

Incidenza del Covid-19 sulle Fonti Energetiche Rinnovabili: Autorizzazioni, Incentivi e Processo Amministrativo

SOMMARIO:

I. Sospensione dei termini procedurali ed effetti sugli atti amministrativi, ex art. 103 del D.L. n. 18/2020.- I.1. Ratio e funzioni dell'art. 103 del D.L. n. 18/2020.- I.2. I principali contenuti dell'art. 103 del D.L. n. 18/2020, anche alla stregua dei principi generali del nostro ordinamento.- I.3. Interrogativi sulla portata della proroga disposta dall'art. 103 in esame e la "questione" dei "termini esecutivi".- I.4. Suggerimenti. Indicazioni operative.

II. Incentivi: Sospensione dei termini per bandi e istanze - Sospensione dei termini per incentivi.- II.1 Comunicati stampa del GSE.- II.2. Tabelle GSE con termini per adempimenti.- II.3. Suggerimenti. Indicazioni operative.

III.- La Giustizia Amministrativa: sospensione di tutti i termini processuali; rinvio udienze pubbliche e cautelari; disciplina derogatoria.

I. Sospensione dei termini procedurali ed effetti sugli atti amministrativi, ex art. 103 del D.L. n. 18/2020.

I.1.- Ratio e funzioni dell'art. 103 del D.L. n. 18/2020.

Tra le misure istituite per fronteggiare l'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del COVID-19, una particolare attenzione dev'essere rivolta a quelle di cui all'art. 103 del D.L. n. 18/2020, con cui è stata introdotta una speciale disciplina sui termini dei procedimenti amministrativi e sugli atti in scadenza, la cui applicazione è stata prorogata dal 15 aprile al 15 maggio 2020, dall'art. 37 del successivo D.L. n. 23/2020.

L'obiettivo perseguito dal Governo è evincibile sin dalla rubrica della norma, ove si fa testuale riferimento alla necessità di intervenire sulla «sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi» e sugli «effetti degli atti amministrativi in scadenza». Eppure, questo obiettivo corre il rischio di essere parzialmente tradito o, comunque, disatteso da una serie di ambiguità, ingenerate dall'utilizzo di una discutibile tecnica redazionale.

Questi limiti trovano probabilmente la loro ragione anche nelle difficoltà del contesto emergenziale e, sotto certi aspetti drammatico, che ha caratterizzato l'iter propedeutico all'emanazione del D.L. n. 18/2020; ma, ciò nonostante, pongono l'interprete di fronte a questioni di carattere non secondario e dalla cui soluzione dipende la piena ed integrale attuazione, non solo dell'art. 103 del D.L. n. 18/2020, ma anche dei principi generali ai quali è notoriamente informata tutta l'attività amministrativa.

Mi riferisco, in particolare, ai principi di legalità e di certezza del diritto, di imparzialità e buon andamento, di economicità, di efficacia, del contraddittorio nel procedimento, di leale collaborazione e di non aggravamento.

Si tratta di principi la cui copertura è assicurata già dalla legge generale sul procedimento amministrativo e, ancor prima, dalla Costituzione; ma che lo stesso l'art. 103 del D.L. n. 18/2020, se correttamente interpretato, è inteso anch'esso a salvaguardare.

Dunque, a mio giudizio, la piena comprensione della *ratio* sottesa a tale disciplina non può prescindere dal considerare le altre misure introdotte

dal Governo con il D.L. n. 18/2020, oltre che con i provvedimenti emergenziali che lo hanno preceduto.

Il contesto di riferimento è, purtroppo, quello in cui la diffusione del c.d. *coronavirus* è stata contrastata limitando, anzitutto, la circolazione delle persone, con riduzione della possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora, se non per spostamenti individuali circoscritti nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni.

Non è questa la sede per passare in rassegna le singole misure introdotte dal Governo. L'obiettivo è stato, certamente, quello di fermare la diffusione del virus con un vero e proprio *lockdown*. E questo obiettivo ha coinvolto, per quanto qui di maggior interesse, anche l'apparato organizzativo della P.A.

Sin dal principio è stato infatti chiaro che l'impatto generato dalle misure emergenziali sull'assetto organizzativo dell'apparato pubblico avrebbe comportato inevitabili ricadute anche sull'attività in concreto posta in essere dalle PP.AA..

E poiché la principale forma di manifestazione dell'azione della P.A. è quella che si traduce nel compimento di atti e provvedimenti amministrativi, è stato inevitabile intervenire anche sul *regime dei termini* finalizzati alla loro adozione, oltre che sull'*efficacia* degli atti in scadenza.

Alla luce delle considerazioni sin qui esposte, credo che la prima finalità perseguita dall'art. 103 del D.L. n. 18/2020 possa essere identificata in quella di attenuare le ricadute che l'assetto organizzativo emergenziale dell'apparato pubblico avrebbe generato sull'attività amministrativa e sulla sua continuità.

In caso contrario, le PP.AA. sarebbero state esposte al rischio di subire un doppio pregiudizio: sia perché i termini (ordinatori e perentori) di avvio e/o di conclusione dei procedimenti amministrativi sarebbero stati inevitabilmente violati, in spregio al principio generale che impone alla P.A. il dovere di provvedere (con esposizione ad azioni giudiziarie, anche risarcitorie); sia perché l'efficacia di una serie innumerevole di atti

e provvedimenti sarebbe cessata, senza la possibilità di intervenire tempestivamente con l'adozione di atti di proroga o di rinnovo (previa presentazione delle relative, eventualmente necessarie, istanze dei privati interessati).

Sicché, in questa prospettiva, l'art. 103 del D.L. n. 18/2020 risulta funzionale a salvaguardare i principi generali di buon andamento ed imparzialità dell'azione e dell'organizzazione amministrativa, di continuità della stessa, di efficienza, efficacia, economicità.

Ma la *ratio* sottesa al regime speciale istituito dall'art. 103 del D.L. n. 18/2020 non è limitata alla necessità di istituire guarentigie utili a tutelare la sola P.A.

*

1.2. I principali contenuti dell'art. 103 del D.L. n. 18/2020, anche alla stregua dei principi generali del nostro ordinamento.

E così, anzitutto, l'art. 103 prevede la **sospensione di tutti i termini inerenti lo svolgimento di procedimenti amministrativi pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente** a tale data, per il periodo compreso tra la medesima data e quella del **15 aprile 2020** (comma 1); ora, come detto, la proroga è stata portata fino al 15 maggio 2020.

La disposizione ha portata generale, con le sole **eccezioni** dei termini stabiliti da specifiche disposizioni dei decreti-legge sull'emergenza epidemiologica in corso, incluso quello in commento, e dei relativi decreti di attuazione, nonché dei termini relativi a pagamenti di stipendi, pensioni, retribuzioni, emolumenti per prestazioni a qualsiasi titolo, indennità da prestazioni assistenziali o sociali comunque denominate nonché di contributi, sovvenzioni e agevolazioni alle imprese (commi 3 e 4).

Più in dettaglio, ai sensi del **comma 1**, tutti i **termini inerenti lo svolgimento dei procedimenti amministrativi**, che risultino pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o che siano iniziati successivamente a tale data, sono ora **sospesi fino al 15 maggio 2020**.

In secondo luogo, la disposizione **estende fino al 15 giugno 2020** la validità di tutti i **certificati, attestati, permessi, concessioni,**

autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020 (comma 2). Sono stabilite norme speciali per l'esecuzione dei **provvedimenti di rilascio degli immobili** (comma 6).

L'ambito di applicazione riguarda tutti i procedimenti amministrativi, tanto quelli a istanza di parte, quanto quelli ad iniziativa d'ufficio. Non si rinvencono inoltre nella disposizione eccezioni riferibili a tipologie di amministrazioni o a particolari categorie di enti pubblici.

Tenuto conto del tenore generale della norma, la sospensione si applica ai termini sia **perentori** (stabiliti dalla legge a pena di decadenza) che **ordinatori** (il cui mancato rispetto non caduca il potere di provvedere), nonché ai **termini finali ed esecutivi** come a quelli **endoprocedimentali e preparatori**: dunque non solo i termini stabiliti per la conclusione del procedimento (per i quali la legge n. 241 del 1990 stabilisce una disciplina generale), ma altresì quelli relativi ad adempimenti posti a carico di soggetti privati o di altre amministrazioni il cui intervento è necessario nel corso del procedimento ai fini dell'adozione del provvedimento finale.

Un primo aspetto problematico, come si dirà anche nel prosieguo, riguarda l'espressione "*termini esecutivi*", che, generalmente, non è impiegata nel linguaggio normativo.

Essa sembrerebbe potersi riferire anche ai termini di esecuzione provvedimento mediante attività rimesse a soggetti privati (ad esempio, il termine entro il quale il privato è obbligato a procedere alla demolizione di un manufatto abusivo). In tal modo, l'ambito di applicazione della disposizione non andrebbe a ricomprendere esclusivamente atti di competenza delle autorità pubbliche, ma sarebbe esteso anche alle attività esecutive di cui sono onerati i soggetti privati.

In ogni caso, andrebbe valutata l'opportunità di chiarire l'espressione "*termini esecutivi*".

Ma – lo diciamo sin d'ora – è chiaro che questa "espressione" è il frutto dell'urgenza con la quale la norma è stata scritta.

In relazione ai **termini endoprocedimentali**, si ricorda che la legge sul procedimento amministrativo stabilisce che gli organi consultivi delle

pubbliche amministrazioni sono tenuti a rendere i **pareri** ad essi obbligatoriamente richiesti entro venti giorni dal ricevimento della richiesta (art. 16, L. 241 del 1990). Per le **valutazioni tecniche** di organi od enti appositi e tali organi, il termine, se non fissato diversamente, è di novanta giorni dal ricevimento della richiesta (art. 17, L. 241 del 1990). Ai fini del computo dei termini, in base alla disposizione in esame, non si tiene conto del periodo per il quale è disposta la sospensione, che decorre dal 23 febbraio (o dalla data successiva in cui il procedimento è stato avviato) al 15 maggio 2020.

In proposito, si ricorda che nel procedimento oggetto di "sospensione" i termini non vengono azzerati.

Nel computo dei termini si deve, dunque, tener conto sia del periodo trascorso dalla data di presentazione dell'istanza o della comunicazione di avvio del procedimento a quello dell'intervenuta sospensione, sia del successivo periodo, che inizia a decorrere dalla data in cui termina la sospensione (nel caso di specie, dal 16 aprile 2020; ora dal 16 maggio).

La disposizione precisa, inoltre, che sono **prorogati o differiti**, per il tempo corrispondente, i **termini di formazione** della volontà conclusiva dell'amministrazione nelle forme del **silenzio significativo** previste dall'ordinamento, ossia le ipotesi di **silenzio-assenso** e **silenzio-diniego** disciplinate dalla l. 241/1990 e da numerose leggi di settore.

In proposito, si ricorda che il **silenzio della pubblica amministrazione** è un comportamento omissivo dell'amministrazione di fronte a un dovere di provvedere, di emanare un atto e di concludere il procedimento con l'adozione di un provvedimento entro un termine prestabilito (art. 2, co. 1 e 5, 20, L. 241/1990).

L'ordinamento distingue il silenzio in ipotesi legislativamente qualificate in senso positivo (silenzio assenso), in senso negativo (silenzio diniego o rigetto) e ipotesi non giuridicamente qualificate (silenzio inadempimento).

L'**articolo 20 della legge 241/1990** include il **silenzio assenso** tra gli istituti di semplificazione amministrativa, generalizzando il ricorso all'istituto.

La norma stabilisce che nei procedimenti a istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi, esclusi quelli disciplinati dall'art. 19 (SCIA), per il rilascio di provvedimenti amministrativi, “*il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda*”, se la stessa amministrazione non comunica all'interessato, nel termine indicato dall'art. 2, commi 2 e 3, il provvedimento di diniego ovvero se, entro 30 giorni dalla presentazione dall'istanza, non indice una conferenza di servizi.

La legge prevede alcune eccezioni in relazione a determinati interessi pubblici, a casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali e ad altre eccezioni singolarmente individuate.

La legge 241 del 1990 disciplina il meccanismo del **silenzio assenso** (già regolato nei rapporti tra privati e amministrazione) anche **nei rapporti tra amministrazioni pubbliche**, nei casi in cui per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi da parte di una pubblica amministrazione sia prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati, di competenza di altre amministrazioni pubbliche ovvero di gestori di beni o servizi pubblici, le amministrazioni o i gestori competenti sono tenuti a comunicare le rispettive decisioni entro il termine di trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento, decorso il quale senza che sia stato comunicato l'atto di assenso, concerto o nulla osta, lo stesso si intende acquisito (art. 17-bis, L. 241/1990, introdotto dall'art. 3, L. 124/2015).

Infine, come esplicitato nella *Relazione Illustrativa*, la *ratio* della sospensione generalizzata, fatte salve le eccezioni indicate ai commi 3 e 4, è diretta ad evitare che le pubbliche amministrazioni “*nel periodo di riorganizzazione dell'attività lavorativa in ragione dello stato emergenziale, incorra in eventuali ritardi o nel formarsi del silenzio significativo*”.

Si tenga presente che la legge generale sul procedimento amministrativo (L. 241/1990, art. 2) stabilisce il principio di carattere generale in base al quale tutti i procedimenti che conseguono obbligatoriamente ad una

istanza e quelli attivati d'ufficio devono necessariamente concludersi con un **provvedimento espresso** adottato in termini definiti.

Ciascuna amministrazione statale fissa i termini di conclusione dei procedimenti di propria competenza con singoli regolamenti adottati nella forma di decreto del Presidente della Consiglio su proposta del Ministro competente. In ogni caso, **il termine non può eccedere i 90 giorni**. Anche gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i termini di conclusione dei procedimenti di propria competenza, sempre nel limite dei 90 giorni.

In mancanza di determinazione di termini, il procedimento deve concludersi **entro 30 giorni**, a meno che un **diverso termine sia stabilito per legge**. È ammessa in generale la possibilità per la PA di sospendere il termine per un periodo non superiore a 30 giorni. La legge ammette, inoltre, **anche la possibilità di prevedere termini superiori** ai 90 giorni in considerazione della «sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento». In questi casi, tuttavia, il termine massimo di durata non può oltrepassare comunque **i 180 giorni**.

*

I.3. Interrogativi sulla portata della proroga disposta dall'art. 103 in esame e la “questione” dei “termini esecutivi”.

I.3.a. Una questione ancora poco chiara, stante l'ambigua formulazione dell'art. 103, comma 1, del D.L. n. 18/2020, attiene all'ambito oggettivo di applicazione della proroga dei termini procedurali.

In particolare, non è chiaro: (i) se la proroga trovi applicazione in linea generale a tutti i procedimenti amministrativi; o (ii) se, e in quali casi, le PP.AA. possano escludere taluni procedimenti amministrativi dal suo ambito di operatività.

La questione si pone perché l'art. 103, comma 1 del D.L. n. 18/2020: (i) per un verso, dispone, con un precetto connotato da una chiara portata generale, che, “*ai fini del computo dei termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o*

d'ufficio, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, non si tiene conto del periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 [maggio] 2020" (comma 1, primo periodo); (ii) per altro verso, nel periodo immediatamente successivo, stabilisce la regola per cui *"le pubbliche amministrazioni adottano ogni misura organizzativa idonea ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti, con priorità per quelli da considerare urgenti, anche sulla base di motivate istanze degli interessati"*.

L'ambiguità deriva proprio dal rapporto che intercorre tra le proposizioni da ultimo richiamate e, in particolar modo, attiene all'individuazione della portata precettiva della seconda.

Diverse le soluzioni astrattamente ipotizzabili.

Anzitutto, si potrebbe sostenere: (i) che la sospensione dei termini disposta dal primo periodo dell'art. 103, comma 1, operi in linea generale per tutti i procedimenti amministrativi e sia inderogabile, specie perché volta a tutelare interessi, pubblici e privati, ritenuti meritevoli di particolare considerazione in questa fase emergenziale, e che, pertanto, la previsione esprima una regola per la P.A.

Secondo questa soluzione, le PP.AA. non potrebbe compiere attività procedurali, ma dovrebbero organizzarsi in modo che, a partire dal 16 maggio 2020, venga assicurato il principio di speditezza dell'azione amministrativa e sia assegnata priorità ai procedimenti considerati urgenti all'esito di valutazioni compiute dalle medesime P.A., ove del caso su motivata istanza dei privati.

Questa chiave di lettura risulta coerente con l'interpretazione *letterale* dell'art. 103, comma 1, del D.L. n. 18/2020.

Si potrebbe però obiettare che, nei casi in cui la P.A. sia già dotata di misure organizzative idonee ad assicurare la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti anche nel periodo emergenziale, allora essa ben potrebbe concludere i procedimenti anche prima del 15 maggio 2020.

E ciò, proprio al fine di assicurare la speditezza dell'azione amministrativa.

A mio giudizio, il fondamento di tale soluzione potrebbe essere ravvisato nelle norme della legge n. 241/1990 che attribuiscono alle PP.AA. il potere (generale) di adottare provvedimenti in via d'urgenza. Ed invero, l'art. 21-*bis* della L. 241/90 conferisce il potere generale di adottare *"provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati aventi carattere cautelare ed urgente"* che sono *"immediatamente efficaci"*; e in forza del successivo art. 21-*quater*, *"l'efficacia, ovvero l'esecuzione del provvedimento amministrativo può essere sospesa, per gravi ragioni e per il tempo"*

strettamente necessario, dallo stesso organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge".

Queste norme hanno definitivamente legittimato la conformità all'ordinamento giuridico di provvedimenti amministrativi la cui adozione è giustificata da particolari ragioni di urgenza.

In questi casi, l'avvio di procedimenti o l'adozione di provvedimenti d'urgenza, ancor più nel periodo di sospensione dei termini istituito dall'art. 103 del D.L. n. 18/2020, dovrebbe essere anche accompagnata da un onere motivazionale aggravato a carico della P.A.; le ragioni dell'urgenza, quindi, non potrebbero essere solo allegate dalla P.A. con affermazioni di carattere generale.

In ultima analisi, e per concludere: nonostante la tecnica redazionale dell'art. 103, comma 1 del D.L. n. 18/2020 presenti alcune ambiguità, ritengo che i precetti espressi da tale norma, se interpretati applicando il canone ermeneutico teleologico e sistematico, possano essere intesi nel senso che la sospensione dei termini operi in linea generale per tutti i procedimenti amministrativi.

Ma, ciò nonostante, la P.A. potrebbe essere comunque legittimata ad avviare e/o a concludere un procedimento, a condizione che:

- (i) prima del 23 febbraio 2020, avesse completato la fase istruttoria;
- (ii) e/o ricorra una specifica esigenza motivata del destinatario del provvedimento finale;
- (iii) in quest'ultimo caso, l'avvio e/o la conclusione del procedimento non pregiudichi l'interesse di soggetti terzi;

(iv) sussistano, in alternativa, ragioni d'urgenza allegare e dimostrate dalla P.A., che richiedano un intervento cautelare a tutela dell'interesse pubblico.

I.3.b. Come accennato, vi è un'altra ambiguità che caratterizza lo speciale regime di sospensione dei termini istituito dall'art. 103, comma 1, del D.L. n. 18/2020 ed esso attiene alla possibilità di applicarlo nella fase di esecuzione dei provvedimenti amministrativi.

In particolare, il dubbio sorge perché la sospensione dei termini viene riferita anche a quelli c.d. "esecutivi"; ma, al contempo, viene precisato che i termini oggetto di sospensione sono quelli "relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi".

L'infelice formulazione della norma ancora una volta non aiuta, in quanto l'espressione "termini esecutivi" costituisce, praticamente, un *unicum* nel diritto amministrativo e, più in generale, nel linguaggio giuridico.

È noto, infatti, che l'esecutività è attribuito del provvedimento, non del termine entro cui lo stesso deve essere eseguito.

Essa, in particolare consiste, "nella produzione di effetti da parte di un provvedimento amministrativo efficace, a prescindere dalla sua validità" ed identifica, pertanto, "una qualità dell'efficacia".

Sicché, a voler essere rigorosi, non solo non è possibile configurare "termini esecutivi", ma è anche difficile poter configurare una sospensione di termini riferita a "provvedimenti esecutivi", qualora venga assegnata alla nozione di esecutività il significato giuridico di cui si è detto.

Queste considerazioni inducono, ad assegnare all'impropria espressione utilizzata dal legislatore un diverso significato giuridico. Probabilmente, il riferimento ai "termini esecutivi relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi", è stato inserito per far ricadere sotto il regime speciale della sospensione dei termini gli adempimenti inerenti alla fase concernente piuttosto l'esecuzione dei provvedimenti amministrativi. Si pensi, ad esempio, all'obbligo di attuare, entro una determinata data, le prescrizioni apposte ad provvedimento di

Autorizzazione Unica finalizzato alla costruzione di un impianto eolico; al pagamento entro un dato termine di una sanzione pecuniaria.

*

I.4. Suggestioni. Indicazioni operative.

Si forniscono, di seguito, alcune indicazioni operative di particolare interesse per tutto il settore delle iniziative finalizzate alla realizzazione di **impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili**.

Il periodo di 52 (ora 62) giorni compreso tra il 23 febbraio e il 15 aprile 2020 non verrà computato ai fini della conclusione del procedimento e del perfezionamento di provvedimenti abilitativi taciti (PAS, SCIA): art. 103 (comma primo, prima parte) del D. L. 17 marzo 2020, n. 18.

- evitare responsabilità connesse alla violazione del termine di conclusione del procedimento: non è possibile esperire il ricorso per silenzio-inadempimento nei confronti della PA.

Il termine per la presentazione di integrazioni documentali richieste dall'Amministrazione è sospeso per 62 giorni

- Illegittimo eventuale provvedimento di rigetto per improcedibilità della domanda

*

Se la conclusione del procedimento è urgente, è possibile inviare una motivata istanza di sollecito

Procedimento il cui termine di conclusione è già scaduto prima del 23 febbraio 2020

a. Provvedimenti abilitativi taciti (PAS, DIA, SCIA): sollecitare una presa d'atto del Comune

b. Autorizzazione unica o PAUR (Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale): inviare un'espressa diffida, cui far seguire eventualmente la proposizione di un giudizio sul silenzio, ma successivamente al 15 aprile 2020

Procedimento il cui termine di conclusione è pendente al 23 febbraio 2020

c. Provvedimenti abilitativi taciti (PAS, DIA, SCIA): sollecitare una presa d'atto del Comune se sussistono le condizioni e l'urgenza

d. Autorizzazione unica o PAUR: sollecitare una tempestiva ed espressa conclusione del procedimento (soprattutto se la VIA è già stata emessa) se sussistono le condizioni.

Se si intende far valere la sospensione derivante dagli effetti del COVID 19, inviare una comunicazione, rappresentando l'impedimento derivante dall'emergenza COVID 19

- inviare una motivata comunicazione all'Amministrazione rappresentando l'impedimento derivante da Covid 19.

*

D.L. n. 18 del 17 marzo 2020 (Art. 103, comma secondo): «*Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020, conservano la loro validità fino al 15 giugno 2020*».

Dunque, ex **art. 103, comma secondo**, del D. L. 17 marzo 2020, n. 18, gli atti di assenso **in scadenza** tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020 (Es. una P.A.S., una V.I.A., un'Autorizzazione Paesaggistica; i termini di decadenza, per inizio e fine lavori, previsti da un'A.U. o da un P. di C.; il termine di efficacia decennale dei P.U.A.; eventuali termini previsti da convenzioni urbanistiche, quali *accordi integrativi o sostitutivi* di procedimento...). **sono prorogati automaticamente al 15 giugno 2020, senza necessità di istanza di proroga.**

Gli atti di assenso in scadenza successivamente al 15 aprile 2020?

La proroga non è automatica: occorre inviare **una motivata istanza di proroga** del termine per **causa di forza maggiore** (Covid-19), dimostrandone gli effetti impeditivi, finalizzata a far riconoscere alla P.A. la proroga dei termini.

* * *

II. Incentivi: Sospensione dei termini per bandi e istanze - Sospensione dei termini per incentivi.

II.1 Comunicati stampa del GSE.

Comunicato stampa pubblicato sul sito del GSE in data 16 marzo 2020

sospensione fino al 30 aprile 2020 di tutti i termini e le scadenze nell'ambito dei procedimenti relativi alle fonti rinnovabili e agli interventi di efficienza energetica e, nello specifico:

sospensione dei termini dei **procedimenti di verifica in corso** su impianti alimentati a fonti rinnovabili e sugli interventi di efficienza energetica, inclusa la cogenerazione ad alto rendimento;

proroga dei termini di tutti i procedimenti amministrativi, in relazione alle **richieste di integrazione documentale.**

Comunicato GSE del 24 marzo 2020 pubblicato sul sito del GSE

pubblicato l'elenco dei procedimenti (Rinnovabili Elettriche, Conto Termico, Certificati Bianchi, CAR, Biometano, Fuel Mix Disclosure, Accesso agli Atti) e dei connessi adempimenti prorogati, ad eccezione dei procedimenti amministrativi che il GSE, sulla base dei documenti già nella propria disponibilità, potrà concludere con esito positivo.

proroga dal 31 maggio al 22 luglio 2020 dei termini per l'adempimento degli obblighi in capo alle imprese di distribuzione di energia elettrica e di gas, in relazione agli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico.

specifiche proroghe per la presentazione della documentazione a cura degli operatori, anche con riferimento alla conclusione dei lavori, prevista con riferimento ai Decreti FER 2012, 2016 e 2019 del Conto Termico e del Biometano.

*

II.2. Tabelle Gse con termini per adempimenti (pagg. 8 e 9).

Meccanismo di incentivazione	Riferimento Normativo	Descrizione adempimento	Norma che dispone proroga	Termine previsto adempimento	Nuovo termine adempimento (*)
Rinnovabili Elettriche	Decreti di Incentivazione FER e Conto Energia	Trasmissione al GSE della comunicazione relativa alla realizzazione degli interventi di manutenzione e ammodernamento sugli impianti incentivati, ivi inclusa l'installazione di SoA, ai sensi delle Procedure di Gestione Esercizio FER e Conto Energia	DL Curaltalla	entro 60 gg dalla fine lavori impianto/intervento	Se la data di fine lavori cade nel periodo "23/02/2020 - 15/04/2020", nuovo termine: "Data fine lavori + 60 gg + 52 gg" Se il termine dell'adempimento cade nel periodo "23/02/2020 - 15/04/2020", i 60 gg decorrono dal 16/04/2020
	D.M. FER 2012 D.M. FER 2016 D.M. FER 2019 L. 145/2018	Presentazione di istanza di accesso agli incentivi	DL Curaltalla	entro 30 giorni dall'entrata in esercizio	Se il termine dell'adempimento cade nel periodo "23/02/2020 - 15/04/2020", i 30 gg decorrono dal 16/04/2020
	D.M. FER 2012	Rispetto del termine ultimo per entrare in esercizio per impianti che abbiano già ottenuto una precedente proroga	Delibera Consiglio dei Ministri 31/01/2020	termine specifico per singolo impianto	Termine prorogato di complessivi 6 mesi in considerazione dell'evento calamitoso
	D.M. FER 2016	Rispetto del termine ultimo per entrare in esercizio per impianti che siano ancora nei termini previsti dal Decreto	Delibera Consiglio dei Ministri 31/01/2020	termine specifico per singolo impianto	Termine prorogato di complessivi 6 mesi in considerazione dell'evento calamitoso
	D.M. FER 2019	Rispetto del termine ultimo per entrare in esercizio e poter accedere alle tariffe del DM2016 per gli impianti iscritti in posizione utile nelle graduatorie formate ai sensi del 1° bando	Delibera Consiglio dei Ministri 31/01/2020	09/08/2020	05/02/2021
	D.M. FER 2019	Rispetto del termine ultimo per entrare in esercizio per gli impianti iscritti in posizione utile nelle graduatorie formate ai sensi del 1° bando	Delibera Consiglio dei Ministri 31/01/2020	termine specifico per singolo impianto	Termine prorogato di complessivi 6 mesi in considerazione dell'evento calamitoso
	D.M. FER 2019	Rispetto del termine ultimo per comunicare al GSE la rinuncia alla realizzazione dell'intervento dalla data di pubblicazione della graduatoria	DL Curaltalla	entro 6 mesi (o tra il 6° e il 12° mese)	Il termine dell'adempimento si intende prorogato di 52 gg
	D.M. FER 2019	Presentazione delle fidejussioni definitive per ammessi al primo bando	DL Curaltalla	27/04/2020	18/06/2020
	L. 8/2020	Apertura Bando Biogas	DL Curaltalla	31/03/2020	22/05/2020
	L. 145/2018	Rispetto del termine ultimo per entrare in esercizio per impianti che siano ancora nei termini previsti dal Decreto	Delibera Consiglio dei Ministri 31/01/2020	entro 31 mesi dalla pubblicazione della graduatoria	Termine prorogato di complessivi 6 mesi in considerazione dell'evento calamitoso

Conto Termico	D.M. 16/02/2016	Presentazione Istanza di accesso diretto agli Incentivi	DL Curaltalla	entro 60 gg dalla data di fine lavori	Se la data di fine lavori cade nel periodo "23/02/2020 - 15/04/2020", nuovo termine: "Data fine lavori + 60 gg + 52 gg"
	D.M. 16/02/2016	Presentazione della dichiarazione assegnazione/avvio/conclusione dei lavori per tutte le prenotazioni di P.A. accettate prima del 23/02/2020	Delibera Consiglio dei Ministri 31/01/2020	Dalla data di accettazione della prenotazione, in funzione delle modalità di accesso alla prenotazione: - 180 gg per presentare la documentazione attestante l'avvenuta assegnazione dei lavori; - 240 o 60 gg per presentare la dichiarazione attestante l'avvio dei lavori; - 18 mesi o 12 mesi (ovvero 36 mesi o 24 mesi) per presentare la dichiarazione	Se il termine dell'adempimento cade nel periodo "23/02/2020 - 15/04/2020", i 60 gg decorrono dal 16/04/2020 Termini prorogati di complessivi 6 mesi in considerazione dell'evento calamitoso
Certificati Bianchi	D.M. 11/01/2017	Presentazione di PC/PS	DL Curaltalla	entro il giorno antecedente l'avvio della realizzazione intervento	Se il termine dell'adempimento è previsto tra il "23/02/2020 - 15/04/2020", nuovo termine: "07/06/2020"
		Presentazione di RC/RS	DL Curaltalla	entro 120 gg dalla fine del monitoraggio	Se il termine dell'adempimento cade nel periodo "23/02/2020 - 15/04/2020", i 120 gg decorrono dal 16/04/2020
		Adempimento obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico che devono essere perseguiti dalle imprese di distribuzione dell'energia elettrica e il gas	DL Curaltalla	31/05/2020	22/07/2020
		Consultazione pubblica sulle nuove Guide settoriali, a integrazione della Guida operativa pubblicata mediante Decreto Direttoriale del 30 aprile 2019, nei settori dei trasporti ed illuminazione	N.A.	16/03/2020	30/04/2020
CAR	D.M. 05/09/2011	Richieste CAR e CB-CAR	DL Curaltalla	31/03/2020	22/05/2020
Biometano	D.M. 2/3/2018	Inizio lavori in caso di ottenimento della qualifica a progetto impianti Biometano e altri Biocarburanti	Delibera Consiglio dei Ministri 31/01/2020	entro 18 mesi dall'ottenimento della qualifica a progetto	Termini prorogati di complessivi 6 mesi in considerazione dell'evento calamitoso
		Entrata in esercizio impianti Biometano e altri Biocarburanti	Delibera Consiglio dei Ministri 31/01/2020	entro 3 anni dalla qualifica a progetto	Termini prorogati di complessivi 6 mesi in considerazione dell'evento calamitoso
		Entrata in esercizio in assetto riconvertito di impianti a Biogas esistenti incentivati	Delibera Consiglio dei Ministri 31/01/2020	entro 36 mesi dal termine del periodo residuo di diritto all'incentivo spettante alla produzione di energia elettrica	Termini prorogati di complessivi 6 mesi in considerazione dell'evento calamitoso, nuovo termine: "Entro 30 mesi dal periodo residuo di diritto all'incentivo spettante alla produzione di energia elettrica"
Fuel Mix Disclosure	D.M. 31/07/2009	Scadenza per l'invio dei dati da parte di imprese di vendita e di produttori, connessi alla determinazione del mix energetici	DL Curaltalla	31/03/2020	22/05/2020
ALTRO	ALTRO	Richieste di accesso agli atti/civico e generalizzato	DL Curaltalla	entro 30 gg dall'invio della richiesta	Se il termine dell'adempimento cade nel periodo "23/02/2020 - 15/04/2020", i 30 gg decorrono dal 16/04/2020

II.3. Suggestimenti. Indicazioni operative.

I termini sono AUTOMATICAMENTE sospesi per i procedimenti indicati nella **tabella del GSE**, ad eccezione dei procedimenti amministrativi che il GSE potrà concludere CON ESITO POSITIVO.

Quale sorte per i procedimenti NON indicati in tabella o per i quali la proroga concessa non è sufficiente?

- impianti che potrebbero rientrare nelle successive graduatorie in posizione utile e che sono in corso di costruzione;
- impianti incentivati in esercizio che subiscono un fermo forzoso per causa degli impedimenti disposti per effetto del Covid 19.

Possibilità di far valere la *causa di forza maggiore* (COVID 19) quale impedimento al rispetto del **TERMINE DI ENTRATA IN ESERCIZIO dell'impianto ex art. 11 del D.M. 23 giugno 2016 ed ex art. 10 del D.M. 4 luglio 2019.**

«Gli impianti iscritti in posizione utile a registro entrano in esercizio entro precisi termini, decorrenti dalla data di pubblicazione della graduatoria» e « il mancato rispetto dei termini comporta l'applicazione di una decurtazione della tariffa offerta dello 0,5% per ogni mese di ritardo, nel limite massimo di 6 mesi di ritardo. Decorso il predetto termine massimo, l'impianto decade dal diritto all'accesso ai benefici. Tali termini sono da considerare al netto dei tempi di fermo nella realizzazione dell'impianto e delle opere connesse, derivanti da eventi calamitosi che risultino attestati dall'autorità competente, e da altre cause di forza maggiore riscontrate dal GSE».

Sospensione del periodo di incentivazione se il COVID 19 ha causato il fermo dell'impianto ex art. 6 del D.M. 4 luglio 2019:

«Il periodo per il quale si ha diritto ai meccanismi incentivanti è considerato al netto di eventuali fermate, disposte dalle competenti autorità, secondo la normativa vigente, per problemi connessi alla sicurezza della rete elettrica riconosciuti dal gestore di rete, per eventi calamitosi riconosciuti dalle competenti autorità, per altre cause di forza maggiore riscontrate dal GSE (...). A tal fine, al produttore è

concessa un'estensione del periodo nominale di diritto, pari al periodo complessivo di fermate di cui al presente comma. (...).».

È necessario inviare una istanza motivata al GSE di proroga del termine di entrata in esercizio.

Il termine iniziale da cui far valere sospensione ex COVID 19 dovrà essere valutato caso per caso, anche in relazione alla specifica proroga richiesta.

L'istanza dovrà motivare sulle ragioni della richiesta; ad es.:

- a partire dal 1° febbraio 2020 si sono verificati diffusi ritardi dovuti al diffondersi del Coronavirus;
- impossibilità di svolgere i lavori o impossibilità di reperimento dei pezzi di ricambio;
- impossibilità di svolgere l'attività.

* * *

III. La Giustizia Amministrativa: sospensione di tutti i termini processuali; rinvio udienze pubbliche e cautelari.

III.1. Sospensione di tutti i termini processuali.

Sospensione dall'8 marzo al 15 aprile 2020 di tutti i termini relativi al processo amministrativo, a garanzia dell'effettività del diritto di difesa e della effettività del contraddittorio.

Sono sospesi i termini per proporre ricorso introduttivo, ricorso per motivi aggiunti e le impugnazioni in generale (ricorso in appello al Cons. Stato, ricorso in Cassazione e ricorso per revocazione), **anche se recano istanze cautelari.**

La sospensione non si applica al procedimento cautelare pendente; ciò significa che, **non sono sospesi i termini per proporre appello contro le ordinanze cautelari.**

I termini processuali per il deposito dei documenti, delle memorie conclusionali e delle memorie di replica, possono considerarsi sospesi?

RISPOSTA AFFERMATIVA; in tal caso il giudice adotta ogni provvedimento per l'ulteriore e più sollecito svolgimento del processo, assegnando termini abbreviati della metà, limitatamente al rito ordinario, per il deposito dei documenti, delle memorie conclusionali e delle memorie di replica.

La legge non fa menzione dei termini per la proposizione del Ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica, che dunque non devono intendersi sospesi.

*

III.2. Rinvio udienze pubbliche e cautelari.

Rinvio *ex lege* delle udienze pubbliche e camerale fissate **nel periodo tra l'8 marzo ed il 15 aprile 2020** a garanzia della tutela della salute pubblica.

Previsione di una conversione *ex lege* del rito cautelare ordinario in quello *ex art 56 c.p.a.* e conseguente possibilità - **nel periodo dall'8**

marzo al 15 aprile 2020 - di decidere le domande cautelari, proposte e pendenti, a garanzia dei principi costituzionali di cui all'art 24 e 113 con decreto presidenziale monocratico (a garanzia della tempestività e dell'effettività della tutela giurisdizionale), con il rispetto dell'art. 55, comma 5, c.p.a. («*sulla domanda cautelare il collegio pronuncia nella prima camera di consiglio successiva al ventesimo giorno dal perfezionamento, anche per il destinatario, dell'ultima notificazione e, altresì, al decimo giorno dal deposito del ricorso*»), per assicurare il rispetto del principio del contraddittorio e del diritto di difesa).

Previsione della possibilità di decidere le controversie fissate per la trattazione in udienza camerale e in udienza pubblica **nel periodo tra il 6 ed il 15 aprile 2020** assicurando la continuità dell'esercizio della funzione giurisdizionale, eccezionalmente senza discussione orale, a tutela della salute pubblica, ma ammettendo il rinvio della trattazione su richiesta anche di una sola delle parti anche quanto alle domande cautelari, nel rispetto del principio dispositivo del processo e di quello del contraddittorio.

*

III.3. Disciplina derogatoria.

- Disciplina di un **rito speciale per il periodo dal 15 aprile al 30 giugno 2020** dichiaratamente derogatorio di quello ordinario, con il passaggio in decisione di tutte le controversie fissate per la trattazione, sia in camera di consiglio, che in udienza pubblica, senza discussione orale, sulla base degli scritti depositati, ivi compresa la possibilità di definizione del giudizio ai sensi dell'art. 60 c.p.a., omesso ogni avviso, a garanzia del principio della continuità ed effettività dell'esercizio della funzione giurisdizionale, ferma restando la facoltà delle parti di presentare brevi note fino a due giorni prima della data fissata per la trattazione ovvero, in alternativa alla presentazione di brevi note, di chiedere la rimessione in termini (che deve essere sempre disposta dal giudice) in relazione a quelli che, per effetto della sospensione (di cui al secondo periodo del comma 1 dell'art 84), non sia stato possibile

osservare, a garanzia del principio del contraddittorio e del diritto di difesa.

- Previsione, nell'ambito di tale disciplina derogatoria, che il giudice deliberi in camera di consiglio, se necessario avvalendosi di collegamenti da remoto, con la precisazione che il luogo di collegamento del magistrato e del personale addetto è considerato camera di consiglio a tutti gli effetti di legge.