

**AS1934 - COMUNE DI GENOVA - DISCIPLINA IN MATERIA DI ATTIVITÀ E SERVIZI
NECROSCOPICI FUNEBRI E CIMITERIALI**

Roma, 13 dicembre 2023

Comune di Genova

Con riferimento alla richiesta di parere, formulata da codesto Comune, in merito alle modalità di gestione dei crematori, di cui all'articolo 45, comma 2, della legge della Regione Liguria 10 luglio 2020, n. 15, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 5 dicembre 2023, ha ritenuto di svolgere, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, le seguenti considerazioni.

Malgrado la disciplina del servizio di gestione dei crematori attenga alla competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute e dei servizi pubblici locali¹, è, comunque, necessario valutare se essa, nel suo effettivo contenuto, determini o meno un *vulnus* alla "tutela della concorrenza". Come noto, infatti, quest'ultima rientra, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione, nella competenza legislativa esclusiva dello Stato e presenta una natura c.d. trasversale, in quanto ha sia un ambito oggettivamente individuabile - attinente alle misure legislative di tutela in senso proprio della concorrenza - sia, dato il suo carattere "finalistico", una portata generale, appunto trasversale, non preventivamente delimitabile e che deve essere tenuta in concreto presente dallo Stato e dalle Regioni nell'esercizio della rispettiva competenza normativa. Fermo quanto premesso, in relazione al servizio di gestione dei crematori, rilevano, nel caso in esame: (i) l'articolo 8, commi 2 e 2-bis, della legge n. 287/1990, secondo cui le imprese, che per disposizione di legge "esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale, ovvero operano in regime di monopolio sul mercato" e che "intendano svolgere attività in mercati diversi da quelli in cui agiscono [...] operano mediante società separate"; (ii) l'articolo 45, comma 2, della legge regionale ligure n. 15/2020, che prevede che: "Il soggetto titolare dell'impianto e il soggetto gestore non possono svolgere congiuntamente attività funebre se non garantendo un'effettiva separazione societaria, organizzativa ed operativa e con proprietà diverse". La citata norma statale richiede, quindi, come unico requisito per lo svolgimento delle attività in questione, la "semplice" separazione societaria, mentre la normativa regionale, per l'esercizio di un'attività aperta al mercato

¹ La Corte Costituzionale, in relazione a un'impugnazione governativa avente a oggetto gli articoli 1 e 2 della legge regionale veneta dell'11 novembre 2011, n. 21 (integrazione della legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 "Norme in materia funeraria"), ha rilevato che: "le norme regionali in questione sono ascrivibili alla potestà legislativa della Regione in materia di tutela della salute e dei servizi pubblici locali" (cfr. Corte Costituzionale, sentenza, 6 dicembre 2012, n. 27).

(come quella funebre) da parte di un soggetto pubblico che svolge l'attività di cremazione, una vera e propria separazione organizzativa e proprietaria.

A tale quadro normativo si aggiunge l'articolo 6, comma 1, del d.lgs. 175/2016 (c.d. TUSPP), in forza del quale: *“le società a controllo pubblico che svolgono attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi, insieme con altre attività svolte in regime di economia di mercato, in deroga all'obbligo di separazione societaria previsto dal comma 2-bis dell'articolo 8 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, adottano sistemi di contabilità separata per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi e per ciascuna attività”*. Tale ultima disposizione, dunque, introduce una deroga all'obbligo di separazione societaria, imposto dal citato articolo 8 della legge n. 287/1990, richiedendo una separazione meramente “contabile”. La *ratio* è, quindi, in un'ottica di semplificazione, quella di evitare i costi che discenderebbero dalla duplicazione di soggetti giuridici a partecipazione pubblica, in linea con i principi e i criteri direttivi che informano anche il TUSPP, in quanto diretti a favorire soluzioni aggregative di società partecipate da amministrazioni pubbliche per ridurre costi e cariche. Poiché le materie di competenza regionale (concorrente o residuale) sono suscettibili di intersecarsi con la “tutela della concorrenza”, riservata alla competenza legislativa dello Stato, le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, possono, al ricorrere di determinate condizioni, dettare una disciplina che determini anche effetti pro-concorrenziali; diversamente, il carattere trasversale e potenzialmente onnicomprensivo della materia “tutela della concorrenza” finirebbe con lo svuotare del tutto le nuove competenze regionali attribuite dal legislatore costituente².

Se, quindi, è ammessa una disciplina che determini effetti pro-concorrenziali - *“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”*³ - al contrario, è illegittima una disciplina che, seppure in astratto riconducibile alla materia di competenza legislativa delle Regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolano la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale.

Nel caso in esame, la richiamata normativa regionale sembra non solo perseguire il medesimo obiettivo sotteso all'articolo 8 della legge n. 287/1990 di apertura al mercato, di eliminazione di barriere al libero esplicarsi dell'attività economica, ma pare, altresì, ampliarne la portata, prevedendo una separazione proprietaria che, in principio, mira a prevenire comportamenti abusivi del monopolista o del soggetto gestore del servizio, estendendo, in ultimo, l'area di libera scelta dei consumatori per i servizi funebri a livello comunale.

In definitiva non sembra, quindi, sussistere un contrasto normativo tra l'articolo 45, comma 2, della legge regionale ligure n. 15/2020 e le richiamate leggi statali, e la Regione appare aver esercitato legittimamente la propria competenza in materia di servizi funebri, dettando una normativa che non contrasta con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato e tutelano e promuovono la concorrenza, producendo anche effetti pro-concorrenziali, sia pure in via marginale e indiretta⁴.

² Cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 288 del 2010, n. 283 del 2009, n. 431 e n. 430 del 2007.

³ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 430 del 2007.

⁴ Del resto, in alcune rilevanti decisioni n. 288 del 2010, n. 283 del 2009, n. 431 e n. 430 del 2007, in cui la Corte cost. è stata chiamata a valutare disposizioni legislative regionali che, adottate nell'ambito della potestà legislativa concorrente o residuale, venivano comunque ad incidere sul complesso ed articolato sistema di principi e regole che attengono alla «concorrenza», si è affermato che esse non violavano quanto previsto dall'art. 117 Cost. in quanto avevano, anche se marginalmente ed indirettamente, *«una valenza pro-competitiva»*.

Il presente parere sarà pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli
