

# IMPRESA IN UN GIORNO: I MARTEDI DEL SUAP

## *Regimi amministrativi: la comunicazione*

*Relatore: Stefano Bianchini*

24 settembre 2024

## Art. 1, comma 1, D.Lgs. 222/2016

«1. Il presente decreto, in attuazione della delega di cui all'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124 e anche sulla base dei principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, provvede alla precisa individuazione delle attività oggetto di **procedimento**, anche telematico, di **comunicazione** o **segnalazione certificata di inizio di attività** (di seguito «Scia») o di **silenzio assenso**, nonché quelle per le quali è necessario il **titolo espresso** e introduce le conseguenti disposizioni normative di coordinamento.»

Ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. 222/2016, nell'insieme dei «regimi amministrativi» rientrano – quindi - diversi istituti, tutti rilevanti per le attività e le funzioni SUAP:

- comunicazione;
- SCIA semplice (art. 19, L. 241/1990);
- SCIA unica (art. 19 *bis*, comma 2, L. 241/1990);
- SCIA condizionata (art. 19 *bis*, comma 3, L. 241/1990);
- silenzio assenso (art. 20, L. 241/1990);
- autorizzazione (espressa).

Più in particolare, vi sono diverse tipologie di «comunicazione»:

- **la comunicazione (di inizio, modificazione e cessazione di attività)**

di cui al D.Lgs. 222/2016 (o cd. «mera comunicazione»);

- la **comunicazione unica per la nascita dell'impresa** di cui all'art. 9, D.L. 7/2007, conv. in L. 40/2007 (**VS unica comunicazione** ex art. 2, comma 2, D.Lgs. 222/2016);

- la **comunicazione di avvio del procedimento** (artt. 7 – 8 della L. 241/1990; v. anche artt. 18 *bis* e 21 *octies*, comma 2, L. 241/1990);

- la **comunicazione di inizio lavori asseverata** – CILA (art. 6 *bis*, T.U. 380/2001).

## Art. 2, comma 2, D.Lgs. 222/2016

«2. Per lo svolgimento delle attività per le quali la tabella A indica la comunicazione, quest'ultima produce effetto con la presentazione all'amministrazione competente o allo Sportello unico. **Ove per l'avvio, lo svolgimento o la cessazione dell'attività siano richieste altre comunicazioni o attestazioni, l'interessato può presentare un'unica comunicazione** allo Sportello di cui all'articolo 19-*bis* della legge n. **241 del 1990**. Alla comunicazione sono allegate asseverazioni o certificazioni ove espressamente previste da disposizioni legislative o regolamentari.»

L'istituto della comunicazione deve essere considerato sotto un duplice punto di vista:

- 1) «lato utente»: si tratta di un istituto di semplificazione, anche in considerazione dell'onere dichiarativo e documentale meno gravoso;
- 2) «lato amministrazione»: rimane la necessità di verificare la documentazione presentata in sede di comunicazione? È possibile effettuare controlli *ex post*? È possibile chiedere la «conformazione» dell'attività? → quale disciplina giuridica si applica?...

..la comunicazione non ha una disciplina giuridica articolata e organica che ne delinea in modo preciso l'applicazione pratica; occorre, pertanto, ricorrere **alla tecnica legislativa dell'analogia e al ragionamento giuridico** al fine di operare in modo legittimo...

## Art. 12, comma 1, delle «Preleggi» al Codice civile

«1. Se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe (cd. analogia *legis*); se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato (cd. analogia *iuris*).»



- **analogia legis**: applicazione al caso non regolato di disposizioni riferite a materie analoghe e ritenute adattate a regolare quella fattispecie;
- **analogia iuris**: elaborazione di una regola estrapolandola dai principi generali dell'ordinamento legislativo.



**Tab. A)** allegata al D.Lgs. 222/2016 (cfr. anche art. 2, comma 2)

«Quando la tabella indica la Comunicazione, quest'ultima produce  
effetto con la presentazione allo Sportello unico di cui  
all'**articolo 19-bis della legge n. 241 del 1990** o all'amministrazione  
competente.

Qualora per l'avvio, lo svolgimento o la cessazione dell'attività siano  
richieste altre comunicazioni o attestazioni, l'interessato può  
presentare un'unica comunicazione allo Sportello unico. [→  
concentrazione dei regimi amministrativi]»

Art. 18 *bis*, comma 1, L. 241/1990

*Presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni*

«1. Dell'avvenuta presentazione di istanze, segnalazioni o **comunicazioni** è rilasciata **immediatamente**, anche in via telematica, **una ricevuta**, che attesta l'avvenuta presentazione dell'istanza, della segnalazione e della **comunicazione** (...) La data di protocollazione dell'istanza, segnalazione o comunicazione non può comunque essere diversa da quella di effettiva presentazione. Le istanze, segnalazioni o **comunicazioni** **producono effetti anche in caso di mancato rilascio della ricevuta**, ferma restando la responsabilità del soggetto competente.»

Occorre innanzi tutto verificare **la ricevibilità** della **comunicazione**, anche in analogia con quanto previsto dall'art. 5, comma 4, del d.P.R. 160/2010, secondo cui:

«Il SUAP, al momento della presentazione **della SCIA**, verifica, con modalità informatica, **la completezza formale** della segnalazione e dei relativi allegati.»

In un parere relativo all'avvio di un'attività di commercio all'ingrosso alimentare, il Ministero dello Sviluppo Economico ha precisato che «l'impianto previsto dal citato D.P.R. n. 160 [del 2010] consenta di ricondurre le comunicazioni [di cui al D.Lgs. 222/2016] **alle casistiche proprie del procedimento automatizzato di cui all'articolo 5 del decreto medesimo**» (parere n. 398620 del 26 settembre 2017).

Si ha **irricevibilità**, ad esempio, nei seguenti casi:

- presentazione di pratiche in formato cartaceo;
- presentazione di pratiche «fuori piattaforma»;
- manca la firma in dichiarazioni, elaborati, documenti;
- presentazione di una comunicazione quando dovrebbe essere utilizzato un diverso regime amministrativo.

## Art. 2, comma 2, d.P.R. 160/2010

«2. Le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni e le comunicazioni (...) ed i relativi elaborati tecnici e allegati sono presentati esclusivamente in modalità telematica, (...) al SUAP competente per il territorio in cui si svolge l'attività o è situato l'impianto.»

Art. 3 *bis*, comma 1, L. 241/1990

*Uso della telematica*

«1. Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici [prima del D.L. 76/2020: incentivano l'uso della telematica], nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati.»



«La **irricevibilità** di un'istanza presentata con modalità diverse da quelle prescritte è il naturale portato della previsione di esclusività della modalità telematica, sicché non può considerarsi decisiva l'obiezione formulata (...) dalla ricorrente che **né il d.P.R. n. 160/2010, né l'Allegato tecnico (...)** **contengano una specifica prescrizione sanzionatoria di irricevibilità** di un'eventuale domanda cartacea presentata con le modalità tradizionali» (CGARS, sent. 550/2017; così anche T.A.R. Puglia, sent. 1330/2015).





T.A.R. Lombardia, Sez. IV, sent. n. 16/2022

«Le imprese, quindi, devono conformarsi alle modalità di comunicazione telematica scelte dalle amministrazioni interessate e, nel caso di attivazione dei portali, non possono liberamente optare neanche per una trasmissione tramite PEC, in quanto essa non dà luogo ad una gestione telematica del procedimento.

Poiché nel caso di specie non è disputato tra le parti che gli adempimenti per il collegamento del SUAP **con il portale [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it)** e l'adozione di strumenti che consentono la verifica in modalità informatica della completezza formale della segnalazione o dell'istanza e dei relativi allegati risultano completati per il Comune (...), l'istanza di autorizzazione in deroga presentata via PEC e non tramite la piattaforma telematica deve ritenersi **inefficace e non idonea a far decorrere i termini di avvio del procedimento telematico** [ossia, l'istanza è **IRRICEVIBILE**]».

Art. 2, comma 1, L. 241/1990

«1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso. Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo.»

In tali casi, e più in particolare qualora la comunicazione sia manifestamente irricevibile/inammissibile (...), si applica l'istituto della **comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza** (cd. «preavviso di rigetto») *ex art. 10 bis, L. 241/1990?*

**NO, ragionando in analogia con la disciplina della SCIA...**

ART. 10 *bis*, COMMA 1, **PRIMA** DEL D.L. 76/20

Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione di cui al primo periodo **interrompe** i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere **dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo.**

ART. 10 *bis*, COMMA 1, **DOPO** IL D.L. 76/20

**Nei procedimenti ad istanza di parte** il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione di cui al primo periodo **sospende** i termini di conclusione dei procedimenti, che ricominciano a decorrere **dieci giorni dopo la presentazione delle osservazioni o, in mancanza delle stesse, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo.**



T.A.R. Veneto, Sez. II, sent. n. 1946/2024

«La natura giuridica della segnalazione certificata di inizio attività — che **non è una vera e propria istanza di parte per l'avvio di un procedimento amministrativo** poi conclusosi in forma tacita, bensì **una dichiarazione di volontà privata** di intraprendere una determinata attività ammessa direttamente dalla legge — **induce ad escludere** che l'autorità procedente debba comunicare al segnalante l'avvio del procedimento **o il preavviso di rigetto ex art. 10-bis della legge n. 241 del 1990 prima dell'esercizio dei relativi poteri di controllo e inibitori**; il denunciante la SCIA, infatti, è titolare di una posizione soggettiva originaria che rinvia il suo fondamento diretto ed immediato nella legge che non ha bisogno di alcun consenso della. p.a. e, pertanto, la segnalazione di inizio attività non instaura alcun procedimento autorizzatorio destinato a culminare in un atto finale di assenso, espresso o tacito, da parte dell'amministrazione; in assenza di procedimento, non c'è spazio per la comunicazione di avvio, per il preavviso di rigetto o per atti sospensivi da parte dell'Amministrazione»

## E' legittimo chiedere la «regolarizzazione» della comunicazione?

SI,

ai sensi dell'art. 6, comma 1,lett. b), L. 241/1990 – cd. «soccorso

**procedimentale»** (e in analogia con l'art. 5, comma 6, del d.P.R. 160/2010)

«Il responsabile del procedimento:

b) accerta d'ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali;»

## ...ma con dei limiti...

...è necessario operare un bilanciamento tra «soccorso procedimentale» e i principi di non aggravamento del procedimento (art. 1, comma 2, L. 241/1990), nonché di economicità, efficacia, efficienza e proporzionalità dell'azione amministrativa...ma anche...

...art. 1, comma 2 *bis*, L. 241/1990

«2 *bis*. I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai **principi della collaborazione e della buona fede**»:

→ dovere del privato di non fornire informazioni/dichiarazioni/comunicazioni errate, fuorvianti, incomplete o imprecise;

→ dovere di collaborazione da parte della P.A., che si traduce anche nel non «mantenere attiva» una pratica defatigante e dispendiosa sia per la p.a. stessa che per il privato.



Il potere istruttorio di richiedere integrazioni trova limite, inoltre, nell'acquisizione d'ufficio, da parte dell'amministrazione, della documentazione già in possesso della p.a. stessa



**art. 18, commi 2 e 3, L. 241/1990**

# E' possibile chiedere la «conformazione» dell'attività oggetto della comunicazione?

Art. 18 *bis*, comma 2, L. 241/1990

«Nel caso di istanza, segnalazione o **comunicazione** presentate ad un ufficio diverso da quello competente, i termini di cui agli articoli **19, comma 3**, e 20, comma 1, decorrono dal ricevimento dell'istanza, segnalazione o **della comunicazione** da parte dell'ufficio competente.»

Art. 19, comma 3, L. 241/1990

«L'amministrazione competente, in caso di **accertata carenza dei requisiti e dei presupposti** (...), nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione (...), adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. **Qualora sia possibile conformare** l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime. (...).»

I citati termini di 60 gg. sono **decadenziali** e il loro rispetto è presidiato dalla **sanzione della «inefficacia»** ex art. 2, comma 8 *bis*, L. 241/1990, ma....

...comma 4 dell'art. 19 della L. 241/1990:

«Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo (...) l'amministrazione competente **adotta comunque** i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 **in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-*nonies***».

Art. 2, comma 8 *bis*, L. 241/1990

«8 *bis*. Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-*bis*, comma 2, lettera c), 17-*bis*, commi 1 e 3, 20, comma 1, ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'articolo 14-*ter*, comma 7, **nonché i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-*bis***, primo periodo, adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti, sono **inefficaci**, fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-*nonies*, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni.»

Art. 21 *nonies*, comma 1, L. 241/1990

«1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-*octies*, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-*octies*, comma 2, può essere annullato d'ufficio, **sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole**, comunque non superiore a dodici mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20, **e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati**, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo.»

**In conclusione:** ai sensi del combinato disposto dell'art. 19, comma 4, e dell'art. 21 *nonies* L. 241/1990, l'Amministrazione esercita un'autotutela **doverosa, senza necessità di motivazioni ulteriori** (rispetto alla falsità o al mendacio), consistente nella **protrazione dei termini per esercitare poteri interdittivi e ripristinatori.**

Art. 9, comma 1, D.L. 7/2007 (conv. in L. 40/2007)

*Comunicazione unica per la nascita dell'impresa*

«1. Ai fini dell'avvio dell'attività d'impresa, l'interessato presenta all'ufficio del registro delle imprese, per via telematica o su supporto informatico, la comunicazione unica per gli adempimenti di cui al presente articolo.»

Art. 25, comma 3, D.Lgs. 59/2010

«3. Le domande [per l'accesso alle attività di servizi e per il loro esercizio], se contestuali alla comunicazione unica, (...) sono presentate al registro delle imprese (...), che le trasmette immediatamente allo sportello unico.»



Art. 38, comma 1, lett. *a-bis*), D.L. 112/2008 (conv. in L. 133/2008)

*Impresa in un giorno*

In sede di regolamento SUAP (d.P.R. 160/2010), è necessario che venga «assicurato, anche attraverso apposite misure telematiche, il collegamento tra le attività relative alla costituzione dell'impresa di cui alla comunicazione unica (...) e le attività relative alla attività produttiva (...);»

Art. 5, comma 2, d.P.R. 160/2010 (e art. 9)

«2. La SCIA, nei casi in cui sia contestuale alla comunicazione unica, è presentata presso il registro imprese, che la trasmette immediatamente al SUAP, il quale rilascia la ricevuta con modalità ed effetti equivalenti a quelli previsti per la ricevuta di cui al comma 4.»

**Progetto di legge della Regione Veneto n. 275/2024** recante «Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2024 in materia di agricoltura, promozione agroalimentare, politiche forestali, semplificazione per le imprese ed energia»

**[iter legislativo non ancora iniziato]**

**Art. 11, comma 1**

«1. Al fine di ridurre gli oneri amministrativi a carico delle imprese, la cessazione dell'attività e gli ulteriori adempimenti per i quali è prevista la comunicazione allo Sportello Unico per le Attività Produttive (...) nonché la comunicazione all'ufficio del registro delle imprese (...), sono effettuati in un'unica modalità tramite la presentazione all'ufficio del registro delle imprese della comunicazione unica prevista dall'articolo 9 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7 (...)»

**Progetto di legge regionale n. 275/2024** recante «Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2024 in materia di agricoltura, promozione agroalimentare, politiche forestali, semplificazione per le imprese ed energia»

**Art. 11, comma 2**

«2. Al fine di adempiere agli obblighi informativi verso le altre amministrazioni interessate, della presentazione della comunicazione unica di cui al comma 1 viene data notizia al SUAP attraverso l'attivazione di una modalità automatica di trasmissione conforme ai requisiti di cui all'articolo 4, comma 8, del d.p.r. n. 160 del 2010. »

## Relazione all'art. 11 del Progetto di legge regionale n. 275/2024

L'art. 11 intende «razionalizzare gli adempimenti connessi alla comunicazione di cessazione dell'attività, nonché di ulteriori adempimenti oggetto di obbligo di denuncia all'ufficio del registro delle imprese, in attuazione del **principio europeo del "once only"**, demandando alle amministrazioni coinvolte lo scambio automatico delle informazioni comunicate dalle imprese. La disposizione **prevede l'eliminazione del doppio adempimento** relativo alla comunicazione allo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) del Comune competente, nonché all'ufficio del registro delle imprese presso la camera di Commercio competente. **L'impresa assolverà all'obbligo di comunicazione al SUAP, previsto dalle diverse disposizioni normative di settore, con la sola comunicazione al predetto ufficio del registro delle imprese.**»

**Stefano Bianchini**

**[Stefano.Bianchini@regione.emilia-romagna.it](mailto:Stefano.Bianchini@regione.emilia-romagna.it)**

**[bncsfn@unife.it](mailto:bncsfn@unife.it)**