

N. 02583/2009 REG.SEN.

N. 01820/2007 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso con motivi aggiunti numero di registro generale 1820 del 2007, proposto dalla sig.ra Donatella Corrias, rappresentata e difesa dagli avv.ti Enea Baronti ed Euro Bartalucci e con domicilio eletto presso lo studio degli stessi, in Firenze, lungarno Corsini n. 6

contro

Comune di Firenze, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Sergio Peruzzi e Maria Rosetta Fiore e con domicilio eletto presso la Direzione Avvocatura, in Firenze, p.zza della Signoria (Palazzo Vecchio)

1) con il ricorso originario:

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

- del provvedimento del Comune di Firenze – Direzione Servizi Demografici, prot. n. 79/07 in data 3 luglio 2007, comunicato in pari data a mezzo fax, recante rigetto della richiesta di autorizzazione alla dispersione delle ceneri del sig. Gianfranco Corrias, presentata dalla sig.ra Donatella Corrias in data 29 giugno 2007;

- di ogni atto presupposto, conseguente e comunque connesso, in specie del Regolamento relativo a cremazioni, affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale di Firenze del 21 dicembre 2004, n. 128

2) con i motivi aggiunti depositati in data 3 dicembre 2008:

per l'annullamento

- del provvedimento del Comune di Firenze – Direzione Servizi Demografici, prot. n. 13.527 del 22 settembre 2008, recante riesame della richiesta della sig.ra Donatella Corrias di autorizzazione alla dispersione delle ceneri del sig. Gianfranco Corrias e conferma del rigetto di tale richiesta;

- di ogni atto presupposto, conseguente e comunque connesso.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Vista l'istanza di sospensione del provvedimento impugnato con il ricorso originario, presentata in via incidentale dalla ricorrente;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Firenze;

Viste l'ordinanza collegiale istruttoria n. 96/2007 del 28 novembre 2007, nonché la relazione e la documentazione trasmesse dal Comune di Trento in ottemperanza alla stessa;

Vista l'ordinanza n. 114/2008 del 31 gennaio 2008, con cui è stata accolta l'istanza incidentale di sospensione, ai fini di un riesame;

Vista l'istanza presentata dalla ricorrente ai sensi dell'art. 21, settimo comma, della l. n. 1034/1971, per l'esecuzione dell'ordinanza cautelare n. 114/2008;

Vista l'ordinanza n. 843/2008 del 5 settembre 2008, recante accoglimento della succitata istanza di esecuzione;

Visti i motivi aggiunti depositati dalla ricorrente in data 3 dicembre 2008;

Visti le memorie ed i documenti depositati dalle parti a sostegno delle rispettive tesi e difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Nominato relatore nell'udienza pubblica del 5 novembre 2009 il dott. Pietro De Berardinis;

Uditi i difensori presenti delle parti costituite, come da verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

La ricorrente, sig.ra Donatella Corrias espone che il proprio genitore, sig. Gianfranco Corrias, decedeva in Trento l'8 giugno 2007. Avendo il medesimo manifestato a suo tempo la volontà che le sue ceneri fossero disperse in mare, con dichiarazione resa ai sensi della l. n. 130/2001 e della l.r. n. 29/2004, l'esponente otteneva dal Comune di Trento l'autorizzazione al trasporto della salma ed alla cremazione. La richiesta di autorizzazione alla dispersione delle ceneri, presentata al Comune di Firenze, veniva invece da questo rigettata con provvedimento n. 79/07 del 3 luglio 2007.

Avverso il suddetto provvedimento di rigetto è insorta l'esponente, impugnandolo con il ricorso in epigrafe e chiedendone l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione.

A supporto del gravame la ricorrente ha dedotto le seguenti censure:

- violazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990 ed eccesso di potere per difetto di motivazione, poiché il diniego gravato sarebbe completamente privo di motivazione e non indicherebbe né il termine per impugnare, né l'Autorità davanti alla quale proporre il ricorso;
- violazione dell'art. 3 della l. n. 130/2001, degli artt. 4 e 5 della l.r. n. 29/2004, nonché degli artt. 2, 3 e 9 del Regolamento relativo a cremazioni, affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti, approvato con la deliberazione del Consiglio Comunale di Firenze del 21 dicembre 2004, n. 128, ed eccesso di potere per perplessità, difetto di presupposti, di istruttoria e di motivazione, illogicità, sviamento, violazione del giusto procedimento, in quanto il diniego gravato contrasterebbe con il suddetto Regolamento comunale, dal quale si desumerebbe la competenza dell'Ufficiale di Stato Civile del Comune di Firenze, quale luogo dov'è custodita l'urna cineraria: in tal senso deporrebbe anche il fatto che il predetto Ufficiale ha autorizzato l'affidamento delle ceneri alla ricorrente.

Si è costituito in giudizio il Comune di Firenze, depositando un rapporto sui fatti di causa (corredato della pertinente documentazione) della Direzione Servizi Demografici, nel quale veniva sostenuta la tesi dell'incompetenza del predetto Comune, dovendo l'autorizzazione alla dispersione far capo allo stesso Ufficio dello Stato Civile interessato per la redazione dell'atto di morte (cioè, nel caso de quo l'Ufficio di Trento).

Con ordinanza n. 96/2007, resa in esito alla Camera di consiglio del 28 novembre 2007, il Collegio ha disposto istruttoria, ordinando all'Ufficiale dello Stato Civile del Comune di Trento di inviare una relazione di chiarimenti, nonché la copia del regolamento comunale (qualora esistente) sulla cremazione e dispersione delle ceneri e la specificazione della prassi seguita in materia dal Comune stesso, in mancanza del predetto regolamento.

Il Comune di Trento ha ottemperato con nota prot. n. 131605 del 17 dicembre 2007, evidenziando l'impossibilità di rilasciare l'autorizzazione alla dispersione delle ceneri, in mancanza di una legge provinciale in materia e tenuto conto dell'art. 411 c.p.; a dimostrazione della propria incompetenza ha poi addotto il principio generale per cui l'autorizzazione allo svolgimento di un'attività soggetta a titolo autorizzativo spetta, di regola, all'Amministrazione competente del luogo in cui la suddetta attività debba essere svolta.

Con ordinanza n. 114/2008, resa in esito alla Camera di consiglio del 30 gennaio 2008, il Collegio ha accolto l'istanza cautelare ai fini di un riesame della pratica, ritenendo il ricorso assistito, ad un primo sommario esame, da elementi di *fumus boni juris*.

In data 23 luglio 2008 la sig.ra Donatella Corrias ha depositato istanza, formulata ai sensi dell'art. 21, settimo comma, della l. n. 1034/1971, per l'esecuzione dell'ordinanza cautelare n. 114/2008, rimasta inottemperata. Il

Collegio ha accolto tale istanza con ordinanza n. 843/2008 del 4 settembre 2008, dichiarando l'obbligo dell'Amministrazione di provvedere al riesame entro trenta giorni, con adozione del provvedimento espresso.

Il Comune di Firenze ha ottemperato, provvedendo al riesame della richiesta di autorizzazione alla dispersione delle ceneri con la nota della Direzione Servizi Demografici, prot. n. 13.527 in data 22 settembre 2008, recante conferma del diniego sulla predetta richiesta.

Avverso la nota comunale di conferma del diniego è insorta la sig.ra Corrias, impugnandola con ricorso per motivi aggiunti depositato il 3 dicembre 2008 e chiedendone l'annullamento. A supporto del gravame, ha dedotto il seguente motivo unico:

- violazione dell'art. 3 della l. n. 130/2001, degli artt. 4 e 5 della l.r. n. 29/2004, nonché degli artt. 2, 3 e 9 del Regolamento relativo a cremazioni, affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti, approvato con la deliberazione del Consiglio Comunale di Firenze del 21 dicembre 2004, n. 128, ed eccesso di potere per perplessità, difetto di presupposti, di istruttoria e di motivazione, illogicità, sviamento, violazione del giusto procedimento, in quanto per affermare la competenza del Comune di Trento, il Comune di Firenze sostiene l'applicabilità delle disposizioni in materia di cremazione, perché cremazione e dispersione delle ceneri formerebbero oggetto di procedimenti distinti, per il secondo dei quali (ma non per il primo) sarebbe necessaria la normativa di dettaglio a livello regionale e comunale. Inoltre, il criterio della competenza al rilascio dell'autorizzazione in capo all'Ufficiale di Stato Civile del Comune del luogo del decesso, sarebbe illogico per più profili (oltre che contrastante con la prassi interpretativa adottata altrove, in specie nella Regione Emilia Romagna).

In vista dell'udienza di merito la ricorrente ha depositato una memoria conclusiva, insistendo nelle conclusioni già rassegnate. Anche il Comune di Firenze ha depositato memoria, evidenziando come nelle more del giudizio la Provincia di Trento abbia approvato una legge disciplinante la materia de qua e concludendo per l'infondatezza del ricorso.

All'udienza pubblica del 5 novembre 2009 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con il ricorso originario e con quello per motivi aggiunti sono impugnati il provvedimento a mezzo del quale il Comune di Firenze ha negato il rilascio dell'autorizzazione chiesta dalla ricorrente per poter procedere alla dispersione delle ceneri del proprio genitore, nonché quello attraverso il quale, in esito al riesame della fattispecie disposto a seguito dell'accoglimento dell'istanza di sospensione, il Comune ha confermato tale diniego.

Si può prescindere dall'esame della doglianza di difetto di motivazione, che, in relazione alla nota comunale del 3 luglio 2007 impugnata con il ricorso originario, risultata superata dalla circostanza dell'avere l'Amministrazione comunale esaurientemente indicato i motivi del proprio operato nel provvedimento gravato con i motivi aggiunti.

Analogamente, si prescinde dalla censura relativa alla mancata indicazione, nel provvedimento gravato, del termine e dell'autorità giudiziaria davanti alla quale proporre il ricorso, che comunque non incide sulla legittimità del provvedimento stesso (cfr., ex multis, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 16 aprile 2008, n. 2207).

Le restanti doglianze possono essere esaminate congiuntamente, avendo esse, in sostanza, carattere unitario. In sintesi, la ricorrente lamenta che la controversia concerne un'ipotesi (autorizzazione alla dispersione delle ceneri di persona deceduta in località diversa da quella in cui risiedeva e diversa, altresì, da quella dove va effettuata la dispersione stessa) non disciplinata dalla normativa in vigore, nemmeno da quella regionale (l.r. Toscana n. 29/2004). La tesi sostenuta dal Comune di Firenze, in base alla quale competente al rilascio dell'autorizzazione è l'Ufficiale di Stato Civile del luogo del decesso (nel caso di specie, di Trento), sarebbe giuridicamente infondata per più motivi:

a) perché l'analogia che il Comune di Firenze pretende di istituire tra il procedimento di cremazione (per la quale l'autorizzazione viene rilasciata dall'Ufficiale di Stato Civile del luogo del decesso) e quello di dispersione delle ceneri, è erronea, come indica pure il parere reso dal Consiglio di Stato, Sez. I, nell'adunanza del 29 ottobre 2003, che ha evidenziato l'incompletezza della disciplina della dispersione delle ceneri. Il vuoto normativo sarebbe stato riempito dalla normativa regionale e da quella comunale, cioè, nella vicenda in esame, dalla l.r. n. 29/2004 e dal regolamento approvato con deliberazione del Consiglio Comunale di Firenze n. 128/2004, da cui si desumerebbe l'illegittimità del diniego gravato;

b) in particolare, poiché il regolamento comunale avrebbe previsto espressamente i casi nei quali ha voluto stabilire la competenza al rilascio di un'autorizzazione in capo all'Ufficiale di Stato Civile del luogo del decesso (così per la cremazione), il non aver dettato una simile previsione espressa per l'autorizzazione alla dispersione delle ceneri, provverebbe che per tale autorizzazione la competenza del suddetto Ufficiale manca;

c) anche sul piano logico, dal momento in cui la salma è giunta a Firenze per la cremazione, tutto l'iter procedurale successivo, che potrebbe condurre alla richiesta di affidamento e/o di dispersione delle ceneri, non potrebbe che essere di competenza dell'Ufficiale di Stato Civile del luogo dove si trova custodita l'urna cineraria;

d) a conferma dell'illegittimità del diniego deporrebbe anche il fatto che il medesimo Comune di Firenze, pur negando la propria competenza all'autorizzazione alla dispersione delle ceneri, invece ha autorizzato, attraverso l'Ufficio Concessioni Cimiteriali, l'affidamento delle ceneri all'odierna ricorrente, a fronte di una disciplina del regolamento comunale (artt. 3 e 9, punto 1) unitaria per le due fattispecie;

e) del resto, l'illogicità dell'attribuzione della competenza ad autorizzare la dispersione delle ceneri in capo all'Ufficiale di Stato Civile della località del decesso sarebbe dimostrata dal fatto che in tal modo sarebbe violato il principio di territorialità degli atti amministrativi degli Enti minori, ai sensi del quale competente ad adottare l'atto autorizzatorio è l'Ente, sul territorio del quale l'atto stesso è destinato a produrre effetti: sotto questo profilo, ben si comprenderebbe la differenza rispetto alla cremazione, i cui effetti invece non ricadono nell'ambito di un singolo territorio, coinvolgendo essa profili di interesse pubblico generale attinenti ad esigenze di indagini giudiziarie. Voler assegnare al Comune di Trento, nel caso di specie, la competenza al rilascio dell'autorizzazione alla dispersione, significherebbe ammettere un esercizio di poteri amministrativi che producono effetti al di fuori del territorio dell'Ente, in difetto di una previsione espressa dell'ordinamento generale legittimante una simile produzione;

f) non potrebbe, in contrario, invocarsi il fatto che nelle more del giudizio è sopravvenuta la legge della Provincia di Trento 20 giugno 2008, n. 7, regolante la dispersione delle ceneri, poiché trattasi di legge che non può produrre effetti al di fuori del territorio provinciale e dunque non può spiegare alcuna efficacia in Toscana: non si potrebbe, infatti, consentire ad una legge regionale o provinciale di prevedere il rilascio di autorizzazioni per attività eventualmente non riconosciute come lecite al di fuori del territorio della Regione o Provincia Autonoma.

Così riportate le argomentazioni della ricorrente, osserva il Collegio che le stesse debbono essere condivise, nei termini che si vanno ad esporre.

In particolare, non può condividersi la tesi del Comune di Firenze, che individua nell'Ufficiale dello Stato Civile del luogo del decesso (nella vicenda de qua, di Trento) l'organo competente a rilasciare l'autorizzazione alla dispersione delle ceneri del genitore della ricorrente.

Invero, tale individuazione viene effettuata nel provvedimento impugnato con i motivi aggiunti (la nota prot. n. 13.527 del 22 settembre 2008), e poi ribadita nella memoria della difesa comunale, in base alla disciplina dettata dall'art. 3 della l. n. 130/2001 per la cremazione: disciplina, secondo cui il rilascio dell'autorizzazione alla cremazione compete all'Ufficiale dello Stato Civile del Comune di decesso (art. 3, comma 1, lett. a), cit.). La disciplina della dispersione delle ceneri a livello statale non è altrettanto completa (sull'incompletezza della disciplina statale cfr. il parere del C.d.S., Sez. I, 29 ottobre 2003, n. 2957/03): in particolare, nell'aggiungere due commi all'art. 411 c.p., nonostante affermi che "non costituisce reato la dispersione delle ceneri di cadavere autorizzata dall'ufficiale dello stato civile sulla base di espressa volontà del defunto" (art. 2 della l. n. 130 cit.), non chiarisce quale sia l'Ufficiale di Stato Civile competente a rilasciare l'anzidetta autorizzazione. A colmare la lacuna non soccorrono, nel caso di specie, né la l.r. l.r. n. 29/2004, né il regolamento del Comune di Firenze di cui alla deliberazione consiliare n. 128/2004: in particolare, nessuna fonte normativa ha preso in considerazione l'evenienza – cui ha riguardo la controversia – del decesso in luogo diverso da quello nel quale il defunto risiedeva. Ad avviso del Comune di Firenze, la lacuna normativa così evidenziatasi non può che colmarsi in via di interpretazione sistematica, con l'applicazione, al caso de quo, della suesposta normativa in materia di cremazione di cui all'art. 3, comma 1, lett. a), della l. n. 130/2001: normativa che trova conferma (né avrebbe potuto essere diversamente) in quella – di dettaglio – del succitato regolamento del Comune di Firenze, il cui art. 2, comma 5, individua a sua volta nell'Ufficiale di Stato Civile del Comune del decesso l'organo competente ad autorizzare la cremazione. Ed infatti, da un lato la legge statale, pur potendo, non ha distinto le competenze tra i due procedimenti (quello di cremazione e quello di dispersione delle ceneri); dall'altro lato, la ratio sarebbe la medesima nei due casi, trattandosi di due procedimenti entrambi successivi alla morte ed eventuali. Con specifico riferimento al caso in esame, l'argomentazione formulata dall'Ufficiale di Stato Civile del Comune di Trento per giustificare la propria incompetenza – l'assenza, cioè, di una legge provinciale che autorizzasse la dispersione delle ceneri e consentisse così a detto Ufficiale di rilasciare l'autorizzazione alla dispersione senza incorrere nel delitto ex art. 411 c.p. – non avrebbe più valore, attesa l'entrata in vigore, nelle more del giudizio, della già ricordata legge provinciale 20 giugno 2008, n. 7, che ha disciplinato anche per il territorio della Provincia di Trento la dispersione delle ceneri. Non vi sarebbero, quindi, ragioni per ritenere che il procedimento di dispersione debba avere una disciplina diversa rispetto a quella del procedimento di cremazione.

Il Collegio dissente da una simile ricostruzione ermeneutica. A ben guardare, infatti, la soluzione prospettata non è quella dell'interpretazione sistematica, bensì quella della sussistenza di una vera e propria lacuna dell'ordinamento giuridico, che si cerca di colmare con il ricorso all'interpretazione analogica di cui all'art. 12 delle preleggi (la quale presuppone, appunto, che la fattispecie sottoposta all'esame del giudice non sia prevista e disciplinata da alcuna norma: Cass. civ., Sez. III, 12 maggio 2003, n. 7185). Soccorrono, in particolare, l'analogia legis, in base alla quale la lacuna va colmata applicando al caso concreto le disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe (Cass. civ., Sez. II, 14 dicembre 1994, n. 10699) e, se neppure l'analogia legis ha successo, l'analogia juris, che consiste nel dedurre la disciplina applicabile dai principi generali dell'ordinamento (art. 12, secondo comma, ult. periodo, delle preleggi).

Tanto premesso, ai fini dell'analogia legis occorre dunque individuare la disciplina regolante i casi simili o le materie analoghe: ciò deve avvenire, giusta la tecnica del metodo analogico, in base al rapporto di somiglianza ed affinità tra le due fattispecie (quella regolata e quella per cui sussiste la lacuna dell'ordinamento: T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, 17 dicembre 2004, n. 6036). Ma una siffatta tecnica non può che portare ad escludere

l'applicazione alla fattispecie della dispersione delle ceneri della disciplina dettata in materia di cremazione, difettando il requisito dell'*eadem ratio* (Cass. civ., Sez. III, 10 febbraio 2005, n. 2709). Vanno, infatti, condivise le osservazioni formulate in proposito dalla ricorrente, secondo cui nella cremazione si rinvencono, oltre ad esigenze di sanità ed igiene pubblica, anche ragioni di ordine e sicurezza pubblica e ragioni di giustizia, dovendosi appurare le cause della morte (onde la cremazione non finisca per occultare casi di morte violenta) e dovendosi altresì valutare l'interesse pubblico alla conservazione dei resti organici del defunto per esigenze di indagini giudiziarie, ove possa sorgere la necessità di estrarne prove genetiche (e ciò a fini non solo penalistici, ma anche di natura civilistica, per es. in tema di filiazione). Nel senso ora visto depone, d'altro lato, lo stesso art. 3, comma 1, lett. c), della l. n. 130/2001, secondo cui l'autorizzazione alla cremazione è rilasciata dall'Ufficiale di Stato Civile del Comune di decesso, previo accertamento (tramite acquisizione del certificato del medico necroscopo) dell'assenza di sospetti di morte dovuta a reato, o, in caso di morte improvvisa o sospetta segnalata all'autorità giudiziaria, previo nulla osta della stessa autorità giudiziaria, recante specifica indicazione che il cadavere può essere cremato. Il soddisfacimento delle citate esigenze di ordine e sicurezza pubblica e di giustizia, perciò, si realizza interamente con il procedimento di cremazione, con il corollario che esse risultano del tutto assenti nel procedimento di dispersione delle ceneri, dove, invece, sono determinanti le ragioni di carattere igienico-sanitario. Vien meno, quindi, la ragione fondante per attribuire, anche relativamente a tale procedimento, la competenza all'emanazione del provvedimento finale in capo all'Ufficiale di Stato Civile del Comune di decesso.

Ad avviso del Collegio, peraltro, la predominanza, nel procedimento di dispersione delle ceneri, dei profili igienico-sanitari, suggerisce univocamente che l'adozione della relativa autorizzazione non può spettare ad altri che all'Ufficiale dello Stato Civile del Comune nel cui territorio la dispersione stessa deve essere effettuata. In altre parole, il Collegio ritiene che la soluzione, nel caso di specie, debba essere cercata effettivamente attraverso un'interpretazione logico-sistematica: pertanto non, come nella prospettazione della difesa comunale, tramite il ricorso (in via analogica) alla disciplina del caso simile (identificato quest'ultimo – erroneamente, come si è visto – nella cremazione), ma provvedendo ad individuare il criterio di collegamento più idoneo in relazione all'interesse pubblico specifico perseguito nel procedimento di dispersione. Tra i vari criteri di collegamento ipotizzabili in astratto – luogo di residenza del defunto, luogo del suo decesso, luogo di conservazione dell'urna cineraria, luogo dove si deve procedere alla dispersione – quest'ultimo è il più idoneo a soddisfare l'interesse pubblico specifico sotteso al rilascio dell'autorizzazione. La questione non è, pertanto, quella – come pretende la ricorrente ancora nella memoria conclusiva – dei limiti di efficacia degli atti amministrativi, poiché, come ricorda il medesimo illustre Autore invocato dalla ricorrente, tali limiti sono segnati, anzitutto, dalla sfera d'azione riconosciuta dall'ordinamento ad ogni categoria di atti e così, per es., gli atti, i certificati, le copie, gli estratti rilasciati da pubblici funzionari o pubblici ufficiali devono essere senz'altro riconosciuti per autentici in tutto il territorio dello Stato, se firmati da chi li abbia rilasciati. Ora, sembra indubbio che la sfera d'azione riconosciuta all'autorizzazione alla dispersione delle ceneri si dispieghi su tutto il territorio nazionale. La questione, invece, per il Collegio, attiene all'individuazione dell'organo che meglio può curare l'interesse pubblico primario perseguito con il procedimento autorizzatorio in discorso. Identificato tale interesse nelle ragioni di indole igienico-sanitaria, ne discende che competente al rilascio dell'autorizzazione sarà l'Ufficiale di Stato Civile del Comune in cui la dispersione delle ceneri va effettuata. Ed invero, è nel territorio di detto Comune che si verificano gli effetti dell'operazione materiale di dispersione: dunque è per siffatto territorio che si pone la necessità della previa verifica dell'insussistenza di ragioni ostative di natura, si ribadisce, igienico-sanitaria, essendo l'inesistenza di motivi ostativi di ordine pubblico o di giustizia già stata accertata, a monte, nel distinto procedimento di cremazione. Non ha, invece, alcun senso l'utilizzo degli altri criteri di collegamento suggeriti ed in specie di quello del Comune dove si è verificato il decesso, qualora diverso da quello dove deve eseguirsi la dispersione: infatti, appartenendo ad un altro Comune il territorio oggetto delle operazioni materiali di dispersione delle ceneri e che, perciò, risente degli effetti di siffatte operazioni materiali, non si vede come l'Ufficiale di Stato Civile del Comune di decesso possa dar conto dell'inesistenza di ragioni ostative di indole igienico-sanitaria per tale altro, distinto Comune.

Se ne deduce la fondatezza delle doglianze della ricorrente, per avere il Comune resistente denegato la propria competenza al rilascio della richiesta autorizzazione facendo riferimento in astratto e, per quanto si è dimostrato, erroneamente, alla competenza dell'Ufficiale di Stato Civile del Comune di decesso, senza verificare, in concreto, la sussistenza di una propria competenza in base al criterio di collegamento del luogo di esecuzione della dispersione: criterio che, per quanto si è detto, è l'unico a poter condurre all'individuazione ragionevole dell'organo competente a rilasciare l'autorizzazione in parola, rispondendo esso ad una regola di coerenza rispetto al pubblico interesse cui è preordinato il potere di emanare l'autorizzazione stessa.

Il Collegio è ben consapevole che la conclusione ora prospettata si espone a due obiezioni, l'una di carattere generale e l'altra facente specifico riferimento alla vicenda per cui è causa:

- 1) per un verso, si potrebbe obiettare che la soluzione prescelta risulta praticabile ove la dispersione debba compiersi sulla terraferma, ma non quando debba eseguirsi in mare, nei laghi o nei fiumi, ciò che pure è consentito dall'art. 4, comma 1, lett. c), d), ed e) della l.r. n. 29/2004, giacché in casi del genere non vi sarebbe alcun territorio comunale su cui l'operazione di dispersione produce i propri effetti e che consenta di individuare l'organo (Ufficiale di Stato Civile) competente, senza peraltro trascurare che è proprio in mare che, nel caso di specie, la dispersione dovrebbe avvenire, alla luce delle volontà del defunto;
- 2) per altro verso, giacché, come ora visto, il sig. Corrias ha manifestato la volontà che le sue ceneri venissero disperse in mare, il diniego del Comune di Firenze – che, come tutti sanno, non ha alcun affaccio sul mare –

sarebbe fondato anche in base al criterio di collegamento prescelto dal Collegio, poiché anche un simile criterio porterebbe ad escludere la competenza dell'Ufficiale di Stato Civile del suddetto Comune a rilasciare l'autorizzazione alla dispersione.

Ambedue le obiezioni non convincono. In particolare:

1) quanto all'inapplicabilità del criterio di collegamento del luogo di spargimento delle ceneri ove le stesse vengano sparse in specchi o corsi d'acqua, si osserva che anche in questo caso l'operazione è effettuata in adiacenza alla terraferma e dunque in prossimità del territorio di un Comune. Dispone, infatti, l'art. 4, comma 1, della l.Reg. Toscana n. 29/2004 che la dispersione è ammessa: in mare, ad oltre mezzo miglio dalla costa (lett. c)); nei laghi, ad oltre cento metri dalla riva (lett. d)); nei fiumi (lett. e). In proposito si osserva che può, quindi, individuarsi la competenza in capo all'Ufficiale di Stato Civile del Comune prospiciente il tratto di mare, lago o fiume in cui va eseguita la dispersione delle ceneri, quale Comune che deve controllare gli effetti di questa (si pensi ad es. al deposito delle ceneri sulla costa o sulla riva nel territorio di tale Comune). La circostanza che anche il territorio di

altri Comuni possa patire gli effetti delle operazioni di spargimento, per il gioco delle correnti, è una mera eventualità dipendente, appunto, dalle suddette correnti: d'altronde, è ovviamente impossibile l'affermazione di una competenza autorizzatoria (concorrente) degli organi di tutti questi Comuni, sicché anche in siffatta ipotesi il criterio di collegamento individuato dal Collegio resta pienamente utilizzabile, con la precisazione sopra indicata (il Comune sarà quello prospiciente lo spazio o corso d'acqua prescelto);

2) è senz'altro vero che dagli atti depositati emerge l'opzione del defunto per lo spargimento delle sue ceneri in mare. Tuttavia, ciò non può essere d'ostacolo all'accoglimento del ricorso, per almeno tre motivi: a) perché, come detto, il Comune di Firenze ha denegato la propria competenza con una valutazione effettuata in astratto e non in concreto, sulla base di un criterio di collegamento scelto erroneamente; b) perché dagli atti di causa si desumono a ben vedere indicazioni contraddittorie in relazione al luogo di esecuzione dell'operazione di spargimento delle ceneri, essendo elencati, nella memoria conclusiva della ricorrente, in via alternativa il fiume Arno ed il mare: ciò mostrerebbe, in caso di scelta della prima soluzione (fiume Arno), che ben potrebbe esservi, in concreto ed alla luce del criterio di collegamento prescelto, la competenza dell'Ufficiale dello Stato Civile del Comune di Firenze, quale Comune che – com'è a tutti noto – è bagnato da detto fiume; c) perché, in ogni caso, non spetta al Collegio sostituirsi al Comune intimato nell'attività amministrativa di valutazione, alla luce della normativa applicabile (come ricostruita dal Collegio in base all'operazione ermeneutica poc'anzi delineata), della sussistenza o meno, in concreto, di una propria competenza al rilascio del titolo autorizzatorio richiesto, non potendo il giudice sostituirsi alla P.A., ma solamente controllarne l'operato (cfr., ex multis, T.A.R. Veneto, Sez. II, 3 aprile 2009, n. 1187).

In definitiva, il ricorso originario e quello per motivi aggiunti sono fondati, nei termini che si sono esposti, e devono essere accolti. Per conseguenza, va disposto l'annullamento degli atti attraverso essi impugnati, con obbligo del Comune resistente di provvedere al riesame dell'istanza secondo le regole ed i principi operativi più sopra delineati.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Seconda Sezione, così definitivamente pronunciando sul ricorso originario e su quello per motivi aggiunti indicati in epigrafe, li accoglie e per l'effetto annulla i provvedimenti con essi impugnati.

Condanna il Comune di Firenze al pagamento di spese ed onorari di causa, che liquida in misura forfettaria in complessivi € 2.000,00 (duemila/00), più I.V.A. e C.P.A. come per legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 5 novembre 2009, con l'intervento dei Magistrati:

Maurizio Nicolosi, Presidente

Pierpaolo Grauso, Primo Referendario

Pietro De Berardinis, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

II 02/12/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO