CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **274/2012** (ECLI:IT:COST:2012:274)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **CAROSI**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **03/12/2012**
Deposito del **06/12/2012**; Pubblicazione in G. U. **12/12/2012**
Norme impugnate: Artt. 1 e 2 della legge della Regione Veneto 11/11/2011, n. 21.
Massime: **36777**
Atti decisi: **ric. 17/2012**

SENTENZA N. 274

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Veneto 11 novembre 2011, n. 21(Integrazione della legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 “Norme in materia funeraria”, in materia di deroghe per i comuni montani), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-18 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 23 gennaio 2012 ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Daniela Palumbo e Luigi Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 13-18 gennaio 2012 e depositato in cancelleria il 23 gennaio 2012, su deliberazione consiliare del 13 gennaio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione gli articoli 1 e 2 della legge della Regione Veneto 11 novembre 2011, n. 21 (Integrazione della legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 "Norme in materia funeraria", in materia di deroghe per i comuni montani), pubblicata sul B.U.R. del Veneto n. 85 del 15 novembre 2011.

La prima delle disposizioni censurate ha inserito nella legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 (Norme in materia funeraria), l'art. 5-bis (rubricato «Deroghe per i comuni montani»), alla stregua del quale: «1. Per i comuni ricompresi nei territori classificati montani ai sensi dell'articolo 1, comma 3 della legge regionale 18 gennaio 1994, n. 2 "Provvedimenti per il consolidamento e lo sviluppo dell'agricoltura di montagna e per la tutela e la valorizzazione dei territori montani" e successive modificazioni, o per loro associazioni, con popolazione complessiva inferiore a cinquemila abitanti, è ammessa deroga al regime di incompatibilità tra lo svolgimento di attività funebre e la gestione del servizio cimiteriale e del servizio obitoriale di cui all'articolo 5, comma 4. Ai fini dell'applicazione della deroga di cui al comma 1, i comuni interessati approvano specifica deliberazione e la comunicano alla Regione».

La seconda disposizione, invece, ha sostituito il comma 2 dell'art. 28 della medesima legge reg. Veneto n. 18 del 2010, il cui attuale tenore testuale è dunque il seguente: «La gestione dei cimiteri è incompatibile con l'attività funebre e con l'attività commerciale marmorea e lapidea interna ed esterna al cimitero, salva possibile deroga per i comuni ricompresi nei territori classificati montani ai sensi dell'articolo 1, comma 3 della legge regionale 18 gennaio 1994, n. 2 e successive modificazioni, o per loro associazioni, con popolazione complessiva inferiore a cinquemila abitanti, approvata dagli stessi comuni con specifica deliberazione da comunicare alla Regione».

Entrambe le norme prevedono, per i Comuni ricompresi nei territori classificati montani, o per le loro associazioni, con meno di cinquemila abitanti, una possibilità di deroga al regime di incompatibilità previsto dalla legge reg. Veneto n. 18 del 2010 tra la gestione dei servizi cimiteriale ed obitoriale e l'attività di onoranze funebri nonché tra la gestione cimiteriale e le attività funebre e commerciale marmorea e lapidea.

A dire del ricorrente, l'impedimento normativo a simile commistione troverebbe giustificazione nell'esigenza di tutelare la concorrenza tra gli operatori e la libertà di scelta dei consumatori, così come evidenziato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione AS392 del 23 maggio 2007. Infatti, la gestione delle camere mortuarie nelle strutture ospedaliere e dei cimiteri assicurerebbe a colui che al contempo esercitasse l'attività di onoranze funebri o quella marmorea e lapidea una posizione di vantaggio competitivo a discapito degli altri operatori del settore, consentendogli un accesso privilegiato alla clientela, ossia ai parenti dei defunti, poco propensi, per la particolare situazione psicologica in cui versano, ad operare confronti qualitativi e di prezzo tra prestazioni omologhe e generalmente inclini ad affidarsi a colui con il quale già si relazionano per gli altri servizi, così da accettare condizioni economiche deteriori rispetto ad un contesto concorrenziale non alterato. Da qui la

necessità di separazione ed incompatibilità tra servizi che si connotano per un prevalente interesse igenico-sanitario ed attività imprenditoriali.

Poiché le disposizioni impugnate, in contrasto con i principi espressi dal Garante della concorrenza e del mercato, consentono la commistione in questione per un rilevante numero di Comuni, esse si risolverebbero in una lesione della competenza legislativa in materia di tutela della concorrenza, assicurata allo Stato in via esclusiva dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

2. — Con memoria depositata il 17 febbraio 2012 si è costituita in giudizio la Regione Veneto, evidenziando come la legge regionale n. 18 del 2010, su cui le disposizioni censurate vanno ad incidere, abbia introdotto nel mercato funebre un regime di incompatibilità corrispondente a quello auspicato dal Garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione menzionata in ricorso, sebbene alla stessa non debba riconoscersi un effetto vincolante, bensì natura esclusivamente consultiva, ed ancorchè non sia stata recepita dalla normativa statale di riferimento.

Secondo la resistente, mentre l'originaria iniziativa legislativa in materia funeraria, attinente anche alla tutela della salute, avrebbe valenza "pro-competitiva" e pertanto sarebbe legittima (si richiama la pronuncia della Corte costituzionale n. 150 del 2011), il regime differenziato introdotto dalle disposizioni impugnate avrebbe il solo intento di ricalibrare l'incompatibilità al fine di salvaguardare al contempo l'erogazione di servizi pubblici necessari afferenti alla salute ed all'igiene, quali i servizi cimiteriale ed obitoriale, in quegli ambiti territoriali in cui, in mancanza di situazioni di mercato da tutelare, vi sia il rischio che l'assolutezza del divieto di commistione ne pregiudichi la prestazione.

La Regione al riguardo richiama la nozione comunitaria di concorrenza quale ricostruita dalla giurisprudenza costituzionale (in ricorso si cita la sentenza n. 325 del 2010) ed evocata dall'art. 1, comma 4, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), con riverbero su quella di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. anche per il tramite degli artt. 117, primo comma, e 11 Cost., riconoscendo la coerenza con la stessa della posizione espressa dal Garante della concorrenza e del mercato. Evidenzia, tuttavia, la resistente come detta posizione, valevole in condizioni di mercato compromesse da abusi o distorsioni, non valga in termini assoluti ed inderogabili, rivenendosi nella normativa comunitaria principi assumibili a parametro di legittimità delle leggi che contemplano dei temperamenti di carattere localistico all'approccio rigoristico della tutela della concorrenza e del mercato. La Regione fa riferimento in particolare all'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), nella versione in vigore dal 1° dicembre 2009 – che prevede la promozione dello sviluppo dell'Unione Europea ai fini della riduzione del divario tra le varie regioni ed il ritardo di quelle meno favorite, tra cui quelle di montagna, che presentano gravi e permanenti svantaggi rurali e demografici – ed all'art. 107 del medesimo, che considera compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune regioni economiche. Nella suo atto di costituzione la Regione menziona anche gli atti in cui simili principi avrebbero trovato applicazione, ossia la decisione della Commissione Europea C(2011)3498final relativa alla valutazione del progetto «Banda Larga in Friuli Venezia Giulia (programma ERMES)» e la «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo – Libro verde sulla coesione territoriale – Fare della diversità territoriale un punto di forza» (COM-2008 616 definitivo).

Ad avviso della resistente, dunque, la novella realizzata con la legge reg. Veneto n. 21 del 2011 andrebbe considerata come tesa a mitigare, nella particolare realtà dei piccoli Comuni montani (cui viene concretamente rimessa la valutazione circa la sussistenza delle condizioni legittimanti la deroga al generale regime d'incompatibilità), gli effetti di un eccesso di rigore nell'applicazione del principio di tutela della concorrenza, recante altrimenti il rischio di

pregiudicare la concreta erogazione dei servizi funebri a causa dell'esiguo numero di imprenditori offerenti invece di incrementarlo e quindi il correlato pericolo di creare un vuoto nella gestione di servizi pubblici essenziali.

Lungi dall'introdurre limiti all'accesso al mercato ed alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale – continua la Regione – le disposizioni censurate andrebbero piuttosto considerate espressione di sfere di competenza regionale in materia di tutela della salute (concorrente, ex art. 117, terzo comma, Cost.) e di servizi pubblici locali (esclusiva, ex art. 117, quarto comma, Cost.) – senza trascurare la potestà regolamentare degli enti locali cui è rimessa la concreta applicazione della disciplina regionale censurata (art. 117, sesto comma, Cost.) – alla stregua della specificità localistica cui sono ancorate nel solco dell'attenzione per le realtà comunali montane già manifestata dalla legge della Regione Veneto 18 gennaio 1994, n. 2 (Provvedimenti per il consolidamento e lo sviluppo dell'agricoltura di montagna e per la tutela e la valorizzazione dei territori montani) e della finalità espressa dall'art. 2, comma 1, della stessa: eliminare o ridurre gli squilibri socio-strutturali esistenti tra le zone montane e gli altri territori e tra le diverse zone montane, connotate da scarsa vivacità imprenditoriale se non addirittura da carenza di offerta commerciale, anche nel settore funerario.

Infine, la Regione evidenzia la necessità di assicurare in detto ambito l'esercizio delle funzioni amministrative di interesse igienico-sanitario e di carattere pubblico-sociale, esigenza che non potrebbe considerarsi cedevole rispetto ad un regime d'incompatibilità non altrimenti imposto quando quest'ultimo risulti pregiudizievole rispetto all'esercizio delle funzioni medesime, occorrendo un contemperamento della regola della massima concorrenza con le eccezioni derivanti dal perseguimento della missione pubblica affidata all'ente locale (si cita la sentenza di questa Corte n. 325 del 2010). Al riguardo la resistente rammenta il contenuto del paragrafo 2 dell'art. 106 del TFUE, secondo cui le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale sono sottoposte alle regole della concorrenza nei limiti in cui ciò non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata, con ciò risultando irrilevante il numero dei Comuni potenzialmente interessati dalla disciplina differenziata introdotta dalle disposizioni impugnate.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Veneto 11 novembre 2011, n. 21 (Integrazione della legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 "Norme in materia funeraria", in materia di deroghe per i comuni montani). In particolare, l'impugnazione ha per oggetto l'art. 1, che inserisce l'art. 5-bis nella legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 (Norme in materia funeraria), e l'art. 2, che sostituisce il comma 2 dell'art. 28 della medesima legge. La prima disposizione prevede che per i Comuni ricompresi nei territori classificati montani o per le loro associazioni, con popolazione complessiva inferiore a 5000 abitanti, sia ammessa la deroga al regime d'incompatibilità – stabilito dall'art. 5, comma 4, della menzionata legge regionale n. 18 del 2010 – della gestione del servizio cimiteriale e del servizio obitoriale con lo svolgimento dell'attività funebre; la seconda stabilisce per i medesimi Comuni montani o per le loro associazioni, con popolazione complessiva inferiore a 5000 abitanti, la possibilità di deroga al regime d'incompatibilità della gestione cimiteriale sia con l'attività funebre che con quelle marmorea e lapidea interna ed esterna al cimitero, anch'esso fissato con criteri assoluti dalla norma sostituita.

Secondo il ricorrente tali disposizioni esorbiterebbero dalla competenza legislativa regionale, incidendo su quella esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. L'abolizione – per una consistente

parte dei Comuni della Regione Veneto – delle incompatibilità stabilite dalla precedente legge regionale tra l'esercizio dell'attività funebre, da un lato, e la gestione del servizio obitoriale e cimiteriale, dall'altro, consentirebbe una commistione tra queste attività lesiva della concorrenza, ponendo in essere un'invasione della competenza statale esclusiva in materia, sancita dalla disposizione costituzionale invocata quale parametro.

Richiamandosi alla segnalazione AS392 del 23 maggio 2007 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il ricorrente ritiene che la presenza di una società di onoranze funebri all'interno di strutture ospedaliere sia suscettibile di determinare, a favore della stessa, una situazione di indebito vantaggio, consentendole un accesso privilegiato alla clientela costituita dai parenti dei defunti. Tale circostanza, oltre a ridurre il confronto competitivo tra gli operatori funerari attivi nei mercati locali, si ripercuoterebbe negativamente sui clienti dei servizi, limitandone le possibilità di scelta e, come diretta conseguenza, determinando un aumento del prezzo dei servizi stessi.

Analoghe considerazioni varrebbero per le imprese di onoranze funebri o esercenti attività commerciale marmorea e lapidea che nel contempo fossero affidatarie della gestione delle aree cimiteriali. Tale gestione, sulla base delle regole introdotte, determinerebbe un vantaggio – lesivo delle regole di libero mercato – per l'operatore che offre tale servizio, posto nella condizione di sfruttare la presenza nelle aree cimiteriali come volano promozionale per la sua attività imprenditoriale funeraria e per l'attività commerciale marmorea e lapidea.

2. — La Regione Veneto si è costituita in giudizio, sottolineando in via preliminare che non esiste alcuna norma statale in materia di concorrenza nel settore funerario e che le deroghe riguardano una precedente legge regionale da essa stessa adottata proprio per disciplinare in modo ottimale la gestione di servizi inerenti alla materia della salute e dell'igiene. Le deroghe consentite dalle disposizioni impugnate riguarderebbero particolari situazioni locali, nelle quali caratteristiche demografiche e territoriali porrebbero esigenze diverse da quelle tutelate con la precedente legge regionale. In queste aree l'assenza di operatori o la difficoltà di questi ultimi a svolgere un'attività remunerativa avrebbero consigliato, al fine di consentire lo svolgimento ottimale dei servizi obitoriale e cimiteriale, l'applicazione di una regola più flessibile, la cui attuazione nei contesti locali sarebbe rimessa all'ente territoriale più vicino alle collettività interessate.

3. — Le questioni proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri non sono fondate.

La peculiarità della vicenda venuta all'esame di questa Corte consiste nel fatto che le norme ritenute dal ricorrente pro-concorrenziali e sulle quali incidono quelle impugnate, sono state emanate dalla stessa Regione, la quale successivamente le ha in parte modificate attraverso l'introduzione di una possibilità di deroga per i piccoli Comuni classificati montani. La legge regionale n. 18 del 2010 – secondo l'assunto implicito del ricorso – sarebbe in linea con i principi della concorrenza a differenza delle disposizioni che l'hanno modificata.

In realtà, le norme regionali in questione sono ascrivibili alla potestà legislativa della Regione in materia di tutela della salute e dei servizi pubblici locali. Solo in via marginale ed indiretta interferiscono con il tema della concorrenza. Tale tipo di intervento, come questa Corte ha già avuto modo di affermare, «deve ritenersi ammissibile, al fine di 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).

Le deroghe introdotte con le impugnate disposizioni non costituiscono infatti un privilegio per gli operatori che agiscono nei territori esonerati dalle incompatibilità, bensì un intervento legislativo finalizzato a disciplinare in modo non irragionevole situazioni diverse da quelle dei Comuni caratterizzati dall'esistenza di più operatori commerciali qualificati. Questi ultimi solo

in contesti di mercato così articolati possono competere, in modo da rendere i servizi obitoriali, cimiteriali e funebri più economici e di migliore qualità. Questa competizione può non essere realizzabile negli ambiti demografici e montani individuati dal legislatore regionale, nei quali sostanzialmente può mancare un mercato di tali attività con potenziale compromissione del diritto alla salute e di un servizio sociale indefettibile.

Il legislatore regionale, rendendo più flessibile la regola generale originariamente adottata, lascia alle amministrazioni comunali la facoltà e l'onere di valutare se dette regole siano concretamente applicabili anche nei loro territori, oppure se non convenga consentire la deroga per favorire il consolidamento integrato di tali attività in contesti caratterizzati dalla loro marginalità in termini strettamente commerciali.

La circostanza, dedotta dal ricorrente, del notevole numero di Comuni coinvolti nella facoltà di deroga evidenzia non una finalità di aggiramento delle regole di mercato, ma l'incidenza quantitativa delle situazioni in cui detto mercato può non esistere od essere limitato ad un numero di operatori di esigue dimensioni, non in grado di assicurare separatamente le attività oggetto del presente giudizio.

Pertanto, è da escludere che le norme impugnate ostacolino la concorrenza, introducendo limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale o determinando gravi distorsioni sulle attività delle onoranze funebri.

La normativa, lungi dal collidere con i principi dell'Unione Europea in tema di concorrenza, è conforme anzi ad alcuni precetti e raccomandazioni che l'ordinamento comunitario già conosce con riguardo a territori svantaggiati come quelli montani. Infatti, in relazione ad alcuni particolari tipi di servizi ed ai luoghi ove questi devono essere assicurati, l'Unione Europea riconosce che non sempre essi possono essere gestiti secondo una logica meramente commerciale. Pertinenti in tal senso appaiono i richiami formulati dalla Regione resistente all'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ed alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo – Libro verde sulla coesione territoriale – Fare della diversità territoriale un punto di forza» (COM-2008 616 definitivo), nei quali viene auspicato il rafforzamento della coesione economica sociale e territoriale, riducendo – anche attraverso regole specifiche – il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, tenendo conto a tal fine della diversità delle situazioni da regolare. Ciò ovviamente a condizione che le disposizioni specifiche non alterino le regole fondamentali della concorrenza.

4. — Le norme regionali impugnate non si pongono dunque in contrasto con alcuna specifica disposizione statale, non ledono i principi della concorrenza e non violano l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Veneto 11 novembre 2011, n. 21 (Integrazione della legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 "Norme in materia funeraria", in materia di deroghe per i comuni montani), promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

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.