



**News n. 93 del 10 ottobre 2024
a cura dell'Ufficio del massimario**

Il T.a.r. per la Calabria– sez. staccata di Reggio Calabria solleva questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), 41 e 3 della Costituzione, su una norma di legge calabrese che fa divieto, alle imprese funebri, di esercitare il servizio di ambulanza nonché ogni altro servizio parasanitario, socio-assistenziale o assimilabile,

T.a.r. per la Calabria, sez. staccata Reggio Calabria, ordinanza 30 luglio 2024, n. 503 – Pres. Criscenti, est. De Col.

Imprese funebri – Norme della Regione Calabria – Divieto di esercitare il servizio di ambulanza e ogni altro servizio parasanitario, socio-assistenziale o assimilabile – Dedotto contrasto con la competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza, con la libertà di iniziativa economica e con il principio di ragionevolezza – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità.

E' rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera a), della legge della Regione Calabria n. 38 del 2023 (che sostituisce il comma 4 dell'art. 7 della legge della Regione Calabria n. 48 del 2019), nella parte in cui prevede il divieto, per le imprese funebri, di esercitare il servizio di ambulanza, nonché ogni altro servizio parasanitario, socio-assistenziale o assimilabile, per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera e), 41 e 3 della Costituzione. (1)

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna, il T.a.r. per la Calabria, sez. staccata di Reggio Calabria, sottopone al giudizio della Corte costituzionale l'art. 5, comma 1, lettera a), della legge della Regione Calabria n. 38 del 2023 che – nel riscrivere il testo dell'art. 7, comma 4, della legge regionale n. 48 del 2019 (disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria) – non consente alle imprese funebri (per tali intendendosi i soggetti che, in forma imprenditoriale, e in possesso di determinati requisiti, erogano servizi funebri) di esercitare la parallela attività di servizio di ambulanza e/o ogni altro servizio parasanitario, socio-assistenziale o assimilabile.

Al contempo, giova sin d'ora sottolineare che la norma calabrese – sia pure nella parte che non forma oggetto della questione sollevata dal T.a.r. calabrese – ha prescritto il divieto inverso, precludendo espressamente la possibilità di esercitare le attività funebri ai soggetti che gestiscono servizio di ambulanza e/o ogni trasporto ad esso assimilabile, nonché ogni altro servizio parasanitario, socio-assistenziale o assimilabile.

II. – Nella controversia pendente dinnanzi al T.a.r., il Comune di Reggio Calabria ha negato all'impresa funebre ricorrente il rilascio dell'autorizzazione al servizio con conducente mediante ambulanza: ciò, per l'appunto, in stretta applicazione dell'art. 5, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 38 del 2023. Il Comune, inoltre, ha prescritto all'impresa di cessare il servizio di noleggio con conducente ad uso ambulanza (che essa, fino a quel momento, esercitava in forza di precedente titolo autorizzatorio) entro il 31 dicembre 2023, data individuata dalla medesima fonte regionale quale termine, per le amministrazioni, per adeguarsi alla nuova normativa.

Argomentata la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, dunque, il T.a.r. illustra la sua non manifesta infondatezza secondo il seguente percorso argomentativo:

- a) anzitutto, quanto al parametro competenziale dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., il Collegio rimettente sottolinea che la disposizione regionale censurata *“assume una valenza significativamente anticoncorrenziale a danno delle imprese funebri”*, invadendo irragionevolmente la *“materia (trasversale) della tutela della concorrenza, riservata, in via esclusiva, alla competenza legislativa statale”* (viene qui citato il disegno di legge Atto Senato n. 963, XVIII Legislatura, recante *“Disciplina delle attività funerarie”*); in particolare:
 - a1) la norma regionale di divieto restringe, per le sole imprese funebri, le potenzialità di accesso al mercato e alle conseguenti opportunità di profitto, *“riconfinandole”* nell'originario mercato di riferimento (servizi funebri);
 - a2) il servizio di noleggio di ambulanze con conducente *“esula prima facie dal trasporto ‘sanitario’ e si rivolge [...] a soggetti che non necessitano di cure mediche d'urgenza e che possono essere trasportati verso strutture sanitarie e luoghi di cura per visite specialistiche programmate o per essere dimesse dagli stessi ospedali (cd. trasporti sanitari secondari ‘programmabili’)”*;
 - a3) un divieto così stringente, tale da apparire *“irragionevole e sproporzionat[o]”* nel suo distorsivo effetto concorrenziale *“al rovescio”*, non è compatibile *“con i principi della competizione commerciale e imprenditoriale”* e comporta *“un'ingiustificata restrizione dell'accesso al mercato di riferimento, in violazione del principio di tutela della concorrenza i cui limiti dovrebbero essere definiti dalla esclusiva competenza legislativa statale”*;
 - a4) spetta allo Stato il potere di fissare *“standard”* di tutela della concorrenza uniforme su tutto il territorio nazionale, senza peraltro che ciò escluda la competenza regionale per la cura di interessi collegati a quelli della

concorrenza (viene citata, in tema di "ambiente", Corte cost., sentenza 26 luglio 2002, n. 407, in *Foro it.*, 2003, I, 688, con note di LOMBARDI, FERRARA, OLIVETTI RASON; in *Giur. it.*, 2003, 417, con nota di SARTORETTI; in *Le Regioni*, 2003, 312, con note di CECCHETTI, MANGIAMELI; in *Riv. giur. ambiente*, 2002, 937, con nota di MAROCCO; in *Giur. cost.*, 2002, 2940, con nota di MARINI, ed *ivi*, 2002, 3347, con nota di PAGANETTO; in *Nuove autonomie*, 2003, 413, con nota di BEVILACQUA);

- a5) nelle materie c.d. trasversali (beni culturali, ambiente, concorrenza), pur manifestandosi competenze regionali, lo Stato è comunque chiamato a far fronte "ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale"; un simile intreccio si verifica nella fattispecie oggetto di esame, regolata da fonti primarie e secondarie nazionali (r.d. n. 1265 del 1934 e d.P.R. n. 285 del 1990), ma in cui non sono estranee competenze regionali per la natura "sanitaria" (e per questo pertinente alla materia della salute) delle norme in materia;
- a6) del resto, quella funebre "è attività complessa che, oltre ad articolare il proprio intervento in ambito commerciale, si configura come attività di interesse generale attinente alla salute pubblica e alla pubblica sicurezza, con preminenti aspetti di natura igienico-sanitaria";
- a7) nell'escludere, comunque, "particolari rischi di 'commistione'" tra i servizi di ambulanza e sanitari (da un lato) e i servizi funebri (dall'altro lato) – in quanto i primi sono rivolti "in massima parte a soggetti in condizioni di vulnerabilità (anziani, infermi ecc...), non necessariamente di tipo cronico, ma temporaneo" – il Collegio rimettente ricorda che, alla luce della portata "trasversale" della materia della tutela della concorrenza, ben può accadere che una misura, pur rientrando nella competenza concorrente o residuale delle Regioni, abbia una "valenza pro-competitiva" (viene richiamata Corte cost., sentenza 14 dicembre 2007, n. 430, in *Foro it.*, 2008, I, 369, in *Sanità pubbl. e privata*, 2008, 2, 57, con nota di SCARALE, ed in *Giust. amm.*, 2007, 1309, con nota di CORREALE), con conseguente necessità "che gli effetti prodotti dalla disciplina regionale su quella statale si limitino a 'lambire' le prerogative di rango legislativo primario costituzionalmente attribuite allo Stato, a pena di non pregiudicare l'assetto di competenze stabilito dall'art. 117 Cost.";
- a8) in tal caso, a giudizio del T.a.r. rimettente, "la potestà legislativa regionale in materia di tutela della salute [dovrebbe] necessariamente soccombere al cospetto di quella statale e 'trasversale' in materia di tutela della concorrenza";
- a9) nel caso di specie, dunque, "tenuto conto dei possibili e concomitanti profili di interesse pubblico generale intrinseci al servizio di ambulanza svolto dalle imprese funebri", il Collegio rimettente ravvisa un ostacolo diretto e non marginale alla concorrenza, in quanto viene in rilievo una fattispecie che introduce "limiti o

barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale delle società di pompe funebri che solo il legislatore statale appare competente a prevedere";

b) il Collegio passa poi ad illustrare i dubbi *ex art. 41 Cost.*, sottolineando che il divieto di accesso al mercato, imposto dalla disposizione censurata nei confronti di una specifica categoria di operatori economici (le imprese funebri), *"non appare giustificato da motivi imperativi di interesse generale, minando in radice lo sviluppo del confronto concorrenziale in contrasto con la libertà garantita dal primo comma dell'art. 41 Cost."* (sono qui richiamate, della Corte costituzionale: sentenza 23 gennaio 2024, n. 8, in *Foro it.*, 2024, I, 660, ed in *Arch. giur. circ. ass. e resp.*, n. 2/2024, con nota di DE GIOIA, nonché oggetto della News US n. 15, del 6 febbraio 2024, cui si rimanda per ogni approfondimento; sentenza 8 luglio 2022, n. 171, in *Giur. cost.*, 2022, 1904, con nota di CAMPIGLI, nonché oggetto della News US n. 90, dell'8 settembre 2022, cui parimenti si rinvia; sentenza 10 maggio 2022, n. 117, in *Giur. cost.*, 2022, 1307, con nota di COSOULICH; sentenza 22 gennaio 2021, n. 7, in *Giur. cost.*, 2021, 74); in tale prospettiva:

b1) il divieto in esame, *"in aperto contrasto con gli artt. 4, 101 e 102 TFUE e con gli artt. 2 e 3 L. n. 287/90"*, finisce con l'agevolare *"la formazione di posizioni dominanti di operatori economici dediti esclusivamente al servizio di ambulanza di trasporto, inducendoli a praticare prezzi eccessivamente livellati verso l'alto a danno del consumatore"* (è richiamata la sentenza della Corte di giustizia UE, sez. V, 27 febbraio 2003, C-373/00, Pompes funèbres, in *Giur. it.*, 2003, 1687, con nota di CARANTA);

b2) secondo la giurisprudenza costituzionale *"è possibile una compressione della libertà d'iniziativa economica privata solo «allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda, oltre che alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, come sancito dall'art. 41, comma secondo, Cost., all'utilità sociale"* (sentenza 16 giugno 2022, n. 150, in *Società*, 2022, 1349, con nota di FICI; sentenza 11 luglio 2018, n. 151, in *Foro it.*, 2019, I, 396; sentenza 2 marzo 2018, n. 47, in *Foro it.*, 2018, I, 1091, in *Riv. dir. navigaz.*, 2018, 342, con nota di BENELLI, in *Dir. maritt.*, 2019, 311, con nota di RIGHETTI, ed in *Dir. trasporti*, 2020, 119, con nota di BALDONI; sentenza 24 gennaio 2017, n. 16, in *Ambiente*, 2017, 203, con nota di SPINA; sentenza 31 marzo 2015, n. 56, in *Foro it.*, 2015, I, 1903, ed in *Giur. cost.*, 2015, 488, con nota di CHIEPPA);

b3) nel caso di specie, precisa il Collegio, *"lo spettro di applicazione della norma regionale esula dai compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo a fini sociali sull'attività di servizio di NCC ad uso ambulanza che, nella fattispecie controversa, viene assolutamente vietato"*;

c) quanto, poi, alla violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza, secondo il T.a.r. rimettente vi sarebbe, anzitutto, un *"difetto di proporzionalità"*:

c1) come di recente affermato dalla Corte costituzionale, proprio in relazione al servizio di NCC, *"i divieti e gli obblighi posti in capo alle imprese autorizzate al servizio di NCC, per essere legittimi, devono essere [...] adeguati e proporzionati rispetto allo scopo da perseguire"* (sentenza 7 marzo 2024, n. 36, in *Foro it.*, 2024, I, 1339), sussistendo l'esigenza di una *"connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore [...] e il fine che questi intende perseguire"* (sentenza n. 8 del 2024, cit.);

c2) simile *"connessione"* non si rinviene nella disposizione censurata, che frappone *"una insormontabile barriera di accesso al mercato del servizio di ambulanza di trasporto con NCC in contrasto con la libertà garantita dal primo comma dell'art. 41 Cost"*, oltretutto in danno di *"quella fascia di popolazione anziana e fragile che non è in grado di utilizzare, anche per imprevedibili contingenze del caso, gli altri servizi di trasporto di linea e/o il servizio ambulanza di altri operatori, ma che ha bisogno di muoversi per esigenze di cura"*;

c3) l'intento del legislatore calabrese, verosimilmente volto *"a prevenire un rischio, quello della commistione con servizi sanitari e simili"*, pare(va) già adeguatamente garantito dalla previgente versione dell'art. 7, comma 4, della legge regionale n. 48 del 2019, che già statuiva analogo divieto, tuttavia temperato dalla possibilità, per l'operatore economico, di avvalersi della *"separazione societaria"*;

c4) emerge, infine, una disparità di trattamento tra le imprese che sono in possesso dei requisiti tecnici ed amministrativi richiesti dalla legge per esercitare il servizio di NCC ad uso ambulanza di tipo B *"e le stesse imprese funebri che ne vengono immotivatamente estromesse pur potendo disporre degli stessi requisiti"*, oltre alla conseguente *"differenziazione di disciplina da Regione a Regione che amplifica l'esigenza di un intervento del legislatore nazionale improntato a garantire una disciplina normativa uniforme"*.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

d) la Corte costituzionale, con sentenza 6 dicembre 2012, n. 274 (in *Foro it.*, 2013, I, 11), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Veneto n. 21 del 2011 – promossa in via principale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – nella parte in cui prevedono (per i Comuni ricompresi nei territori classificati montani o per le loro associazioni, con popolazione complessiva inferiore a cinquemila abitanti), la possibilità di derogare al regime di incompatibilità (stabilito dalla medesima

legislazione regionale) tra l'attività di onoranze funebri e l'attività di gestione dei servizi di obitorio. In tale occasione:

d1) il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri aveva fatto valere la conseguente "commistione" tra le due attività, che la deroga impugnata consente di esercitare allo stesso tempo, lamentando che ciò avrebbe comportato una lesione della concorrenza e un'invasione del corrispondente ambito materiale, rimesso alla competenza statale esclusiva (ciò, per il rischio che la presenza di una società di onoranze funebri all'interno di strutture ospedaliere possa determinare, a favore della stessa, una situazione di indebito vantaggio, consentendole un accesso privilegiato alla clientela costituita dai parenti dei defunti);

d2) la Corte, tuttavia, osservò che la disciplina censurata doveva ascriversi "*alla potestà legislativa della Regione in materia di tutela della salute e dei servizi pubblici locali*" e, solo "*in via marginale ed indiretta*", anche al tema della concorrenza, con ciò mantenendosi entro gli ambiti ammessi dalla giurisprudenza costituzionale (secondo quanto affermato dalla sentenza n. 430 del 2007, cit., menzionata anche dall'ordinanza in epigrafe);

d3) tale decisione, in ogni caso, si collocava nel particolare contesto normativo di riferimento (quello disciplinato dalla legge della Regione Veneto n. 21 del 2011), che consentiva la contestata deroga solo in favore di quelle imprese che si trovassero ad operare in particolari contesti demografici (i territori di piccoli Comuni montani) "*nei quali sostanzialmente può mancare un mercato di tali attività con potenziale compromissione del diritto alla salute e di un servizio sociale indefettibile*";

e) sul servizio di trasporto sanitario d'urgenza, cfr. la sentenza della Corte di giustizia UE, sezione V, 11 dicembre 2014, C-113/13, ASL n. 5 Spezzino (in *Foro it.*, 2015, IV, 145, con note di PALMIERI, ALBANESE, ed in *Dir. commercio internaz.*, 2015, 809, con nota di GRECO), che ha affermato, tra l'altro, quanto segue:

e1) gli art. 49 e 56 TFUE non ostano ad una normativa nazionale che prevede che la fornitura dei servizi di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza debba essere attribuita in via prioritaria e con affidamento diretto, in mancanza di qualsiasi pubblicità, alle associazioni di volontariato convenzionate, purché l'ambito normativo e convenzionale in cui si svolge l'attività delle associazioni in parola contribuisca effettivamente alla finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio su cui detta disciplina è basata;

e2) in considerazione del principio generale del diritto dell'Unione del divieto dell'abuso di diritto, l'applicazione della legislazione che riserva, in via prioritaria, le attività di trasporto sanitario per le strutture sanitarie pubbliche alle associazioni di volontariato non può estendersi fino a ricomprendere

pratiche abusive delle associazioni stesse o dei loro membri. Quindi, l'attività delle associazioni di volontariato può essere svolta da lavoratori unicamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento. Relativamente al rimborso dei costi occorre vegliare a che nessuno scopo di lucro, nemmeno indiretto, possa essere perseguito sotto la copertura di un'attività di volontariato, e altresì a che il volontario possa farsi rimborsare soltanto le spese effettivamente sostenute per l'attività fornita, nei limiti previamente stabiliti dalle associazioni stesse;

e3) lo Stato membro, nell'ambito della sua discrezionalità nel decidere il livello di tutela della sanità pubblica e nell'organizzare il proprio sistema di sicurezza sociale, può ritenere che il ricorso alle associazioni di volontariato corrisponda alla finalità sociale del servizio di trasporto sanitario d'urgenza e che sia idoneo a contribuire al controllo dei costi legati a tale servizio;

f) sui servizi cimiteriali e di cremazione, cfr. Cons. Stato, sez. IV, sentenza 15 novembre 2021, n. 7569, che, quanto al quadro normativo esistente nella Regione Piemonte, ha avuto occasione di affermare che *“l'individuazione dei requisiti per la realizzazione di crematori trova fondamento nella normativa presupposta alla pianificazione regionale [...], secondo cui a tali fini risulta necessario tenere conto della popolazione residente, dell'indice di mortalità e dei dati statistici sulla scelta crematoria da parte dei cittadini. Invero, la previsione di rigidi criteri, sin dalla originaria normativa statale (art. 6, l. n. 130 del 2001, recante 'Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri'), impedisce l'adesione a forme di interpretazione estensiva o analogica, volte ad affermare la derogabilità del requisito del bacino di utenza”*;

g) in particolare, quanto al servizio di cremazione e ai limiti entro i quali detta attività può essere assoggettata dal Comune territorialmente competente, ai fini di ridurre l'impatto ambientale delle emissioni inquinanti, cfr. di recente Cons. Stato, sez. IV, sentenza 3 gennaio 2022, n. 14 (in *Appalti & Contratti*, 2022, 1-2, 72), secondo cui le misure imposte dal Sindaco, volte a *“limitare l'impianto al volume di attività indicato dallo stesso gestore e imporre un monitoraggio”*, devono considerarsi *“misure assolutamente non sproporzionate, dato che non sacrificano l'attività del privato e intendono soltanto dare all'autorità lo strumento per conoscere se essa produca o no effetti pericolosi, il che è il minimo necessario per qualsiasi ulteriore misura”*;

h) con specifico riguardo all'attività di conservazione di urne cinerarie, la Corte di giustizia UE, con la sentenza della sez. III 14 novembre 2018, C-342/17, Memoria s.r.l. (in *Foro it.*, 2019, IV, 11, nonché oggetto della News US del 21 novembre 2018, cui si rimanda per ogni opportuno approfondimento), ha affermato che l'articolo 49 TFUE osta ad una normativa nazionale che vieta, anche contro l'espressa volontà del defunto, all'affidatario di un'urna cineraria di demandarne a terzi la conservazione, che lo obbliga a conservarla presso la propria abitazione, salvo affidarla ad un cimitero comunale e, inoltre, che proibisce ogni attività esercitata

con finalità lucrative avente ad oggetto, anche non esclusivo, la conservazione di urne cinerarie a qualsiasi titolo e per qualsiasi durata temporale; il divieto in esame – ha aggiunto la Corte – comporta una restrizione della libertà di stabilimento che non risulta giustificata, secondo le indicazioni ricavabili dalla fattispecie oggetto di giudizio, da alcuna ragione imperativa di interesse generale;

i) con riguardo al regime autorizzatorio per il servizio di noleggio con conducente (c.d. NCC) la Corte costituzionale, con la recente sentenza 19 luglio 2024, n. 137 (in *Guida al dir.*, 2024, 30), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, comma 6, del decreto-legge n. 135 del 2018, convertito in legge n. 12 del 2019, nella parte in cui prevedeva che *"fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese di cui al comma 3, non è consentito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente con autovettura, motocarrozzetta e natante"*: ciò, per violazione dell'art. 3 Cost., in riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, dell'art. 41, primo e secondo comma, Cost., nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 49 del TFUE; in particolare, secondo la Corte:

i1) il divieto di rilasciare nuove autorizzazioni per il servizio NCC sino alla piena operatività del registro informatico nazionale ha consentito, per oltre cinque anni, *"all'autorità amministrativa di alzare una barriera all'ingresso dei nuovi operatori"*, compromettendo gravemente *"la possibilità di incrementare la già carente offerta degli autoservizi pubblici non di linea"*;

i2) tale situazione, pur dalla Corte considerata come una *"circoscritta distorsione della concorrenza"*, ha tuttavia compromesso – e ciò ha assunto rilievo in punto di violazione del canone di adeguatezza e proporzionalità – *"non solo il benessere del consumatore, ma qualcosa di più ampio, che attiene all'effettività nel godimento di alcuni diritti costituzionali, oltre che all'interesse allo sviluppo economico del Paese"*, ridondando in violazione anche dell'art. 41 Cost. sotto il profilo del (mancato perseguimento dell') utilità sociale;

i3) alla luce della giurisprudenza comunitaria (viene citata, in particolare, la sentenza della Corte di giustizia UE, sez. I, 8 giugno 2023, C-50/21, Prestige and Limousine SL), l'effetto della disposizione censurata *"incide sulla libertà di stabilimento senza che sia ravvisabile, per quanto già esposto, un proporzionato motivo di interesse generale a sua giustificazione"*;

j) più di recente, con la sentenza n. 8 del 2024, cit. (ricordata anche dall'ordinanza in epigrafe), la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale che subordinava l'accesso all'esame per l'esercizio dei servizi di taxi e di NCC all'assenza di indeterminati *"carichi pendenti"* penali, per violazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza, tutelati dall'art. 3 Cost., sottolineando, in motivazione, il macroscopico difetto, in concreto, di una

connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore regionale e il fine che questi intende perseguire, posto che la disposizione censurata finiva per intercettare, con effetto ostativo, una vastissima gamma di possibili violazioni alla legislazione penale, che nulla hanno a che vedere con l'affidabilità dei soggetti che ambiscono ad essere ammessi all'esame in questione.

