul patrimonio storico con le esigenze di sviluppo sostenibile del porto. Il *waterfront* di qualità è diventato un elemento di attrazione per turismo e investimenti, generando valore economico aggiuntivo<sup>58</sup>. La *governance* integrata degli aspetti funzionali e paesaggistici, attraverso autorità dedicate con competenze trasversali, ha garantito coerenza nelle scelte di sviluppo.

Si aggiunga che di recente i porti industriali/commerciali sono essi stessi divenuti attrattori turistici<sup>59</sup>, casi esemplificativi sono Barcellona, Amburgo, Rotterdam e Anversa visitati da centinaia di migliaia di turisti.

Questi esempi dimostrano che la qualità paesaggistica può diventare un fattore di competitività piuttosto che un vincolo. L'investimento nella qualità progettuale e nella valorizzazione paesaggistica genera ritorni economici significativi attraverso l'attrazione di turismo, investimenti e attività di pregio. La sfida per il sistema italiano è quella di superare la contrapposizione tra tutela e sviluppo per abbracciare una visione integrata che consideri la qualità paesaggistica come componente essenziale della competitività portuale.

**9. Conclusioni e prospettive.** Una delle proposte più innovative per superare le criticità attuali riguarda l'istituzione di una Soprintendenza speciale dedicata esclusivamente alle aree portuali. Questa soluzione, che trova precedenti nell'istituzione di Soprintendenze speciali per specifiche aree geografiche o tematiche, potrebbe consentire lo sviluppo di competenze specialistiche nella valutazione paesaggistica delle opere portuali<sup>60</sup>.

---

dello spazio fisico, con strumenti di pianificazione multilivello che unificano urbanistica, ambiente, infrastrutture e paesaggio. Il precedente *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (SVIR) definiva già una visione strategica nazionale fino al 2040, integrata con i *Nationale Omgevingsvisie* (NOVI). La pianificazione è attuata mediante un forte coordinamento intergovernativo, reso possibile da strutture permanenti di concertazione tra governo centrale, province e municipalità, secondo un modello di *multi-level governance* ispirato al principio della co-produzione decisionale. Sul punto, v. H. Priemus, H. Zonneveld, *Planning and the challenge of the Dutch delta*, in *European Planning Studies*, 2003, 351 ss.; PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, *Spatial Outlook 2023*, The Hague, 2023; J. de Roo, G. Porter, *Fuzzy Planning: the role of actors in a fuzzy governance environment*, Aldershot, Ashgate, 2007. La giurisprudenza olandese ha più volte ribadito il principio della "coerenza sistemica" tra gli atti di pianificazione nazionale e locale, in quanto elemento essenziale di legittimità degli strumenti esecutivi (*Raad van State*, sent. 2010/8731, su piani infrastrutturali di Rotterdam-Harborlink).

<sup>58</sup> G. Amendola, *Il turista e la città. Tra Grand Tour e architettura*, Bari, 2025, 72 ss.

<sup>59</sup> E. Tommarchi, *Port Cities, Heritage Cities. A comparative perspective on maritime cultural quarters*, in *Portus Plus*, 2020; M. Caja, *La HafenCity Hamburg: Una città-porto tra continuità e innovazione*, in *Portus Plus*, 2011; M.J. Andrade, J.P. Costa, *Touristification of European Port-Cities: Impacts on Local Populations and Cultural Heritage*, in A. Carpenter, R. Lozano (a cura di) *European Port Cities in Transition. Strategies for Sustainability*, Cham, 2020

<sup>60</sup> La Soprintendenza speciale per il PNRR è stata istituita con il d.l. n. 77/2021 (*Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza*), convertito con l. n. 108/2021, e disciplinata dal d.P.C.M. n. 169/2019, come modificato dal d.P.C.M. n. 123/202. La Soprintendenza speciale PNRR è configurata come «ufficio di livello dirigenziale generale straordinario» (il che conferma la possibilità di istituire strutture specializzate con durata determinata

La Soprintendenza speciale per i porti dovrebbe caratterizzarsi per una composizione multidisciplinare che includa non solo le tradizionali professionalità del Ministero della Cultura, ma anche ingegneri portuali, esperti di logistica marittima e specialisti in economia dei trasporti. Questa eterogeneità di competenze garantirebbe una valutazione più equilibrata e consapevole delle specificità del contesto portuale, superando l'approccio mono disciplinare che caratterizza le attuali Soprintendenze territoriali.

La competenza territoriale di tale organismo dovrebbe estendersi a tutti i porti di rilevanza nazionale, garantendo uniformità di criteri valutativi e certezza del diritto per gli operatori. L'adozione di procedure dedicate, con tempi certi calibrati sulle esigenze del settore portuale, consentirebbe di superare l'attuale disallineamento temporale tra procedure portuali e autorizzazioni paesaggistiche.

Particolarmente importante sarebbe il ruolo di coordinamento preventivo che la Soprintendenza speciale potrebbe svolgere nella fase di pianificazione. La partecipazione attiva alla redazione dei Piani Regolatori Portuali e dei Piani di Sistema consentirebbe di individuare preventivamente le soluzioni progettuali più idonee a coniugare sviluppo infrastrutturale e tutela paesaggistica, prevenendo conflitti in fase attuativa.

Il modello di riferimento potrebbe essere individuato nella Soprintendenza speciale per il PNRR, istituita con l'obiettivo di accelerare le procedure per le opere del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. L'esperienza di questo organismo, che ha dimostrato come sia possibile coniugare celerità procedurale e qualità delle valutazioni tecniche, potrebbe essere utilmente trasferita al settore portuale.

Un'ulteriore proposta di riforma riguarda l'attribuzione alle Autorità di Sistema Portuale di competenze dirette in materia paesaggistica, sul modello di quanto previsto per gli Enti Parco nazionali. L'articolo 146, co. 6, del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* consente infatti forme di delega delle competenze paesaggistiche a enti dotati di particolare qualificazione tecnica: province, forme associative e di cooperazione fra enti locali, agli enti parco, ovvero a comuni<sup>61</sup>.

L'estensione di questo modello alle AdSP presenterebbe indubbi vantaggi in termini di efficienza e coerenza amministrativa. La concentrazione in un unico soggetto delle competenze pianificatorie e autorizzative eliminerebbe duplicazioni procedurali e conflitti di competenza, garantendo una gestione unitaria e coordinata dello sviluppo portuale. Le AdSP, attraverso i propri uffici tecnici, potrebbero sviluppare competenze specialistiche nella valutazione paesaggistica portuale, superando l'attuale frammentazione delle valutazioni.

---

o permanente). Tale Soprintendenza conferma non solo che l'efficienza amministrativa è un principio legittimo per l'istituzione di Soprintendenze speciali, ma anche che il legislatore ha già riconosciuto la necessità di meccanismi di coordinamento e, quando necessario, di sostituzione delle competenze ordinarie per garantire efficacia ed efficienza amministrativa in settori strategici. La dottrina da tempo conviene sulla legittimità e sull'opportunità della specializzazione delle Soprintendenze v. sul punto M. Lunarelli, *Le Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, 1115 ss., che distingue chiaramente tra Soprintendenze ordinarie e speciali: «le Soprintendenze non possono essere considerate applicando come criterio esclusivo o prevalente quello dell'efficienza, eccetto che per le soprintendenze speciali, che agiscono secondo un approccio aziendalistico». Questa distinzione conferma che le Soprintendenze speciali possono legittimamente adottare criteri organizzativi e operativi diversi da quelli tradizionali, orientati all'efficienza e alla specializzazione settoriale, esattamente come proposto nel documento per le aree portuali.

<sup>61</sup> La delega di funzioni paesaggistiche agli Enti Parco è prevista dalla l. n. 394/1991 (art. 13), che riconosce agli stessi poteri di rilascio del nulla osta paesaggistico per interventi all'interno delle aree protette. In giurisprudenza amministrativa, il TAR Campania (TAR Campania, 4 novembre 2022, n. 2946, in [giustizia-amministrativa.it](http://giustizia-amministrativa.it)) e il Consiglio di Stato (Cons. di Stato 2 ottobre 2023, n. 8610, cit.) hanno riconosciuto che tali deleghe richiedono silenzio-assenso vincolante ed effettiva supervisione ministeriale. Attenta dottrina (S. Galletti, *Tutela del paesaggio e aree protette*, in *Urbanistica e Ambiente*, 2020) evidenzia che il modello funziona se supportato da controlli e struttura sanzionatoria efficaci, garantendo coniugazione tra snellezza procedurale e tutela paesaggistica.

Peraltro, permetterebbe di superare l'evidente aporia determinata dal fatto che la pianificazione portuale è stata del tutto resa autonoma da quella territoriale, eppure – in presenza di delega ai comuni delle competenze in materia paesaggistica, come sempre accade – le opere portuali siano assoggettate ad un parere reso dalla commissione paesaggistica comunale.

La delega integra le adeguate garanzie previste dal legislatore per il mantenimento di elevati standard di tutela. La AdSP infatti, per legge, sono enti che dispongono “di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia”. La predisposizione di piani paesaggistici di dettaglio per le aree portuali, sottoposti all'approvazione del Ministero della Cultura, garantisce il mantenimento del controllo statale sugli indirizzi generali di tutela. L'esperienza degli Enti Parco dimostra che questo modello può funzionare efficacemente, garantendo al contempo snellezza procedurale e adeguata tutela dei valori paesaggistici.

Una proposta particolarmente ambiziosa riguarda l'estensione dei meccanismi procedurali previsti per le ZES e ZLS all'intero sistema portuale nazionale (modificando l'art. 5, co. 5 *bis* e *ter*, l. n. 84/1994). Questa soluzione, che richiederebbe un intervento legislativo organico, consentirebbe di superare l'attuale frammentazione normativa garantendo procedure uniformi per tutti i porti di rilevanza nazionale<sup>62</sup>.

L'esperienza della ZES unica per il Mezzogiorno dimostra l'efficacia di un approccio unitario e coordinato. L'estensione di questo modello all'intero territorio nazionale, con gli opportuni adattamenti, potrebbe garantire quella certezza del diritto e quella rapidità procedurale indispensabili per la competitività del sistema portuale italiano. Le procedure semplificate dovrebbero applicarsi a tutti i porti sede di Autorità di Sistema Portuale, con meccanismi di superamento del dissenso analoghi a quelli già sperimentati nelle ZES.

La proposta dovrebbe prevedere tempi certi e perentori per la conclusione dei procedimenti, con silenzio-assenso decorsi i termini massimi previsti<sup>63</sup>. L'istituzione di uno sportello unico per tutte le autorizzazioni necessarie, sul modello già sperimentato in altri settori, garantirebbe unicità dell'interlocutore e semplificazione per gli operatori.

Un approccio alternativo o complementare alle proposte precedenti riguarda il rafforzamento degli strumenti di pianificazione integrata<sup>64</sup>. L'esperienza dimostra che molti conflitti potrebbero essere prevenuti attraverso un migliore coordinamento tra pianificazione paesaggistica regionale e pianificazione portuale in fase strategica.

La co-pianificazione rappresenta l'elemento centrale di questo approccio. L'elaborazione

<sup>62</sup> In questo senso, v. le proposte di Assoportri nel documento *Semplificazione delle procedure autorizzative nei porti*, 2022

<sup>63</sup> In arg. E. Giovannelli, *Contributo allo studio del silenzio-assenso orizzontale. Questioni irrisolte, sviluppi e prospettive*, cit.; F. Scalia, *La controversa relazione tra il silenzio endoprocedimentale ed autorizzazione paesaggistica*, cit., 125 ss.; P. Carpentieri, *Silenzio assenso e termine a provvedere, anche con riferimento all'autorizzazione paesaggistica. Esiste ancora l'inesauribilità del potere amministrativo?*, cit., 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)*, cit.; 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*, cit. 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*, cit., 11 ss.; E. Scotti, *Silenzio assenso tra amministrazioni*, in A. Romano (a cura di), *L'azione amministrativa*, cit., 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*, cit., 747 ss.

<sup>64</sup> In arg. v. S. Amorosino, *La “compressione” del governo del territorio tra infrastrutture strategiche, energie rinnovabili e tutela del paesaggio*, in *Urb. e app.*, 2023, 429 ss.; S. Peduto, *La pianificazione delle aree idonee come strumento di risoluzione dei conflitti tra interesse strategico, paesaggistico e ambientale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 699 ss.

congiunta di piani paesaggistici e piani portuali (o meglio di un piano paesaggistico portuale regionale) attraverso tavoli tecnici permanenti (Ministero della Cultura, Regione e AdSP) consentirebbe di individuare soluzioni condivise che contemperino ab origine le diverse esigenze. La valutazione ambientale strategica, opportunamente rafforzata negli aspetti paesaggistici, potrebbe costituire la sede naturale per questa integrazione, consentendo di valutare preventivamente gli impatti cumulativi delle trasformazioni previste.

La zonizzazione differenziata all'interno delle aree portuali permetterebbe di modulare l'intensità della tutela paesaggistica in funzione delle caratteristiche specifiche delle diverse zone. Aree di particolare pregio o visibilità potrebbero essere soggette a tutele più stringenti, mentre zone già compromesse o destinate a funzioni prettamente operative potrebbero beneficiare di regime semplificati.

La definizione preventiva di linee guida progettuali condivise costituirebbe un ulteriore strumento per prevenire conflitti in fase attuativa. Criteri chiari e oggettivi per la valutazione della compatibilità paesaggistica delle opere portuali, definiti congiuntamente dalle amministrazioni competenti, garantirebbero maggiore certezza agli operatori e ridurrebbero la discrezionalità delle valutazioni caso per caso.

L'introduzione di meccanismi di compensazione paesaggistica rappresenta un'ulteriore strada percorribile per bilanciare gli impatti inevitabili di alcune opere portuali. Sul modello della compensazione ambientale già prevista dalla normativa VIA, potrebbero essere introdotti obblighi di compensazione specificamente orientati al paesaggio.

La compensazione paesaggistica non dovrebbe limitarsi a una mera monetizzazione del danno, ma tradursi in interventi concreti di riqualificazione e valorizzazione. Il recupero di aree degradate del *waterfront* portuale potrebbe compensare l'impatto di nuove infrastrutture, creando un saldo positivo in termini di qualità paesaggistica complessiva. La realizzazione di opere di qualità architettonica, capaci di divenire nuovi elementi identitari del paesaggio portuale, rappresenterebbe una forma di compensazione particolarmente efficace.

Gli interventi di mitigazione degli impatti, attraverso schermature vegetali, barriere visive di qualità o soluzioni progettuali innovative, potrebbero ridurre significativamente l'impatto percettivo delle nuove opere. Parallelamente, investimenti nella valorizzazione culturale e nella fruibilità turistica delle aree portuali storiche potrebbero creare nuove opportunità di sviluppo compatibili con la tutela paesaggistica.

Il sistema di compensazione dovrebbe essere regolamentato con precisione, definendo criteri oggettivi per la quantificazione degli impatti e la determinazione delle compensazioni necessarie. L'istituzione di un fondo dedicato, alimentato dai contributi degli operatori che realizzano interventi impattanti, potrebbe garantire le risorse necessarie per gli interventi di riqualificazione.

Per concludere, la questione della tutela paesaggistica nei porti rappresenta una delle sfide più complesse e urgenti per il sistema portuale italiano. L'analisi condotta ha evidenziato come il conflitto tra esigenze di sviluppo infrastrutturale e tutela del paesaggio, lungi dall'essere risolto, si sia anzi acuito con l'emergere di nuove sfide legate alla transizione ecologica, alla digitalizzazione e al cambiamento climatico.

Le criticità del sistema attuale sono molteplici e interconnesse. La frammentazione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali genera incertezza normativa e conflitti procedurali che rallentano lo sviluppo infrastrutturale. L'inadeguatezza delle procedure autorizzative, pensate per contesti diversi da quello portuale, determina tempi incompatibili con le dinamiche del mercato globale. La rigidità dei criteri valutativi applicati dalle Soprintendenze, che non tengono adeguatamente conto della specificità del contesto portuale, rischia di bloccare interventi essenziali per la competitività del sistema paese.

I tentativi di soluzione finora sperimentati hanno mostrato luci e ombre. L'introduzione di

meccanismi di superamento del dissenso, particolarmente attraverso la disciplina delle ZES, ha dimostrato che è possibile contemperare tutela e sviluppo attraverso procedure più efficienti. La recente riforma della ZES unica per il Mezzogiorno rappresenta un'evoluzione significativa in questa direzione, creando un modello che potrebbe essere utilmente esteso ad altre realtà territoriali.

Le proposte di riforma esaminate offrono prospettive interessanti per il superamento dell'attuale impasse. Tuttavia, nessuna soluzione procedurale o organizzativa può essere efficace senza un profondo cambio di paradigma culturale. È necessario superare la contrapposizione tra tutela e sviluppo per abbracciare una visione integrata che consideri la qualità paesaggistica come componente essenziale della competitività portuale. I porti non devono essere visti come corpi estranei nel paesaggio costiero, ma come elementi costitutivi di un paesaggio culturale stratificato che evolve mantenendo i propri valori identitari.

L'esperienza internazionale dimostra che questa sintesi è possibile. Porti come quelli di Singapore, Sydney o Rotterdam hanno saputo coniugare efficienza operativa e qualità paesaggistica, trasformando il *waterfront* in risorsa per l'intero territorio. La qualità progettuale, l'innovazione tecnologica e la pianificazione integrata sono gli strumenti attraverso cui questa trasformazione può realizzarsi.

Le sfide emergenti rendono ancora più urgente questa evoluzione. La transizione energetica richiede l'installazione di nuove infrastrutture che devono essere progettate come elementi qualificanti del nuovo paesaggio portuale sostenibile. La digitalizzazione e l'automazione stanno creando paesaggi portuali inediti che richiedono nuovi approcci progettuali e valutativi. Il cambiamento climatico impone interventi di adattamento che devono coniugare resilienza tecnica e qualità paesaggistica.

In questo contesto, il ruolo del diritto è quello di fornire un quadro normativo che faciliti questa evoluzione senza rinunciare alla tutela dei valori fondamentali. Servono norme che garantiscano certezza e rapidità decisionale senza sacrificare la qualità delle valutazioni. Procedure che valorizzino la progettazione e la pianificazione integrate. Meccanismi che incentivino la qualità architettonica e paesaggistica degli interventi.

La strada da percorrere richiede coraggio politico e visione strategica. È necessario un nuovo patto tra tutti gli attori coinvolti - istituzioni, operatori portuali, comunità locali, professionisti - che riconosca il valore strategico dei porti per l'economia nazionale e al contempo garantisca la tutela e valorizzazione del paesaggio costiero. Solo attraverso questo approccio integrato sarà possibile costruire il sistema portuale del futuro: efficiente, sostenibile e paesaggisticamente integrato.

Il tempo per agire è ora. La competizione internazionale non attende, e i porti italiani rischiano di perdere definitivamente posizioni se non sapranno modernizzarsi rapidamente. Ma questa modernizzazione non può avvenire a scapito del patrimonio paesaggistico che caratterizza le coste italiane. La sfida è quella di dimostrare che efficienza e bellezza, sviluppo e tutela, innovazione e tradizione possono e devono coesistere. È una sfida difficile ma non impossibile, che richiede il meglio delle competenze tecniche, giuridiche e progettuali del paese.

In conclusione, la questione della tutela paesaggistica nei porti non è solo un problema tecnico-giuridico, ma tocca il cuore dell'identità nazionale e del modello di sviluppo che l'Italia intende perseguire. Risolverla significa contribuire a definire il futuro del paese, dimostrando che è possibile essere competitivi nel mercato globale senza rinunciare ai valori che rendono unico il territorio italiano. È questa la vera posta in gioco, ed è per questo che trovare una soluzione non è solo opportuno, ma assolutamente necessario.

**Abstract.** La tutela paesaggistica nei porti marittimi rappresenta uno dei nodi gordiani più

complessi del diritto portuale italiano contemporaneo. L'intersezione tra le esigenze di sviluppo infrastrutturale, la competitività economica dei porti e la protezione del patrimonio paesaggistico costiero genera un conflitto normativo e operativo che, nonostante numerosi interventi legislativi e giurisprudenziali, rimane sostanzialmente irrisolto. Il presente lavoro analizza criticamente lo stato dell'arte della tutela paesaggistica nelle aree portuali, evidenziando le principali criticità normative e procedurali derivanti dalla sovrapposizione tra il regime generale del *Codice dei beni culturali* (d.lgs. n. 42/2004) e la disciplina speciale portuale. Particolare attenzione è dedicata ai recenti sviluppi giurisprudenziali in materia di silenzio-assenso orizzontale e ai meccanismi di semplificazione introdotti per le Zone Economiche Speciali. L'analisi evidenzia come le sfide emergenti - transizione energetica, digitalizzazione, cambiamento climatico - rendano ancora più urgente il superamento dell'attuale frammentazione normativa. La ricerca esamina le soluzioni adottate in altri ordinamenti europei ed extraeuropei, proponendo un ventaglio di opzioni di riforma che spaziano dall'istituzione di una Soprintendenza speciale dedicata ai porti all'estensione dei meccanismi procedurali delle ZES all'intero sistema portuale nazionale. Le conclusioni sottolineano la necessità di un cambio di paradigma culturale che superi la contrapposizione tra tutela e sviluppo, abbracciando una visione integrata che consideri la qualità paesaggistica come componente essenziale della competitività portuale.

**Abstract.** Landscape protection in maritime ports represents one of the most complex Gordian knots in contemporary Italian port law. The intersection between infrastructure development needs, economic competitiveness of ports, and protection of coastal landscape heritage generates a regulatory and operational conflict that, despite numerous legislative and jurisprudential interventions, remains substantially unresolved. This work critically analyzes the state of the art of landscape protection in port areas, highlighting the main regulatory and procedural criticalities arising from the overlap between the general regime of the *Cultural Heritage Code* (legislative decree no. 42/2004) and special port regulations. Particular attention is given to recent jurisprudential developments regarding horizontal tacit consent and simplification mechanisms introduced for Special Economic Zones. The analysis shows how emerging challenges - energy transition, digitalization, climate change - make overcoming the current regulatory fragmentation even more urgent. The research examines solutions adopted in other European and extra-European legal systems, proposing a range of reform options ranging from establishing a special Superintendency dedicated to ports to extending ZES procedural mechanisms to the entire national port system. The conclusions emphasize the need for a cultural paradigm shift that overcomes the opposition between protection and development, embracing an integrated vision that considers landscape quality as an essential component of port competitiveness.

**Parole chiave.** Tutela paesaggistica – Porti marittimi – Autorità di Sistema Portuale – Soprintendenza – Autorizzazione paesaggistica – Zone Economiche Speciali (ZES) – Conferenza di servizi – Silenzio-assenso orizzontale – Competenze costituzionali – Pianificazione portuale – Transizione energetica – Compensazione paesaggistica – Semplificazione amministrativa – Bilanciamento di interessi.

**Key words.** Landscape protection – Seaports – Port System Authority – Superintendency – Landscape authorisation – Special Economic Zones (SEZs) – Services Conference – Horizontal silence-consent – Constitutional competences – Port planning – Energy transition – Landscape compensation – Administrative simplification – Balancing of interests.