

Termine di adozione del provvedimento inibitorio a seguito della presentazione di SCIA commerciale in presenza di false dichiarazioni

di Chiara Chirico

Data di pubblicazione: 4-2-2026

*Ai sensi dell'art. 19 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, il controllo del contenuto della segnalazione e l'accertamento della eventuale «carenza dei requisiti e dei presupposti» deve essere effettuato dall'amministrazione nei sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione certificata di inizio attività; ciò anche quando l'amministrazione constati la «**presenza di attestazioni non veritiere**», che consente all'amministrazione di disporre «la sospensione dell'attività intrapresa» (art. 19, comma 3), ma **non autorizza la violazione del termine perentorio** entro il quale adottare gli eventuali **provvedimenti conformativi o inibitori**.*

***Una volta decorso il termine perentorio** di cui al primo periodo dell'art. 19, terzo comma, legge 7 agosto 1990, n. 241, l'esercizio dei poteri spettanti all'amministrazione in ordine agli effetti giuridici della segnalazione certificata è subordinato ai medesimi **presupposti dell'annullamento d'ufficio**, disciplinato dall'art. 21-nonies della medesima legge, ovvero nel rispetto del relativo termine e nella sussistenza di una ragione di illegittimità, dopo aver valutato gli interessi in conflitto e sussistendone le ragioni di interesse pubblico concreto.*

Guida alla lettura

La **sentenza n. 8680/2025** della quinta Sezione del Consiglio di Stato risulta di particolare interesse poiché, da un lato, ribadisce il prevalente orientamento rigoroso in merito alla **perentorietà del termine previsto per procedere a controlli con effetti conformativi o inibitori nell'ambito della SCIA**, da ritenersi operante **anche nell'ipotesi in cui la parte segnalante renda false dichiarazioni**; dall'altro, rafforza la tesi secondo la quale **gli effetti della SCIA si consolidano anche se questa sia, in sé, illegittima**.

Prima di esaminare le conclusioni cui addiviene il Collegio, è utile riepilogare i fatti di causa.

In particolare, nella vicenda in esame, la ricorrente ha presentato una segnalazione certificata di inizio attività commerciale, nello specifico di parrucchiera, il 1° luglio 2024, poi integrata il successivo 15 luglio 2024.

A seguito di sopralluogo presso i locali del 30 ottobre 2024, l'azienda sanitaria di competenza ha redatto una nota, datata 7 novembre 2024, secondo la quale i locali e le attrezzature non soddisfacevano i requisiti igienico sanitari minimi previsti dal vigente Regolamento per l'esercizio dell'attività segnalata.

Solo in data 7 febbraio 2025 è stato emesso il provvedimento con il quale sono state richieste le misure conformative con avvertimento della sospensione dell'attività in caso di omesso adeguamento entro i trenta giorni successivi alla notifica dell'atto.

La ricorrente ha quindi impugnato detto provvedimento dinanzi al TAR. Oltre a censure afferenti alla errata interpretazione e applicazione delle norme del Regolamento di cui trattavasi, è stata contestata la tardività del provvedimento inibitorio: l'Azienda sanitaria sarebbe rimasta a lungo inerte, determinando il consolidamento della SCIA e l'avviamento dell'attività di parrucchiere, e avrebbe effettuato il sopralluogo ed espresso il parere negativo rispetto alla SCIA commerciale presentata quando erano già decorsi i 60 giorni entro cui il Comune avrebbe potuto inibire l'attività segnalata ai sensi dell'art 19, terzo comma, della legge n. 241 del 1990.

Il TAR ha ritenuto infondate tutte le censure.

Quanto, in particolare, alla tardività del provvedimento inibitorio, ha rilevato che l'inidoneità dei locali (in specie mancava il collegamento tra il negozio di acconciatura e i locali accessori) sarebbe emersa solo a seguito del sopralluogo del 30 ottobre 2024, dal quale sarebbe peraltro risultato che l'elaborato grafico trasmesso dalla segnalante il 15 luglio 2024, ad integrazione della SCIA, era inesatto nella misura in cui, invece, rappresentava detto collegamento tra l'area di lavoro e quella dei locali accessori. Per tale ragione, la documentazione di accompagnamento alla SCIA era inidonea a determinarne il consolidamento degli effetti e a precludere, per il decorso del termine, l'esercizio dei poteri inibitori da parte dell'Amministrazione.

Secondo il Consiglio di Stato investito dell'appello, le conclusioni cui è giunto il primo giudice non sono condivisibili poiché non corrispondono alla disciplina dei poteri inibitori riservati all'amministrazione in tema di segnalazione certificata dell'attività.

Invero, ai sensi dell'**art. 19, comma 3, della Legge n. 241/1990**: *“L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel **termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione** di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa”*.

Se ne desume che **il controllo del contenuto della segnalazione e l'accertamento della eventuale carenza dei requisiti e dei presupposti deve essere effettuato dall'amministrazione nei sessanta giorni dal ricevimento della SCIA**; e ciò anche quando l'amministrazione constati la **«presenza di attestazioni non veritiere»**, presupposto che consente all'amministrazione di disporre **«la sospensione dell'attività intrapresa»** (art. 19, comma 3, quarto, quinto e sesto periodo), ma **non autorizza la violazione del termine perentorio** entro il quale adottare gli eventuali provvedimenti conformativi o inibitori.

Viene quindi **rigettata quella ricostruzione giurisprudenziale secondo la quale il presupposto di efficacia della segnalazione certificata sarebbe la completezza e la veridicità delle dichiarazioni contenute nell'autocertificazione**, con la conseguenza che, in

presenza di una dichiarazione inesatta o incompleta, sussisterebbe sempre il potere di inibire l'attività, non rilevando il termine previsto dal comma 3 dell'art. 19.

Ne consegue che, una volta decorso il predetto termine perentorio, l'esercizio dei poteri spettanti all'amministrazione in ordine agli effetti giuridici della segnalazione certificata è subordinato ai presupposti dell'annullamento d'ufficio disciplinato dall'art. 21nonies della legge n. 241 del 1990 (art. 19, comma 4).

Sicché, **anche dopo la scadenza del termine per l'esercizio dei poteri inibitori degli effetti della SCIA**, l'amministrazione competente conserva un **potere residuale di autotutela**, da intendere, peraltro, come potere **sui generis**, che si differenzia dalla consueta autotutela decisoria proprio perché **non implica un'attività di secondo grado insistente su un precedente provvedimento** amministrativo, dato che non ha per oggetto una precedente manifestazione di volontà dell'amministrazione, ma **incide sugli effetti prodotti ex lege dalla presentazione della SCIA ed eventualmente dal trascorrere di un determinato periodo di tempo. Con l'autotutela classica condivide soltanto i presupposti e il procedimento.**

Scaduto il termine per l'esercizio dei poteri inibitori, l'amministrazione può dunque vietare lo svolgimento dell'attività e ordinare l'eliminazione degli effetti già prodotti solo se ricorrono in concreto i presupposti per l'autotutela; e, quindi, non solo nel rispetto del termine previsto dall'art. 21nonies e nella sussistenza di una ragione di illegittimità del provvedimento di primo grado, ma anche dopo aver valutato gli interessi in conflitto e sussistendone le ragioni di interesse pubblico concreto (in termini si veda Cons. Stato, Sez. VII, 27 settembre 2023, n. 8553).

L'aver adottato il provvedimento inibitorio quando il termine perentorio era ormai decorso integra una ragione di illegittimità del provvedimento impugnato e comporta il suo annullamento.

Pubblicato il 7/11/2025

N. 08680/2025 REG.PROV.COLL.

N. 02692/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 2692 del 2025, proposto da Angela Damiani, rappresentata e difesa dagli avvocati Mariapaola Locco e Maria Beatrice Zammit, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

U.L.S.S. 3 Serenissima, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesca Busetto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Venezia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Gattamelata, Antonio Iannotta, Nicoletta Ongaro, Federico Trento e Silvia Privato, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Stefano Gattamelata in Roma, via di Monte Fiore n. 22;

nei confronti

Comando Polizia Municipale del Comune di Venezia, Claudia Marturano, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, Sezione Quarta, 27 marzo 2025, n. 410, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ulss 3 Serenissima e del Comune di Venezia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 ottobre 2025 il Cons. Giorgio Manca e uditi per le parti gli avvocati Mariapaola Locco, Maria Beatrice Zammit, Francesca Busetto e, in delega

dell'avvocato Gattamelata, l'avvocato Renzo Cuonzo.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Con l'appello in trattazione, Angela Damiani chiede la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto con la quale è stato respinto il suo ricorso per l'annullamento del provvedimento del 7 febbraio 2025, con cui il Comune di Venezia ha invitato a conformare alla normativa vigente l'attività di parrucchiera svolta dalla ricorrente, oggetto della segnalazione certificata di inizio attività commerciale presentata il 1° luglio 2024, integrata il successivo 15 luglio 2024, nel locale ubicato in Calle De Le Botteghe n. 3185 (Dorsoduro).

1.1. - L'atto impugnato risulta adottato sul presupposto di quanto accertato dall'azienda sanitaria (U.L.S.S. n. 3 Serenissima) a seguito del sopralluogo presso i locali in questione, di cui alla nota del 7 novembre 2024, secondo la quale: *«i locali e le attrezzature non soddisfano i requisiti igienico sanitari minimi previsti dal vigente Regolamento per l'esercizio dell'attività di acconciatore, barbiere, estetista, attività di tatuaggio e piercing del Comune di Venezia, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 84 del 11/11/2013, per i seguenti motivi:*

-non è presente il locale ripostiglio;

-non è presente il locale/spazio spogliatoio.

Si evidenzia che i locali indicati in planimetria come “ripostiglio/magazzino” e “spogliatoio” non risultano essere accessibili direttamente dalla zona di lavoro dell'attività».

1.2. - Il ricorso di primo grado è stato articolato in diversi profili:

l) con il primo motivo è stata censurata sia la genericità e la irrivalenza della comunicazione dell'Azienda sanitaria concernente le difformità dei locali e le integrazioni da apportare per rispettare la normativa igienico-sanitaria per lo svolgimento dell'attività, atteso che dalla *mail* pervenuta alla ricorrente il 15 luglio 2024 non si sarebbero potuti evincere i rilievi contestati; sia la tardività del provvedimento inibitorio: l'Azienda sanitaria sarebbe rimasta a lungo inerte, determinando il consolidamento della SCIA e l'avviamento dell'attività di parrucchiera, e avrebbe effettuato il sopralluogo solo il 30 ottobre 2024, rilasciando tardivamente anche il parere negativo riguardo alla SCIA commerciale presentata dalla Damiani (essendo stato rilasciato non solo dopo i 30 giorni assegnati dall'art. 4, comma 2, del “Regolamento per l'esercizio dell'attività di acconciatore, barbiere, estetista, attività di tatuaggio e piercing” del Comune di Venezia, ma anche decorsi i 60 giorni entro cui il Comune avrebbe potuto inibire l'attività segnalata ai sensi dell'art 19, terzo comma, della legge n. 241 del 1990), senza peraltro dare alcun rilievo alle precisazioni del tecnico della ricorrente riportate nel verbale di sopralluogo.

Sotto altro profilo, è stato contestato anche l'illegittimo rigetto dell'istanza di autotutela presentata dalla Damiani;

Il) con un secondo gruppo di censure, la ricorrente deduceva la violazione dell'art. 14 del citato Regolamento comunale, disposizione che testualmente, col termine "locale", si riferirebbe in via esclusiva al ripostiglio e con il termine "spazio" allo spogliatoio, prevedendo che tali locali siano previsti "in aggiunta" al locale di lavoro. Pertanto, dovrebbe concludersi che sia lo spogliatoio che il ripostiglio costituiscano, rispetto all'area di lavoro, elementi a sé stanti, che possono sussistere al di fuori dell'area predetta e che non debbano necessariamente, come preteso dall'U.L.S.S. e dal Comune, essere "accessibili direttamente" da essa, essendo sufficiente che i locali in questione esistano e che siano nella disponibilità dell'acconciatore.

2. - Il Tribunale amministrativo ha ritenuto infondate tutte le censure, osservando in particolare, con riferimento alla tardività del provvedimento inibitorio, che il servizio sanità pubblica dell'azienda sanitaria competente avrebbe tempestivamente (con *mail* del 15 luglio 2024) segnalato «*l'esistenza delle criticità summenzionate*»; e che comunque l'assenza del collegamento materiale tra il negozio di acconciatura e i locali accessori sarebbe emersa solo a seguito del sopralluogo del 30 ottobre 2024, dal quale sarebbe risultato altresì che «*l'elaborato grafico trasmesso il 15.7.2024 ad integrazione della segnalazione di inizio attività, nella misura in cui rappresenta un collegamento tra l'area di lavoro e quella dedicata al ripostiglio – magazzino e allo spogliatoio, [era] inesatto, e come tale [...] inidoneo a determinare il consolidamento degli effetti della s.c.i.a. [e] a precludere, per decorso del termine, l'esercizio dei poteri inibitori da parte dell'Amministrazione*». Conseguentemente non potrebbe sostenersi l'inosservanza del termine stabilito dall'art. 19, terzo comma, della legge n. 241 del 1990 per l'esercizio del potere inibitorio (richiamandosi sul punto una certa giurisprudenza secondo la quale il presupposto indefettibile perché la segnalazione certificata produca gli effetti previsti dalla norma sarebbe la completezza e la veridicità delle dichiarazioni contenute nell'autocertificazione, con la conseguenza che, in presenza di una dichiarazione inesatta o incompleta, sussisterebbe sempre il potere di inibire l'attività).

Quanto alla dedotta violazione della norma di cui all'art. 14 del Regolamento comunale, il primo giudice ha rilevato come da essa si evinca «*che il possesso dei requisiti igienico – sanitari deve essere verificato e soddisfatto in capo "ai locali in cui vengono avviate nuove attività di estetista, di acconciatore e di barbiere". Si tratta cioè di requisiti minimi (nel caso di specie) del locale di esercizio dell'attività di acconciatore, che oltre all'area di lavoro deve presentare altri spazi adeguati all'attesa della clientela, ai servizi igienici, al lavaggio e trattamento delle attrezzature in uso all'esercizio, ma anche allo spogliatoio degli operatori e a ripostiglio*»; l'azienda sanitaria avrebbe invece riscontrato che «*nel civico n. 3185 (foglio 14, particella 843, sub 8), cui unicamente si riferisce la s.c.i.a. commerciale, non vi erano lo spogliatoio degli operatori e il magazzino/ripostiglio, [concludendo] per l'assenza dei requisiti minimi di carattere igienico – sanitario imposti dal Regolamento*».

3. - La signora Angela Damiani, rimasta soccombente, ha proposto appello, sostanzialmente reiterando i motivi del ricorso di primo grado, in chiave critica della sentenza di cui chiede la riforma.

4. - Resistono in giudizio il Comune di Venezia e l'Azienda Unità Locale Socio Sanitaria n. 3 Serenissima (U.L.S.S. n. 3), le quali concludono per la reiezione del gravame e la conferma della sentenza.

5. - Passando al vaglio dei motivi di appello, con il primo l'appellante censura il capo della sentenza con il quale è stata ritenuta infondata la dedotta violazione dell'art. 14 del regolamento comunale per l'esercizio dell'attività di acconciatore. Secondo l'appellante, il primo giudice non avrebbe tenuto conto della previsione letterale della disposizione regolamentare, la quale non distinguerebbe tra locale o spazio (solo il ripostiglio verrebbe definito col termine "locale", mentre per lo spogliatoio si utilizzerebbero indifferentemente i due termini). Entrambi (ripostiglio e spogliatoio) potrebbero essere ambienti a sé stanti e non già spazi interni all'area di lavoro. Pertanto, contrariamente a quanto ritenuto dall'azienda sanitaria (*«i locali indicati in planimetria come 'magazzino' e 'spogliatoio' non risultano essere accessibili direttamente dalla zona di lavoro dell'attività»*) e condiviso dal primo giudice, nemmeno sarebbe necessario un collegamento tra tali locali e l'area di lavoro.

Ribadisce altresì, che la misura conformativa dell'attività (ossia la realizzazione del collegamento tra i locali dell'attività e i locali destinati a ripostiglio e spogliatoio, come richiesto nel provvedimento impugnato) difetterebbe di proporzionalità e ragionevolezza, perché la situazione dei locali non consentirebbe di procedere nel modo richiesto dall'amministrazione.

6. - Con il secondo motivo d'appello reitera anche il primo motivo del ricorso di primo grado, impugnando la sentenza sia nella parte in cui avrebbe erroneamente affermato che dalla prima *mail* (inviata il 15 luglio 2024 dall'azienda sanitaria al professionista incaricato dalla Damiani di allestire e presentare la pratica SCIA) si potessero evincere le singole difformità rilevate dalla U.L.S.S., sottolineando che anche dopo l'invio della planimetria integrativa l'azienda sanitaria non avrebbe richiesto di prevedere un collegamento diretto tra il locale destinato all'attività (area di lavoro) e gli altri locali destinati a magazzino e spogliatoio; sia nella parte in cui ha ritenuto insussistente la denunciata tardività nell'adozione del provvedimento inibitorio, in violazione dell'art. 19, terzo comma, della legge n. 241 del 1990; sia per aver respinto la censura di motivazione illegittima rivolta all'atto di diniego dell'autotutela.

7. - L'azienda sanitaria, sia nella memoria di costituzione che nella memoria di replica, insiste nella considerazione che i locali indicati nella SCIA presentata il 1° luglio 2024, di cui la stessa dichiarante ha attestato la rispondenza ai requisiti strutturali stabiliti dal Regolamento comunale per la disciplina delle attività di acconciatore e la conformità alle norme edilizie e urbanistiche, sarebbero solo quelli ubicati in Calle delle Botteghe, al civico 3185, non gli ulteriori locali con accesso separato dal civico 3289 del Calle Scaletter; e con riferimento ai primi mancherebbero sia il ripostiglio o magazzino sia lo spogliatoio (richiesti dall'art. 14 del citato Regolamento comunale). Inoltre, secondo la U.L.S.S., con la successiva integrazione documentale, con nuove planimetrie, l'appellante avrebbe falsamente attestato l'esistenza di un collegamento tra i locali e comunque non avrebbe attestato la sussistenza dei requisiti strutturali per i locali ubicati al civico 3289 del Calle Scaletter.

8. – Il secondo motivo è fondato e assorbente.

8.1. - La questione centrale, e dirimente, è rappresentata infatti dalla violazione del termine perentorio di sessanta giorni decorrenti dalla presentazione della segnalazione certificata, entro il quale l'amministrazione avrebbe dovuto adottare il provvedimento inibitorio ai sensi dell'art. 19, terzo comma, della legge n. 241 del 1990.

8.2. - In linea di fatto, non è dubbio che la SCIA sia stata presentata dalla signora Damiani il 1° luglio 2024. A seguito della comunicazione del 15 luglio 2024, con la quale la ULSS rilevava la mancanza dei locali ripostiglio e spogliatoio, la Damiani presentava documentazione integrativa con una nuova planimetria in cui venivano indicati i locali richiesti dall'azienda sanitaria. Dal 17 luglio 2024 (data di acquisizione della integrazione documentale) e fino al 7 febbraio 2025 nessun atto di sospensione o conformazione dell'attività è stato adottato dall'amministrazione comunale. Il 7 febbraio 2025 è stato emesso il provvedimento con il quale sono state richieste le misure conformative ed è stata prevista la sospensione dell'attività in caso di omesso adeguamento entro i trenta giorni successivi alla notifica dell'atto. A tale data, peraltro, il termine di cui all'art. 19, terzo comma, della legge n. 241 del 1990, era ampiamente decorso.

8.3. - Secondo il primo giudice, detto termine non può ritenersi violato considerato che «[s]olo a seguito del sopralluogo del 24.10.2024 è emerso che, come rappresentato nello stesso ricorso introduttivo, in realtà non vi è alcun collegamento materiale tra il negozio di acconciatura e i locali accessori, ai quali si accede unicamente dall'esterno, percorrendo la Calle Scaleter contigua alla Calle delle Botteghe ove si trova il negozio principale, ed accedendovi dal civico n. 3289. Conseguentemente non può sostenersi l'inosservanza, da parte dell'Amministrazione, del termine stabilito dall'art. 19, 3° comma, della L. n. 241/1990 per l'esercizio del potere inibitorio. Difatti, come costantemente ripetuto dalla giurisprudenza anche di questo Tribunale: "ai fini del decorso del termine di controllo 'ordinario' sulla SCIA /DIA di cui all'art. 19, comma 3, l. n. 241 del 1990, è necessario che sussistano nella loro interezza i presupposti di efficacia della SCIA/DIA, ossia che risulti debitamente comprovato, anche per mezzo di autocertificazioni, il possesso delle certificazioni e dei requisiti richiesti. Il presupposto indefettibile perché la DIA o SCIA possa essere produttiva di effetti è, infatti, la completezza e la veridicità delle dichiarazioni contenute nell'autocertificazione, con la conseguenza che, in presenza di una dichiarazione inesatta o incompleta all'Amministrazione, sussiste comunque il potere di inibire l'attività dichiarata" (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 8 maggio 2023, n. 2791. Si vedano altresì, tra le più recenti, le sentenze di questo Tribunale nn. 1086/2024 e 619/2024). Nel caso di specie l'elaborato grafico trasmesso il 15.7.2024 ad integrazione della segnalazione di inizio attività, nella misura in cui rappresenta un collegamento tra l'area di lavoro e quella dedicata al ripostiglio – magazzino e allo spogliatoio, appare inesatto, e come tale risulta inidoneo a determinare il consolidamento degli effetti della s.c.i.a. oltreché a precludere, per decorso del termine, l'esercizio dei poteri inibitori da parte dell'Amministrazione».

8.4. - Le conclusioni cui è giunto il primo giudice non corrispondono, tuttavia, né alle risultanze di causa né alla disciplina dei poteri inibitori riservati all'amministrazione in tema di segnalazione certificata dell'attività.

8.5. - In linea di fatto va precisato, come correttamente dedotto dall'appellante, che dalla

planimetria integrativa presentata dalla signora Damiani non risulta alcuna indicazione grafica rappresentativa di un collegamento tra i locali ovvero di un accesso diretto tra il locale destinato all'attività e i locali destinati a ripostiglio e spogliatoio. Pertanto, l'azienda sanitaria o l'amministrazione comunale, nella fase riservata al controllo della SCIA e all'accertamento della sussistenza dei requisiti richiesti per lo svolgimento dell'attività avrebbero dovuto rilevare la mancanza del requisito ritenuto necessario ai sensi dell'art. 14 del regolamento comunale e adottare tempestivamente (ossia entro i sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione certificata o dal ricevimento della integrazione documentale richiesta dall'amministrazione) i relativi provvedimenti conformativi, sospensivi o inibitori dell'attività. Come si evince chiaramente dall'art. 19, terzo comma (*«L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa»*), il controllo del contenuto della segnalazione e l'accertamento della eventuale *«carenza dei requisiti e dei presupposti»* deve essere effettuato dall'amministrazione nei sessanta giorni dal ricevimento della SCIA; e ciò anche quando l'amministrazione constati la *«presenza di attestazioni non veritiere»*, presupposto che consente all'amministrazione di disporre *«la sospensione dell'attività intrapresa»* (art. 19, terzo comma, quarto, quinto e sesto periodo), ma non autorizza la violazione del termine perentorio entro il quale adottare gli eventuali provvedimenti conformativi o inibitori.

8.6. - Da tali considerazioni discende quanto costantemente affermato dalla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato: una volta decorso il termine perentorio di cui al primo periodo dell'art. 19, terzo comma, l'esercizio dei poteri spettanti all'amministrazione in ordine agli effetti giuridici della segnalazione certificata è subordinato ai medesimi presupposti dell'annullamento d'ufficio disciplinato dall'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 (art. 19, comma 4: *«Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis, l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies»*): in tal senso cfr. Consiglio di Stato, Sezione quinta, 20 febbraio 2024, n. 1667.

Sicché, anche dopo la scadenza del termine per l'esercizio dei poteri inibitori degli effetti della SCIA, l'amministrazione competente conserva un potere residuale di autotutela, da intendere, peraltro, come potere *sui generis*, che si differenzia dalla consueta autotutela decisoria proprio perché non implica un'attività di secondo grado insistente su un precedente provvedimento amministrativo, dato che non ha per oggetto una precedente manifestazione di volontà dell'amministrazione, ma incide sugli effetti prodotti *ex lege* dalla presentazione della SCIA ed eventualmente dal trascorrere di un determinato periodo di tempo. Con l'autotutela classica condivide soltanto i presupposti e il procedimento.

Scaduto il termine per l'esercizio dei poteri inibitori, l'amministrazione può dunque vietare lo svolgimento dell'attività e ordinare l'eliminazione degli effetti già prodotti solo se ricorrono in concreto i presupposti per l'autotutela; e, quindi, non solo nel rispetto del termine previsto dall'art. 21-*nonies* e nella sussistenza di una ragione di illegittimità del provvedimento di primo grado, ma anche dopo aver valutato gli interessi in conflitto e sussistendone le ragioni di

interesse pubblico concreto (in termini si veda Consiglio di Stato, Sezione settima, 27 settembre 2023, n. 8553).

L'aver adottato il provvedimento inibitorio quando il termine perentorio era ormai decorso integra una ragione di illegittimità del provvedimento impugnato e comporta il suo annullamento.

9. - Per completezza vanno esaminate anche le restanti censure relative alla disciplina sostanziale applicabile al caso di specie.

9.1. - L'art. 14 del regolamento comunale per l'esercizio dell'attività di acconciatore prevede quanto segue:

«1. Dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, i locali in cui vengono avviate nuove attività di estetista, di acconciatore e di barbiere o trasferimenti di attività già esistenti, devono presentare i seguenti requisiti minimi igienico -sanitari:

a) un numero di locali adeguato ai volumi di attività e di superficie conforme a quanto stabilito dai regolamenti edilizi comunali; ciascun locale di lavoro non deve comunque avere una superficie inferiore a 9 metri quadrati. La superficie complessiva dell'area di lavoro, in rapporto al numero di addetti, non potrà essere inferiore a 9 metri quadrati per il primo posto di lavoro e ad ulteriore 5 metri quadrati per ogni successivo;

b) in aggiunta all'area di lavoro di cui alla lettera a) devono essere previsti:

- un locale o spazio destinato all'attesa della clientela, aerato ed illuminato naturalmente o, qualora non sia tecnicamente possibile, provvisto di aerazione e illuminazione artificiale;

- un bagno aerato naturalmente o artificialmente, con pareti lavabili fino a metri 2, dotato di locale antibagno, con porta a chiusura automatica, priva di maniglia interna e con apertura verso l'esterno, attrezzato esclusivamente con lavabo, rubinetteria a comando non manuale, sapone liquido ed asciugamani a perdere;

- un locale o spazio (non identificabile con l'antibagno o il servizio igienico) adibito ad uso spogliatoio, attrezzato con armadietti a doppio scomparto, in numero equivalente al numero degli operatori;

- un locale adibito a ripostiglio per il deposito di materiali in uso nell'esercizio, compresi i prodotti e le attrezzature per la pulizia nonché i contenitori per i rifiuti e per la biancheria sporca. Nel ripostiglio possono essere poste le macchine per il lavaggio e l'asciugatura della biancheria nonché un lavello dotato di acqua calda e fredda per il lavaggio degli stracci;

- un locale o spazio (non identificabile con l'antibagno o il servizio igienico) dedicato in modo esclusivo al lavaggio e al trattamento delle attrezzature e degli utensili utilizzati nell'attività, attrezzato con acqua calda e fredda, piano di lavoro, armadietti o ripiani per il deposito del materiale pulito;

c) i locali e/o spazi di cui alle lettere a) e b) devono:

- avere un'altezza non inferiore a 2,70 metri, salvo diverse altezze previste dalle norme regolamentari locali».

9.2. – Il citato art. 14 non stabilisce espressamente, quale requisito strutturale, che dall'area di lavoro si possa accedere direttamente agli altri spazi o locali (spazio per la clientela in attesa, bagno, antibagno, ripostiglio e spogliatoio). Tuttavia, tale necessità discende da una interpretazione teleologica o funzionale della disposizione regolamentare, ossia in ragione dell'uso cui sono destinati gli spazi e locali, e secondo un criterio di ragionevolezza (la cui applicazione appare sufficiente a escludere le conseguenze paventate dal Comune, che giustamente paventa che tale interpretazione possa consentire che i diversi spazi e locali, previsti in aggiunta all'area di lavoro, possano essere ubicati in luoghi anche molto distanti da questa).

In tale prospettiva, mentre è necessario che lo spazio per la clientela in attesa, per il bagno e per l'antibagno, vale a dire per quei locali utilizzati anche dalla clientela, siano direttamente accessibili dall'area di lavoro, tale esigenza non sussiste per altri locali (e in specie per il ripostiglio e lo spogliatoio, il cui uso dovrebbe essere riservato esclusivamente al personale). Questi ultimi, pertanto, secondo un criterio di ragionevolezza e proporzionalità nell'applicazione della norma regolamentare e in assenza di indicazioni vincolanti, è sufficiente che siano facilmente accessibili dall'area di lavoro, anche se non direttamente; e quindi è anche sufficiente che siano ubicati nelle immediate adiacenze del locale in cui si svolge l'attività (spettando eventualmente all'amministrazione e all'autorità sanitaria valutare se l'ubicazione di tali locali, pur esterni all'area di lavoro, sia adeguata o no, in base alla concreta situazione di fatto).

10. - L'appello, pertanto, va accolto e, per l'effetto, va accolto il ricorso di primo grado, con il conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

11. – Come sottolineato, rimane salva la possibilità dell'amministrazione comunale di procedere alla verifica della sussistenza dei requisiti strutturali e igienico-sanitari dei locali, sulla base delle risultanze in fatto e delle norme vigenti alla data di comunicazione della SCIA (come integrata dalla segnalante), ed eventualmente dichiararne la inefficacia nel rispetto delle condizioni, presupposti e limiti previsti per l'annullamento d'ufficio dall'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, come prescritto dall'art. 19, quarto comma, della medesima legge.

12. – La disciplina delle spese giudiziali per il doppio grado di giudizio segue la regola della soccombenza, nei termini di cui al dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, accoglie il ricorso di primo grado e annulla il provvedimento con esso impugnato.

Condanna il Comune di Venezia e l'U.L.SS. 3 Serenissima al pagamento delle spese giudiziali in favore dell'appellante Damiani Angela, che liquida, per il doppio grado di giudizio, in euro 3.000,00 (tremila/00) a carico di ciascuna parte, oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolò Lotti, Presidente

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore