

**REPUBBLICA ITALIANA**

In nome del Popolo Italiano Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto,  
Sezione terza, costituito dai magistrati:

Umberto Zuballi (Presidente)  
Italo Franco (Consigliere, relatore)  
Riccardo Savoia (Consigliere)

Ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso n. 1746/2000

proposto da

M. M., rappresentata e difesa dall'avv. Maria Dolores Bottari, con domicilio presso  
l'avv. Giorgio Pinello in Venezia, S. Polo, n. 3080/L, come da procura a.l. a margine del  
ricorso

*contro*

- il Comune di Treviso, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso  
dall'avv. Antonello Coniglione, e domiciliato presso l'ufficio legale del Comune di  
Venezia, S. Marco n. 4091, Venezia, come da delibera di autorizzazione a resistere  
della G.M. prot. n. 36278 reg. 396 del 7 giugno 2000, e prura a.l. a margine del  
controricorso;
- l'Azienda U.L.S.S. n. 9 di Treviso, in persona del legale rappresentante pro-tempore,  
non costituitasi in giudizio

**per l'annullamento**

- quanto al ricorso introduttivo:
  1. dell'ordinanza n. 23903/17 del 5 aprile 2000 e dell'ordinanza n. 25292 dell'11  
aprile 2000, modificativa della prima (atto non conosciuto);
  2. delle comunicazioni prot. n. 3498/SISP del 18 maggio 2000, n. 3519/SISP del  
19 maggio 2000 e n. 3626/SISP del 24 maggio 2000;
  3. di ogni altro atto presupposto, connesso o conseguente, in particolare le "linee-  
guida" (atto sconosciuto), elaborato da organi dell'A.S.L. 9 e, in parte qua, del  
regolamento per l'esercizio dell'attività di barbiere, parrucchiere per uomo e  
donna ed estetista, approvato con delibera consiliare n. 34 del 15 febbraio 1993;
- quanto ai motivi aggiunti:
  1. della delibera del consiglio comunale n. 834 del 21 luglio 2000, modificativa del  
menzionato regolamento comunale per l'esercizio di barbiere, ecc., in parte qua;
  2. della nota dell'A.S.L. 9 prot. 6729/SISP del 26 settembre 2000.  
Visti il ricorso, notificato l'1 giugno 2000, e depositato presso la Segreteria il  
9.6.2000, con i relativi allegati, e i motivi aggiunti, notificati il 25 ottobre 2000.

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Treviso, depositato il 19 giugno 2000;

Viste le memorie prodotte dalle parti costituite a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi alla pubblica udienza del 28 novembre 2001, relatore il Consigliere Italo Franco, gli avv. Bottari per la parte ricorrente e Coniglione per il Comune di Treviso, nessuno comparso per l' A.S.L. n. 9, non costituita.

Ritenuto in fatto e considerato e in diritto quanto segue

## **FATTO**

Dopo avere svolto per molti anni l'attività di parrucchiera, la sig.ra M., intendendo avviare l'attività di applicazione di unghie artificiali (onicotecnica) in Treviso, chiedeva l'iscrizione nell'albo delle imprese artigiane in quanto, consistendo la menzionata attività di operazioni artigianali, sufficiente l'iscrizione in detto albo, senza necessità di autorizzazione comunale (come avviene, ad es., in Lombardia). L'interessata aveva, comunque, interpellato il comune al riguardo, senza avere risposta, mentre la C.C.I.A.A. comunicava che la commissione provinciale per l'artigianato aveva espresso un parere favorevole (ma perplesso e oscillante) circa l'iscrivibilità all'albo, con nota del 22.12.99. Tuttavia, successivamente il Comune -cui la M. aveva indirizzato una denuncia di inizio attività- dapprima (con nota del 14 febbraio 2000) rispondeva aderendo al parere di detta commissione, e ribadendo la condizione della necessità di autorizzazione all'attività di parrucchiere, ma poi comunicava alla M. la necessità di autorizzazione all'esercizio di attività di applicazione di unghie artificiali senza utilizzazione di prodotti cosmetici (distinta da quella necessaria per l'attività di barbiere e parrucchiere) e, di seguito alla richiesta in tal senso dell'interessata (del 23 febbraio 2000), mutava avviso. Infatti, con ordinanza sindacale in data 5 aprile 2000, detto comune considerava l'attività "di ricostruzione e applicazione di unghie artificiali", insieme con altre quali l'abbronzatura mediante lampade a raggi U.V.A., ecc., rientrante in quelle disciplinate dalla L. 4 gennaio 1990 n. 1 (e L.R. 27 dicembre 1991, n. 29), subordinandone l'esercizio al conseguimento della prescritta autorizzazione comunale per l'attività di estetista, e dettando prescrizioni per la regolarizzazione delle attività già avviate in precedenza. A sua volta l'A.S.L. n. 9, con le note richiamate nell'epigrafe, anche in risposta al difensore civico regionale (cui si era rivolta l'interessata), affermava ripetutamente che, sulla base di quanto disposto nelle "linee-guida" elaborate dal servizio igiene e sanità, per l'esercizio dell'attività in questione occorrono due bagni, secondo quanto prescritto dall'art. 20 del regolamento comunale citato per l'attività di estetista (qualifica di cui si riafferma la necessità, ritenendosi l'onicotecnica alla stregua di trattamenti eseguiti sulla superficie del corpo umano allo scopo di mantenerlo in perfette condizioni, e di migliorarne e proteggerne l'aspetto estetico: cfr. nota del 19 maggio 2000).

Contro tali atti insorge l'interessata con il ricorso in epigrafe, deducendo con il primo motivo, con riferimento al provvedimento impugnato sub 1), eccesso di potere per contraddittorietà, perplessità e violazione dei principi di imparzialità e buona andamento della P.A., censurandosi l'atteggiamento "tentennante", in particolare del Comune, che non ha emesso nessun provvedimento preclusivo nel termine di legge, così ulteriormente confermando di ritenere non necessaria alcuna autorizzazione per l'esercizio dell'attività in discussione.

Con il secondo mezzo si deduce violazione dell'art. 51.3 lett. f) della L. n. 142/1990 e incompetenza, anche con riferimento al regolamento comunale citato, sul rilievo che

l'ordinanza impugnata è stata emessa dal Sindaco anziché dal dirigente di settore, sostenendosi che sono illegittimi l'ordinanza e il regolamento nella parte in cui conferisce al Sindaco il potere di autorizzazione e controllo sull'attività di barbiere, parrucchiere ed estetista.

Con il terzo motivo, con riferimento a tutti gli atti impugnati, si deduce eccesso di potere per carenza di motivazione ed erroneità dei presupposti; violazione dell'art. 41 Cost., sul rilievo che non viene motivata la sussunzione dell'onicotecnica nell'ambito dell'attività di estetista, laddove occorreva adeguata motivazione, tanto più in presenza della diversa opinione espressa in precedenza dalla stessa amministrazione, e al suo mutamento di avviso, e che in mancanza di una disciplina ad hoc, non può inibirsi l'attività in questione, pena l'ingiustificata restrizione della libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 41.

Con il quarto mezzo, in riferimento anche alle "linee-guida" menzionate, si deduce violazione dell'art. 42 Cost., nonché dell'art. 20 del regolamento comunale citato, sul rilievo che la disposizione regolamentare non richiede due bagni -come affermato nelle "linee-guida"- ma solo "adeguati servizi igienici con locale antibagno e lavello con acqua corrente".

Si costituiva il Comune, eccependo tanto l'assimilazione dell'attività di applicazione di unghie artificiali a quella di estetista, quanto, con riguardo al testé richiamato art. 20, che, se pure ivi non vengono esplicitamente richiesti due bagni, del tutto ragionevole appare la pretesa dell'A.S.L. di due bagni separati, in considerazione del tipo di attività. Successivamente lo stesso Comune, con delibera consiliare n. 84 del 21 luglio 2000, su conforme parere anche della commissione provinciale artigianato, modificava il regolamento per l'esercizio dell'attività di barbiere, parrucchiere ed estetista, aggiungendo l'art. 6-bis, con il quale si prevede l'assoggettamento anche dell'onicotecnica al regolamento medesimo, e apportando varie altre modifiche. Seguiva, poi, la nota dell'A.S.L. 9, Prot. n. 6729/SISP del 26 settembre 2000 con la quale, in risposta ad analoga richiesta dell'interessata, si comunicava che, stanti le modifiche apportate al regolamento comunale, per ottenere il certificato di idoneità igienico-sanitaria dei locali per l'esercizio di attività di estetista occorre il ricavo di un antibagno con lavandino, e l'installazione di porta di accesso all'antibagno, subordinando il rilascio del certificato alla comunicazione di esecuzione dei lavori. Seguiva, altresì, la comunicazione del dirigente comunale di settore, n. 54501 in data 24.8.2000, dal tenore negativo circa il rilascio dell'autorizzazione comunale, ed affatto equivoco circa gli effetti dell'ordinanza cautelare di accoglimento da parte di questa Sezione, con la quale si consentiva interinalmente lo svolgimento dell'attività, rebus sic stantibus.

Tali ulteriori atti vengono impugnati con motivi aggiunti notificati ai sensi della legge n. 205/2000.

In particolare, con il primo motivo si deduce violazione dell'art. 41 Cost. e dell'art. 1 della L. n. 1/1990; eccesso di potere per erroneità dei presupposti e contraddittorietà, ribadendosi che, in assenza di specifiche preclusioni normative, non può comprimersi la libertà di iniziativa economica, e soggiungendo che, per quanto sia molto ampia la definizione legislativa dell'attività di estetista, la stessa non si estende ad operazioni (quali l'applicazione di unghie artificiali, consistente nella mera giustapposizione della protesi alle unghie) che non sono invasive, ma rimangono esterne al corpo umano, senza arrecare nessun mutamento fisiologico, e che, comunque, la ricorrente ha seguito corsi di qualificazione al riguardo.

Con il secondo mezzo si deduce eccesso di potere per disparità di trattamento e per sviamento, sul rilievo che attività similari ma certamente implicanti modificazioni al

corpo umano (quale, ad es., il tatuaggio) sono del tutto libere, in quanto non soggette ad alcuna autorizzazione o limitazione.

Con il terzo motivo si lamenta violazione di legge ed eccesso di potere per carenza, insufficienza della motivazione e per contraddittorietà e illogicità, sul rilievo che, mentre finora, dopo l'emanazione della legge n. 1/1990, si era sempre ritenuto che per l'applicazione di unghie artificiali bastasse l'iscrizione all'albo artigiani, senza che sia intervenuto alcun mutamento legislativo ora le P.A. convenute hanno ritenuto di assimilare detta attività a quella di estetista, anche sul rilievo che vengono usate "attrezzature per manicure e pedicure", le quali per il regolamento comunale possono utilizzarsi, invece, anche da parte di barbieri e parrucchieri, mentre diverse sono le attività di solarium.

Con il quarto mezzo si deduce violazione degli art. 41 Cost. e 9 della L. n. 1/1990, ed eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà, sul rilievo che, se l'utilizzazione di attrezzi per manicure e pedicure (peraltro più incisiva) è consentita, dall'art. 9 della legge, a barbieri e parrucchieri, non si vede come possa negarsi a chi esercita l'onicotecnica.

Con il quinto mezzo si lamenta violazione di legge ed eccesso di potere per illogicità e per disparità di trattamento, sull'assunto che la deroga circa le distanze minime introdotta nel regolamento con la delibera consiliare impugnata per le attività già esistenti che hanno chiesto la regolarizzazione sembra "cucita" su misura per la ricorrente, che non l'ha chiesta, ma invece ha proposto il ricorso.

Con il sesto mezzo si lamenta violazione dell'art. 8 della L. n. 241/1990, per non avere la P.A. comunicato l'avvio del procedimento relativo all'adozione di specifiche norme disciplinanti l'attività ai tre unici titolari di attività di onicotecnica a Treviso.

Con il settimo motivo aggiunto si lamenta violazione degli art. 41 Cost., 1 della L. n. 1/90, 1 della L.R. n. 29/1991, della legge n. 713/1986; eccesso di potere per perplessità, sul rilievo che né è stata individuata la categoria di appartenenza nel disporre l'assoggettamento alle estetiste né l'uso dei prodotti cosmetici (che contrassegna queste ultime, ex art. 4 del regolamento) può impedirsi ad altri, introducendosi, così, una limitazione non prevista da nessuna norma.

Tra i documenti prodotti con i motivi aggiunti figura anche la sentenza del Tribunale di Venezia n. 309 del 16 agosto 2001, con la quale si annulla il diniego, della commissione regionale artigianato, di iscrizione della M. nell'albo delle imprese artigiane per l'attività di applicazione di unghie artificiali, e si ordina l'iscrizione nel medesimo albo.

Resiste il Comune con ampio controricorso relativo ai motivi aggiunti, difendendo il proprio operato, sostenendo di essere stato fuorviato dall'originario avviso espresso dalla commissione provinciale per l'artigianato, e invocando (fra gli altri) il parere della commissione regionale per l'artigianato, considerato vincolante e, infine, ribadendo che l'attività di onicotecnica rientra nel campo di applicazione della legge n. 1/1990.

Dopo che il patrocinio attoreo aveva ribadito con memoria conclusionale le ragioni svolte nelle impugnative su menzionate, ha replicato con estesa memoria la difesa del Comune, ribadendo diffusamente le argomentazioni già svolte a sostegno dell'operato dell'amministrazione comunale.

Non si è costituita l'A.S.L. n. 9.

All'udienza i difensori comparsi hanno confermato le rispettive domande ed eccezioni pretese, dopo di che la causa è stata spedita in decisione.

## **DIRITTO**

1. Con il ricorso introduttivo l'interessata impugnava, congiuntamente, atti dell'amministrazione comunale di Treviso e dell'A.S.L. n. 9 avente sede nella medesima città.

In particolare, oggetto dell'impugnazione erano l'ordinanza sindacale del 5 aprile 2000 con la quale, data come presupposta l'assimilazione all'attività di estetista, dell'attività di abbronzatura con raggi U.V.A. e di altre "prestazioni effettuate con apparecchi elettromeccanici per uso estetico, anche a gettone o noleggio" (in merito alle quali si era formata una cospicua giurisprudenza, anche di questo Tribunale amministrativo) come pure dell'attività di applicazione di unghie artificiali, si dettavano disposizioni per la regolarizzazione, richiedendosi il conseguimento della qualificazione professionale (i.e. di estetista) ed il "certificato igienico-sanitario dei locali e delle attrezzature, ai sensi della legge n. 1/1990". Venivano, del pari impugnate varie note dell'A.S.L., con le quali l'amministrazione sanitaria subordinava il rilascio del menzionato certificato di idoneità igienico-sanitario alla realizzazione di un secondo bagno, come prescritto nelle "linee-guida" appositamente elaborate dal servizio igiene e sanità pubblica della medesima A.S.L., secondo quanto richiesto -si dice- dall'art. 20 del regolamento comunale per barbieri, parrucchiere ed estetista.

Al riguardo, premesso soltanto un breve accenno alla disposizione per ultimo citata -la quale prescriveva che "i locali devono essere dotati di adeguati servizi igienici con locale antibagno e lavello con acqua corrente" e non, invece, di due bagni- si osserva che l'emissione dei provvedimenti impugnati con motivi aggiunti supera e assorbe la materia del contendere di cui al ricorso introduttivo, il tutto spostandosi sul contenzioso instaurato con i riferiti motivi aggiunti. (Se si trattasse di impugnative separate, si direbbe, in altre parole, che il primo ricorso sarebbe divenuto improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, mentre il secondo andrebbe deciso nel merito). Per effetto delle conclusioni testé raggiunte cadono, ovviamente, anche le eccezioni sollevate in rito, in relazione al ricorso introduttivo, dal patrocinio del Comune.

2. Con la delibera consiliare n. 84 del 21 luglio 2000, la P.A resistente ha apportato una serie di modifiche al regolamento comunale. La modifica principale consiste nell'introduzione nel regolamento che disciplina l'attività di barbieri, parrucchiere ed estetista, più volte menzionato, dell'art. 6-bis, con il quale si dispone in maniera più esplicita l'assimilazione a quella di estetista, insieme con quella di solarium o di abbronzatura con lampade UVA dell'attività di cui si discute (onicotecnica, o applicazione di unghie artificiali) esercitata in forma monospécialistica (vale a dire non congiuntamente con le attività tipiche dell'estetista). Tutto ciò, secondo quanto sembra desumersi dalla discussione che ha preceduto l'adozione della menzionata delibera, sul presupposto che l'attività in questione debba farsi rientrare fra quelle, di cui parla l'art. 1 della legge n. 1/90, consistente in "trattamenti eseguiti sulla superficie del corpo umano", modificandolo, a fini di miglioramento estetico, anche con l'ausilio di "apparecchi elettromeccanici per uso estetico", tra i quali rientrerebbero le attrezzature di manicure e pedicure, contemplati nell'elenco allegato alla legge.
3. Dal canto suo, l'A.S.L. n. 9, con la nota in data 26 settembre 2000, del pari impugnata con i motivi aggiunti, limitava (rispetto agli atti pregressi) le proprie prescrizioni al ricavo di un antibagno con lavandino e all'installazione di una porta di accesso all'antibagno medesimo, subordinando all'esecuzione dei relativi lavori il

rilascio del certificato di idoneità igienico-sanitaria. Della querele con l'amministrazione sanitaria, circoscritta nei limiti appena visti, si dirà più avanti.

Tornando alla questione principale, deve dirsi che non può condividersi il punto di vista del Comune, pervicacemente difeso dal relativo patrocinio.

In breve, il punto della questione sta tutto nello stabilire se le lavorazioni che effettua l'onicotecnico siano da considerarsi come invasivi -in quanto incidenti, in misura anche limitata, sulla fisiologia del corpo umano- ovvero siano da considerare alla stregua di attività artigianali, con la conseguenza (in questa seconda alternativa) che il relativo esercizio può effettuarsi dietro semplice iscrizione nell'albo delle imprese artigiane. Detto con altre parole, occorre verificare se occorra, per l'esercizio dell'onicotecnica, il possesso dei requisiti e la qualifica professionali dell'estetista. Per incidens, si ricorda che l'orientamento della giurisprudenza formatasi in tema di abbronzatura con lampade a raggi UVA (nel senso che l'esercizio della relativa attività debba ritenersi subordinata al possesso della qualificazione di estetista, ed assoggettata alla disciplina dettata per le estetiste) erano dettate da preoccupazioni connesse alla manipolazione della superficie del corpo umano, in qualche misura modificative della relativa fisiologia.

Infatti, posto che per l'art. 1 della L. 4 gennaio 1990 n. 1 "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", si può dire che il proprium dell'attività di estetista (e delle altre che ad essa sono da assimilare, per i relativi effetti), sembra risiedere (ai fini che ne occupa) non tanto e non solo nella finalità (eliminare gli inestetismi; mantenere il corpo in perfette condizioni), quanto nel fatto di modificare il corpo umano, sia pure in misura limitata, ma tale da postulare il possesso di una specifica professionalità, attestata da un titolo conseguito in apposito corso di formazione.

Ora, se ciò è vero, e se è vero (come pacificamente risulta dagli atti e dai rispettivi scritti difensivi) che l'attività di applicazione e/o ricostruzione di unghie artificiali consiste nella giustapposizione di una protesi preconfezionata alle unghie a fini meramente di abbellimento del dito, senza nessun trattamento che incida sulla pelle (come, ad es., avviene con il tatuaggio), e che questa è rimovibile in qualsiasi tempo, del pari senza effetti invasivi sulla superficie del corpo umano, sembra potersi concludere che si tratta di attività di tipo artigianale. Per l'esercizio della medesima, dunque, sarà necessaria l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane, ed eventualmente un'apposita qualificazione (che la ricorrente ha conseguito), ma non pure il possesso della qualificazione di estetista.

Quanto all'utilizzazione, per l'esercizio di tale attività, è vero che l'allegato alla legge n. 1/1990 ricomprende anche le "attrezzature per manicure e pedicure"; tuttavia, ciò non appare decisivo ai fini dell'equiparazione alle estetiste, per la semplice considerazione che anche ai barbieri e parrucchieri è consentito, proprio dal regolamento comunale ricordato (art. 4) l'uso di simili attrezzature, senza che barbieri e parrucchieri (per uomo e donna) siano per questo assimilati alle estetiste.

In conclusione, l'applicazione e ricostruzione di unghie artificiali, siccome attività non disciplinata appositamente -e dunque non sottoposta a limitazioni (come accade per quella di estetista) deve ritenersi attività libera, come tale non soggetta a particolari autorizzazioni, ma soltanto ad iscrizione nell'albo delle imprese artigiane (a fini eminentemente previdenziali), salvo l'osservanza dei requisiti igienico-sanitari.

Parenteticamente, si osserva che alle medesime conclusioni è pervenuto il Tribunale di Venezia con la sentenza citata, il quale -a parte il disinvolto annullamento del diniego di iscrizione, che era, invece, piuttosto da disapplicare- ha ordinato l'iscrizione in detto albo.

Per le considerazioni su esposte, si manifestano fondati, dei motivi aggiunti, il primo, il terzo, il quarto e il settimo, risultando illegittima in parte qua la delibera consiliare n. 84 del 21 luglio 2000 sotto i relativi profili sollevati con dette censure. Vanno, di conseguenza, annullati, con detta delibera, il regolamento comunale per l'esercizio dell'attività barbieri parrucchieri uomo -donna ed estetiste, limitatamente alle parole "ed onicotecniche di ricostruzione ed applicazione di unghie artificiali" che figurano nell'art. 6-bis introdotto con detta delibera consiliare. Quanto all'art. 32-bis (del pari introdotto nel regolamento con detta delibera), l'annullamento va inteso nel senso che lo stesso non si riferisce all'attività di onicotecnica.

4. Diverso discorso deve farsi in relazione al mutato avviso (rispetto a quanto preteso con gli atti impugnati con il ricorso introduttivo) dall'A.S.L. n. 9.

Ed invero, come si è già implicitamente rilevato, subordinare il rilascio del certificato di idoneità igienico-sanitaria alla realizzazione di un antibagno munito di lavandino e di apposita porta di accesso non appare irragionevole, siccome conforme a quanto prescritto non solo per gli esercizi di barbiere e parrucchiere per uomo e donna, ma, verosimilmente, alla generalità degli esercizi pubblici.

Conclusivamente il ricorso (rectius: i motivi aggiunti) va accolto, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione. Rimane assorbita ogni questione inerente agli atti impugnati con il ricorso introduttivo.

Le spese ed onorari di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione terza, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, respinta ogni contraria domanda ed eccezione, lo accoglie. Per l'effetto, secondo quanto specificato in motivazione, sono annullati in parte qua gli atti impugnati con i motivi aggiunti, assorbita ogni questione inerente agli atti impugnati con il ricorso introduttivo.

Condanna il Comune di Treviso al pagamento, a favore del ricorrente, delle spese ed onorari di giudizio, che liquida forfetariamente in Euro 4.000 (quattromila), oltre agli oneri di legge (IVA e C.A.P.).

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

Così deciso in Venezia, in camera di consiglio, addì 28 novembre 2001.

Il Presidente

L'Estensore

Il Segretario