

## AS2026 - LEGGI REGIONALI SU DISPOSIZIONI IN MATERIA FUNERARIA E POLIZIA MORTUARIA

Roma, 18 luglio 2024

Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato,  
le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano  
Regione Calabria  
Regione Campania  
Regione Liguria  
Regione Lombardia  
Regione Puglia  
Regione Sardegna  
Regione Sicilia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 16 luglio 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, in merito a talune disposizioni normative regionali che introducono ingiustificate limitazioni all'esercizio dell'attività di impresa nel settore dei servizi di onoranze funebri.

In particolare, le legislazioni regionali delle Regioni in indirizzo vietano alle imprese che offrono servizi funebri (attività in regime di libero mercato) di svolgere talune ulteriori attività economiche - di seguito dettagliate per i singoli casi - anche ove queste siano offerte in regime di libero mercato e, dunque, al di fuori dell'ambito di servizio pubblico.

Si tratta, nello specifico, delle seguenti previsioni:

- Regione Calabria (articolo 7, comma 4, della Legge Regionale n. 48/2019, come modificato dall'articolo 5 della Legge Regionale n. 38/2023) - attività economiche vietate per le imprese di servizi funebri: trasporto sanitario semplice, trasporto e soccorso sanitario *extra-ospedaliero* e ogni trasporto assimilabile (e dunque trasporti in ambulanza non di emergenza), nonché ogni altro servizio parasanitario, socio-assistenziale e assimilabile;
- Regione Campania (articolo 1, comma 4, lettera a) dell'Allegato A<sup>1</sup> alla Legge Regionale n. 12 del 24 novembre 2001<sup>2</sup>) - attività economiche vietate per le imprese di servizi funebri: esercizio di autoambulanza e trasporto degli infermi;
- Regione Liguria (articolo 6, comma 9, della Legge Regionale n. 15 del 10 luglio 2020<sup>3</sup>) - attività economiche vietate per le imprese di servizi funebri: esercizio di trasporto sanitario semplice, trasporto sanitario e soccorso sanitario *extra-ospedaliero*, fatto salvo il caso in cui si disponga una separazione societaria;
- Regione Lombardia (articolo 74, comma 8, della Legge Regionale n. 33 del 30 dicembre 2009<sup>4</sup>, come modificato dall'articolo 1 della Legge Regionale n. 4 del 4 marzo 2019<sup>5</sup>) - attività economiche vietate per le imprese di servizi funebri: esercizio di autoambulanza, attività di trasporto sanitario semplice, trasporto sanitario e soccorso sanitario *extra-ospedaliero* e ogni trasporto a esso assimilabile, nonché esercizio di ogni altro servizio parasanitario, socio-assistenziale o assimilabile;
- Regione Puglia (articolo 8, comma 1, del Regolamento regionale n. 8 dell'11 marzo 2015<sup>6</sup>) - attività economiche vietate per le imprese di servizi funebri: trasporto degli infermi e dei feriti;
- Regione Sardegna (articolo 5, comma 5, della Legge Regionale n. 32 del 2 agosto 2018<sup>7</sup>) - attività economiche vietate per le imprese di servizi funebri: esercizio di autoambulanza e di attività sociali o assistenziali, ivi compreso il

---

<sup>1</sup> [Rubricato "Codice delle attività e delle imprese funebri", come modificato dall'articolo 2, comma 1 lettera a), della Legge Regionale 25 luglio 2013 n. 7. ]

<sup>2</sup> [Rubricata "Disciplina e armonizzazione delle attività funerarie".]

<sup>3</sup> [Rubricata "Disciplina in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali e norme relative alla tumulazione degli animali di affezione".]

<sup>4</sup> [Rubricata "Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità".]

<sup>5</sup> [Rubricata "Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità): abrogazione del Capo III «Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali» del Titolo VI e introduzione del Titolo VI bis «Norme in materia di medicina legale, polizia mortuaria, attività funebre»".]

<sup>6</sup> [Rubricato "Regolamento Regionale in materia di Polizia Mortuaria e disciplina dei cimiteri per animali d'affezione".]

<sup>7</sup> [Rubricata "Norme in materia funebre e cimiteriale".]

trasporto di malati o degenti, fatto salvo il caso in cui si disponga una separazione societaria proprietaria (ciò che renderebbe comunque incompatibile l'esercizio di entrambe le attività da parte di un medesimo soggetto);

- Regione Sicilia (articolo 13, comma 4, della Legge Regionale n. 4 del 3 marzo 2020<sup>8</sup>) - attività economiche vietate per le imprese di servizi funebri: esercizio di attività socio-assistenziali, ivi compreso il trasporto di malati o degenti.

In proposito, l'Autorità osserva quanto segue. Il principio concorrenziale di riferimento, già enucleato dall'Autorità<sup>9</sup>, stabilisce che debba sussistere una chiara separazione e incompatibilità tra la prestazione di servizi di onoranze funebri e una serie di altre attività in quanto, qualora svolte congiuntamente ai primi, potrebbero attribuire un indebito vantaggio competitivo alle imprese funebri interessate nei rispettivi mercati locali di operatività.

Tale principio di incompatibilità, tuttavia, è limitato ai casi in cui le attività interessate concernono interessi pubblici a carattere prevalente, trattandosi di attività - quali in particolare la gestione di camere mortuarie, obitori e/o aree cimiteriali - che presentano connotati tipicamente igienico-sanitari e che sono comunque riferite all'esercizio di servizi pubblici necessari. In altri termini, l'incompatibilità deve essere riferita unicamente ai servizi che si caratterizzano per un prevalente interesse generale di natura igienico-sanitaria o comunque di carattere pubblico-sociale. Infatti, rispetto a tali attività, non risultano sufficienti gli strumenti della separazione contabile o societaria.

Il principio di incompatibilità, in questi casi, è volto a evitare che lo svolgimento da parte dell'impresa di onoranze funebri interessata anche di attività di servizio pubblico possa comportare un accesso privilegiato alla clientela a discapito dei propri concorrenti; ciò anche in considerazione delle peculiarità della domanda nel settore in esame (domanda poco propensa, per il delicato momento psicologico legato al decesso di un congiunto, a effettuare un'adeguata comparazione di prezzi richiesti e servizi offerti dalle varie imprese funerarie).

Nel caso della gestione di camere mortuarie, obitori e/o aree cimiteriali, il decesso risulta di fatto già avvenuto e dunque subentra, per la domanda, l'esigenza di avvalersi dei servizi di onoranze funebri, da cui l'indebito vantaggio concorrenziale di cui sopra.

Similmente, nel caso ad esempio di altro servizio pubblico legato al trasporto sanitario in ambulanza cosiddetto di emergenza/urgenza/soccorso, non a pagamento bensì a carico del Servizio Sanitario Nazionale, il decesso potrebbe risultare possibile e, dunque, anche in questo caso da ciò trae origine la domanda di servizi funerari, con la connessa sopradescritta distorsione concorrenziale, che è necessario far venire meno.

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<sup>10</sup>, 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.

In quest'ottica, anche l'obbligo di separazione societaria per poter svolgere congiuntamente le attività dichiarate incompatibili (obbligo previsto dalle Regioni Liguria e Sardegna, in quest'ultimo caso anche con separazione di tipo proprietaria) risulta una restrizione non necessaria né, tantomeno, proporzionata.

In conclusione, le disposizioni legislative regionali sopra richiamate, così come eventuali altre normative regionali di analogo tenore, introducono ingiustificate restrizioni all'esercizio dell'attività economica, non risultando tali limitazioni né necessarie né proporzionate al perseguimento di obiettivi di interesse generale. Esse ostacolano pertanto la più

---

<sup>8</sup> [Rubricata "Disposizioni in materia cimiteriale, di polizia mortuaria e di attività funeraria. Modifiche alla Legge Regionale 17 agosto 2010, n. 18".]

<sup>9</sup> [Cfr. AS392 - Affidamento dei servizi di gestione delle camere mortuarie e obitoriali e dei servizi cimiteriali, ad imprese di onoranze funebri. in Bollettino n. 19/2007.]

<sup>10</sup> [Il trasporto in ambulanza di tipo ordinario può interessare, a titolo esemplificativo, il caso di visite per il riconoscimento dell'invalidità civile o dell'handicap, di visite per accertamenti INAIL, di visite medico-legali e accertamenti diagnostici connessi, di visite specialistiche ambulatoriali o per indagini strumentali, di trasporti inter-domiciliari (e.g. dal domicilio del paziente a quello di un parente), ecc..]

ampia concorrenza tra fornitori di servizi di onoranze funebri, ponendosi così in contrasto con i principi nazionali e unionali di libera concorrenza tra operatori economici.

L'Autorità auspica, pertanto, una modifica delle disposizioni legislative regionali indicate, con l'eliminazione delle distorsioni concorrenziali evidenziate, nonché un generale adeguamento delle normative regionali di settore ai principi concorrenziali sopra espressi.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*