CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **62/2025** (ECLI:IT:COST:2025:62)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattrice: **SCIARRONE ALIBRANDI**
Udienza Pubblica del **11/03/2025**; Decisione del **11/03/2025**
Deposito del **29/04/2025**; Pubblicazione in G. U. **30/04/2025**
Norme impugnate: Art. 5, c. 1°, lett. a), della legge della Regione Calabria 07/08/2023, n. 38, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 29/11/2019, n. 48 », che ha sostituito l'art. 7, c. 4°, della legge della Regione Calabria 29/11/2019, n. 48.
Massime: **46725 46726 46727 46728 46729 46730**
Atti decisi: **ord. 175/2024**

SENTENZA N. 62

ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'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)», che ha sostituito l'art. 7, comma 4, della legge della Regione Calabria 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, nel procedimento vertente tra Agenzia Servizi Triolo AST srls e Comune di Reggio Calabria, con ordinanza del 30 luglio 2024, iscritta al n. 175 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udita nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

udito l'avvocato Domenico Gullo per la Regione Calabria;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 marzo 2025.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 30 luglio 2024 (iscritta al n. 175 reg. ord. 2024), il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'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)», 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.

1.1.– Il rimettente espone di essere stato adito dalla Agenzia Servizi Triolo AST srls (di seguito: la Società), operante nel settore dei servizi funebri, per l'annullamento della nota del Comune di Reggio Calabria del 16 ottobre 2023, prot. n. 246929U, recante il diniego di rilascio dell'autorizzazione al noleggio con conducente (NCC) ad uso ambulanza, nonché l'intimazione a cessare, entro il 31 dicembre 2023, il servizio di «autoambulanza di trasporto», fino ad allora esercitato dalla Società in forza di precedente titolo autorizzativo. La determinazione comunale – afferma il TAR – è stata adottata in applicazione dell'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023 che, andando a sostituire il comma 4 dell'art. 7 della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, ha fissato, per le imprese funebri, il divieto di «esercizio, anche tramite proprio personale, del servizio di ambulanza, di attività di trasporto sanitario semplice, trasporto sanitario e soccorso sanitario extra-ospedaliero e di ogni trasporto ad esso assimilabile, nonché ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile».

Il TAR espone che, avverso la predetta nota, la Società ha dedotto, quale unico motivo di ricorso, l'illegittimità costituzionale del citato art. 5, in quanto in contrasto con gli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. Rappresenta, inoltre, che il Comune di Reggio Calabria e la Regione Calabria si sono costituiti per resistere al ricorso: il primo, eccependone l'inammissibilità per carenza di interesse ad agire, in ragione dell'asserito contenuto meramente dichiarativo dell'atto impugnato; la seconda, formulando la medesima eccezione, salvo aggiungere quella di difetto di legittimazione passiva; entrambi, comunque, insistendo per la non fondatezza della prospettata questione di illegittimità costituzionale.

2.– Quanto all'oggetto del giudizio, il rimettente ricostruisce, innanzitutto, il quadro normativo di riferimento.

2.1.– A tal proposito, premette che la legge reg. Calabria n. 48 del 2019, su cui è

intervenuta la disposizione censurata, è stata ulteriormente modificata dalla successiva legge della Regione Calabria 22 aprile 2024, n. 17, recante «Modifiche e integrazione della legge regionale 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria)», «pubblicata successivamente al deposito del […] ricorso», le cui modifiche «però, non impattano sulla norma sospettata di illegittimità costituzionale». Il TAR rileva, quindi, che la disposizione censurata, nel sostituire il previgente art. 7, comma 4, della legge regionale del 2019, ne ha accentuato la rigidità, dato che essa «inibisce (anche) il servizio NCC svolto con autoambulanze, prima autorizzato in capo alla ricorrente».

2.2.– Quanto alla regolamentazione dell'attività di trasporto di infermi e infortunati tramite autoambulanze, il TAR Calabria rappresenta che «l'autorizzazione sanitaria per trasporto infermi e infortunati, sia per autoambulanze ad uso proprio per prestazioni di trasporto senza corrispettivo e senza fini di lucro che per le autoambulanze ad uso di terzi per servizio di noleggio con conducente per prestazioni di trasporto dietro corrispettivo, è rilasciata dall'autorità comunale, in qualità di autorità sanitaria locale»; che il servizio NCC mediante autoambulanze trova la sua disciplina nell'art. 85 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), in combinato disposto con l'art. 244 del d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada), non essendo applicabile la legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), «dato che le ambulanze non rientrano nell'elenco dei tipi di veicoli previsti dalla stessa e per mezzo dei quali è possibile svolgere i servizi pubblici non di linea»; che la licenza di esercizio viene rilasciata dal comune, ai sensi dell'art. 85, comma 3, cod. strada, «senza alcuna limitazione anche a società, oltre che a persone fisiche, e il conducente non deve essere iscritto al ruolo istituito presso la CCIAA essendo sufficienti le abilitazioni alla guida per quel tipo di veicoli»; che, infine, il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 1° settembre 2009, n. 137 (Regolamento recante disposizioni in materia di immatricolazione ed uso delle autoambulanze) costituisce il regolamento in materia di immatricolazione ed uso delle ambulanze.

2.3.– Ciò premesso, il Collegio rimettente afferma di essere chiamato a valutare se l'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, «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, restringa irragionevolmente la concorrenza nel mercato, compromettendo il diritto costituzionale alla libertà di iniziativa economica».

3.– Il TAR ritiene, in primo luogo, di non estromettere la Regione Calabria, di cui sarebbe evidente l'interesse a essere parte del giudizio in cui si controverte della legittimità costituzionale di una propria legge. In punto di rilevanza, poi, reputa superabile l'eccepita carenza di interesse al ricorso, in ragione della natura provvedimentale e della portata immediatamente lesiva della nota impugnata. Ritiene quindi rilevanti le questioni, atteso che il provvedimento impugnato «è stato emesso in diretta derivazione dalle norme qui sospettate di incostituzionalità».

4.– Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente assume, alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela della concorrenza (sono citate le sentenze n. 56 del 2020 e n. 287 del 2016), che la disposizione regionale abbia «una valenza significativamente anticoncorrenziale a danno delle imprese funebri», invadendo irragionevolmente o, comunque, interferendo con la materia trasversale della tutela della concorrenza, riservata in via esclusiva alla competenza legislativa statale (viene citato in questo senso il disegno di legge A.S. n. 963 - XVIII Legislatura, recante «Disciplina delle attività funerarie», presentato in Senato in data 27 dicembre 2018). Ad avviso del Collegio, la normativa censurata, nel precludere alle sole imprese funebri l'esercizio del «servizio di ambulanza con conducente di tipo B» – «che esula *prima facie* dal trasporto "sanitario" e si rivolge […] a soggetti che non necessitano di cure mediche d'urgenza» –, ne restringe

illogicamente le potenzialità di accesso al mercato e alle correlate opportunità di profitto. La previsione regionale non risulterebbe compatibile «con i principi della competizione commerciale e imprenditoriale», oltre ad avere un possibile effetto distorsivo della concorrenza «al rovescio». In particolare, chi necessita dei servizi di una impresa funebre non avrebbe interesse «ad avvalersi di un'ambulanza»; e, all'inverso, al bisogno di chi si rivolge «ad un gestore di trasporto ambulanze di tipo B, sia esso o meno "impresa funebre"» sarebbe estranea l'urgenza sanitaria dettata dal pericolo di un imminente decesso, con conseguente esclusione di «complicazioni concorrenziali sotto forma di "accaparramento" della clientela».

4.1.– Per il TAR Calabria, spetta quindi allo Stato, nella materia della tutela della concorrenza come pure nelle altre materie cosiddette "trasversali" (quali i beni culturali e l'ambiente), «il potere di fissare "standard" di tutela uniforme su tutto il territorio nazionale», senza peraltro che ciò escluda la competenza regionale per la cura di interessi collegati. Il Collegio rimettente osserva, nello specifico, come alla fattispecie in esame, regolata da fonti nazionali di rango primario e secondario (sono a tal fine indicati il regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, recante «Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie» e il d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, recante «Approvazione del regolamento di polizia mortuaria»), non siano estranee competenze regionali in materia di tutela della salute. Del resto, quella funebre sarebbe «attività complessa» che, oltre a svolgersi «in ambito commerciale», intercetterebbe interessi generali attinenti «alla salute pubblica e alla pubblica sicurezza, con preminenti aspetti di natura igienico-sanitaria». Tuttavia, anche laddove riconducibile alla materia sanitaria, per la quale la Regione Calabria vanta una competenza legislativa concorrente, la disposizione censurata, ad avviso del TAR, ostacolerebbe «direttamente e non marginalmente la concorrenza», attraverso l'introduzione di «limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale delle società di pompe funebri», invadendo in tal modo un ambito di competenza legislativa esclusiva statale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

4.2.– Quanto al contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost., il TAR ritiene che il divieto di accesso al mercato del servizio di ambulanza nei confronti di una specifica categoria di operatori economici, quali 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.»; che lo stesso divieto, inoltre, «tenda a porsi in aperto contrasto» con gli artt. 4, 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e con gli artt. 2 e 3 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), «agevolando 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 (cfr. sent. Corte Giustizia UE, sez. V, 27.02.2003 n. C-373/00 - *Pompes funèbres*)».

4.2.1.– Ancora, alla luce della giurisprudenza costituzionale che ammette la compressione della libertà di iniziativa economica privata solo in ragione dell'utilità sociale (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 150 del 2022, n. 151 e n. 47 del 2018, n. 16 del 2017 e n. 56 del 2015), sarebbe violato anche l'art. 41, secondo comma, Cost., tanto più che, secondo il TAR, il divieto in questione non rientrerebbe nemmeno nei «compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo a fini sociali» sull'attività di servizio di NCC ad uso ambulanza.

4.3.– Con riguardo, poi, alla violazione dell'art. 3 Cost., vi sarebbe, anzitutto, un difetto di proporzionalità sotto un duplice profilo.

In particolare, per il rimettente, che cita a sostegno giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 8 del 2024), da un lato, il divieto imposto sarebbe privo di connessione con il fine perseguito, individuato nella prevenzione del rischio di commistione coi servizi sanitari e simili: quest'ultimo, infatti, sarebbe stato già «scongiurato» dalla previgente versione dell'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, sicché l'incompatibilità ora sancita

risulterebbe «inutile, sovrabbondante e, in ultima analisi, inadeguata rispetto allo scopo». Dall'altro lato, l'inevitabile effetto di riduzione dell'offerta «di tale tipo di servizio» acuirebbe i disagi per quella fascia di popolazione anziana e fragile, non 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, pur avendo «bisogno di muoversi per esigenze di cura».

4.3.1.– Emergerebbe, 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 […] imprese funebri che ne vengono immotivatamente estromesse pur potendo disporre degli stessi requisiti», oltre ad una differenziazione di disciplina da regione a regione «che amplifica l'esigenza di un intervento del legislatore nazionale improntato a garantire una disciplina normativa uniforme».

5.– Sulla base delle considerazioni svolte e delle censure sviluppate nella parte motiva dell'ordinanza di rimessione «limitatamente all'inciso "servizio di ambulanza … nonché ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile"», il TAR ha quindi concluso per la rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, avente ad oggetto la modifica dell'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019.

6.– La Regione Calabria si è costituita in giudizio, eccependo, preliminarmente, l'inammissibilità delle questioni e, comunque, la loro non fondatezza.

7.– Secondo la resistente, le questioni sarebbero prive di rilevanza in ragione della non sufficienza della motivazione resa dal rimettente in ordine all'interesse a ricorrere della Società nel giudizio principale. Non vi sarebbe, poi, alcun «rapporto di strumentalità» tra la risoluzione della questione sollevata con riferimento all'inciso «ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile», di cui alla disposizione censurata, e la definizione del giudizio principale, avente ad oggetto l'ottenimento e il mantenimento dell'autorizzazione NCC ad uso ambulanza.

Inoltre, la Regione ritiene che i rilievi del TAR siano privi di un puntuale riferimento alla pertinente normativa statale.

8.– Nel merito, secondo la Regione, le singole censure del TAR sarebbero non fondate.

8.1.– La Regione evidenzia, in particolare, come il più rigido regime di incompatibilità, introdotto dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, trovi la sua *ratio* nell'esigenza di «evitare il verificarsi di situazioni di commistione tra lo svolgimento di attività potenzialmente in concorrenza (quale l'attività imprenditoriale di onoranze funebri), con attività pubblicistiche (quali la gestione dei cimiteri e dei servizi di trasporto sanitario)», nonché in quella di «assicurare una disciplina uniforme dei servizi sanitari».

8.2.– Sotto il profilo della tutela della concorrenza, la normativa censurata, contrariamente all'assunto del rimettente, non sarebbe tesa ad alterare il confronto tra gli operatori, né ad ostacolare direttamente la libertà di scelta dei consumatori, essendo invece possibile, per la Regione, «che l'impresa funebre, che svolge anche servizi di trasporto sanitario, possa avvalersi di un ingiusto accaparramento di clientela, a scapito dei concorrenti, attraverso la rete clientelare instaurata in virtù dei servizi sanitari prestati». In tale ottica, per la difesa resistente, la previsione regionale troverebbe piuttosto giustificazione nella segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) del 23 maggio 2007, AS 392 – di cui sono riportati ampi stralci – concernente il tema della concorrenza con riferimento alle imprese funebri che esercitano servizi pubblici cimiteriali.

8.3.– Sotto il profilo della tutela della salute, poi, la disposizione regionale, espressione

della potestà legislativa concorrente «in materia sanitaria», risponderebbe alla necessità di dettare una disciplina uniforme per il trasporto sanitario, con riferimento ai requisiti soggettivi e oggettivi richiesti per lo svolgimento di attività di carattere sanitario e parasanitario, «quali i servizi di ambulanza e trasporto sanitario». Il procedimento e i requisiti per il rilascio di tale autorizzazione sono, nella specie, indicati dal decreto 27 giugno 2018, n. 141, avente ad oggetto «Regolamento per il rilascio dell'autorizzazione e dell'accreditamento dei soggetti privati che svolgono l'attività di trasporto sanitario a mezzo di ambulanza, in attuazione dell'articolo 3, comma 2, lett. *s*), della Legge regionale 18 luglio 2008, n. 24», adottato dal commissario *ad acta* nominato per l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario cui è assoggettata la Regione Calabria. Ai sensi del citato decreto è richiesta la previa autorizzazione regionale per lo svolgimento da parte dei privati dei servizi di ambulanza, requisito che difetterebbe, evidenzia la Regione Calabria, in capo alla Società ricorrente.

8.4.– Alla luce dell'illustrato quadro normativo regionale, la disposizione censurata, «a garanzia dei livelli essenziali di assistenza e del più generale diritto alla salute dei cittadini», avrebbe semplicemente previsto i requisiti richiesti agli operatori economici, pubblici e privati, al fine di svolgere i servizi di ambulanza e trasporto sanitario pubblico, perseguendo, al contempo, la finalità di «evitare lo sconfinamento» delle imprese commerciali che operano «principalmente nel settore funerario» in servizi sanitari sottoposti a regole più stringenti.

8.5.– La disposizione regionale non contrasterebbe con il quadro normativo statale di riferimento disciplinante i servizi di trasporto sanitario (in particolare: l'art. 85, commi 2 e 3, cod. strada; l'art. 244 del d.P.R. n. 495 del 1992; gli artt. 2, comma 2, e 3 del d.m. n. 137 del 2009; l'art. 1, comma 2, del decreto del Ministro dei trasporti 17 dicembre 1987, n. 553, recante «Normativa tecnica e amministrativa relativa alle autoambulanze»), alla luce del quale, secondo la Regione resistente, «se venisse rilasciata a favore di un'impresa (funebre) la licenza per autoambulanza in conto terzi, questa avrebbe ad oggetto in ogni caso il perseguimento delle finalità istituzionali del soggetto richiedente (esercizio dei servizi funebri e tutela della salute del proprio personale dipendente)». Si aggiunge poi che lo svolgimento dei servizi contemplati dalla disposizione censurata, in virtù dei poteri di controllo, gestione e programmazione spettanti alla Regione ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), può essere svolto «esclusivamente da soggetti privati autorizzati dalla Regione».

8.6.– La resistente non ravvisa infine alcun contrasto della previsione regionale con i principi europei richiamati dal rimettente.

9.– In definitiva, per la Regione Calabria, che richiama a sostegno giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 430 del 2007), l'eventuale interferenza con la materia «tutela della concorrenza» andrebbe «composta facendo ricorso al criterio della prevalenza», poiché sarebbe evidente, nella specie, l'appartenenza del «nucleo essenziale» della disciplina alla materia «tutela della salute».

Considerato in diritto

1.– Il TAR Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con l'ordinanza indicata in epigrafe solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, sostitutivo dell'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

1.1.– Il giudizio principale sorge 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 NCC ad uso ambulanza, intimandole altresì la cessazione del servizio di «autoambulanza di trasporto» fino ad allora espletato.

L'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, stabilisce che «[l]e 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».

2.– 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.

2.1.– La disposizione censurata, inoltre, non apparendo giustificata da motivi imperativi di interesse generale o da ragioni di utilità sociale, 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.

3.– Preliminarmente, occorre osservare che il TAR rivolge le sue censure all'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023. Nondimeno, avendo quest'ultima disposizione integralmente sostituito l'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, il reale oggetto delle doglianze va individuato nel nuovo testo dell'appena citato art. 7, comma 4.

4.– Ancora in via preliminare, la Regione Calabria ha sollevato alcune eccezioni di inammissibilità.

4.1.– In primo luogo, ha eccepito il difetto di rilevanza delle questioni, ritenendo che l'ordinanza di rimessione non abbia sufficientemente argomentato in ordine alla sussistenza dell'interesse a ricorrere della Società avverso una nota comunale di «riscontro [ad una] semplice richiesta di informazioni», non adottata all'esito di un procedimento amministrativo e priva di un contenuto dispositivo.

L'eccezione non ha pregio. Il rimettente ha invero sufficientemente e non implausibilmente motivato sulla natura provvedimentale della nota comunale impugnata e sulle ragioni della sua lesività: tanto è sufficiente, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, per superare il vaglio di ammissibilità. Tale vaglio « "è meramente estern[o] e strumentale al riscontro di una adeguata motivazione in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale" (sentenze n. 4 del 2024 e n. 193 del 2022; nello stesso senso sentenze n. 240 del 2021 e n. 224 del 2020), considerato che "la valutazione dell'interesse a ricorrere e degli altri presupposti concernenti la legittima instaurazione del giudizio *a quo* è riservata al giudice rimettente"

(sentenze n. 4 del 2024 e n. 193 del 202[2]), con il solo limite che sia fornita una motivazione “sufficiente e non implausibile” (sentenza n. 240 del 2021)» (in tali termini, sentenza n. 49 del 2024).

4.2.– Inoltre, la difesa regionale eccepisce, con particolare riguardo alla censura relativa alla violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., la mancanza di un puntuale riferimento alla normativa statale interposta, non ritenendo sufficienti i richiami normativi fatti dal giudice *a quo* al r.d. n. 1265 del 1934 e al d.P.R. n. 285 del 1990.

L’eccezione è priva di fondamento. Va innanzitutto osservato, in linea con quanto già ritenuto da questa Corte (sentenza n. 179 del 2019), che, ai fini dell’ammissibilità della censura, nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale di cui si lamenta la violazione, può prescindersi dall’invocazione della normativa statale adottata nell’esercizio di detta competenza. Peraltro, come meglio si vedrà nel prosieguo, a livello nazionale, per i servizi di onoranze funebri non si rinviene altro che la normativa correttamente richiamata dal rimettente.

4.3.– Infine, la Regione Calabria evidenzia un difetto di rilevanza delle questioni rispetto all’inciso «nonché ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile», esulando detto profilo dalla domanda proposta col ricorso principale.

Tale eccezione è fondata. 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.

Le questioni sollevate con riferimento all’inciso «nonché ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile» sono, quindi, inammissibili.

5.– Prima di affrontare il merito delle questioni sollevate, è opportuno procedere a una ricostruzione dell’assai 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.

5.1.– Il settore dei servizi di onoranze funebri non trova, a oggi, una puntuale e autonoma regolamentazione nazionale.

L’unica normativa di riferimento è invero 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).

5.1.1.– Negli ultimi anni è stata avvertita, tuttavia, l’esigenza di pervenire a una riforma organica del settore funerario, come ben testimoniano i 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.

5.1.2.– Nella scarna 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.

Con riguardo ai servizi funebri, sussistono infatti evidenti esigenze di igiene e salute pubblica, come peraltro già riconosciuto da questa 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 obitoriale con lo svolgimento dell'attività funebre, fissato dallo stesso legislatore regionale (sentenza n. 274 del 2012).

5.1.3.– 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.

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 princìpi 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 qui censurata (art. 5, comma 1, lettera *a*, della legge reg. Calabria n. 38 del 2023), era poi stabilito che «[l]e 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. La separazione societaria è intesa come svolgimento distinto, con società o con soggetto, dotati di separata personalità giuridica, di organizzazione distinta e adeguata di mezzi e risorse, diverse da quelle riconducibili a soggetti che svolgono attività funebre».

Non era quindi 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.

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 pure evidenziato dal TAR rimettente – sul citato art. 7.

5.1.4.– Per completare la cornice regolatoria concernente il settore delle onoranze funebri, è, inoltre, opportuno evidenziare che il medesimo è stato già più volte oggetto di attenzione da parte dell'AGCM.

In particolare, con la indicata segnalazione del 23 maggio 2007, AS 392 – sulla cui scia sono intervenute le successive legislazioni regionali –, l'AGCM 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.

Più di recente, l'AGCM è nuovamente intervenuta sulla materia con la segnalazione del 18 luglio 2024, AS 2026, 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.

Dopo aver sottolineato come il principio di incompatibilità, affermato nella precedente segnalazione del 2007, operi solo con riferimento ad attività «che presentano connotati tipicamente igienico-sanitari e che sono comunque riferite all'esercizio di servizi pubblici necessari», l'Autorità ha in particolare osservato che «[i] predetti elementi (aspetti di servizio pubblico di interesse generale ed emersione di una domanda di servizi funebri), invece, non sussistono nel caso delle ulteriori attività dichiarate incompatibili dalle disposizioni normative regionali sopra descritte. Si tratta, infatti, di attività – quali il trasporto sanitario in ambulanza semplice, fornito a pagamento, il trasporto extra-ospedaliero, il trasporto di infermi/malati/degenti e ogni trasporto assimilabile, nonché servizi e attività parasanitari, socio-assistenziali e assimilabili – che, così come i servizi di onoranze funebri, sono svolte in regime di libero mercato e con finalità prettamente commerciali. Esse non devono, quindi, essere soggette a ingiustificate compressioni, in conformità ai principi di libera concorrenza e libera iniziativa economica che trovano primaria espressione nell'articolo 41 Cost. e nelle disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in materia di libertà di stabilimento e libera circolazione dei servizi, nonché nelle disposizioni nazionali in materia di liberalizzazione (in particolare, l'articolo 3 D.L. n. 138/2011, l'articolo 34, D.L. n. 201/2011 e l'articolo 1, D.L. n. 1/2012. Pertanto, l'attività funebre, in quanto attività economica in regime di libero mercato, è libera e si esercita secondo i principi di concorrenza; di conseguenza, non possono essere apposte ingiustificate restrizioni e limitazioni al suo esercizio, così come per il trasporto sanitario in ambulanza di tipo semplice e, comunque, per tutte quelle attività economiche non connotate da profili pubblicistici di servizio pubblico e di interesse generale. In proposito, può essere eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche, ma le eventuali restrizioni debbono essere giustificate da motivi di interesse generale nel rispetto dei principi di proporzionalità e di non discriminazione, circostanza che tuttavia non si rinviene per il caso di specie».

5.2.– Il riferimento al «servizio di ambulanza», contenuto nella disposizione censurata, rende altresì opportuna una, seppur sintetica, ricognizione della relativa cornice normativa, anche in questo caso articolata a livello sia statale sia regionale.

5.2.1.– 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.

Nell'ambito delle normative sopra richiamate, le autoambulanze sono classificate autoveicoli per uso speciale (art. 54, comma 1, lettera *g*, cod. strada, come attuato dall'art. 203, comma 2, lettera *m*, del d.P.R. n. 495 del 1992) e possono essere adibite a uso proprio o a uso di terzi (art. 82, comma 3, cod. strada). Per quanto qui rileva, per «uso di terzi» si intende l'utilizzo del veicolo, dietro corrispettivo, nell'interesse di persone diverse dall'intestatario della carta di circolazione (art. 82, comma 4, cod. strada). A tale utilizzo viene ricondotto anche il servizio di NCC (art. 82, comma 5, lettera *b*, cod. strada), al quale possono essere destinati gli autoveicoli per trasporti specifici di persone (art. 85, comma 2, lettera *f*, cod. strada), fra cui le autoambulanze (art. 244 del d.P.R. n. 495 del 1992, ove vengono menzionate tanto quelle cosiddette «di trasporto» che quelle cosiddette «di soccorso»). La carta di circolazione di tali veicoli è rilasciata sulla base della licenza comunale di esercizio (art. 85, comma 3, cod. strada).

Il d.m. n. 137 del 2009 detta, poi, specifiche disposizioni in materia di immatricolazione e uso delle autoambulanze, stabilendo che queste possono essere immatricolate in uso proprio, allorché il loro utilizzo avvenga nell'esercizio di una attività di trasporto senza corrispettivo e senza fini di lucro, ovvero in uso terzi, «per servizio di noleggio con conducente per prestazioni di trasporto dietro corrispettivo e sulla base della licenza comunale di esercizio» (art. 2, comma 2).

Il d.m. n. 553 del 1987 distingue, infine, all'art. 1, comma 2, 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.

5.2.2.– 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, TAR Lazio, sezione seconda-*ter*, sentenza 29 marzo 2021, n. 3816).

5.2.3.– Anche nell'ambito della legislazione della Regione Calabria si rinvengono alcune previsioni specificamente rivolte al servizio di ambulanza, preso però in considerazione in una dimensione prettamente sanitaria.

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.

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.

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».

6.– Così ricostruito il quadro normativo entro cui si inserisce il nuovo art. 7, comma 4, della

legge reg. Calabria n. 48 del 2019, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, si può ora passare all'esame della prima questione, con cui il TAR calabrese dubita della legittimità costituzionale della disposizione all'esame per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. Più precisamente, il rimettente, nella parte motiva dell'ordinanza, pare limitare 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.

6.1.– Per meglio comprendere la precisa portata della censura formulata dal TAR, occorre procedere a interpretare l'appena citato art. 7, comma 4, il cui tenore letterale non appare di immediata e univoca comprensione.

Infatti, nell'introdurre, per le imprese funebri, il divieto di «servizio di ambulanza» – inciso su cui si sofferma il TAR –, il legislatore calabrese fa seguire all'appena riportata espressione una più analitica descrizione di varie tipologie di attività di trasporto («trasporto sanitario semplice, trasporto sanitario e soccorso sanitario extraospedaliero e […] ogni trasporto ad esso assimilabile»), per chiudere, infine, con l'estensione del divieto – qui non rilevante – a «ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile».

6.1.1.– Da una lettura d'insieme di questa porzione 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». A sostegno di questa lettura milita, peraltro, anche il terzo periodo della previsione censurata, ai sensi del quale «[è] preclusa, altresì, la possibilità di esercitare attività funebre a soggetti che gestiscono servizio di ambulanza e di ogni trasporto ad esso assimilabile». Nel fissare, infatti, 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 omnicomprensivo.

6.1.2.– L'interpretazione appena fornita del novellato art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019 consente una più precisa individuazione del reale oggetto delle questioni effettivamente sollevate, da operare attraverso una lettura coordinata della motivazione e del dispositivo, che valorizzi l'intero contesto dell'ordinanza di rimessione (sentenze n. 142 e n. 12 del 2023).

Deve perciò ritenersi che le doglianze del TAR rimettente interroghino questa 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.

6.2.– Nel merito, la questione è fondata.

L'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, nella nuova formulazione introdotta nel 2023, stabilisce, come visto, 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».

Questa Corte ha 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.» (sentenza n. 265 del 2016).

Quest'ultima nozione, come recentemente riaffermato da questa Corte, «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» (sentenza n. 36 del 2024), che mira ad ampliare l'area di libera scelta sia dei cittadini, sia delle imprese (sentenza n. 31 del 2021), eliminando «limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza "nel mercato")» (sentenza n. 56 del 2020).

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» (sentenza n. 430 del 2007 e, nello stesso senso, sentenza n. 274 del 2012).

È stato, altresì, chiarito che «il riferimento alla tutela della concorrenza non può "essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale" (sentenza n. 98 del 2017) 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 (sentenze n. 56 del 2020, n, 137 del 2018, n. 452 e n. 401 del 2007)» (sentenza n. 206 del 2024).

Ai fini, quindi, del sindacato di legittimità costituzionale della censurata disposizione regionale, deve valutarsi in che modo e in che misura gli effetti della medesima incidono sulla materia della concorrenza, anche alla luce del costante indirizzo di questa 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*, sentenza n. 193 del 2022)" (sentenza n. 267 del 2022)» (sentenza. n. 94 del 2024).

In questa prospettiva, si rende allora 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.

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» (sentenza n. 430 del 2007) ad una data materia.

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, influendo 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.

7.– Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 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.

8.– Restano assorbite le ulteriori censure con cui si denuncia la violazione degli artt. 3 e 41 Cost.

9.– Il venir meno del divieto, per le imprese funebri, di esercizio del servizio di NCC di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile, derivante dall'accoglimento della questione di legittimità costituzionale, 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 permarrebbe invece la preclusione, in origine speculare, di esercizio di attività funebre. L'evidente nesso di reciprocità, che lega le due previsioni in una logica unitaria, integra il presupposto del «rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta» che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (tra le ultime, sentenze n. 65 del 2023 e n. 175 del 2022), impone di dichiarare, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, per analogo vizio di competenza, del comma 4 dell'art. 7 della legge reg. Calabria n. 48 del 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.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale 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 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;

2) *dichiara*, 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'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, come sostituito

dall’art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge 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;

3) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, come sostituito dall’art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, limitatamente all’inciso «nonché ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l’11 marzo 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 29 aprile 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.