



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 723 del 2018, proposto da Confestetica, in persona del legale rappresentante *pro tempore* Angelica Pippo, che agisce anche quale persona fisica nella *qualitas* di estetista unitamente alla sig.ra Cristina Lucenti, rappresentati e difesi dall'avvocato Alessandra Giorgia Vittadini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Milano, al viale Majno 45, presso lo studio Luca Falciola;

***contro***

Regione Lombardia, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonella Forloni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Milano, alla piazza Città di Lombardia,1;

***nei confronti***

Tuina Zhao Snc di Li Jiangping & C non costituito in giudizio;

***per l'annullamento***

- della deliberazione n.X/7658 emessa dalla Giunta della Regione Lombardia in

data 08/01/2018 avente a oggetto: “*regolamento recante requisiti igienico-sanitari, di sicurezza e di decoro urbano per lo svolgimento dell'attività dei centri massaggi di esclusivo benessere*” in attuazione dell'art. 4-bis della legge regionale 27 febbraio 2012 n. 3;

- del regolamento n. 1, emanato dalla regione Lombardia e pubblicato sul bollettino ufficiale della Regione Lombardia in data 12/01/2018, avente a oggetto: “*Requisiti igienico sanitari, di sicurezza e di decoro urbano per lo svolgimento dell'attività dei centri di massaggi di esclusivo benessere*”;

e solo per quanto occorrer possa, per l'annullamento

- della deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. 23/2012, della deliberazione di Giunta n. X/6624 del 29/05/2017, della deliberazione della Giunta n. X/7337 del 13/11/2017;

- di tutti gli atti presupposti connessi e consequenziali, in particolare del parere della IV Commissione consiliare della Regione Lombardia in data 18/07/2017;

*previa e/o con contestuale dichiarazione di incostituzionalità'*

della Legge Regione Lombardia n. 2/2005, dell'art. 16, comma 1 della Legge Regione Lombardia n. 22/2017, che ha introdotto l'art. 4-bis della L.R. Lombardia n. 3/12, per quanto occorrer possa dell'art. 16 della L.R. Lombardia n. 14/2016.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Lombardia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 26 settembre 2018, Rocco Vampa e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. La Confederazione Nazionale delle imprese operanti nel settore dell'Estetica – Confestetica, e le sig.re Angelica Pippo e Cristina Lucenti, nella propria *qualitas* di

estetiste, impugnavano gli atti in epigrafe individuati e, segnatamente, la deliberazione n. X/7658 della Giunta della Regione Lombardia dell'8 gennaio 2018 nonché il regolamento -che con essa delibera era stato approvato e pubblicato sul bollettino ufficiale della Regione Lombardia in data 12 gennaio 2018- recante norme in tema di *“Requisiti igienico sanitari, di sicurezza e di decoro urbano per lo svolgimento dell'attività dei centri di massaggi di esclusivo benessere”*.

1.1. A motivi del gravame le ricorrenti essenzialmente deducevano:

1. Illegittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia n. 2/2005, dell'art. 16, comma 1 della legge regionale n. 22/2017, dell'art. 4-*bis* della l.r. 3/12, per quanto occorrer possa dell'art. 16 della l.r. n. 14/2016 per violazione dell'art. 117 della Costituzione italiana e per violazione della legge n. 1/1990- illegittimità delle deliberazioni della giunta della Regione Lombardia nn. 23/2012, X/6624 del 29/05/2017, X/7337 del 13/11/2017 – illegittimità della delibera di giunta n. X/7658 e del pedissequo regolamento n. 1, pubblicato sul bollettino ufficiale della Regione Lombardia in data 12/01/2018, avente a oggetto: *“Requisiti igienico sanitari, di sicurezza e di decoro urbano per lo svolgimento dell'attività dei centri di massaggio di esclusivo benessere”*. Irragionevolezza. – Contraddittorietà – Violazione del principio di uguaglianza – Discriminazione. Abuso e/o eccesso di potere. Travisamento. Errore di fatto e/o di diritto; l'impugnato regolamento, nel dettare le norme conformanti la attività dei *“centri massaggi di esclusivo benessere”* avrebbe attuato disposizioni normative regionali (in particolare, la l.r. 2/2005 in tema di discipline bionaturali e l'art. 4-*bis* l.r. 3/12) funzionali a conformare una *“professione”*, in violazione della ripartizione di competenze cristallizzata all'art. 117, comma 3, Cost., in forza della quale la individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici e l'istituzione di nuovi albi, è riservata allo Stato; di qui anche la violazione della legge 1/90 –con cui si sottopone a normativa riserva l'attività di estetista, in funzione della tutela dell'utente- e la correlata *“violazione del diritto alla salute (art. 32 Cost.)”* nonché *“della libertà di impresa di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.)”*; d'altra

parte, la Corte costituzionale ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale della l.r. 3/12 (per violazione dell'art. 117 Cost.) nella parte in cui definiva la professione di estetista *“per esclusione”*, *id est* escludendo dalla sua attività (peraltro normata dalla legge statale) le funzioni attribuite agli operatori bio-naturali iscritti al registro regionale di cui alla l.r. 2/05, di fatto ridisegnando *“(per sottrazione) la figura professionale dei primi (a tutto vantaggio delle competenze dei secondi) e, contestualmente, conferendo alla iscrizione nel predetto registro regionale un valore dirimente (quantomeno al fine di regolamentare i confini tra le due professioni)”* (Corte Cost. 98/13);

2. Illegittimità costituzionale delle norme regionali citate e degli atti impugnati - Violazione della Legge n.1/1990 - Abuso e/o eccesso di potere - Discriminazione fra la professione di estetista e quella esercitata nei centri di massaggio di esclusivo benessere; le prescrizioni recate dal regolamento impugnato, invero, sarebbero analoghe a quelle connotanti l'attività degli estetisti, ciò che lederebbe i diritti di questi ultimi e *“comporterà una gravissima lesione del diritto del consumatore che fattualmente non potrà percepire la differenza fra le due professioni”*; di più, il regolamento, nel consentire *“l'utilizzo di prodotti cosmetici nei centri per ‘massaggi di esclusivo benessere’”*, violerebbe la riserva di attività normativamente contemplata dalla l. n. 1/90 (cfr., l. 713/86 sui prodotti cosmetici), in forza della quale sarebbe attribuita ai soli estetisti l'utilizzo di prodotti cosmetici ed impianti elettromeccanici –trattandosi di prodotti aventi finalità estetica- e lo stesso art. 4-bis l.r. 3/12.

1.2. Si costituiva in vista della udienza di merito la Regione Lombardia che rimarcava la legittimità degli atti impugnati – e delle norme regionali interessate- atteso che *“né l'art. 4 bis legge regionale 3/2012, né il regolamento regionale 1/2018 hanno introdotto una illegittima restrizione dell'ambito delle attività riservate agli estetisti né hanno introdotto una nuova categoria professionale”*; le prescrizioni impugate, invero, sarebbero funzionali esclusivamente alla *“tutela*

*della sicurezza e della salute dei cittadini*”; sotto questo profilo sarebbe dubbia la esistenza stessa dell’interesse ad agire da parte delle ricorrenti, atteso che *“nel caso in cui il presente regolamento e l’art. 4 bis l.r. 3/2012 fossero espunti dall’ordinamento per illegittimità costituzionale, l’attività in questione, lungi dal rientrare nell’ambito dell’attività di estetista, rimarrebbe attività libera*”; anche la previsione del regolamento attinente all’utilizzo di prodotti cosmetici sarebbe legittima, in quanto volta a disciplinare l’utilizzo di tali prodotti *“nei limiti”* in cui ciò è consentito ai centri di benessere, senza implicare qualsivoglia autorizzazione a trattamenti estetici che, comportando il miglioramento dell’aspetto con eliminazione o attenuazione degli inestetismi, rimarrebbero in ogni caso riservati agli estetisti.

La causa è stata introitata per la decisione all’esito della discussione nella pubblica udienza del 26 settembre 2018.

## DIRITTO

2. Il ricorso collettivo è in parte inammissibile e in parte non fondato, nei sensi che appresso si puntualizzano.

2.1. Va, *in limine*, scrutinata la sussistenza della legittimazione ad agire in capo alle ricorrenti, principiando dalla associazione *“Confestetica- Confederazione Nazionale delle imprese operanti nel settore dell’Estetica e dell’immagine”*.

2.1.1. Trattasi di una *“libera associazione di categoria, senza scopo di lucro”* che, giusta le previsioni statutarie, ha quale scopo:

- la *“rappresentanza, la tutela e lo sviluppo di tutte le imprese operanti nel settore dell’estetica e dell’immagine (...) nei rapporti con le istituzioni pubbliche e private, la pubblica amministrazione, le organizzazioni politiche, economiche e sociali a livello nazionale, europeo, internazionale ed a tutti i livelli territoriali”*;
- *“allargare gli orizzonti didattici degli estetisti, insegnanti ed operatori nel settore (...) anche attraverso lo svolgimento di corsi di aggiornamento professionale e di lezioni nel settore specifico eventualmente istituendo e gestendo scuole di estetica”*.

2.1.2. L'associazione –cfr. le indicazioni rivenienti dall'omonimo portale *web*– tiene altresì “*l'Albo nazionale associazione estetisti iscritti a Confestetica*”, *id est* l'elenco *on line* degli estetisti iscritti all'associazione Confestetica, che rispettano le regole del codice deontologico dell'associazione; l'iscrizione all'albo è consentita solo “*agli estetisti riconosciuti dalla legge 4 gennaio 1990, n. 1 che disciplina l'attività di estetista*”, e consente “*all'estetista di crearsi la propria visibilità professionale su web*”, facilitando l'incontro tra “*la domanda e l'offerta degli estetisti che vogliono farsi conoscere in base alle proprie specializzazioni ed esperienze lavorative, esperienze culturali*”.

2.1.3. L'associazione allega inoltre di avere “*oltre 14.000 iscritti e numerosissimi associati in Lombardia*” e trattasi, in ogni caso, di dato (soprattutto quello che afferisce agli iscritti residenti in Lombardia) agevolmente verificabile consultando il portale *web* di essa associazione.

2.1.4. Orbene, in linea generale, la legittimazione ad agire:

- afferisce ad una posizione sostanziale, individuando un interesse sufficientemente differenziato e qualificato, di tensione verso un bene delle vita, abbia essa la consistenza di diritto soggettivo ovvero di interesse legittimo;
- presuppone la titolarità di tale qualificata posizione sostanziale.

La personalità dell'interesse azionato, indi, costituisce la regola generale, in ossequio al principio generale che vieta la sostituzione processuale “*fuori dei casi espressamente previsti dalla legge*” (art. 81 c.p.c.).

2.1.5. In questa ottica –in disparte le ben diverse questioni concernenti gli interessi diffusi ovvero le tassative forme di legittimazione popolare- personale può essere anche l'interesse, ontologicamente riferibile ad una determinata collettività di soggetti, riferibile alla associazione che quella collettività in certo modo “*rappresenta*” e “*tutela*”.

Di qui il riconoscimento della *legitimatio ad causam* in capo a soggetti collettivi che rappresentano interessi di “*categorie*” ben individuate (professionisti, imprenditori, anche per settori merceologici di attività).

L'interesse azionato dalla associazione in tali casi è:

- omogeneo, comechè riferibile indistintamente al “gruppo” di soggetti di cui l'associazione è ente rappresentativo;
- comune ai singoli componenti del gruppo, senza che possa in tal guisa configurarsi qualsivoglia forma, anche solo potenziale, di conflitto tra essi componenti;
- è “altro” rispetto a quello di cui è portatore il singolo appartenente alla “categoria” rappresentata, ad esso cumulandosi (solo da ultimo, TAR Lazio, II, 19 giugno 2018, n. 6853).

2.1.6. Naturalmente, una tale posizione sostanziale collettiva –differenziata rispetto a quella spettante ai singoli, sia *uti cives* che in quanto appartenenti ad un determinato gruppo o categoria- deve altresì essere “qualificata”, *id est* in certa misura “interessata” dalle norme di attribuzione del potere oggetto di censura.

Così che la potestà, regolamentare ovvero amministrativa, esercitata in attuazione di quelle norme, deve in certo modo:

- *afferire* alle finalità istituzionali dell'ente collettivo;
- *incidere* sul suddetto interesse omogeneo di “categoria”, comune indistintamente alla platea dei membri di essa categoria, sì da escludersi già *in nuce* ed *in abstracto* qualsivoglia conflitto di interesse “endogeno”.

E, invero, in ossequio ai principi foggianti dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (decisione n. 9 del 2 novembre 2015) la legittimazione ad agire delle associazioni rappresentative di interessi collettivi passa per il “guado necessitato” costituito:

- dalla attinenza della questione dibattuta al perimetro delle finalità statutarie dell'associazione; ciò che avviene allorquando la produzione degli effetti del provvedimento controverso “interessa” lo scopo istituzionale dell'ente collettivo, “*e non la mera sommatoria degli interessi imputabili ai singoli associati*” (cfr., altresì, CdS, IV, 16 novembre 2011, n.6050);

- dalla comunanza dell'interesse azionato (di cui si invoca tutela) a tutti gli associati, sì da escludere che *“vengano tutelate le posizioni soggettive solo di una parte degli stessi”* e, in definitiva, la configurabilità di *“conflitti interni all'associazione (anche con gli interessi di uno solo dei consociati), che implicherebbero automaticamente il difetto del carattere generale e rappresentativo della posizione azionata in giudizio (cfr. ex multis Cons. St., sez. III, 27 aprile 2015, n.2150)”* (CdS, a.p., 9/2015).

2.1.7. Orbene, nella fattispecie in esame:

- l'interesse collettivo di cui è portatrice Confestetica –siccome desumibile dalle finalità e dagli scopi statutariamente contemplati, nonché dalla attività in concreto espletata- è *ex se* riferibile alla categoria degli estetisti, composta dai soggetti professionalmente abilitati all'espletamento di una attività sottoposta a “riserva” normativa (l. 1/90);

- la potestà regolamentare – e le norme legislative regionali presupposte – oggetto di censura, nella misura in cui (per asserite ragioni di igiene e decoro urbano) disciplinano e conformano l'esercizio di una congerie di attività (finalizzate al recupero e al mantenimento dello stato di benessere della persona) aventi ontologicamente natura “simigliante” a quella espletata dagli estetisti – da quest'ultima distinguendosi per la *assenza della finalità “estetica” dei trattamenti, id est per la impossibilità di “modificare” l'aspetto fisico*, riducendo o attenuando gli inestetismi - afferisce (e/o incide) alle finalità statutarie della associazione ricorrente.

2.1.8. E invero, il perseguimento di tale interesse omogeneo, “di gruppo”, non può essere *“normativamente indifferente”* all'esercizio di poteri che - regolando attività *consimili*, definibili in certo modo “per sottrazione” rispetto a quella di estetista, e purtuttavia *liberamente espletabili* – è già *in abstracto* suscettibile di incidere sullo “status” di estetista, e sul regime di “riserva” che lo connota (l. 1/90).

2.2. Analogamente, e *a fortiori*, tale legittimazione deve riconoscersi in capo alla sig.ra Cristina Lucenti, nella qualità di estetista operante nel territorio lombardo.



2.3. Inammissibile, per contro, è il ricorso esperito dalla sig.ra Angelica Pippo “in proprio”, in quanto estetista residente al di fuori della regione Lombardia e in mancanza, peraltro, della allegazione di personali interessi lavorativi in essa regione.

2.4. Va, ora, scrutinata l'altra *condizione dell'azione* – la cui *ratio*, comune a quella delle legittimazione ad agire, è funzionale ad evitare il compimento di attività inutili e sprechi della risorsa giustizia, in ossequio ad un interesse di ordine pubblico processuale “metaindividuale” volto a garantire efficienza ed efficacia al processo in conformità degli artt. 111 Cost., 6 e 13 CEDU, 47 Carta UE- *costituita dall'interesse a ricorrere*, inteso come concreta possibilità di perseguire un bene della vita, anche di natura morale o residuale, attraverso il processo, in corrispondenza ad una lesione diretta ed attuale dell'interesse protetto, a norma dell'art. 100 c.p.c. (CdS, VI, 1156/16).

2.4.1. L' interesse ad agire, o *legitimatio ad processum*, costituisce un *quid pluris* rispetto alla legittimazione (*legitimatio ad causam*), in quanto postula:

- la lesione, concreta e attuale, di quell'interesse sostanziale, differenziato e qualificato, che *in abstracto* conferisce legittimazione ad agire:
- la effettiva *utilitas* ritraibile dalla invocata pronunzia; la tutela giurisdizionale deve costituire, dunque, il necessitato mezzo per la rimozione della lesione e il soddisfacimento dell'interesse (sostanziale), stante il generale divieto di azioni emulative ovvero di abuso del processo; di qui l'indissolubile legame tra l'interesse del domandante (art. 100 c.p.c.) e la concreta *utilitas* del “servizio giurisdizionale”, che al soddisfacimento di quell'interesse è teleologicamente preordinato. La pronunzia deve assicurare un vantaggio, di talchè “*l'interesse ad agire è dato dal rapporto tra la situazione antiggiuridica che viene denunziata e il provvedimento che si domanda per porvi rimedio mediante l'applicazione del diritto, e questo rapporto deve consistere nella utilità del provvedimento, come mezzo per acquisire all'interesse leso la protezione accordata dal diritto*” (Cass., III, 12241/98).

2.4.2. Indefettibili requisiti dell'interesse a ricorrere sono, indi:

- la personalità; la *utilitas* ritraibile afferisce direttamente alla sfera giuridica del ricorrente (e non di terzi);
- la attualità del *vulnus*, *id est* la – sussistenza di lesione concreta (es.: piena efficacia e idoneità lesiva dell'atto impugnato);
- la concretezza della lesione sofferta, intesa come sua effettività ed apprezzabilità.

2.4.3. Orbene, nel caso di specie oggetto di impugnazione è, sostanzialmente, il regolamento n. 1/18 della Regione Lombardia, adottato in attuazione dell'art. 4-*bis* l.r. 3/12, norma che le ricorrenti reputano costituzionalmente illegittima, oltre che non più in vigore (per effetto della l.r. 5/18).

Va, sul punto, rimarcata la piena vigenza dell'art. 4-*bis* della l.r. 3/12, introdotto dall'art. 16 della l.r. 14/2016, atteso che:

- tra le norme della l.r. 3/12 espressamente abrogate, non figura l'art. 4-*bis* (cfr., art. 2, comma 1, lett. b), n. 47, l.r. 5/18)
- è ben vero che lo stesso art. 2 l.r. 5/18 abroga l'art. 16 della l.r. 14/16 (che ha introdotto il citato art. 4-*bis*), ma ciò a soli fini di “razionalizzazione” e “cosmesi” dell'ordinamento normativo regionale, restando ferme le modifiche che quell'art. 16 aveva apportato alla l.r. 3/2012: è stata, in altre parole, espunta dall'ordinamento la fonte-atto (art. 16 l.r. 14/16) rimanendo fermo il contenuto precettivo da quella fonte innestato sul *corpus* della l.r. 3/2012 (art. 4-*bis*), non mai oggetto di abrogazione. E' questo il senso, invero, della clausola di salvezza contenuta all'art. 4 della l. 5/2018, in virtù della quale *‘Sono fatti salvi gli effetti prodotti o comunque derivanti dalle leggi e dalle disposizioni abrogate dalla presente legge, comprese le modifiche apportate ad altre leggi’*: l'art. 4-*bis*, integrando una modifica della l.r. 3/12 è, dunque, pienamente in vigore e costituisce la fonte del potere regolamentare quivi censurato.

2.4.4. In linea di principio, come è noto, in presenza di atti normativi, recante prescrizioni generali ed astratte, non è dato rinvenire una diretta ed immediata lesione della sfera giuridica degli interessati. La regola “astratta” è ontologicamente

inidonea ad integrare una lesione personale, attuale e concreta di un interesse: un effettivo *vulnus*, con il correlato potere di “reazione” in sede giurisdizionale, si determinerà solo con l’atto applicativo della previsione normativa. D’altra parte, come puntualmente chiarito, il differimento della tutela giurisdizionale al momento della emanazione del provvedimento di applicazione del regolamento sostanzia un principio di *favor* per il consociato, sollevandolo dall’onere di una immediata impugnazione, “*scongiurandosi così il rischio che il regolamento, ove non tempestivamente impugnato, finisca per diventare inoppugnabile e per consolidarsi, regolando definitivamente la situazione concreta, senza che vi sia più la possibilità per il giudice di risolvere il contrasto in favore della fonte sovraordinata*” (CdS, Comm. Speciale, 26 giugno 2013, n. 3014).

2.4.5. Diverso è il caso, tuttavia, in cui le prescrizioni regolamentari concretino una immediata lesione di interessi sostanziali (si pensi, ad esempio, ai regolamenti in materia tributaria suscettibili di incidere sui presupposti della obbligazione tributaria) ovvero conformanti (o in diversa misura incidenti su) interessi di “categoria”: in tali casi la lesione non è potenziale e futura, ma attuale e immediata, verificandosi come subitanea e diretta conseguenza dell’introduzione nell’ordinamento (nella fattispecie, regionale) di una prescrizione che, benchè in maniera generale e astratta, arreca un *vulnus* agli interessi indifferenziati, e quindi omogenei, della categoria.

2.4.6. Orbene è questa lesione - attuale e concreta all’interesse di gruppo degli estetisti (entificato in Confestetica) ovvero, e *a fortiori*, a quello della singola estetista che quivi pure ricorre – *a mancare nella fattispecie* (quanto meno in relazione al nucleo fondante delle doglianze relative alla illegittimità derivata del regolamento, in quanto attuativo di norme regionali asseritamente incostituzionali).

E, invero, l’art. 4-*bis* della l.r. 3/2012, recante la “*disciplina dei centri massaggi di esclusivo benessere*”:

- ribadisce *expressis verbis* che i trattamenti espletabili in tali centri “*non hanno*

*alcuna finalità estetica*” (in ossequio ai dettami della legge statale, n. 1/90, che tali trattamenti riserva esclusivamente agli estetisti abilitati);

- prescrive che detti centri possono iniziare la loro attività - “libera” in quanto non soggetta ad un regime “abilitativo” o di “vigilanza” - dietro presentazione di una semplice scia (contenente “*la dichiarazione relativa al rispetto delle norme igienico-sanitarie, edilizie e di tutela della salute sui luoghi di lavoro*”) attestando una adeguata conoscenza della lingua italiana da parte del titolare, ovvero di chi esplica l’attività;

- attribuisce, di poi, (comma 5) alla Giunta regionale la *potestas* regolamentare in ordine agli “*specifici requisiti igienico-sanitari e di sicurezza e di decoro urbano necessari per lo svolgimento dell’attività*”, fissando “*il termine entro cui le attività esistenti devono porsi in regola*”.

Il regolamento n. 1/2018, in attuazione della delega legislativa, provvede giustappunto a “normare” tali profili igienico-sanitari e di decoro urbano, in relazione ad una attività che –proprio in quanto non implicante trattamenti di natura estetica- non impinge nelle restrizioni e nelle limitazioni normative tipiche di un regime di “riserva” (connotante, per contro, l’attività di estetista).

2.4.7. Ne consegue, come rilevato anche dalla resistente Amministrazione e ad onta di quanto opinato da parte ricorrente anche nel corso della udienza pubblica di discussione, che non è dato rinvenire quale ragionevole *utilitas* sia idonea a ingenerare nella sfera giuridica delle ricorrenti la caducazione dell’impugnato regolamento (previa declaratoria di illegittimità costituzionale della norma regionale di “attribuzione”, per lesione delle prerogative statuali in tema di “professioni” *ex art. 117 Cost.*), posto che in tale ipotesi:

- la attività dei centri di esclusivo benessere, al pari di tutte le attività non altrimenti “normate”, rimarrebbe *liberamente e pienamente esercitabile*;

- l’interesse degli esercenti l’attività di estetista nella regione Lombardia, indi, permarrebbe in ogni caso “minacciato” (nella prospettiva di parte ricorrente) dalla “*indiscriminata concorrenza di operatori cosiddetti del benessere*”;

- di più, l'espletamento di tale attività "concorrenziale" avverrebbe in assenza delle stringenti regole igienico-sanitarie e di decoro urbano foggiate dalla Regione, *sollevando i relativi operatori da adempimenti ed oneri*; in certo modo, anzi, incentivando la proliferazione di detti centri, con inevitabile detrimento degli stessi interessi degli estetisti che in questa sede si vorrebbe tutelare.

2.4.8. Di qui la inammissibilità del mezzo e della correlata richiesta di rimessione alla Corte costituzionale.

Nei giudizi quale quello che ci occupa, invero, l'incidente di costituzionalità o di compatibilità con il diritto UE è ammissibile allorché le "norme sospette" rientrano necessariamente nello spettro deliberativo del Giudice, *id est* costituiscano precetti necessari per lo scrutinio di un motivo di gravame ritualmente mosso avverso l'atto amministrativo.

La questione di costituzionalità deve essere strumentale ad un motivo di gravame espressamente formulato avverso il provvedimento amministrativo: chè è giustappunto attraverso il motivo di gravame che nel giudizio impugnatorio si concreta la "domanda" *ex artt. 40 c.p.a. e 99 c.p.c.*, e si modellano i limiti del correlato *officium* del Giudicante *ex artt. 34 c.p.a. e 112 c.p.c.*...

La mancanza o, come nel caso di specie, la inammissibilità di uno specifico motivo di impugnazione –la valutazione della cui fondatezza dipenda dalla applicazione della norma sospetta di contrasto con la Costituzione- depriva il Giudice, *in parte qua*, di qualsivoglia *potestas iudicandi*.

3. Diverso discorso è a farsi per la censura, contenuta *sub* n. 2 del gravame, volta alla emersione di vizi propri del regolamento n. 1/2018 nella parte in cui, consentendo ai centri di benessere l'utilizzo di "cosmetici" e "impianti tecnologici", invaderebbe *ex se* (secondo la prospettazione di parte ricorrente) la "riserva di attività" in favore degli estetisti.

3.1. Interpretate in tal guisa, le disposizioni regolamentari potrebbero effettivamente essere lesive dell'interesse dell'associazione ricorrente e della sig.ra

Lucenti, *id est* degli estetisti che operano sul territorio lombardo: di qui la sussistenza dell'interesse alla proposizione della censura.

Il mezzo, pur ammissibile, è tuttavia non fondato.

3.2. L'art. 1 della legge 1/90 testualmente prevede che “*L'attività di estetista comprende tutte le prestazioni ed i trattamenti eseguiti sulla superficie del corpo umano il cui scopo esclusivo o prevalente sia quello di mantenerlo in perfette condizioni, di migliorarne e proteggerne l'aspetto estetico, modificandolo attraverso l'eliminazione o l'attenuazione degli inestetismi presenti. Tale attività può essere svolta con l'attuazione di tecniche manuali, con l'utilizzazione degli apparecchi elettromeccanici per uso estetico, di cui all'elenco allegato alla presente legge, e con l'applicazione dei prodotti cosmetici definiti tali dalla legge 11 ottobre 1986, n. 713. Sono escluse dall'attività di estetista le prestazioni dirette in linea specifica ed esclusiva a finalità di carattere terapeutico*”.

3.2.1. Ora, secondo la opinione che appare preferibile avuto riguardo al dato testuale della norma citata e alla *ratio* stessa della riserva di cui alla legge 1/90, l'attività di estetista si contraddistingue:

- *in positivo*, perché funzionalmente preordinata a modificare il corpo umano ed il suo aspetto, “*attraverso l'eliminazione o l'attenuazione degli inestetismi presenti*” (CdS, 3378/16);

- *in negativo*, per la sua irriducibilità a finalità esclusive di carattere terapeutico (impingendo, in caso, contrario nella riserva concernente le professioni sanitarie).

3.2.2. E', dunque, nella *modificazione* dell'aspetto, con *eliminazione* o *attenuazione* di inestetismi, che risiede l'*ubi consistam* dell'attività di estetista, a prescindere dai mezzi utilizzati: cosmetici e/o tecniche manuali, impianti elettromeccanici o altro.

L'utilizzo di tali mezzi è, dunque, *neutro* ai fini in esame: ciò che rileva è il *risultato* che, anche con tali mezzi, si ottiene (*modifica dell'aspetto*).

3.2.3. In questa ottica, dunque, le previsioni regolamentari oggetto di impugnazione non incidono sulla riserva di attività di cui alla legge 1/90, atteso che:

- la norma legislativa presupposta, delimita il perimetro della potestà regolamentare

attribuita alla Giunta, rimarcando che *“il centro massaggi di esclusivo benessere è un centro massaggi aperto al pubblico, dotato di postazione di massaggio, senza alcun macchinario estetico, i cui trattamenti non hanno alcuna finalità estetica”* (art. 4-bis, comma 1, l.r. 3/12);

- il richiamo effettuato all'utilizzo di *“prodotti cosmetici”*, ovvero di *“impianti tecnologici”* o di *“impianti”* (art. 1, comma 1, lett. g), c) e d) del reg. 1/18), lungi dal costituire una sorta di *implicita autorizzazione a sconfinare* nell'area delle funzioni spettanti agli estetisti, è effettuato al solo fine di rimarcare la necessità del rispetto –nell'utilizzo di tali prodotti e impianti- della normazione vigente e dei requisiti igienico sanitari.

3.3. D'altra parte, a mente del regolamento CE 1223/09 (la l. 713/86 citata all'art. 1 l. 1/90, è stata, abrogata dal d.lgs. 204/15 proprio in ragione della diretta applicabilità delle previsioni europee):

- per *“prodotto cosmetico”* deve intendersi *“qualsiasi sostanza o miscela destinata ad essere applicata sulle superfici esterne del corpo umano (epidermide, sistema pilifero e capelli, unghie, labbra, organi genitali esterni) oppure sui denti e sulle mucose della bocca allo scopo esclusivamente o prevalentemente di pulirli, profumarli, modificarne l'aspetto, proteggerli, mantenerli in buono stato o correggere gli odori corporei”* (art. 2, par. 1, lett. a));

- i prodotti cosmetici possono comprendere *“creme, emulsioni, lozioni, gel e oli per la pelle, maschere di bellezza, fondotinta (liquidi, paste, ciprie), cipria, talco per il dopobagno e per l'igiene corporale, saponi di bellezza, saponi deodoranti, profumi, acque da toeletta ed acqua di Colonia, preparazioni per bagni e docce (sali, schiume, oli, gel), prodotti per la depilazione, deodoranti e antitranspiranti, tinture per capelli, prodotti per l'ondulazione, la stiratura e il fissaggio, prodotti per la messa in piega, prodotti per pulire i capelli (lozioni, polveri, shampoo), prodotti per mantenere i capelli in forma (lozioni, creme, oli), prodotti per l'acconciatura dei capelli (lozioni, lacche, brillantine), prodotti per la rasatura (creme, schiume,*

lozioni), prodotti per il trucco e lo strucco, prodotti destinati ad essere applicati sulle labbra, prodotti per l'igiene dei denti e della bocca, prodotti per la cura delle unghie e lacche per le stesse, prodotti per l'igiene intima esterna, prodotti solari, prodotti autoabbronzanti, prodotti per schiarire la pelle e prodotti antirughè (considerando n. 7).

3.3.1. E' evidente che si tratta di prodotti utilizzabili da *chiunque*, e non certo riservati ad una categoria di professionisti, siccome è reso palese peraltro dalla stessa definizione di “*utilizzatore finale*” indifferentemente riferita dal regolamento CE 1223/09 al “*consumatore*” ovvero al “*professionista*” che “*utilizza il prodotto cosmetico*” (art. 2, par. 1, lett. f).

3.3.2. Analogamente, anche l'uso di (non meglio precisati) impianti tecnologici – non finalizzati alla modifica del corpo- non mai può impingere in riserve di attività (cfr., TAR Piemonte, 46/17, sulla utilizzabilità da parte di massaggiatori di apparecchiature elettromeccaniche quali, ad esempio, saune e bagni di vapore, già contemplate nell'all. A alla legge 1/90 e, di poi, richiamati nel regolamento attuativo dell'art. 10 della medesima legge).

4. Le peculiari connotazioni della controversia e la natura della decisione che la definisce inducono a disporre la integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso collettivo, come in epigrafe proposto:

- dichiara la inammissibilità per carenza di legittimazione della domanda azionata dalla sig.ra Pippo;
- dichiara in parte inammissibile per carenza di interesse ad agire, e per il resto lo respinge perché infondato, il gravame esperito da Confestetica e dalla sig.ra Lucenti.

Spese compensate.



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

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del giorno 26 settembre 2018, con l'intervento dei signori magistrati:

Angelo De Zotti, Presidente

Oscar Marongiu, Primo Referendario

Rocco Vampa, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Rocco Vampa**

**IL PRESIDENTE**

**Angelo De Zotti**

**IL SEGRETARIO**