

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE****SEZIONI UNITE CIVILI**

Composta dagli Ill.mi Sig.ri Magistrati

PASQUALE D'ASCOLA

Presidente Aggiunto

ANGELINA MARIA PERRINO

Presidente di Sezione

FRANCO DE STEFANO

Presidente di Sezione

GUIDO MERCOLINO

Presidente di Sezione

FRANCESCO TERRUSI

Rel. Presidente di Sezione

CATERINA MAROTTA

Consigliere

ENZO VINCENTI

Consigliere

MARCO ROSSETTI

Consigliere

ANTONIO SCARPA

Consigliere

Oggetto

Eccesso di potere
giurisdizionale –
estetisti e tatuatori

Ud. 27/05/2025 C.C.

Cron.

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. r.g. 21375/2024 proposto da:

PIPPO ANGELICA in proprio quale estetista professionista nonché nella qualità di
Presidente Nazionale di CONFESTETICA, rappresentata e difesa dall'avvocato

- ricorrente -**contro**

REGIONE LAZIO, in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliata in
ROMA, VIA MARCANTONIO COLONNA 27, presso gli uffici dell'Avvocatura Regionale,
rappresentata e difesa dall'avvocato GIULIANA MALARA;

- controricorrente -**contro**

AGO MATTO TATTOO STUDIO DI ROSSI BERNARDINO, ENTI FORMATIVI ASSOCIATI;

- intimati -

avverso la sentenza n. 1930/2024 del CONSIGLIO DI STATO, depositata il 28/02/2024.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 27/05/2025 dal
Presidente FRANCESCO TERRUSI;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale STEFANO VISONA', il quale
chiede che le Sezioni Unite concludano per l'inammissibilità del ricorso.

Fatti di causa

Confestetica, associazione maggiormente rappresentativa delle imprese estetiche italiane, e in proprio il suo presidente, hanno impugnato dinanzi al TAR del Lazio la delibera n. 270 del 2022 con la quale la Regione Lazio ha dettato le disposizioni attuative dell'art. 9, primo comma, della legge regionale n. 2 del 2021 recante "*Disposizioni relative alle attività di tatuaggio e piercing*". L'impugnazione è stata sorretta dal rilievo che l'attività di dermopigmentazione attiene esclusivamente all'estetica e deve distinguersi dal cd. tatuaggio artistico, dovendo considerarsi riservata a chi risulti possedere un titolo professionale protetto di estetista.

Il Tar ha respinto il ricorso affermando, tra l'altro, che la dermopigmentazione non è considerata attività di natura terapeutica ed è consentita a soggetti in possesso di idonea qualifica, con la conseguenza che anche operatori professionali diversi dagli estetisti, come i tatuatori, possono svolgerla se adeguatamente formati.

L'appello avverso la detta sentenza è stato respinto dal Consiglio di Stato, che ha rilevato che la Regione ben poteva disciplinare, nei termini in cui lo aveva fatto, l'attività di dermopigmentazione, in applicazione del principio di libera concorrenza e di libertà di iniziativa economica riconosciuti dall'art. 41 Cost. Ad avviso del Consiglio di Stato l'autonomia regionale nella disciplina della menzionata attività di dermopigmentazione comportava che si potesse prescindere dal considerare il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm) e la circolare del Ministero della salute del 15-5-2019; sicché l'esame della diversa disciplina dettata per l'esercizio dell'attività di



dermopigmentazione, se svolta dall'estetista e se svolta dal tatuatore, dovevano portare alla reiezione del profilo concernente il supposto aggravio procedimentale a carico degli estetisti, atteso che questi devono aver frequentato un corso per uso del dermografo e per l'apprendimento delle prescrizioni igienico-sanitarie previste dalle apposite circolari ministeriali.

In questa prospettiva il Consiglio di Stato ha osservato che la disciplina dell'attività di dermopigmentazione era stata demandata agli estetisti non dalla norma primaria, ma da un successivo decreto interministeriale adottato a seguito del parziale annullamento (in sede giurisdizionale amministrativa) di altro anteriore. Donde il dermografo era stato inserito come strumentazione degli estetisti solo in un secondo momento, in via regolamentare, in probabile ratifica di una prassi di fatto ormai consolidata. Con l'ulteriore conseguenza che l'attività di dermopigmentazione non poteva considerarsi di esclusiva competenza degli estetisti perché così deciso dal legislatore statale, potendo dunque essere legittimamente svolta anche dai tatuatori previo analogo corso di formazione.

La sentenza del Consiglio di Stato è stata impugnata dalla Confestetica e dal suo presidente, dinanzi alle Sezioni Unite, per eccesso di potere giurisdizionale, essendosi il Consiglio di Stato sostituito, a loro dire, al legislatore statale.

La Regione Lazio ha replicato con controricorso.

Le menzionate parti hanno depositato memorie.

Ragioni della decisione

I. - La questione oggetto di controversia dinanzi al giudice amministrativo era costituita dall'interrogativo se la Regione Lazio potesse permettere a una categoria diversa da quella degli estetisti (e segnatamente alla categoria dei tatuatori) di esercitare l'attività di dermopigmentazione previo il superamento soltanto di un corso di formazione, senza la relativa abilitazione e le autorizzazioni comunali.

A tale interrogativo il Consiglio di Stato, come prima di lui il TAR, ha fornito risposta affermativa.

II. - La tesi sostenuta nel ricorso per cassazione è che la Regione avrebbe adottato la disciplina intervenendo in settori riservati alla competenza dello



Stato, quali la tutela della salute pubblica e la regolamentazione delle professioni (art. 117, terzo comma, Cost.). La sentenza del Consiglio di Stato, confermando la legittimità della disciplina regionale, avrebbe così legittimato un'invasione normativa da parte della Regione, permettendo un'interferenza in una materia costituzionalmente riservata allo Stato. Da qui l'eccesso di potere giurisdizionale: (a) per invasione della sfera legislativa su una materia riservata alla potestà statale; (b) per creazione di principi normativi di fatto, avendo la sentenza attribuito alla mancanza di una legge statale per l'attività di tatuatore la rilevanza di autorizzazione implicita per le Regioni a colmare un presunto vuoto normativo in una materia di stretta competenza del legislatore nazionale; (c) per eccesso di potere giurisdizionale, avendo il Consiglio di Stato prodotto norme "di fatto", superando i confini della propria funzione interpretativa e invadendo la sfera legislativa.

III. – È doveroso premettere che la Corte costituzionale, pronunciando in relazione alla legge reg. Abruzzo n. 28 del 2021 nella parte in cui ha previsto alcune misure supplementari rispetto ai livelli essenziali di assistenza (LEA) a favore dei pazienti oncologici sottoposti a chemioterapia, "supportandone il miglioramento della qualità della vita, il ritorno al lavoro e alla socialità e sostenendo i disagi psicologici derivanti dalla malattia e dalle cure", e ha riconosciuto ai medesimi un contributo, sotto forma di rimborso parziale e una tantum, rispettivamente, "per l'acquisto di protesi tricotologiche" e "per l'esecuzione di dermopigmentazione o trucco permanente per la risoluzione di problematiche di natura estetica", ha affermato che "nessuna delle misure introdotte dalla legge reg. Abruzzo n. 28 del 2021 riguarda prestazioni a contenuto terapeutico necessarie al trattamento della malattia oncologica". Piuttosto, ha detto la Corte costituzionale, "proprio in considerazione degli effetti collaterali delle cure cui i pazienti sono stati sottoposti", dette misure "si collocano nell'area delle prestazioni di natura sociale, attivate per favorire la ripresa delle relazioni interpersonali dopo il periodo della malattia e per sostenere i disagi psicologici da questa derivanti".

La Corte Costituzionale ha ritenuto pertanto che nella disposizione regionale in quella sede impugnata - relativa, si ripete, a provvidenze in ambito di dermopigmentazione o trucco permanente per la risoluzione di problematiche di natura estetica - deve essere ravvisata "una finalità diversa da quella della



tutela della salute". E per tale ragione l'ambito di applicazione della stessa esula "da quello oggetto di garanzia dei livelli essenziali di assistenza" (e v. pure C. cost. n. 94 del 2019).

Al di là della specificità del caso, l'assunto appena evocato consente di negare il fondamento giuridico astratto dell'equazione in via generale sostenuta dalla ricorrente in questa sede, a proposito della presunta operatività di una riserva ex art. 117 Cost. nella materia involgente i trattamenti estetici di cui si discute siccome rientranti nel novero di quelli di natura sanitaria.

IV. – Ciò premesso a puro scopo di chiarificazione concettuale, è da dire che in ogni caso non può seguirsi la tesi della ricorrente a proposito dell'eccesso di potere giurisdizionale.

Il ricorso va dichiarato inammissibile, per l'essenziale ragione che l'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al legislatore si configura solo quando il giudice speciale applichi una norma da lui stesso creata e in tal modo eserciti un'attività di produzione normativa.

Non è configurabile invece quando egli si mantenga nei limiti dell'attività di interpretazione - sia pure estensiva - di norme di legge o regolamentari (cd. limiti interni).

Relativamente all'attività interpretativa – in vero – ogni errore del giudizio ermeneutico, anche se ritenuto grave dinanzi al senso della norma, non investe i limiti esterni del potere giurisdizionale ma soltanto la legittimità del suo esercizio (*ex aliis* Cass. Sez. U n. 3772-25, Cass. Sez. U n. 34499-24, Cass. Sez. U n. 18722-24, Cass. Sez. U n. 18235-23, Cass. Sez. U n. 36899-21).

V. - Nel caso concreto il Consiglio di Stato è pervenuto alla conclusione che l'attività di dermopigmentazione non è riservata dalla legge statale agli estetisti.

Tanto ha fatto sulla base di un'interpretazione letterale e sistematica della legge n. 1 del 1990 e delle norme a essa complementari.

Nel far questo si è mantenuto nei limiti interni della giurisdizione, svolgendo l'attività tipica di ogni giudice di ricavare dai testi la soluzione della questione giuridica posta dal ricorso.



VI. - Inoltre, in questa stessa prospettiva il Consiglio di Stato ha esaminato anche i profili di costituzionalità denunciati dai ricorrenti a proposito della legge regionale in esame, per l'ipotesi in cui detta legge fosse interpretata nel senso di consentire lo svolgimento dell'attività di dermopigmentazione anche ai tatuatori.

E ancora una volta lo ha fatto nei limiti consentiti al sindacato giurisdizionale – anche a voler prescindere da quanto precisato sopra circa il nesso tra l'attività sanitaria e quella di dermopigmentazione, tatuaggio e piercing.

Specificamente il Consiglio di Stato ha giudicato la questione manifestamente infondata sul rilievo che il legislatore regionale può disciplinare la materia in quanto non di competenza esclusiva di quello statale.

Anche in tal senso, quindi, ha confermato la legittimità della delibera n. 270 del 2022 impugnata dinanzi al TAR.

VII. - Il vigente sistema di sindacato incidentale di costituzionalità attribuisce a qualunque autorità giurisdizionale, innanzi a cui sia sollevata la relativa eccezione, il potere di respingerla per manifesta irrilevanza o infondatezza.

Come questa Corte ha già avuto modo di sottolineare, è inammissibile il ricorso per cassazione avverso una decisione del Consiglio di Stato con cui si censuri il concreto esercizio di un siffatto potere da parte del giudice amministrativo, non potendo, per definizione, integrare, quell'esercizio, un vizio di eccesso di potere giurisdizionale sindacabile alla stregua degli artt. 111, ottavo comma, Cost. e 362, primo comma, cod. proc. civ. (cfr. Cass. Sez. U n. 20168-18).

In definitiva, resta insindacabile in cassazione la valutazione di manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale fatta dal giudice amministrativo che si sia mantenuto nei limiti interni della sua giurisdizione (v. Cass. Sez. U n. 15049-24, Cass. Sez. U n. 30605-24).

VII. – Le spese seguono la soccombenza.

p.q.m.

La Corte, a sezioni unite, dichiara inammissibile il ricorso e condanna la ricorrente, in proprio e nella qualità indicata, al pagamento delle spese processuali, che liquida in 5.200,00 EUR, di cui 200,00 EUR per esborsi, oltre



accessori e rimborso forfetario di spese generali nella massima percentuale di legge.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello relativo al ricorso, se dovuto.

Deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili, il 27 maggio 2025.

Il Presidente
Pasquale D'Ascola

