



**News n. 43 del 28 maggio 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale di 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, in riferimento agli artt. 117, comma 2, lettera e), 41 e 3 della Costituzione.

Corte costituzionale, 29 aprile 2025, n. 62 – Pres. Amoroso, Red. Sciarrone Alibrandi

Imprese funebri – Norme della Regione Calabria – Divieto di esercitare il servizio di ambulanza e ogni altro servizio parasanitario, socio-assistenziale o assimilabile – Contrasto con la competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza – Incostituzionalità

È incostituzionale l'art. 7, comma 4, della l. reg. Calabria 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria), come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera a), della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 38, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria)», nella parte in cui vieta alle imprese funebri l'esercizio del servizio di noleggio con conducente di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile.

È incostituzionale – in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) – l'art. 7, comma 4, della l. reg. Calabria n. 48 del 2019, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera a), della l. reg. Calabria n. 38 del 2023, nella parte in cui vieta l'esercizio di attività funebre ai soggetti che gestiscono il solo servizio di noleggio con conducente con ambulanza per trasporto non urgente e programmabile. (1)

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale – sollecitata dalla ordinanza di rimessione del T.a.r. per la Calabria, Reggio Calabria, 30 luglio 2024, n. 503 (oggetto della News U.M. n. 93 del 10 ottobre 2024, alla quale si rinvia per la ricostruzione del fatto e per i quesiti sottoposti alla Corte costituzionale) – ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme indicate in epigrafe.

Ha dichiarato, altresì, il difetto di rilevanza delle questioni (e quindi la inammissibilità delle medesime) rispetto all'inciso "nonché ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile", esulando detto profilo dalla domanda proposta col ricorso principale, che era

stato sollevato, osservando che il giudizio *a quo* verte unicamente sul rilascio dell'autorizzazione NCC a uso ambulanza, non venendo quindi in rilievo lo svolgimento di altri servizi parasanitari, socioassistenziali o assimilabili, pure interdetti alle imprese funebri dalla normativa regionale censurata.

II. – La Corte, dopo aver ricostruito il quadro normativo di riferimento (a livello statale e regionale) nonché la disciplina dei servizi funebri e del servizio di trasporto mediante ambulanza, ha ritenuto quanto segue:

- a) il settore dei servizi di onoranze funebri non trova, a oggi, una puntuale e autonoma regolamentazione nazionale. L'unica normativa di riferimento è rappresentata dall'alquanto risalente t.u. leggi sanitarie (r.d. n. 1265 del 1934) e dal regolamento di polizia mortuaria (d.P.R. n. 285 del 1990), i quali, tuttavia, non disciplinano l'impresa funebre e la sua attività, bensì altri aspetti legati all'evento morte (quali: ubicazione e caratteristiche dei cimiteri, tumulazioni, cremazioni, accertamento dei decessi, periodo di osservazione, obitori, trasporto dei cadaveri);
- b) negli ultimi anni è stata avvertita l'esigenza di pervenire a una riforma organica del settore funerario, come risulta dai numerosi progetti di legge che si sono succeduti al riguardo nelle diverse legislature (da ultimo, il disegno di legge A.S. n. 1306 – XIX Legislatura, recante «Disposizioni in materia di attività funebre e delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni di settore», – presentato il 20 novembre 2024 e attualmente in attesa di esame da parte della IX Commissione permanente del Senato). Ciò al fine di aggiornare le norme per questo complesso e delicato settore, disciplinando l'attività funebre in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, a tutela della libertà di scelta delle famiglie colpite da un lutto e a garanzia del corretto svolgimento di servizi per loro natura peculiari, anche attraverso l'individuazione dei requisiti, soggettivi e oggettivi, che i soggetti operanti in questo campo devono possedere;
- c) attesa la scarsa e risalente cornice normativa statale, numerose regioni, fra cui la Regione Calabria, si sono dotate di leggi concernenti i servizi funebri e cimiteriali, al fine di definire l'attività funebre e disciplinarne l'esercizio, nonché di prevedere, per le relative imprese, specifici regimi di incompatibilità e divieti allo svolgimento di attività parallele. Tali normative sono state adottate nell'ambito della competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute, oltre che, in taluni casi (specie con riguardo alla gestione dei cimiteri o al trasporto funebre), di quella residuale in materia di servizi pubblici locali;
- d) con riguardo ai servizi funebri, sussistono infatti evidenti esigenze di igiene e salute pubblica, come peraltro già riconosciuto dalla medesima Corte con riferimento ad alcune disposizioni regionali che, per i piccoli comuni montani, hanno introdotto, al fine di sopperire alla rarefazione dell'offerta, la possibilità di derogare al regime di incompatibilità della gestione del servizio cimiteriale e di quello obitorio con lo svolgimento dell'attività funebre, fissato dallo stesso legislatore regionale (Corte cost. 6 dicembre 2012, n. 274 in *Foro it.* 2013, I, 11, in *Giur. costit.* 2012, 4352);
- e) la regione Calabria è intervenuta per la prima volta a disciplinare la materia dei servizi funebri con la legge regionale 26 giugno 2018, n. 22 (disposizioni in

materia funeraria e di polizia mortuaria), il cui art. 7 definiva l'attività funebre quale "attività imprenditoriale" diretta all'esercizio "in forma congiunta" di diversi servizi (tra cui il disbrigo delle pratiche amministrative inerenti al decesso e l'organizzazione delle onoranze funebri, la vendita di casse e di altri articoli, la preparazione del defunto, la sua vestizione, il confezionamento del feretro e i trattamenti di tanatocosmesi). La disposizione regionale prevedeva altresì un regime di incompatibilità dell'attività funebre con la gestione di altri servizi, senza tuttavia alcun riferimento allo svolgimento del servizio di ambulanza;

f) a seguito dell'abrogazione operata dalla legge della Regione Calabria 30 aprile 2019, n. 7, recante "abrogazione della legge regionale 26 giugno 2018, n. 22 (Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria)", è stata adottata la legge reg. Calabria n. 48 del 2019 che, all'art. 7, disciplina "l'impresa funebre", disponendo, al comma 1, che "[i] servizi funebri sono attività imprenditoriali e sono erogati secondo principi di concorrenza nel mercato e con modalità che difendono l'effettiva libertà di scelta delle famiglie colpite da un lutto";

f1) al comma 4, nella versione precedente la sua integrale sostituzione, avvenuta a opera della disposizione censurata (art. 5, comma 1, lettera a, della legge reg. Calabria n. 38 del 2023), non era previsto, per dette imprese, il generale divieto di esercizio del servizio di ambulanza né di attività di trasporto sanitario, che è stato poi introdotto con l'art. 5, comma 1, lettera a), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, in sostituzione del suddetto comma 4;

f2) il legislatore regionale, infine, è nuovamente intervenuto a modificare, in parte, la legge reg. Calabria n. 48 del 2019, mediante la legge reg. Calabria n. 17 del 2024, senza tuttavia incidere – come evidenziato dal T.a.r. rimettente – sul citato art. 7;

g) il settore delle onoranze funebri è stato già più volte oggetto di attenzione da parte dell'A.g.c.m., che con la segnalazione del 23 maggio 2007, AS 392 – sulla cui scia sono intervenute le successive legislazioni regionali –, l'A.g.c.m. ha auspicato la previsione di una "chiara separazione e incompatibilità fra i servizi di onoranze funebri e i diversi servizi pubblici che si connotano per un prevalente interesse igienico-sanitario o di carattere pubblico-sociale", quali i servizi di gestione delle camere mortuarie e delle aree cimiteriali. Per l'Autorità, infatti, la presenza di una società di onoranze funebri all'interno della struttura sanitaria o nelle aree cimiteriali è suscettibile di determinare una posizione di vantaggio competitivo a favore dell'impresa, la quale potrà sfruttare la propria posizione come volano per l'attività imprenditoriale, godendo di un accesso privilegiato alla clientela, ossia i parenti dei defunti. Questi ultimi, infatti, in ragione del particolare momento psicologico in cui versano, saranno poco inclini a operare confronti di qualità e di prezzo tra i servizi offerti sul mercato, con conseguente fattuale riduzione dell'offerta e aumento del prezzo dei servizi funebri per gli utenti finali;

h) con la segnalazione del 18 luglio 2024, AS 2026, inoltre l'A.g.c.m. è intervenuta formulando alcune osservazioni in merito a talune normative regionali – tra cui la stessa previsione calabrese oggetto delle odierne questioni – che vietano alle

imprese funebri lo svolgimento di ulteriori attività economiche, quali il trasporto sanitario in ambulanza dietro pagamento;

- i) il riferimento al “servizio di ambulanza”, contenuto nella disposizione censurata, rende altresì opportuna una ricognizione della relativa cornice normativa articolata a livello sia statale sia regionale
- j) a livello statale, il servizio di trasporto mediante ambulanza trova la sua disciplina nel codice della strada (d.lgs. n. 285 del 1992) e nel relativo regolamento di esecuzione (d.P.R. n. 495 del 1992), nonché nei decreti ministeriali n. 137 del 2009 e n. 553 del 1987;
- k) il servizio di NCC mediante ambulanza non rientra, invece, nel perimetro applicativo della legge n. 21 del 1992, poiché quest’ultima, nel disciplinare gli autoservizi pubblici non di linea, si riferisce espressamente al servizio di NCC di “autovettura” e non a quello di “autoveicolo ad uso speciale”, quale è invece, secondo il codice della strada, l’autoambulanza (da ultimo, T.a.r. Lazio, sez. II-ter, sentenza 29 marzo 2021, n. 3816);
- l) anche nell’ambito della legislazione calabrese si rinvencono alcune previsioni specificamente rivolte al servizio di ambulanza, preso però in considerazione in una dimensione prettamente sanitaria;
 - 11) l’art. 3, comma 2, lettera s), della legge reg. Calabria n. 24 del 2008 assoggetta, infatti, ad autorizzazione sanitaria “i servizi di ambulanza”. Il procedimento e i requisiti per il rilascio di tale autorizzazione sono poi definiti, dal decreto del commissario *ad acta* della Regione Calabria n. 141 del 2018, che ha dettato le norme regolamentari relative alla suddetta autorizzazione;
 - 12) ai sensi dell’art. 2, comma 1, lettera a), di tale regolamento, per “trasporto sanitario” si intende quello “non urgente e programmabile di pazienti, per l’accesso o il rientro da luoghi o servizi in cui è stata eseguita una prestazione sanitaria, anche su loro richiesta”, comprensivo inoltre dei trasporti effettuati, in regime di ricovero, per pazienti accolti negli ospedali regionali, con o senza assistenza infermieristica e/o medica;
 - 13) esso si differenzia dal “soccorso sanitario”, il quale, in base allo stesso regolamento, “costituisce invece un’attività di assistenza, trattamento clinico e trasporto di utenti, non prevedibile e non programmabile, in risposta ad un bisogno sanitario urgente”;
- m) ciò posto, in relazione alla prima questione, osserva che il T.a.r. calabrese dubita della legittimità costituzionale della disposizione all’esame per contrasto con l’art. 117, II comma, lettera e), Cost., limitando la censura al solo inciso “servizio di ambulanza [...] nonché ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile”, in quanto preclusivo, per le imprese funebri, dello svolgimento del servizio di NCC mediante ambulanza per il trasporto non urgente e programmabile di pazienti, concludendo però per la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’intero comma 4 dell’art. 7 della legge reg. Calabria n. 48 del 2019;
- n) il citato art. 7, comma 4, nell’introdurre, per le imprese funebri, il divieto di “servizio di ambulanza” (in cui rientra il “trasporto sanitario semplice, trasporto sanitario e soccorso sanitario extraospedaliero e [...] ogni trasporto ad esso

assimilabile”), estende il divieto – qui non rilevante – a “ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile”;

- o) dal predetto inciso dell’art. 7, comma 4, si ricava che il legislatore calabrese ha inteso esplicitare il contenuto del “servizio di ambulanza” facendo riferimento a differenti “attività” di trasporto effettuabili mediante ambulanza, per terminare con la formula di chiusura “ogni trasporto ad esso assimilabile”. Nel fissare, una sorta di divieto “biunivoco” per due distinte categorie di operatori (gli uni esercenti attività funebri e gli altri esercenti servizi di ambulanza), il legislatore calabrese si riferisce a questi ultimi alla stregua di “soggetti che gestiscono servizio di ambulanza e di ogni trasporto ad esso assimilabile”, omettendo la puntuale descrizione delle attività di trasporto cui si è appena fatto riferimento e così confermando di ritenere tale richiamo omnicomprendente;
- p) il T.a.r. rimettente interroga la Corte sulla legittimità costituzionale del solo divieto per le imprese funebri di svolgere il servizio di ambulanza con NCC per il trasporto di pazienti che non si trovino in stato di urgente bisogno sanitario;
- q) nel merito, la questione è stata ritenuta fondata. Si osserva in proposito che l’art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, nella nuova formulazione introdotta nel 2023, stabilisce per le imprese funebri una barriera all’ingresso nel mercato del servizio di ambulanza generalmente inteso (vale a dire comprensivo sia del trasporto di soccorso sia del trasporto non urgente e programmabile di pazienti, effettuato mediante servizio di NCC di ambulanza). In tal modo, la citata disposizione, che la Regione ha adottato nell’esercizio della competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute (oltre che residuale in tema di servizi pubblici locali), va a conformare un segmento di mercato, senza dubbio interferendo con la materia “tutela della concorrenza”;

q1) la Corte osserva di aver già chiarito che “[d]efinire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato”, sicché “tale profilo rientra a pieno titolo nell’ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell’art. 117 Cost.” (Corte cost., 15 dicembre 2016, n. 265 in *Foro it.* 2017, I, 433, in *Riv. regolazione mercati* 2017, fasc. 1, 170, con nota di BELVISO, in *Giur. costit.* 2016, 2298, con nota di MIDIRI, POLLICINO, LUBELLO, in *Regioni*, 2017, 579, con nota di TEGA);

q2) questa affermazione “non si declina soltanto come contrasto agli atti e ai comportamenti delle imprese che incidano negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati, ma investe anche la promozione della competizione tra le imprese” (Corte cost., 7 marzo 2024, n. 36, in *Foro it.*, 2024, I, 1339), che mira ad ampliare l’area di libera scelta sia dei cittadini, sia delle imprese (Corte cost., 9 marzo 2021, n. 31 in *Giur. costit.* 2021, 286, con nota di LOSAVIO), eliminando “limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”)” (Corte cost., 26 marzo 2020, n. 56, in *Giur. costit.* 2020, 643, con nota di MIDIRI, in *www.giustamm.it* 2020, fasc. 3, in

Dir. trasporti 2020, 599, con nota di CASCIANO, in *Corriere giur.* 2021, 901, con nota di FABBI);

q3) proprio perché la promozione della concorrenza ha una portata generale, o “trasversale”, ben può accadere che una misura appartenente a una regolamentazione stabilita dalle regioni in materie attribuite alla loro competenza legislativa, concorrente o residuale, si riverberi sulla tutela della concorrenza. Ciò deve ritenersi ammissibile per “non vanificare le competenze regionali, sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza” (Corte cost., 14 dicembre 2007, n. 430, in *Foro it.* 2008, I, 369, e nello stesso senso sentenza 6 dicembre 2012, n. 274, in *Foro it.* 2013, I, 11);

q4) è stato, altresì, chiarito che «il riferimento alla tutela della concorrenza non può “essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale” (Corte cost., 10 maggio 2017, n. 98 in *Giur. costit.* 2017, 990, con nota di LIBERTINI) e l’esercizio della competenza legislativa trasversale in materia, quando interseca titoli di potestà regionale, deve rispettare i limiti dell’adeguatezza e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi (Corte cost., n. 56 del 2020, cit.; 27 giugno 2018, n. 137, in *Foro it.* 2019, I, 1905, con nota di D’AURIA G.; 21 dicembre 2007, n. 452, in *Foro it.* 2008, I, 363; 23 dicembre 2007, n. 40, in *Foro it.* 2008, I, 1787, con nota di DE LUCA, CORSO, FARES, in *Giust. amm.* 2007, 1264 (m), con nota di CELOTTO, PETRI, in *Giur. costit.* 2007, 4447, con nota di CASSETTI, LOMBARDI, in *Riv. giur. edilizia* 2008, I, 101, con nota di GHERA, DE NICTOLIS)» (Corte cost., 19 dicembre 2024, n. 206);

r) ai fini, quindi, del sindacato di legittimità costituzionale della censurata disposizione regionale, secondo la Corte costituzionale occorre valutare in che modo e in che misura gli effetti della medesima incidono sulla materia della concorrenza, anche alla luce del costante indirizzo della medesima Corte secondo cui «“nell’individuazione della materia cui ascrivere una determinata norma, [...] occorre considerarne *ratio*, finalità e contenuti, tralasciando aspetti marginali ed effetti riflessi (*ex plurimis*, Corte cost., 24 maggio 2024, n. 94, in *Giur. costit.*, 2024, 944, 22 dicembre 2022, n. 267, 25 luglio 2022, n. 193, in *Foro it., Rep.*, 2022, voce *Corte costituzionale*, n. 64)»;

s) in questa prospettiva, la Corte considera necessario distinguere fra il divieto, imposto alle imprese funebri, di esercitare trasporto di soccorso e quello, parimenti imposto, di esercitare servizio di NCC di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile di pazienti;

s1) nel primo caso (trasporto di soccorso), la preclusione fissata dal legislatore regionale è finalizzata primariamente a proteggere la tranquillità e il benessere psicologico di soggetti particolarmente vulnerabili, quali sono coloro che necessitano di cure urgenti, come pure di parenti prossimi o accompagnatori di questi ultimi. Essa, pertanto, pur producendo anche un effetto pro-concorrenziale – identificabile nel mirare a impedire forme di coartazione e pressione indebita esercitabili dalle imprese funebri, ove abilitate a forme di trasporto di soccorso, in quanto operanti in un mercato

contiguo –, trova il suo fondamento nella materia della tutela della salute. Ciò facendo ricorso al “criterio della prevalenza, applicabile appunto quando risulti evidente, come nella specie, l’appartenenza del nucleo essenziale della disciplina” (Corte cost., n. 430 del 2007 cit.) ad una data materia;

s2) secondo la Corte diversa conclusione deve trarsi, invece, con riferimento al secondo divieto (ossia a quello relativo al servizio di NCC di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile di pazienti), giacché gli utenti di questo tipo di servizio non si trovano in una condizione di particolare vulnerabilità correlata alla salute propria o di un parente prossimo. In tal caso, quindi, l’introduzione del divieto in discorso, non mirando alla protezione di un interesse correlato alla tutela della salute o di altro interesse pubblico affidato alla cura della regione, risulta incidere direttamente, e con effetti tutt’altro che marginali, sulla concorrenza. E ciò in quanto inserisce una barriera alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, influenzando negativamente anche sulla libera scelta dei cittadini, in assenza di ragioni di interesse generale e quindi in violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

III. – Per completezza, in relazione alla disciplina generale ed alle restrizioni imposte alle imprese funebri, si segnala Corte di giustizia UE, sez. III, 14 novembre 2018, C-342/17, Soc. Memoria ed altri (in *Foro it.*, 2019, IV, 11, nonché oggetto della News US del 21 novembre 2018, cui si rinvia per ogni riferimento di dottrina e giurisprudenza).

