

**Sentenza:** 11 marzo 2025, n. 62

**Materie:** tutela della salute - polizia funeraria

**Parametri invocati:** artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Rimettente:** TAR Calabria

**Oggetto:** dell'art. 7, comma 4, della legge della Regione Calabria 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria), come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera a), della l.r. Calabria 38/2023

**Esito:** illegittimità costituzionale parziale della disposizione regionale in oggetto

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

### **Sintesi:**

Il TAR Calabria, con ordinanza del 30 luglio 2024, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera a), della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 38 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 29 novembre 2019, n. 48 "Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria"), sostitutivo dell'art. 7, comma 4, della legge della Regione Calabria 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria), in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Il giudizio principale nasce dal ricorso proposto da una società operante nel settore dei servizi funebri avverso la nota del Comune di Reggio Calabria che, in applicazione della disposizione censurata, ha negato alla medesima il rilascio di una nuova autorizzazione al noleggio con conducente (NCC) ad uso ambulanza, intimandole altresì la cessazione del servizio di "autoambulanza di trasporto" fino ad allora espletato.

L'art. 7, comma 4, della l.r. Calabria 48/2019, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera a), della l.r. Calabria 38/2023, stabilisce che *"Le imprese non possono esercitare attività private in mercati paralleli quali quelli relativi all'ambito cimiteriale. Alle imprese funebri è vietato l'esercizio, anche tramite proprio personale, del servizio di ambulanza, di attività di trasporto sanitario semplice, trasporto sanitario e soccorso sanitario extraospedaliero e di ogni trasporto ad esso assimilabile, nonché ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile. È preclusa, altresì, la possibilità di esercitare attività funebre a soggetti che gestiscono servizio di ambulanza e di ogni trasporto ad esso assimilabile, nonché l'esercizio di ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile; è altresì vietato riprodurre nominativi e numeri di telefono riconducibili ad attività funebri presenti nel territorio, su mezzi sanitari o in capo ad associazioni di volontariato. Le attività in essere si adeguano alle disposizioni previste dal presente articolo entro il 31 dicembre 2023"*.

Il giudice *a quo* ritiene che la previsione regionale, inibendo alle imprese funebri l'esercizio di attività "collaterali" a quella principale di trasporto funebre, quali il servizio di ambulanza con NCC per il trasporto di pazienti che non si trovano in stato di urgente bisogno sanitario, ostacoli direttamente e non marginalmente la concorrenza, ponendo limiti di accesso al mercato che solo il legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza, potrebbe fissare, così determinando una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. La disposizione censurata, inoltre, comprometterebbe irragionevolmente il diritto costituzionale di libertà di iniziativa economica, in contrasto con l'art. 41 Cost., violando altresì

l'art. 3 Cost. per il duplice profilo della proporzionalità e ragionevolezza, da un lato, e della disparità di trattamento tra imprese, dall'altro.

Preliminarmente, la Corte osserva che il reale oggetto delle doglianze va individuato nel nuovo testo dell'art. 7, comma 4, della l.r. Calabria 48/2019, come integralmente sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), della l.r. Calabria 38/2023.

La Corte rileva altresì 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.

Il giudice delle leggi ricostruisce poi l'articolato quadro normativo di riferimento, che ricomprende, a livello sia statale sia regionale, tanto la disciplina dei servizi funebri quanto quella del servizio di trasporto mediante ambulanza.

Il settore dei servizi di onoranze funebri non trova, a oggi, una puntuale e autonoma regolamentazione nazionale, posto che il t.u. leggi sanitarie (r.d. 1265/1934) e il regolamento di polizia mortuaria (d.p.r. 285/1990) non disciplinano l'impresa funebre e la sua attività, bensì altri aspetti legati all'evento morte.

A livello regionale, numerose regioni, fra cui la Regione Calabria, si sono dotate di leggi concernenti i servizi funebri e cimiteriali, adottate nell'ambito della competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute, oltre che, in taluni casi, di quella residuale in materia di servizi pubblici locali.

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, ecc....). 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.

La l.r. Calabria 48/2019, sostituiva della precedente l.r. 22/2018, 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"*.

Al comma 4, nella versione precedente la sua integrale sostituzione, avvenuta a opera della disposizione censurata, era poi stabilito che *"le imprese funebri non possono esercitare attività private in mercati paralleli, quali quelli relativi all'ambito cimiteriale e al trasporto sanitario come servizio pubblico di emergenza sanitaria data in convenzione, al trasporto di organi, sangue e pazienti dializzati e sono obbligate alla separazione societaria"*. Non era quindi previsto, per tali 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 l.r. Calabria 38/2023, in sostituzione del suddetto comma 4.

La Corte effettua poi una sintetica ricognizione della cornice normativa relativa al "servizio di ambulanza", come richiamato nella disposizione censurata. Il servizio di trasporto mediante ambulanza trova la sua disciplina nel codice della strada (d.lgs. 285/1992) e nel relativo regolamento di esecuzione (d.p.r. 495/1992), nonché nei decreti ministeriali 137/2009 e 553/1987. Le autoambulanze sono classificate autoveicoli per uso speciale e possono essere adibite a uso proprio o a "uso di terzi", intendendosi con quest'ultima espressione l'utilizzo del veicolo, dietro corrispettivo, nell'interesse di persone diverse dall'intestatario della carta di circolazione; e a tale utilizzo viene ricondotto anche il servizio di NCC, al quale possono essere destinati gli autoveicoli per trasporti specifici di persone, fra cui le autoambulanze. La carta di circolazione di tali veicoli è rilasciata sulla base della licenza comunale di esercizio.

Il d.m. 137/2009 detta, poi, specifiche disposizioni in materia di immatricolazione e uso delle autoambulanze. Il d.m. 553/1987 a sua volta distingue due tipi di autoambulanze, in relazione alla funzione da assolvere: di tipo A, con carrozzeria definita “*autoambulanza di soccorso*”, attrezzate per il trasporto di infermi o infortunati e per il servizio di pronto soccorso, dotate di specifiche attrezzature di assistenza; di tipo B, con carrozzeria definita “*autoambulanza di trasporto*”, attrezzate essenzialmente per il trasporto di infermi o infortunati, con eventuale dotazione di semplici attrezzature di assistenza.

Il servizio di NCC mediante ambulanza non rientra, invece, nel perimetro applicativo della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), 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.

Anche la normativa calabrese contiene alcune previsioni specificamente rivolte al servizio di ambulanza: assoggettandolo ad autorizzazione sanitaria nonché distinguendo fra il “trasporto sanitario” non urgente e programmabile di pazienti, e il “soccorso sanitario”, che consiste in un’attività di assistenza, trattamento clinico e trasporto di utenti non prevedibile e non programmabile, in risposta ad un bisogno sanitario urgente.

Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, la Corte passa all’esame della prima questione sollevata dal TAR Calabria, con cui si dubita della legittimità costituzionale della disposizione censurata per contrasto con la potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La Corte rileva, sulla scorta di una lettura coordinata della motivazione e del dispositivo dell’ordinanza di rimessione, che le doglianze del TAR riguardano la 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.

Nel merito, la questione è fondata.

L’art. 7, comma 4, della l.r. Calabria 48/2019, nella nuova formulazione introdotta nel 2023, stabilisce per le imprese funebri una barriera all’ingresso nel mercato del servizio di ambulanza generalmente inteso, 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 suddetta 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”*.

In questa prospettiva, si rende necessario operare una distinzione 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.

Il primo divieto, relativo al trasporto di soccorso, è finalizzato in via primaria 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. Pur producendo anche un effetto pro-concorrenziale - volto ad impedire forme di coartazione e pressione indebita da parte delle imprese funebri, ove abilitate a forme di trasporto di soccorso, in quanto operanti in un mercato contiguo -, questo divieto trova il suo fondamento nella materia della tutela della salute.

Per quanto concerne invece il secondo divieto, relativo al servizio di NCC di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile di pazienti, 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.*

La Consulta dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, della l.r. Calabria 48/2019, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera a), della l.r. Calabria 38/2023, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella parte in cui vieta alle imprese funebri l'esercizio del servizio di noleggio con conducente di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile. Restano assorbite le ulteriori censure con cui si denuncia la violazione degli artt. 3 e 41 Cost.

Il venir meno del divieto, per le imprese funebri, di esercizio del servizio di NCC di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile, crea, all'interno della restante porzione della medesima previsione regionale, una disparità di trattamento e uno squilibrio nei confronti dei "soggetti che gestiscono servizio di ambulanza", per i quali permarrrebbe invece la preclusione, in origine speculare, di esercizio di attività funebre. Atteso l'evidente nesso di reciprocità che lega le due previsioni in una logica unitaria, la Consulta dichiara quindi l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, per analogo vizio di competenza, del comma 4 dell'art. 7 della l.r. Calabria 48/2019, anche nella parte in cui vieta l'esercizio di attività funebre ai soggetti che svolgono il solo servizio di NCC con ambulanza per trasporto non urgente e programmabile.