

[A] Nell'ottica del diritto amministrativo servizio pubblico in senso stretto si può avere solo in rapporto a compiti che il soggetto pubblico consideri come propri nell'ambito delle sue competenze istituzionali. [B] Sulla differenza tra il servizio pubblico, originariamente riservato alla pubblica autorità, laddove, e il servizio da piazza con taxi. [C] Sulla differenza tra il servizio di taxi collettivo da quello di taxi



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda)
**N. 00964/2011 REG. PROV. COLL. N. 01695/2007 REG. RIC. N. 01696/2007
REG. RIC.**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso con motivi aggiunti numero di registro generale 1695 del 2007 proposto dal sig. Zurrada Toni rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Carlesi con domicilio eletto c/o studio legale Forconi-Gallo in Firenze v. Emanuele II n. 85

contro

Comune di Pisa, in persona del Dirigente della Direzione Attività Economiche, rappresentato e difeso dagli avv.ti S. Caponi, G. Lazzeri e G. Gigliotti e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. G. Ferraroni in Firenze, via D. d'Aosta 2.

In via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità dei ricorsi originari, per il mancato rispetto del termine dimidiato stabilito per il deposito dello stesso dall'art. 23-bis, comma 2, della L. n. 1034/1971, **formulata dall'Amministrazione resistente** e dai contro interessati **sul rilievo della riconducibilità dei ricorsi in esame alle controversie in tema di affidamento di servizi pubblici** di cui all'art. 23-bis citato, comma 1, lettera c) (vedi ora art. 119, comma 1, lettera a), del codice del processo amministrativo). **Ciò, in quanto il servizio taxi sarebbe servizio pubblico**, ai sensi dell'art. 1 della L. n. 21/1992 (cd. legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), dell'art. 1 della L.R.T. n. 67/1993, e delle conclusioni raggiunte in argomento dalla giurisprudenza più avvertita.

L'eccezione non può essere condivisa.

Ed invero, La migliore dottrina espressasi recentemente **sulla nozione di servizio pubblico**, desunta dal vigente diritto positivo, ha ribadito la validità della concezione

soggettiva, precisando che essa **trova il suo nucleo essenziale nella decisione della P.A. di procedere all'assunzione di un'attività come servizio pubblico, così conseguendone la titolarità** (da non confondere con l'esercizio, che può benissimo essere affidato a privati, senza con ciò perdere l'intrinseco legame con la struttura organizzativa della collettività). Nell'ottica del diritto amministrativo, pertanto, servizio pubblico in senso stretto si può avere solo in rapporto a compiti che il soggetto pubblico consideri come propri nell'ambito delle sue competenze istituzionali: a siffatti compiti sono chiamati a partecipare anche persone fisiche o giuridiche private (tramite un provvedimento tradizionalmente ritenuto di natura concessoria), giacché il loro svolgimento non implica di norma esercizio di poteri autoritativi, ma l'attività rimane comunque riferita all'organizzazione pubblica globalmente intesa. In questo senso depongono anche l'art. 22 della l. n. 142/1990 e l'art. 112 del d.lgs. n. 267/2000, i quali confermano che **un'attività di produzione di beni e/o di erogazione di servizi, diretta a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della collettività, diventa servizio pubblico solo con la decisione dell'Ente locale di assumerla**. Né in senso contrario depone l'art. 113 del d.lgs. n. 267 cit., il quale prevede, a ben guardare, il conferimento, da parte dell'Ente locale alle diverse categorie di soggetti legittimati all'erogazione del servizio, non già della titolarità del servizio stesso, ma della (titolarità della) sua gestione: ed infatti, resta ferma in capo all'Ente pubblico, che ha assunto come servizio pubblico un'attività di produzione di beni/servizi a fini sociali, la responsabilità che detta attività sia assicurata agli utenti. Anche la giurisprudenza espressasi in argomento, sebbene anteriormente alla l. n. 21/1992, al fine di individuare la nozione di servizio pubblico nel settore in esame ha fatto ricorso ad elementi del tutto coerenti con le affermazioni dottrinali ora riportate. In particolare, tale giurisprudenza è partita dalla distinzione tra uso privato ed uso pubblico del mezzo stabilita dall'art. 57 del vecchio Codice della strada (d.P.R. n. 393/1959), per evidenziare come detta distinzione non sia per nulla sovrapponibile a quella tra servizio privato e servizio pubblico. Ciò giacché, ove si fosse ritenuto che la distinzione tra uso privato ed uso pubblico del mezzo coincidesse o fosse sovrapponibile con quella tra servizio privato e servizio pubblico, si sarebbe dovuta affermare la natura di servizio pubblico del trasporto di persone o di cose in servizio da piazza: ma una simile conclusione – osserva la giurisprudenza in questione – sarebbe erronea, in quanto servizio pubblico è il servizio originariamente riservato alla pubblica autorità, laddove, invece, il servizio da piazza è un servizio che, sebbene assoggettabile a regolamentazione perché interessante la collettività (ed in questo senso di interesse pubblico), ben può essere affidato a privati, atteso che la relativa attività rientra nella sfera della generale capacità dei soggetti di diritto (C.d.S., Sez. VI, 29 novembre 1988, n. 1291). **Con particolare riferimento al servizio di auto pubbliche da piazza** (su cui v. art. 57, primo comma, n. 2, lett. a), del d.P.R. n. 393 cit.), una peraltro risalente giurisprudenza ha affermato che esso, **“nonostante l'evidente impropria qualificazione di servizio pubblico dovuta al linguaggio corrente”, costituisce attività già compresa nella naturale capacità e libertà dei privati**, anche se

assoggettabile a disciplina da parte della P.A., consistente nel rilascio di apposite licenze (C.d.S., Sez. V, 11 marzo 1966, n. 430).

2. Così individuata la nozione di servizio pubblico, ad essa non sembra riconducibile **il servizio di taxi oggetto della controversia in esame: ed invero, nel caso di specie ci si trova dinanzi ad un'attività di trasporto individuale di persone, imperniata sul rapporto negoziale che si instaura con il cliente, di stampo prettamente privatistico**, ancorché assoggettata ad un regime fortemente regolamentato. In contrario, non vale la circostanza dell'attivazione di una procedura concorsuale per l'assegnazione delle licenze, trattandosi del sintomo di un contingentamento dell'attività, non incompatibile, di per sé, con la natura prettamente privatistica dell'attività stessa. Vero è che l'art. 1, comma 2, lett. a), della l. n. 21/1992 include il servizio di taxi con autovettura tra gli autoservizi pubblici non di linea: nondimeno, lo strumento attraverso cui, anche nella fattispecie in esame, si perviene all'affidamento del servizio de quo è quello **dell'autorizzazione o licenza** (v., da ultimo, l'art. 6 del d.l. n. 223/2006, conv. con l. n. 248/2006) **e non quello della concessione, come, invece, dovrebbe essere – secondo quanto si è ricordato poc'anzi – se ci si trovasse davanti ad un pubblico servizio** (il cui affidamento a privati avviene mediante lo strumento concessorio). Né tale questione è meramente nominalistica, giacché, come evidenziato dalla giurisprudenza di legittimità con riferimento proprio **al servizio di taxi, il fatto che non si verta in materia di attività in regime di concessione porta a concludere che si tratta non dell'esercizio di un pubblico servizio, ma di un'attività di pubblico interesse** (Cass. pen., Sez. III, 17 novembre 1998, n. 12722). Il quadro, d'altronde, è del tutto coerente con la tradizionale distinzione tra concessione, quale provvedimento afferente ad un'attività riservata ai pubblici poteri, con cui la P.A. attribuisce al destinatario diritti di cui è titolare o che sorgono con la concessione, e, quindi, quale provvedimento costitutivo di un diritto che non preesiste, ed autorizzazione o licenza, intesa come provvedimento che afferisce ad un'attività libera e che rimuove un limite all'esercizio di un diritto preesistente (cfr., ex multis, C.d.S., Sez. III, 14 ottobre 2008, n. 2849; sul punto è assai indicativa la già citata decisione del C.d.S., Sez. V, n. 430/1966). Ad una diversa conclusione non conduce neppure la giurisprudenza elencata dall'Amministrazione intimata e dai controinteressati, che contiene, invero, solo affermazioni incidentali (alla stregua di obiter dicta) e nella quale non si rinviene una disamina approfondita della questione: per di più, anche la giurisprudenza successiva alla l. n. 21/1992 ha insistito nel configurare il servizio taxi come servizio di pubblica utilità (T.A.R. Liguria, Sez. II, 14 aprile 1993, n. 115). In presenza di un simile quadro, va preferita l'opzione per una lettura restrittiva dell'art. 23-bis, comma 1, lett. c), della l. n. 1034/1971 (ora art. 119, comma 1, lett. a), del codice del processo amministrativo), tale, pertanto, da non comprendervi il servizio taxi: opzione resa necessaria, peraltro, dalla natura eccezionale e derogatoria della disciplina ex art. 23-bis cit. (cfr. C.d.S., Sez. VI, 5 giugno 2007, n. 2994).

3. Ad avviso del Collegio, al fine di distinguere il servizio di taxi collettivo da quello di taxi non è dirimente la circostanza – su cui pure insistono i ricorrenti – che il servizio di taxi collettivo fosse indirizzato a soddisfare esigenze di trasporto non individuali, ma collettive. L'art. 2, comma 1, della l. n. 21/1992 stabilisce, infatti, che scopo del servizio di taxi è quello di soddisfare le esigenze del trasporto individuale o di piccoli gruppi di persone. Invece, è determinante la predeterminazione dell'itinerario, trattandosi di un aspetto fondamentale del servizio di taxi collettivo, quale servizio avente il fine di “soddisfare il trasporto contemporaneo di un maggior numero di utenti diretti nella stessa zona con un unico luogo di destinazione” (così il punto 2 del disciplinare dell'organizzazione del servizio), che lo differenzia in modo netto ed insuperabile dal servizio di taxi vero e proprio. A nulla rileva, invece, che il citato disciplinare, sempre al punto 2, lo definisca come “una particolare modalità di effettuazione del servizio taxi”, poiché il carattere fisso e predeterminato dell'itinerario da seguire è uno degli elementi che portano a distinguere il servizio di linea dalle altre modalità di destinazione del veicolo ad uso di terzi, tra le quali, ai sensi dell'art. 82, comma 5, del Codice della Strada vigente (d.lgs. n. 285/1992), rientra il servizio di taxi. Ciò è confermato dalla giurisprudenza (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 13 aprile 1989, n. 195; T.A.R. Lazio, Latina, 10 novembre 1994, n. 935) e dalla stessa normativa di settore (cfr. l'art. 1, primo comma. della l. 28 settembre 1939, n. 1822, recante la disciplina degli autoservizi di linea, ora abrogata, che definisce autoservizi di linea soggetti a concessione i servizi pubblici automobilistici per viaggiatori, bagagli e pacchi agricoli di qualsiasi natura e durata effettuati ad itinerario fisso, anche se con carattere saltuario). Quanto finora detto non comporta, tuttavia, che il servizio di taxi collettivo possa essere compreso, ai fini che qui interessano, tra i servizi di linea e, quindi, che per tale voce professionale i candidati avrebbero dovuto vedersi attribuire i punteggi stabiliti dalla Commissione per detti servizi. Secondo il Collegio, ad una simile conclusione osta un'altra caratteristica del servizio di taxi collettivo e cioè quella dell'impossibilità di attivarlo in presenza di un numero di utenti inferiore a tre. A ben vedere, si tratta di una caratteristica che rende il servizio di taxi collettivo un unicum, differenziandolo sia – anche per questo verso – dal servizio di taxi (attivabile anche per una pluralità di persone, ma senza una soglia minima garantita), sia dai servizi di linea. Infatti, il servizio di taxi prescinde dal carattere unitario o plurale della clientela e quindi è attivato con ben maggiore frequenza, essendo sufficiente per la sua attivazione la richiesta di un solo cliente: discorso analogo si deve fare anche per i servizi di linea, le cui caratteristiche prescindono in toto da tale aspetto.

FATTO

Con distinti ricorsi, i sigg.ri Zurrida Toni ed Hota Radu Traian espongono di avere partecipato al concorso pubblico per titoli e colloquio bandito dal Comune di Pisa con determinazione n. 85 del 2 febbraio 2007, per l'assegnazione di n. 12 licenze per l'esercizio dell'autoservizio pubblico non di linea "servizio di taxi con autovettura".

A seguito di modifica veniva introdotto nel bando il limite del non essere i candidati già titolari di licenza taxi o di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente, con obbligo per il vincitore, in caso di cumulo delle licenze, di esercitare il diritto di opzione nei quindici giorni dalla comunicazione dell'esito positivo del concorso.

Espletata la prova orale e valutati i titoli, con determinazione dirigenziale prot. n. D-19/566 del 22 giugno 2007 il Comune di Pisa approvava la graduatoria del concorso, nella quale il sig. Hota Radu risultava collocato al tredicesimo posto, con punti 6,2, mentre il sig. Zurrida risultava collocato al quindicesimo posto, anch'egli con punti 6,2. Ambedue, perciò, si venivano a trovare in posizione di idoneo non vincitore (in particolare, il sig. Hota Radu era il primo degli idonei non vincitori).

Essendo, tuttavia, emersi taluni errori nell'attribuzione dei punteggi, il Comune procedeva alla loro correzione ed alla rettifica della graduatoria di concorso, limitatamente ai primi dodici classificati (e cioè ai candidati collocati in posizione utile per l'assegnazione delle licenze), che veniva approvata con determinazione dirigenziale prot. n. D-19/744 del 28 agosto 2007. Il Comune si riservava, poi, di proseguire in ulteriori accertamenti per i candidati collocatisi dal tredicesimo al quarantunesimo posto.

Avverso le indicate determinazioni dirigenziali di approvazione della graduatoria e sua successiva (parziale) modifica, nonché avverso i verbali della Commissione di concorso e gli atti presupposti, sono insorti il sig. Zurrida ed il sig. Hota Radu, impugnandoli con i ricorsi rubricati rispettivamente al n. 1695/2007 ed al n. 1696/2007 del Registro Generale e chiedendone l'annullamento.

A supporto dei ricorsi, di tenore analogo, hanno dedotto i seguenti motivi:

- disparità di trattamento nel sistema pubblicistico di funzionamento della circolazione delle licenze: violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 9, commi 1 e 3, della l. n. 21/1992, degli artt. 13 e 27 del Regolamento del Comune di Pisa n. 88/1998 in tema di servizi pubblici di autonoleggio da piazza, taxi merci, ecc., eccesso di potere per violazione delle modalità e dei criteri di assegnazione delle licenze di taxi, sviamento di potere; violazione delle regole comunitarie e nazionali in materia di concorrenza ed in particolare degli artt. 3, lett. g), e 81 del Trattato CE e degli artt. 3, 41, primo e secondo comma, e 97 Cost.; errata interpretazione dell'art. 3 della l. n. 127/1997, non essendo stato escluso il candidato sig. Lodovigi Pietro, nonostante fosse ultrasessantenne e potesse così trasferire immediatamente la licenza senza il rispetto del limite di cinque anni di servizio ininterrotto previsto dalla normativa vigente;
- violazione delle regole del bando di cui alla determinazione dirigenziale n. D/19-196 del 13 marzo 2007 relativamente al capitolo sulla formazione della graduatoria; eccesso di potere e violazione dell'art. 27 del Regolamento comunale n. 88/1998, in quanto la possibilità, per il sig. Lodovigi, di trasferire immediatamente la licenza sarebbe incompatibile con l'esistenza di una graduatoria nella quale far pervenire le licenze che si rendessero vacanti;
- eccesso di potere per inammissibilità logica e giuridica dell'inclusione dei sigg.ri Lodovigi Pietro e Pistelli Cesare nella graduatoria dei vincitori e della successiva assegnazione ad essi delle licenze; eccesso di potere per irragionevolezza ed incompatibilità, violazione di legge e contraddittorietà ed in particolare violazione del divieto di cumulo delle licenze di cui agli artt. 8, comma 2, della l. n. 21/1992 e 4 del Regolamento comunale n. 88/1998; mancata o erronea applicazione dell'art. 27 del Regolamento comunale n. 88/1998; contrasto con la preesistente giurisprudenza in tema di cumulo delle licenze, per essere i sigg.ri Lodovigi e Pistelli già assegnatari (dal 2003) di una licenza ad essi rilasciata dal Comune di Pisa per uso di "taxi con autovettura attrezzata per il trasporto di disabili a

bordo di carrozzina”, che avrebbe contenuto sostanzialmente identico a quello delle altre licenze di taxi e, pertanto, anche delle licenze messe a concorso;

- inammissibilità ed illiceità nell’aver consentito l’assegnazione della licenza ai sigg.ri Lodovigi e Pistelli, in quanto questi ultimi avrebbero esercitato tardivamente il diritto di opzione previsto dal bando per il caso del cumulo di licenze;

- eccesso di potere sotto i profili dell’errore di calcolo, nonché dell’inesatta e/o falsa attribuzione del punteggio relativo ai titoli preferenziali attribuiti al candidato sig. Garivalis Konstantinos; errore nell’interpretazione del bando di gara; irragionevolezza delle valutazioni e travisamento dei fatti; violazione dell’art. 3 della l. n. 241/1990 per mancanza o grave difetto di motivazione, violazione delle norme sul procedimento, eccesso di potere per errore di fatto, difetto di presupposto, nonché ulteriore difetto di istruttoria e di motivazione, giacché al sig. Garivalis non avrebbe dovuto essere attribuito alcun punteggio per i carichi familiari, e perché, anche nell’ipotesi contraria, al predetto concorrente avrebbe potuto essere attribuito al più, per i carichi familiari, il punteggio di 0,7 e non quello di 1,2 punti che gli è stato in concreto assegnato.

Il sig. Zurrida ha inoltre articolato l’ulteriore seguente motivo:

- eccesso di potere per mancato esame della documentazione integrativa prodotta dal ricorrente; travisamento dei fatti, errore nel procedimento di valutazione dei titoli; mancata acquisizione della documentazione I.N.A.I.L. per i candidati assegnatari di licenza, eccesso di potere per violazione del bando, del Regolamento del Comune di Pisa n. 88/1998 e della l.r. n. 67/1993, violazione della par condicio, in quanto al sig. Zurrida non sarebbero stati assegnati 0,3 punti per il titolo costituito dal lavoro continuativo svolto per un anno e dieci giorni; la graduatoria degli idonei non assegnatari dovrebbe poi essere modificata per avere il sig. Bartolini Tommaso, collocato al quattordicesimo posto, accettato la titolarità di una licenza di taxi presso il Comune di Firenze.

Sia il sig. Zurrida, sia, nel suo distinto ricorso, il sig. Hota Radu hanno, inoltre, formulato domanda di condanna dell’Amministrazione al risarcimento dei danni.

Con separata istanza i due ricorrenti hanno chiesto l’adozione di idonee misure cautelari.

Si è costituito in ambedue i giudizi il Comune di Pisa, depositando memoria difensiva ed eccependo l’infondatezza dei motivi di gravame.

Si sono costituiti in ambedue i giudizi, altresì, i controinteressati sigg.ri Lodovigi Pietro e Pistelli Cesare, depositando memorie di analogo contenuto, con le quali hanno pregiudizialmente eccepito l’inammissibilità dei ricorsi per violazione dell’art. 23-bis, comma 1, lett. c), e comma 2, della l. n. 1034/1971, per inosservanza del termine dimezzato di deposito del ricorso ex art. 23-bis, comma 2, cit.. Sempre in via pregiudiziale, hanno inoltre eccepito l’inammissibilità dei ricorsi per la mancata impugnazione degli atti presupposti ed in particolare del bando di gara e dell’atto di ammissione dei controinteressati stessi al concorso. In subordine, nel merito hanno ancora eccepito l’infondatezza di entrambi ricorsi, chiedendo che fossero respinti.

Con motivi aggiunti di analogo tenore depositati il 10 dicembre 2007 i sigg.ri Zurrida ed Hota Radu hanno impugnato, in aggiunta agli atti già gravati con i ricorsi originari, i seguenti ulteriori atti: le note con cui il Comune di Pisa ha invitato, rispettivamente, i sigg.ri Lodovigi e Pistelli ad esercitare il diritto di opzione, in quanto già assegnatari di licenza ad essi rilasciata dal medesimo Comune; i provvedimenti del 9 novembre 2007, recanti il rilascio della licenza all’esercizio del servizio taxi, rispettivamente, ai sigg.ri Lodovigi e Pistelli, con presa d’atto, in calce, dei nominativi dei sostituti alla guida; i provvedimenti, di data differente, di rilascio della licenza all’esercizio del servizio taxi in favore dei sigg.ri Garivalis Konstantinos, Malasoma Francesco, Bonaccorsi Francesco e Sbrana Claudio; la nota del Comune di Pisa prot. n. 40369/07 del 4 ottobre 2007, contenente diniego, allo stato, dello scorrimento della graduatoria degli idonei.

Il sig. Hota Radu ha, altresì, impugnato il provvedimento di rilascio della licenza all’esercizio del servizio taxi adottato in favore del sig. Orsetti Maurizio.

Nel suo ricorso per motivi aggiunti, il sig. Zurrida ha preliminarmente dedotto le censure di:

- eccesso di potere; difetto assoluto di motivazione; violazione dei principi sulla par condicio nei concorsi pubblici; eccesso di potere per errore nella formazione della determinazione dirigenziale n.

D-19/744 del 28 agosto 2007, perché la P.A. non avrebbe riconosciuto al summenzionato ricorrente 0,3 punti in più per il lavoro dallo stesso prestato come autista di N.C.C. dal 1° aprile 2006 fino al 10 aprile 2007 ed avrebbe errato nel formare, con la determinazione de qua, una graduatoria monca, elencante solo i primi dodici classificati (i vincitori) e non anche i candidati idonei, dal tredicesimo posto in poi.

- illegittimità per non avere il Comune preso atto della decadenza del sig. Bartolini Tommaso dalla graduatoria degli idonei non assegnatari, per avere questi optato per la licenza taxi assegnatagli dal Comune di Firenze e per non avere lo stesso presentato entro dieci giorni i documenti giustificativi del possesso dei titoli.

Per il resto, i motivi aggiunti depositati dai sigg.ri Zurrada ed Hota Radu il 10 dicembre 2007 hanno identico contenuto e si articolano nelle seguenti censure:

- violazione del punto 8 del bando di concorso ed eccesso di potere; violazione del principio di imparzialità e buon andamento della P.A. e del giusto procedimento (art. 97 Cost.); abuso di potere, difetto di presupposti, travisamento dei fatti e carenza di motivazione, per avere l'Amministrazione consentito l'esercizio del diritto di opzione da parte dei sigg.ri Lodovigi e Pistelli oltre la scadenza del relativo termine;

- illegittimità derivata per l'illegittimità da cui sarebbero affetti i provvedimenti impugnati con il ricorso originario, di cui atti gravati coi motivi aggiunti sarebbero chiara conseguenza.

In aggiunta, i ricorrenti hanno formulato la doglianza di errore nell'attribuzione dei punteggi e nella valutazione dei titoli, articolandola in modo specifico per ciascuno dei candidati sigg.ri Lodovigi Pietro, Pistelli Cesare, Garivalis Konstantinos, Malasoma Francesco, Bonaccorsi Francesco, Sbrana Claudio e Pistoresi Andrea (nonché, limitatamente al ricorrente sig. Hota Radu, avverso il candidato sig. Orsetti Maurizio).

In particolare, con riferimento al punteggio attribuito al sig. Lodovigi, i ricorrenti hanno dedotto le doglianze di:

- errore di fatto e di diritto; difetto di istruttoria ed eccesso di potere nell'adozione di un criterio di valutazione illegittimo ed irragionevole; errata interpretazione della disciplina in tema di titoli di preferenza (punto 2, lett. d) ed e) del bando); errata applicazione, da parte della Commissione, dei criteri stabiliti nello schema di valutazione delle voci di curriculum approvato nella seduta del 23 aprile 2007; carenza di istruttoria e difetto di motivazione; violazione della disciplina stabilita dal bando di concorso in ordine alle modalità di presentazione della domanda, perché al sig. Lodovigi sarebbero stati erroneamente assegnati punti 1 per il servizio prestato in veste di titolare di licenza di taxi (con l'utilizzo di mezzo idoneo al trasporto di soggetti disabili), rilasciatagli in precedenza dal Comune di Pisa;

- errore di fatto e di diritto; difetto di istruttoria ed eccesso di potere; abuso di potere nell'errata applicazione dei criteri stabiliti nello schema di valutazione delle voci di curriculum approvato nella seduta del 23 aprile 2007; violazione dell'art. 8 della l. n. 21/1992, perché sarebbero stati attribuiti punti 1 al sig. Lodovigi per il servizio prestato di taxi collettivo, erroneamente equiparato al servizio taxi di cui alla l. n. 21/1992;

- errore di fatto e di diritto; abuso di potere per falsità e/o contraddittorietà nell'interpretazione dei titoli e nell'istruttoria; violazione dell'art. 63 del d.lgs. n. 276/2003; carenza di istruttoria, in quanto il servizio di taxi collettivo sarebbe stato prestato dal sig. Lodovigi in forza di contratto a progetto sottoscritto prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 276/2003 (che ha istituito il lavoro a progetto) e comunque la Commissione avrebbe dovuto valutare il contenuto specifico del lavoro a progetto, non essendo sufficiente la dichiarazione del datore di lavoro a documentare le mansioni in concreto svolte dal predetto controinteressato;

- illegittimità della collocazione in graduatoria del sig. Lodovigi per decadenza del medesimo entro un anno dall'iscrizione nel ruolo dei conducenti, a seguito del raggiungimento dei limiti di età, con conseguente decadenza della licenza prima del decorso di cinque anni dalla sua assegnazione.

Con riferimento al punteggio attribuito al sig. Pistelli, hanno dedotto le doglianze di:

- errore di fatto e di diritto; difetto di istruttoria ed eccesso di potere; abuso di potere nell'errata applicazione dei criteri stabiliti nello schema di valutazione delle voci di curriculum approvato nella seduta del 23 aprile 2007; violazione dell'art. 8 della l. n. 21/1992; abuso di potere per falsità e/o contraddittorietà nell'interpretazione dei titoli e nell'istruttoria; violazione dell'art. 63 del d.lgs. n. 276/2003, poiché anche per il sig. Pistelli varrebbero le stesse argomentazioni circa l'illegittimità ed erroneità dell'attribuzione a suo favore di punti 1 per il servizio da lui prestato di taxi collettivo, già viste con riferimento al sig. Lodovigi;

- difetto di istruttoria ed eccesso di potere; errore di fatto e di diritto, perché l'attribuzione al sig. Pistelli di 0,2 punti per il titolo di studio di tecnico operatore di servizi turistici sarebbe illegittima, non essendosi adeguatamente accertata l'equivalenza di tale titolo al possesso del diploma di scuola media superiore.

Con riferimento al punteggio attribuito al sig. Garivalis, hanno dedotto le doglianze di:

- errore nell'attribuzione al sig. Garivalis di un punteggio per lo stato di disoccupazione di lungo periodo e per il curriculum presentato; eccesso di potere per violazione dell'istruttoria; eccesso di potere, violazione ed errata applicazione della disciplina in tema di titoli di preferenza (punto 2, lett. e) del bando di concorso); abuso di potere per falsità e/o contraddittorietà nell'interpretazione dei titoli e nell'istruttoria; carenza di istruttoria e difetto di motivazione, in quanto mancherebbe idonea documentazione comprovante lo stato di disoccupato di lungo periodo e l'esperienza professionale (in particolare, nel campo del trasporto pubblico) del predetto concorrente;

- manifesta violazione e/o errata interpretazione della disciplina in materia di titoli di preferenza (punto 2, lett. e), f), g) ed h) del bando di concorso); abuso di potere per irragionevolezza; errore nell'attribuzione dei punteggi, per essere stati attribuiti al sig. Garivalis 0,5 punti per ogni figlio a carico, anziché complessivi 0,5 punti a prescindere dal numero dei figli a carico.

Con riferimento al punteggio attribuito al sig. Malasoma, hanno dedotto le doglianze di:

- errore di fatto e di diritto; contraddittorietà della documentazione prodotta; difetto di istruttoria ed eccesso di potere; abuso di potere nell'errata applicazione dei criteri stabiliti nello schema di valutazione delle voci di curriculum approvato nella seduta del 23 aprile 2007; violazione dell'art. 8 della l. n. 21/1992; abuso di potere per falsità e/o contraddittorietà nell'interpretazione dei titoli e nell'istruttoria; carenza di istruttoria e difetto di motivazione, perché sarebbero stati illogicamente attribuiti al sig. Malasoma punti 1 per il servizio prestato di taxi collettivo, erroneamente equiparato al servizio taxi di cui alla l. n. 21/1992, e perché il servizio da lui prestato quale sostituto alla guida di titolare di licenza avrebbe avuto durata inferiore al minimo previsto dal bando (sei mesi).

Con riferimento al punteggio attribuito al sig. Bonaccorsi, hanno dedotto le doglianze di:

- errore di fatto e di diritto; difetto di istruttoria ed eccesso di potere; abuso di potere nell'errata applicazione dei criteri stabiliti nello schema di valutazione delle voci di curriculum approvato nella seduta del 23 aprile 2007; violazione dell'art. 8 della l. n. 21/1992; abuso di potere per falsità e/o contraddittorietà nell'interpretazione dei titoli e nell'istruttoria; carenza di istruttoria e difetto di motivazione, perché al sig. Bonaccorsi sarebbero stati attribuiti 0,8 punti per il servizio prestato di taxi collettivo, erroneamente equiparato al servizio taxi di cui alla l. n. 21/1992.

Con riferimento al punteggio attribuito al sig. Sbrana, hanno dedotto le doglianze di:

- violazione della disciplina in tema di titoli di preferenza (punto 2, lett. d) del bando di concorso); eccesso di potere per difetto di motivazione e violazione dell'istruttoria; abuso di potere per falsità e/o contraddittorietà nell'interpretazione dei titoli e nell'istruttoria; carenza di istruttoria e difetto di motivazione, in quanto non sarebbe stato comprovato lo svolgimento, da parte del sig. Sbrana, del servizio di trasporto pubblico di persone; inoltre il servizio da lui prestato quale sostituto alla guida di titolare di licenza avrebbe avuto durata inferiore al minimo previsto (sei mesi).

Infine, in relazione al punteggio attribuito al sig. Pistoresi, hanno dedotto le doglianze di:

- abuso di potere per falsità e/o contraddittorietà nell'interpretazione dei titoli e nell'istruttoria; carenza di istruttoria e difetto di motivazione, giacché in relazione all'esperienza lavorativa vantata dal sig. Pistoresi non sarebbe possibile accertare la regolarità della sua assunzione.

Il ricorrente sig. Hota Radu ha, inoltre, formulato la seguente doglianza nei confronti del punteggio attribuito al sig. Orsetti Maurizio:

- errore nell'attribuzione del punteggio per il curriculum, violazione del punto 2, lett. d) del bando di concorso, eccesso di potere per difetto di motivazione e per violazione dell'istruttoria, abuso di potere per falsità e/o contraddittorietà nell'interpretazione dei titoli e nell'istruttoria, carenza di istruttoria e difetto di motivazione nell'attribuzione del punteggio, giacché al sig. Orsetti sarebbero stati erroneamente attribuiti 0,6 punti, mentre dalla documentazione in atti non emergerebbe alcun elemento che dimostri lo svolgimento, da parte sua, in via stabile e continuativa, delle mansioni di autista addetto alla conduzione dei mezzi N.C.C..

In subordine i ricorrenti hanno formulato, nei confronti dell'impugnata nota del Comune di Pisa – Direzione Attività Economiche prot. n. 40369/07 del 4 ottobre 2007, recante diniego di scorrimento della graduatoria degli idonei del concorso per cui è causa, le seguenti doglianze:

- eccesso di potere per ingiustizia manifesta ed irragionevolezza; eccesso di potere in tutte le sue forme sintomatiche ed in particolare per irragionevolezza, illogicità, perplessità, contraddittorietà, travisamento, erroneità nei presupposti, ingiustizia manifesta; violazione dei principi di buona e corretta amministrazione ex art. 97 Cost.; violazione della disciplina in materia di formazione della graduatoria di cui al bando di concorso (punto 7); carenza e/o contraddittorietà della motivazione e sviamento, giacché il Comune avrebbe illegittimamente frustrato la pretesa dei ricorrenti di entrare in possesso di una delle due licenze rese vacanti nel Comune di Pisa in conseguenza dell'opzione esercitata dai sigg.ri Lodovigi e Pistelli.

In connessione al suddetto motivo subordinato, i ricorrenti hanno reiterato le rispettive domande di risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale.

Il Comune di Pisa ha depositato in ambedue i giudizi una seconda memoria integrativa, con la quale ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità dei ricorsi per deposito degli stessi oltre i termini dimidiati ex art. 23-bis, comma 2, della l. n. 1034/1971. Sempre in via preliminare, ha eccepito la tardività dei motivi aggiunti. Nel merito, ha poi eccepito l'infondatezza anche dei ricorsi per motivi aggiunti (oltre che di quelli originari).

Con motivi aggiunti depositati in entrambi i giudizi in data 14 gennaio 2008 i sigg.ri Hota Radu e Zurrída hanno impugnato, in aggiunta, la determinazione del Comune di Pisa n. D-19/1153 del 19 dicembre 2007, recante l'approvazione della graduatoria dei candidati classificatisi dal tredicesimo posto in poi, ed il verbale della Commissione riunitasi in data 13 dicembre 2007, menzionato nella suesposta determinazione.

A supporto di detti motivi aggiunti, il ricorrente sig. Zurrída ha ripresentato la doglianza di mancata valutazione, a proprio favore, del punteggio aggiuntivo di 0,3 per il servizio prestato quale autista di N.C.C. dal 1° aprile 2006 al 10 aprile 2007.

Ambedue i ricorrenti hanno poi formulato, nei rispettivi motivi aggiunti, la doglianza di invalidità derivata dagli atti gravati, per i vizi da cui sarebbero affetti gli atti impugnati col ricorso originario, nonché quelli impugnati col primo ricorso per motivi aggiunti. Da ultimo, hanno riproposto, in via subordinata, la doglianza di illegittimità del diniego della P.A. al rilascio in proprio favore delle due licenze rese vacanti nel Comune di Pisa per effetto dell'opzione esercitata dai sigg.ri Lodovigi e Pistelli, reiterando nel contempo la domanda di risarcimento del danno patrimoniale e di quello non patrimoniale.

Nella di consiglio del 16 gennaio 2008 il Collegio, ritenuto, ad un primo esame, che allo stato, in base ai motivi dedotti, i ricorsi non fossero assistiti da elementi di fondatezza sufficienti ad ottenere la sospensione dell'efficacia degli atti impugnati, con ordinanze nn. 33/2008 e 34/2008 ha respinto le rispettive istanze cautelari.

Con un terzo gruppo di motivi aggiunti, depositati in entrambi i giudizi il 15 maggio 2008, i sigg.ri Hota Radu e Zurrída hanno impugnato, in aggiunta agli atti già in precedenza impugnati, la nota del Comune di Pisa prot. n. 9868 del 5 marzo 2008, recante diniego sulla diffida presentata dai predetti ricorrenti al fine di ottenere il rilascio delle due licenze per l'esercizio del servizio di taxi diventate vacanti nel Comune di Pisa a seguito dell'opzione dei sigg.ri Lodovigi e Pistelli.

A supporto dei rispettivi motivi aggiunti hanno affermato l'illegittimità del diniego impugnato, in quanto adottato in violazione della previsione del bando di concorso, secondo cui si sarebbe attinto alla graduatoria per le licenze rese vacanti nel periodo di validità (tre anni) della stessa. I ricorrenti hanno, inoltre, reiterato la domanda di risarcimento dei danni.

In esito all'udienza pubblica del 4 febbraio 2009, con ordinanza n. 41/09 il Collegio ha disposto la riunione dei ricorsi R.G. n. 1695/2007 e R.G. n. 1696/2007 e l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei sigg.ri Malasoma Francesco, Bonaccorsi Francesco, Sbrana Claudio, Pistoresi Andrea ed Orsetti Maurizio, mediante notifica agli stessi del ricorso originario e dei motivi aggiunti.

I ricorrenti hanno ottemperato, depositando in data 4 aprile 2009 la documentazione comprovante la suddetta integrazione.

Si sono costituiti in giudizio i sigg.ri Malasoma, Bonaccorsi, Sbrana, Pistoresi ed Orsetti (nel solo ricorso R.G. n. 1696/2007), nonché il sig. Garivalis.

In data 25 giugno 2009 i ricorrenti hanno depositato un quarto gruppo di motivi aggiunti, con i quali hanno formulato ulteriori censure avverso gli atti già in precedenza impugnati, in conseguenza delle produzioni documentali effettuate dai controinteressati, riproponendo la domanda di condanna del Comune di Pisa al risarcimento dei danni.

Nello specifico, nei confronti dei controinteressati sigg.ri Malasoma e Bonaccorsi i ricorrenti hanno formulato le ulteriori doglianze di:

- abnormità dell'autorizzazione al servizio di taxi collettivo agli stessi rilasciata, illegale creazione di un'autorizzazione al trasporto di persone nel Comune di Pisa, abuso di potere, violazione della l. n. 21/1998, della deliberazione R.T. n. 131/1995 e del Regolamento comunale n. 88/1998, errore di diritto e travisamento; creazione di una licenza extra ordinem di servizio di trasporto urbano non di linea, violazione degli artt. 85, 86 e 87 del Codice della Strada, abuso di potere per conferimento di punteggi in base ad un servizio di trasporto contrario alla legge; violazione dell'art. 3, comma 1, della l. n. 241/1990 per carenza assoluta di motivazione ed insufficienza e/o inadeguatezza della motivazione, violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità dell'attività della P.A. ex art. 97 Cost., del diritto di difesa ex art. 113 Cost. e del contraddittorio; irregolarità fiscale circa i compensi per il servizio di taxi collettivo e conseguente errore della Commissione nell'aver tenuto conto di esperienze di lavoro non in regola con la normativa fiscale e previdenziale, in quanto le autorizzazioni all'esercizio dell'attività di taxi collettivo prodotte dai sigg.ri Malasoma e Bonaccorsi si porrebbero in contrasto con la l. n. 21/1992 e con il Codice della Strada e sarebbero viziate anche dal punto di vista formale; inoltre, mancherebbe l'attestazione della regolarità fiscale e contributiva in relazione alla predetta attività di taxi collettivo;

- violazione dell'art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 422/1997; impossibilità giuridica ed abnormità, errore di diritto, perché il servizio di taxi collettivo sarebbe stato affidato (peraltro in via soltanto sperimentale) alla cooperativa CO.TA.PI. in assenza di una procedimento ad evidenza pubblica per la concessione dello stesso, in violazione dell'art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 422 cit. (la doglianza varrebbe anche nei confronti dei sigg.ri Lodovigi e Pistelli); in ogni caso, la previsione legislativa non consentirebbe di attribuire un punteggio per tale servizio.

Nei confronti del controinteressato sig. Sbrana, i ricorrenti hanno formulato le seguenti, ulteriori doglianze:

- incompletezza e manifesta contraddittorietà della documentazione prodotta dal candidato in sede di domanda di ammissione; violazione dell'art. 3, comma 1, della l. n. 241/1990 per carenza assoluta di motivazione ed insufficienza e/o inadeguatezza della motivazione, violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità dell'attività della P.A. ex art. 97 Cost., del diritto di difesa ex art. 113 Cost. e del contraddittorio; evidente carenza di istruttoria, travisamento dei fatti, falsità e manifesta illogicità delle valutazioni della Commissione di concorso; falsità, abnormità ed inidoneità della dichiarazione scritta del sig. Paolo Giusti a comprovare le mansioni svolte dal sig. Sbrana, errore di fatto e di diritto, attesa l'applicabilità dell'art. 57 del d.P.R. n. 956/1958; errore di diritto e travisamento dei fatti da parte della Commissione di concorso, perché sarebbe illegittimo il riconoscimento, in favore del controinteressato in questione, del servizio prestato quale autista per

conto della Galileo S.r.l., attesa l'omessa produzione del contratto di lavoro e l'inattendibilità della dichiarazione resa sul punto dall'ex legale rappresentante di detta società, nonché il fatto che tale dichiarazione è posteriore alla procedura concorsuale per cui è causa.

Nei confronti del controinteressato sig. Orsetti, ambedue i ricorrenti hanno formulato le seguenti doglianze:

- incompletezza e manifesta contraddittorietà della documentazione prodotta dal candidato in sede di domanda di ammissione; violazione dell'art. 3, comma 1, della l. n. 241/1990 per carenza assoluta di motivazione ed insufficienza e/o inadeguatezza della motivazione, violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità dell'attività della P.A. ex art. 97 Cost., del diritto di difesa ex art. 113 Cost. e del contraddittorio; evidente carenza di istruttoria, travisamento dei fatti, falsità e manifesta illogicità delle valutazioni della Commissione di concorso; errore di fatto e di diritto, disparità di trattamento; inidoneità della documentazione a provare l'esperienza continuativa e regolare del sig. Orsetti nel trasporto pubblico di persone; errore di diritto e travisamento dei fatti da parte della Commissione di concorso, in quanto anche per il predetto controinteressato sarebbe erronea l'attribuzione di punteggio per l'esperienza lavorativa svolta come socio della P.B.A. S.n.c. (Portabagagli Aerostazione), in difetto di documentazione idonea a comprovare le mansioni svolte e la continuità (e non occasionalità) delle stesse.

Ancora nei confronti dei controinteressati Garivalis, Sbrana e Malasoma i ricorrenti hanno dedotto le seguenti ulteriori censure:

- carenza di istruttoria, abuso di potere da parte della Commissione di concorso; erronea valutazione dei titoli; impossibilità di conoscere l'effettività del servizio prestato quale sostituto alla guida, in quanto i predetti controinteressati avrebbero svolto attività lavorativa, quali sostituti alla guida, per un periodo inferiore al minimo richiesto (sei mesi); peraltro, la mancata produzione del contratto e l'irrisorietà del compenso percepito renderebbe in ogni caso non valutabile, per i sigg.ri Sbrana e Malasoma, l'effettività del servizio (eventualmente) prestato.

A seguito della proposizione dell'ora visto quarto gruppo di motivi aggiunti, si è reso necessario il rinvio dell'udienza di discussione (che era stata fissata al 2 luglio 2009).

In prossimità dell'udienza pubblica, tutte le parti hanno depositato memorie. In particolare, mentre i ricorrenti hanno ricapitolato le conclusioni già rassegnate, illustrandone gli effetti sui punteggi da attribuire ai candidati, il Comune di Pisa ed i controinteressati hanno insistito sull'inammissibilità dei ricorsi originari (con il corollario dell'inammissibilità dei motivi aggiunti), nonché, nel merito, sull'infondatezza, nel loro complesso, delle doglianze formulate dai ricorrenti.

All'udienza del 4 marzo 2010, le cause, così riunite, sono state trattenute per la decisione.

DIRITTO

Il Collegio deve prendere innanzitutto atto dell'intervenuta riunione dei ricorsi R.G. n. 1695/2007 e R.G. n. 1696/2007, effettuata con ordinanza collegiale n. 41/09, come sopra indicato.

In via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità dei ricorsi originari, per il mancato rispetto del termine dimidiato stabilito per il deposito dello stesso dall'art. 23-bis, comma 2, della l. n. 1034/1971, formulata dall'Amministrazione resistente e dai controinteressati sul rilievo della riconducibilità dei ricorsi in esame alle controversie in tema di affidamento di servizi pubblici di cui all'art. 23-bis cit., comma 1, lett. c) (v. ora art. 119, comma 1, lett. a), del codice del processo amministrativo). Ciò, in quanto il servizio taxi sarebbe servizio pubblico, ai sensi dell'art. 1 della l. n. 21/1992 (cd. legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), dell'art. 1 della l.r. n. 67/1993, e delle conclusioni raggiunte in argomento dalla giurisprudenza più avvertita.

L'eccezione non può essere condivisa.

Ed invero, la migliore dottrina espressasi recentemente sulla nozione di servizio pubblico, desunta dal vigente diritto positivo, ha ribadito la validità della concezione soggettiva, precisando che essa

trova il suo nucleo essenziale nella decisione della P.A. di procedere all'assunzione di un'attività come servizio pubblico, così conseguendone la titolarità (da non confondere con l'esercizio, che può benissimo essere affidato a privati, senza con ciò perdere l'intrinseco legame con la struttura organizzativa della collettività). Nell'ottica del diritto amministrativo, pertanto, servizio pubblico in senso stretto si può avere solo in rapporto a compiti che il soggetto pubblico consideri come propri nell'ambito delle sue competenze istituzionali: a siffatti compiti sono chiamati a partecipare anche persone fisiche o giuridiche private (tramite un provvedimento tradizionalmente ritenuto di natura concessoria), giacché il loro svolgimento non implica di norma esercizio di poteri autoritativi, ma l'attività rimane comunque riferita all'organizzazione pubblica globalmente intesa. In questo senso depongono anche l'art. 22 della l. n. 142/1990 e l'art. 112 del d.lgs. n. 267/2000, i quali confermano che un'attività di produzione di beni e/o di erogazione di servizi, diretta a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della collettività, diventa servizio pubblico solo con la decisione dell'Ente locale di assumerla. Né in senso contrario depone l'art. 113 del d.lgs. n. 267 cit., il quale prevede, a ben guardare, il conferimento, da parte dell'Ente locale alle diverse categorie di soggetti legittimati all'erogazione del servizio, non già della titolarità del servizio stesso, ma della (titolarità della) sua gestione: ed infatti, resta ferma in capo all'Ente pubblico, che ha assunto come servizio pubblico un'attività di produzione di beni/servizi a fini sociali, la responsabilità che detta attività sia assicurata agli utenti.

Anche la giurisprudenza espressasi in argomento, sebbene anteriormente alla l. n. 21/1992, al fine di individuare la nozione di servizio pubblico nel settore in esame ha fatto ricorso ad elementi del tutto coerenti con le affermazioni dottrinali ora riportate. In particolare, tale giurisprudenza è partita dalla distinzione tra uso privato ed uso pubblico del mezzo stabilita dall'art. 57 del vecchio Codice della strada (d.P.R. n. 393/1959), per evidenziare come detta distinzione non sia per nulla sovrapponibile a quella tra servizio privato e servizio pubblico. Ciò giacché, ove si fosse ritenuto che la distinzione tra uso privato ed uso pubblico del mezzo coincidesse o fosse sovrapponibile con quella tra servizio privato e servizio pubblico, si sarebbe dovuta affermare la natura di servizio pubblico del trasporto di persone o di cose in servizio da piazza: ma una simile conclusione – osserva la giurisprudenza in questione – sarebbe erronea, in quanto servizio pubblico è il servizio originariamente riservato alla pubblica autorità, laddove, invece, il servizio da piazza è un servizio che, sebbene assoggettabile a regolamentazione perché interessante la collettività (ed in questo senso di interesse pubblico), ben può essere affidato a privati, atteso che la relativa attività rientra nella sfera della generale capacità dei soggetti di diritto (C.d.S., Sez. VI, 29 novembre 1988, n. 1291). Con particolare riferimento al servizio di auto pubbliche da piazza (su cui v. art. 57, primo comma, n. 2, lett. a), del d.P.R. n. 393 cit.), una peraltro risalente giurisprudenza ha affermato che esso, “nonostante l'evidente impropria qualificazione di servizio pubblico dovuta al linguaggio corrente”, costituisce attività già compresa nella naturale capacità e libertà dei privati, anche se assoggettabile a disciplina da parte della P.A., consistente nel rilascio di apposite licenze (C.d.S., Sez. V, 11 marzo 1966, n. 430).

Così individuata la nozione di servizio pubblico, ad essa non sembra riconducibile il servizio di taxi oggetto della controversia in esame: ed invero, nel caso di specie ci si trova dinanzi ad un'attività di trasporto individuale di persone, imperniata sul rapporto negoziale che si instaura con il cliente, di stampo prettamente privatistico, ancorché assoggettata ad un regime fortemente regolamentato. In contrario, non vale la circostanza dell'attivazione di una procedura concorsuale per l'assegnazione delle licenze, trattandosi del sintomo di un contingentamento dell'attività, non incompatibile, di per sé, con la natura prettamente privatistica dell'attività stessa. Vero è che l'art. 1, comma 2, lett. a), della l. n. 21/1992 include il servizio di taxi con autovettura tra gli autoservizi pubblici non di linea: nondimeno, lo strumento attraverso cui, anche nella fattispecie in esame, si perviene all'affidamento del servizio de quo è quello dell'autorizzazione o licenza (v., da ultimo, l'art. 6 del d.l. n. 223/2006, conv. con l. n. 248/2006) e non quello della concessione, come, invece, dovrebbe essere – secondo quanto si è ricordato poc'anzi – se ci si trovasse davanti ad un pubblico servizio (il cui affidamento a privati avviene mediante lo strumento concessorio). Né tale questione è meramente nominalistica, giacché, come evidenziato dalla giurisprudenza di legittimità con riferimento proprio al servizio di

taxi, il fatto che non si verta in materia di attività in regime di concessione porta a concludere che si tratta non dell'esercizio di un pubblico servizio, ma di un'attività di pubblico interesse (Cass. pen., Sez. III, 17 novembre 1998, n. 12722). Il quadro, d'altronde, è del tutto coerente con la tradizionale distinzione tra concessione, quale provvedimento afferente ad un'attività riservata ai pubblici poteri, con cui la P.A. attribuisce al destinatario diritti di cui è titolare o che sorgono con la concessione, e, quindi, quale provvedimento costitutivo di un diritto che non preesiste, ed autorizzazione o licenza, intesa come provvedimento che afferisce ad un'attività libera e che rimuove un limite all'esercizio di un diritto preesistente (cfr., ex multis, C.d.S., Sez. III, 14 ottobre 2008, n. 2849; sul punto è assai indicativa la già citata decisione del C.d.S., Sez. V, n. 430/1966). Ad una diversa conclusione non conduce neppure la giurisprudenza elencata dall'Amministrazione intimata e dai controinteressati, che contiene, invero, solo affermazioni incidentali (alla stregua di obiter dicta) e nella quale non si rinviene una disamina approfondita della questione: per di più, anche la giurisprudenza successiva alla l. n. 21/1992 ha insistito nel configurare il servizio taxi come servizio di pubblica utilità (T.A.R. Liguria, Sez. II, 14 aprile 1993, n. 115). In presenza di un simile quadro, va preferita l'opzione per una lettura restrittiva dell'art. 23-bis, comma 1, lett. c), della l. n. 1034/1971 (ora art. 119, comma 1, lett. a), del codice del processo amministrativo), tale, pertanto, da non comprendervi il servizio taxi: opzione resa necessaria, peraltro, dalla natura eccezionale e derogatoria della disciplina ex art. 23-bis cit. (cfr. C.d.S., Sez. VI, 5 giugno 2007, n. 2994).

Se ne desume l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità dei gravami fin qui esaminata, con il corollario dell'infondatezza, altresì, dell'eccezione di inammissibilità dei motivi aggiunti in quanto (asseritamente) travolti dall'inammissibilità dei ricorsi introduttivi.

Parimenti infondata è, inoltre, l'eccezione di inammissibilità dei gravami formulata da taluni dei controinteressati sulla base della mancata impugnazione degli atti presupposti, in particolare per la mancata impugnazione del provvedimento di ammissione dei controinteressati, assunto nella seduta della Commissione del 24 aprile 2007. Quest'ultimo, infatti, è atto endoprocedimentale, per il quale vale, perciò, la regola secondo cui, nei procedimenti concorsuali, la contestazione dell'ammissione di altri candidati viene tempestivamente proposta dall'interessato in una con l'atto conclusivo del procedimento stesso: invero, è principio generale quello secondo cui – diversamente dall'ipotesi di esclusione dal concorso, che segna, per il soggetto escluso, il definitivo arresto procedimentale e la definizione dell'assetto degli interessi in gioco – non sussiste un onere d'immediata impugnazione dell'atto endoprocedimentale mediante il quale la P.A. valuta i requisiti di partecipazione di taluni concorrenti alla procedura (C.d.S., Sez. V, 5 marzo 2001, n. 1247).

Va, invece, condivisa l'eccezione di inammissibilità delle doglianze contenute nei primi tre motivi dei ricorsi introduttivi ed aventi ad oggetto la possibilità di partecipare al concorso per i candidati ultrasessantenni e la violazione del divieto di cumulo delle licenze. Questa eccezione, avanzata dai controinteressati sigg.ri Lodovigi e Pistelli, deve essere accolta, atteso che – come si ammette negli stessi ricorsi introduttivi – l'abolizione del requisito del limite massimo di età per la partecipazione al concorso (inizialmente fissato a 55 anni) e la possibilità, per il vincitore già titolare di licenza, di esercitare l'opzione per non incorrere nel divieto di cumulo, sono due regole introdotte dal Comune di Pisa mediante un'apposita determinazione dirigenziale (n. D-19/196 del 13 marzo 2007), recante modifica al bando di concorso e che avrebbe, pertanto, dovuto formare oggetto di impugnazione da parte degli odierni ricorrenti, il che non è avvenuto. L'omessa impugnazione di tale determinazione rende, dunque, inammissibili in parte qua i predetti atti introduttivi (limitatamente – si ribadisce – ai primi tre motivi ivi contenuti).

Nel merito i ricorsi sono fondati, nei termini che si vanno di seguito ad esporre.

In particolare, sono fondati i seguenti gruppi di censure:

- a) quelle rivolte a contestare la valutazione del servizio di taxi collettivo che è stata effettuata dalla Commissione di concorso;
- b) quelle aventi ad oggetto l'erronea valutazione dei titoli relativi ai carichi familiari dei candidati, sviluppate dai ricorrenti nei confronti dell'assegnatario sig. Garivalis;

c) quelle mosse nei confronti della pretesa del Comune di Pisa di differenziare la licenza rilasciata dal Comune stesso per uso di “taxi con autovettura attrezzata per il trasporto di disabili a bordo di carrozzina” dalle altre tipologie di licenza, in specie da quelle oggetto del concorso per cui è causa, per giustificare su tale base il mancato scorrimento della graduatoria richiesto dai ricorrenti ai sensi della disciplina regolante la vacanza delle licenze nel periodo di validità della graduatoria.

Gli ora visti gruppi di censure vanno, quindi, distintamente analizzati.

Per quanto riguarda le censure volte a contestare la valutazione che del servizio di taxi collettivo ha compiuto la Commissione di concorso, la difesa del Comune di Pisa ha spiegato come tale servizio, in sede di valutazione del curriculum dei candidati, sia stato ricompreso nella categoria dei “servizi assimilati” al servizio taxi, giacché esercitato da tassisti ed in virtù di licenza concessa al CO.TA.PI. (Consorzio Tassisti Pisani): sarebbe proprio la natura straordinaria della licenza che avrebbe indotto la Commissione a considerare detto servizio alla stregua degli “assimilati” e non quale servizio taxi vero e proprio. La difesa comunale contesta che si tratti di servizio di linea, atteso che, pur essendo un servizio con dei punti di passaggio obbligati, il taxi collettivo avrebbe risposto alle chiamate di tutti i soggetti che ne facevano richiesta, effettuando di volta in volta percorsi diversi. Tuttavia, tali affermazioni difensive non trovano conferma nella deliberazione della Giunta Comunale di Pisa n. 178 del 19 novembre 2002, che ha istituito il servizio sperimentale di taxi collettivo (cfr. doc. 11 dei ricorrenti). L'allegato 1 all'indicata deliberazione, contenente il disciplinare dell'organizzazione del servizio, prescrive, infatti:

a) al punto 4, lo svolgimento del servizio secondo un percorso predeterminato ed obbligato (il tratto Aeroporto – Stazione centrale – Piazza Duomo – Stazione centrale – Aeroporto);

b) al punto 5, l'attivazione del servizio in presenza di un numero di utenti non inferiore a tre;

c) al punto 8), l'individuazione del servizio in modo distinto da quello di taxi normale e, perciò, tra l'altro, la previsione di un distintivo particolare e di una specifica area di sosta.

In base a tale disciplina, risultano confermati i rilievi dei ricorrenti, volti ad evidenziare la diversità del servizio di taxi collettivo (soprattutto perché svolto su un percorso obbligato) rispetto al servizio taxi, e l'impossibilità di attribuire per tale voce di esperienza professionale il maggior punteggio che il verbale della Commissione di concorso del 23 aprile 2007 ha stabilito per il servizio taxi.

Il punto merita un approfondimento.

Ed invero, ad avviso del Collegio, al fine di distinguere il servizio di taxi collettivo da quello di taxi non è dirimente la circostanza – su cui pure insistono i ricorrenti – che il servizio di taxi collettivo fosse indirizzato a soddisfare esigenze di trasporto non individuali, ma collettive. L'art. 2, comma 1, della l. n. 21/1992 stabilisce, infatti, che scopo del servizio di taxi è quello di soddisfare le esigenze del trasporto individuale o di piccoli gruppi di persone. Invece, è determinante la predeterminazione dell'itinerario, trattandosi di un aspetto fondamentale del servizio di taxi collettivo, quale servizio avente il fine di “soddisfare il trasporto contemporaneo di un maggior numero di utenti diretti nella stessa zona con un unico luogo di destinazione” (così il punto 2 del disciplinare dell'organizzazione del servizio), che lo differenzia in modo netto ed insuperabile dal servizio di taxi vero e proprio. A nulla rileva, invece, che il citato disciplinare, sempre al punto 2, lo definisca come “una particolare modalità di effettuazione del servizio taxi”, poiché il carattere fisso e predeterminato dell'itinerario da seguire è uno degli elementi che portano a distinguere il servizio di linea dalle altre modalità di destinazione del veicolo ad uso di terzi, tra le quali, ai sensi dell'art. 82, comma 5, del Codice della Strada vigente (d.lgs. n. 285/1992), rientra il servizio di taxi. Ciò è confermato dalla giurisprudenza (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 13 aprile 1989, n. 195; T.A.R. Lazio, Latina, 10 novembre 1994, n. 935) e dalla stessa normativa di settore (cfr. l'art. 1, primo comma, della l. 28 settembre 1939, n. 1822, recante la disciplina degli autoservizi di linea, ora abrogata, che definisce autoservizi di linea soggetti a concessione i servizi pubblici automobilistici per viaggiatori, bagagli e pacchi agricoli di qualsiasi natura e durata effettuati ad itinerario fisso, anche se con carattere saltuario).

Il disciplinare dell'organizzazione del servizio di taxi collettivo prescrive esplicitamente al punto 4 – come si è visto – un percorso fisso e predeterminato per tale servizio. Perciò, risultano sprovviste di rilevanza le asserzioni del Comune di Pisa e dei controinteressati sigg.ri Bonaccorsi e Malasoma,

secondo cui il servizio in esame sarebbe stato svolto rispondendo alle chiamate di tutti i soggetti che ne facevano richiesta ed effettuando di volta in volta percorsi diversi: anche a voler ammettere che ciò si sia potuto verificare in fatto (ma a dimostrazione di tali asserzioni non sono adottati elementi concreti), si tratterebbe, comunque, di una circostanza meramente fattuale, non in grado di incidere sulla configurazione giuridica del servizio di taxi collettivo.

Quanto finora detto non comporta, tuttavia, che il servizio di taxi collettivo possa essere compreso, ai fini che qui interessano, tra i servizi di linea e, quindi, che per tale voce professionale i candidati avrebbero dovuto vedersi attribuire i punteggi stabiliti dalla Commissione per detti servizi. Secondo il Collegio, ad una simile conclusione osta un'altra caratteristica del servizio di taxi collettivo e cioè quella dell'impossibilità di attivarlo in presenza di un numero di utenti inferiore a tre. A ben vedere, si tratta di una caratteristica che rende il servizio di taxi collettivo un unicum, differenziandolo sia – anche per questo verso – dal servizio di taxi (attivabile anche per una pluralità di persone, ma senza una soglia minima garantita), sia dai servizi di linea. Infatti, il servizio di taxi prescinde dal carattere unitario o plurale della clientela e quindi è attivato con ben maggiore frequenza, essendo sufficiente per la sua attivazione la richiesta di un solo cliente: discorso analogo si deve fare anche per i servizi di linea, le cui caratteristiche prescindono in toto da tale aspetto.

Ne discende l'impossibilità di inserire il servizio di taxi collettivo tra le varie tipologie di esperienze professionali distintamente elencate dal verbale della Commissione di concorso del 23 aprile 2007 e la conseguente necessaria sua inclusione nella categoria residuale "altro" prevista da detto verbale, con l'ulteriore conseguenza dell'assegnazione, ai candidati che hanno allegato la relativa esperienza professionale, del minor punteggio prefissato dal verbale stesso per tale voce residuale. Ed anzi, la circostanza che per il taxi collettivo l'inclusione nella categoria "altro" implichi l'attribuzione di un punteggio inferiore rispetto sia al servizio di taxi, sia ai servizi di linea, può ben spiegarsi proprio in virtù di quanto appena detto circa il fatto che il servizio di taxi collettivo non è attivato se non vi sia la richiesta di un numero minimo di clienti.

Donde la fondatezza della censura, che già di per sé sola si manifesta idonea a superare la cd. prova di resistenza (ammessa dalla costante giurisprudenza in materia concorsuale: cfr., ex multis, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 10 marzo 2010, n. 1339) e, per l'effetto, a determinare l'accoglimento del gravame, almeno in relazione alla posizione del ricorrente sig. Hota. Ed invero, l'attribuzione di un punteggio superiore a quello effettivamente spettante per il servizio di taxi collettivo, erroneamente assimilato al servizio di taxi, ha riguardato i controinteressati sigg.ri Lodovigi, Pistelli, Malasoma e Bonaccorsi: almeno per quest'ultimo, il ricalcolo del punteggio, in base alla necessaria inclusione di siffatta esperienza professionale nella voce "altro", conduce alla sua esclusione dalla graduatoria dei vincitori, in favore del ricorrente sig. Hota (quale primo degli idonei non vincitori). Infatti:

- il sig. Bonaccorsi ammette, nelle sue difese, di aver dichiarato un'esperienza professionale di poco più di tre anni (dal settembre 2003 al novembre 2006) per l'attività di conduttore di taxi collettivo e di qualche mese come sostituto alla guida del titolare di licenza sig. Citti Sergio;
- il punteggio attribuitogli per il curriculum professionale è stato di punti 0,8, per il predetto servizio di autista di taxi collettivo (v. doc. 8 dei ricorrenti; esula dal presente giudizio, in assenza di ricorso incidentale, l'esame della legittimità o meno dell'omessa considerazione della sua esperienza quale sostituto alla guida del sig. Citti);
- egli ha riportato un punteggio complessivo di punti 6,7, in grado di farlo inserire in posizione utile nella graduatoria dei vincitori (all'undicesimo posto);
- se, però, si fosse attribuito al sig. Bonaccorsi, in relazione al servizio di taxi collettivo, il punteggio previsto per la categoria "altro", egli avrebbe avuto diritto a punti 0,2, anziché 0,8;
- conseguentemente, il suo punteggio complessivo, anziché di 6,7 punti, sarebbe stato di 6,1, non in grado di farlo rientrare nella graduatoria dei vincitori, essendo un punteggio inferiore a quello degli odierni ricorrenti (che hanno ambedue riportato un punteggio complessivo di 6,2);
- pertanto, il sig. Hota Radu sarebbe stato dichiarato vincitore al suo posto.

Diversa è la situazione per gli altri controinteressati ai quali viene contestato il punteggio attribuito per l'esperienza professionale de qua, sigg.ri Lodovigi, Pistelli e Malasoma, perché questi, pur dopo

la decurtazione di punti dovuta al minor punteggio da assegnargli per il servizio di taxi collettivo, si trovano ancora in posizione utile nella graduatoria dei vincitori, con un punteggio più alto di quello dei ricorrenti.

Peraltro, un'illegittimità più vistosa – ed anch'essa foriera di errori nell'attribuzione dei punteggi, a beneficio, stavolta, di ambedue i ricorrenti – ha riguardato la valutazione dei titoli del candidato sig. Garivalis.

Invero, il predetto sig. Garivalis – poi risultato collocato in posizione utile e, quindi, assegnatario di una delle licenze – ha ottenuto per i titoli posseduti il punteggio complessivo di 4,8, di cui 1,2 punti per i familiari a carico e 0,5 punti quale disoccupato di lunga durata. Dalla documentazione in atti e dalla stessa sua memoria difensiva, si evince che il punteggio quale disoccupato di lunga durata gli è stato assegnato per essersi egli trovato in situazione di disoccupazione dal 25 marzo 2003 (v. doc. 22 del Comune di Pisa). Tuttavia, la predetta situazione si è interrotta almeno nel periodo maggio – luglio 2006: in tale periodo, infatti, il sig. Garivalis ha svolto attività lavorativa quale sostituto pro tempore nel servizio di conduzione taxi del titolare della licenza n. 7 sig. Nardi Massimo (cfr. docc. 23 e 24 del Comune di Pisa), ottenendo per detto servizio un punteggio di 0,4 punti nella procedura concorsuale in esame. Ad avviso del Collegio, a seguito dello svolgimento dell'attività lavorativa in discorso, è cessata la condizione del sig. Garivalis di disoccupato di lungo periodo, con il corollario dell'erroneità dell'attribuzione, in suo favore, dei punti previsti a tale titolo (0,5): punti che, quindi, vanno sottratti dal punteggio totale del candidato in esame (6,8).

Inoltre, ritiene il Collegio che, pur spettando al sig. Garivalis un punteggio per i familiari a carico, questo gli sia stato accreditato in misura (1,2) eccedente il dovuto: l'analisi del bando di gara porta, infatti, a concludere che il punteggio di 0,5 spettante, ai sensi del punto 2, lett. h), del parag. “titoli di preferenza” del bando stesso, per “figlio o figli a carico”, fosse un punteggio omnicomprensivo, attribuibile per tutti gli uno o più figli a carico, e non certo per ognuno degli eventuali figli a carico. Ne deriva che, per la voce “familiari a carico”, al sig. Garivalis avrebbero dovuto essere computati 0,7 punti (di cui 0,2 per la moglie a carico e 0,5 complessivi per i figli a carico), in luogo degli 1,2 che gli sono stati assegnati: donde il corollario della sottrazione di altri 0,5 punti (1,2 meno 0,7) dal punteggio complessivo del suddetto candidato.

Ambedue le decurtazioni di punti ora descritte necessitano di un approfondimento.

In merito all'impossibilità di accreditare un punteggio a favore del sig. Garivalis quale disoccupato di lungo periodo, si osserva che essa discende dalla circostanza che la situazione di disoccupazione in discorso (decorrente dal marzo 2003 e, quindi, eccedente i due anni richiesti dal bando di gara) si è interrotta, per l'interessato, quantomeno nel periodo maggio-luglio 2006, in cui, come già detto, il medesimo ha svolto attività lavorativa quale sostituto nel servizio di conduzione taxi. Dopo la fine di tale esperienza, è iniziato a decorrere un nuovo termine, che però non ha portato alla formazione, in capo al candidato in parola, di alcuna situazione di disoccupato di lungo periodo, poiché il bando di concorso è sopraggiunto nel febbraio 2007, cioè ben prima dei due anni richiesti dal bando stesso (v. punto 2, lett. f), del parag. “titoli di preferenza”) perché si potesse parlare di “disoccupazione di lungo periodo”. La conclusione ora vista – derivante dalla doglianza dei ricorrenti circa il fatto che il sig. Garivalis ha solo documentato la sua iscrizione nei registri I.N.A.I.L. dal maggio al luglio del 2006, senza produrre documentazione comprovante la sua condizione soggettiva di disoccupazione di lunga durata – si impone per ragioni di ordine sia letterale, sia logico-equitativo:

a) sotto il profilo letterale, il bando indica, quale titolo di preferenza, il fatto di “essere disoccupato di lunga durata”, e non già di essere stato, in una precedente fase della propria vita, disoccupato di lunga durata, il che sembra prefigurare una situazione in atto al momento dell'adozione del bando stesso. A ben vedere, l'opposta conclusione non può essere supportata dalla circostanza che il bando vada poi a precisare il parametro della disoccupazione di lungo periodo con l'uso di verbi al passato prossimo (“non ha lavorato per un periodo superiore a due anni”), anziché al presente (“non lavora da più di due anni”), poiché sarebbe stato comunque necessario configurare il titolo di preferenza in questione in termini diversi (“essere, o essere stato, disoccupato di lunga durata”);

b) sotto il profilo logico, non appare ragionevole riconoscere un punteggio aggiuntivo per pregresse situazioni di disoccupazione di lunga durata, ormai venute meno o comunque interrotte, perché ciò avrebbe imposto alla Commissione, in difetto di limiti temporali prefissati dal bando, di tener conto anche di situazioni molto risalenti nel tempo, con la possibilità di conseguenze aberranti (per es. lo stravolgimento della graduatoria in base a punteggi dovuti a situazioni ormai venute meno da lungo tempo e, pertanto, estranee alla ratio del bando, come si vedrà al punto successivo). Il fatto che, nel concreto, tali conseguenze non si siano verificate, non ha alcuna rilevanza, mentre è decisivo che, a seguire il ragionamento che ha indotto la Commissione ad assegnare il punteggio aggiuntivo de quo al sig. Garivalis, sorgerebbero i profili di irragionevolezza ora indicati;

c) sotto il profilo equitativo, il punteggio in parola non può che riconnettersi a situazioni di disagio, aventi le caratteristiche di lunga durata sopra ricordate, tuttora in atto, proprio perché tramite esso si vogliono tutelare le situazioni di maggior debolezza economica dovute alla congiuntura sfavorevole (come ricorda lo stesso controinteressato, nelle sue difese, relativamente al punteggio previsto per i carichi familiari, per il quale sussiste un'eadem ratio); l'interpretazione seguita dalla Commissione di concorso, come visto al punto precedente, porta invece ad attribuire rilevanza anche a situazioni molto risalenti nel tempo, per le quali le succitate esigenze di tutela non sussistono.

Con riferimento, poi, alla questione del punteggio accreditabile per il titolo di preferenza costituito dai familiari a carico, va innanzitutto respinta la tesi dei ricorrenti, secondo cui i punti per tale titolo avrebbero potuto essere attribuiti solo ai candidati in possesso di ambedue i requisiti di cui alla lett. f) ed alla lett. g) del punto 2 del parag. "titoli di preferenza" del bando di concorso e cioè soltanto a soggetti contemporaneamente disoccupati di lunga durata ed iscritti nelle liste di mobilità. Il bando recita, al riguardo, alla lett. h), che il punteggio per i familiari a carico sarà assegnato solo se riferito "a candidati che si trovano nelle situazioni di cui ai punti f) e g)": la congiunzione "e" potrebbe far pensare, perciò, che detto punteggio sia accreditabile solo a candidati in possesso, cumulativamente, di ambedue i requisiti di cui alla f) ed alla lett. g), ma una simile conclusione sarebbe irragionevole: ed infatti – come correttamente obiettato dal sig. Garivalis nelle sue difese – essa finirebbe per non tutelare proprio i soggetti più deboli, vittime della congiuntura economica sfavorevole, i quali, non essendo iscritti nelle liste di mobilità, non beneficiano della relativa indennità. L'interpretazione dei ricorrenti va, quindi, rifiutata perché contraria alla logica della clausola del bando in esame, finendo essa per discriminare i soggetti che più di altri si trovano in difficoltà. Ne segue che va privilegiata l'opposta soluzione, per cui bastava che un candidato versasse in una delle due situazioni più sopra esposte (disoccupazione di lungo periodo o iscrizione nelle liste di mobilità) per vedersi accreditato il punteggio aggiuntivo per i carichi familiari.

La censura dei ricorrenti è, tuttavia, fondata sotto l'altro profilo, concernente il punteggio massimo attribuibile per la voce costituita dai figli a carico. In proposito, infatti, la citata lett. h) del bando di concorso ha previsto l'attribuzione di 0,5 punti "per figlio o figli a carico". Come riporta il verbale della seduta del 18 giugno 2007 (doc. 8 dei ricorrenti), la Commissione di concorso ha interpretato la previsione nel senso di attribuire il punteggio in esame "non solo ed indiscriminatamente ad uno o più figli, ma a ciascun figlio a carico del candidato". Tale interpretazione è, però, manifestamente irragionevole, giacché conduce ad attribuire un peso del tutto sproporzionato al titolo di preferenza in parola:

- sia rispetto agli altri titoli, ed in particolare rispetto a quelli previsti per le esperienze professionali dei concorrenti (alla luce dei punteggi per essi indicati dalla Commissione di gara nei verbali del 23 aprile e del 18 giugno 2007);
- sia rispetto al punteggio della prova di concorso, per come prestabilito dal bando di gara (fino a 3 punti per il colloquio – più i punti per la o le lingue straniere – con soglia di idoneità fissata a punti 1,75: v. parag. "valutazione del candidato");
- sia, in definitiva, rispetto al punteggio totale risultante per i singoli concorrenti dalla graduatoria di concorso (cfr. doc. 6 del Comune di Pisa).

Il peso del tutto sproporzionato che il titolo di preferenza costituito dai figli a carico ha assunto, per come interpretato dalla Commissione, nei confronti delle esperienze professionali dei concorrenti, si

desume agevolmente dal fatto che, per tale titolo, il sig. Garivalis si è visto accreditare un punteggio (punti 1) pari a quello stabilito per l'attività di conduzione di taxi svolta per oltre quattro anni (che è il punteggio più alto tra i titoli di preferenza legati alle esperienze professionali). La sproporzione in relazione alla prova di concorso si coglie nel fatto che, ad es., un candidato con quattro figli a carico avrebbe beneficiato, a tale titolo, di un punteggio (punti 2) maggiore di quello previsto come soglia minima di idoneità per il colloquio orale (punti 1,75). Il peso eccessivo assunto rispetto al punteggio totale dei concorrenti (vincitori ed idonei) è dimostrato proprio dall'analisi della situazione del sig. Garivalis, il quale risulta aver conseguito complessivi 6,8 punti (che gli hanno consentito di inserirsi al decimo posto in graduatoria), di cui 2 per il colloquio e ben 4,8 per i titoli.

L'illustrata sproporzione contrasta con gli scopi della procedura concorsuale per cui è causa, rivolta al potenziamento del servizio di taxi (così le premesse della determinazione dirigenziale n. 85 del 2 febbraio 2007, doc. 1 del Comune di Pisa) e nella quale, perciò, il peso della prova di esame e delle pregresse esperienze di lavoro non può essere minimizzato nel modo sopra esposto. Ciò si traduce, in definitiva, nell'illegittimità della graduatoria approvata, né potrebbe invocarsi in contrario, come fa il sig. Garivalis, il limite al sindacato giurisdizionale derivante dalla sfera di discrezionalità di cui godono le Commissioni di concorso nell'esercizio del potere di specificazione, puntualizzazione e sottoclassificazione dei criteri stabiliti dal bando, poiché la giurisprudenza ha ammesso il sindacato su tale potere, ove teso a verificare che esso sia stato esercitato nel rispetto dei canoni della logicità, coerenza, imparzialità ed oggettività (cfr., ex plurimis, C.d.S., Sez. IV, 22 gennaio 2010, n. 213; id., Sez. VI, 8 maggio 2008, n. 2125). Orbene, il Collegio ritiene che, nel caso di specie, le scelte della Commissione circa il titolo di preferenza in esame siano viziate, per quanto esposto, sotto gli aspetti della logicità e della ragionevolezza, restando, così, entro i limiti del sindacato di legittimità e senza impingere nel merito dell'azione amministrativa.

Non colgono nel segno neppure le obiezioni avanzate sul punto dal Comune di Pisa, secondo cui la scelta ermeneutica della Commissione sarebbe giustificata:

- dall'utilizzo, nel bando, della congiunzione disgiuntiva "o" ("per figlio o figli a carico"), in luogo della "e";

- dalla constatazione che, quando il bando ha voluto che il punteggio riconnesso a taluni titoli non potesse superare un certo titolo, lo ha espressamente stabilito (per es., per gli elementi valutabili ai fini del curriculum, la cui somma non poteva in ogni caso superare il punteggio di 1; così anche per la presentazione di più titoli di studio superiori a quello previsto per la partecipazione, nel qual caso il punteggio massimo è comunque di 0,2).

Le obiezioni non convincono, perché, senza voler sminuire l'importanza che ha l'elemento letterale nella materia concorsuale (cfr., ex multis, C.d.S., Sez. IV, 23 febbraio 2005, n. 657), nel caso ora in esame l'interpretazione letterale conduce ai risultati illogici ed equivoci che si sono prima illustrati. Del resto, la stessa problematica si è posta anche per la questione, poc'anzi affrontata e risolta, della necessità o meno, affinché i candidati potessero vedersi riconosciuto un punteggio per i familiari a carico, della sussistenza in capo agli stessi, cumulativamente, del requisito della disoccupazione di lunga durata e di quello dell'iscrizione nelle liste di mobilità: qui la P.A. ha correttamente disatteso l'interpretazione letterale del bando di concorso (che, proprio per l'utilizzo della congiunzione "e", anziché la "o", avrebbe portato a reputare necessario il cumulo), per l'illogicità della soluzione alla quale la suddetta interpretazione conduceva. Appare irragionevole e contraddittorio che, una volta che la questione si è riproposta, e negli stessi termini (uso, da parte del bando, di una congiunzione, in luogo dell'altra, più appropriata, ed illogicità della soluzione cui conduce la lettera del bando), la P.A. pretenda, invece, di insistere nel privilegiare l'interpretazione letterale della clausola del bando di concorso, ad onta delle illogicità che ne derivano. Pertanto, delle due, l'una: o si opta sempre per l'interpretazione letterale, ed allora al sig. Garivalis non avrebbe dovuto esser riconosciuto alcunché a titolo di carichi di famiglia, per la mancata iscrizione nelle liste di mobilità (quale requisito la cui presenza è necessaria in cumulo con l'altro della disoccupazione di lungo periodo); ovvero, secondo la tesi che sembra preferibile, il criterio ermeneutico in parola va integrato e superato quando la sua applicazione possa condurre a risultati illogici, irragionevoli o addirittura aberranti, ma allora – non

essendo richiesto a tal fine il cumulo dei requisiti poc'anzi riportati – al sig. Garivalis spettava, sì, un punteggio aggiuntivo per i familiari a carico, ma non nella misura (eccessiva) attribuitagli dalla Commissione.

Né va sottaciuto che, per quanto sopra detto, un limite al punteggio attribuibile per i figli a carico è intrinsecamente desumibile dal bando di concorso, che è volto al potenziamento del servizio di taxi e non può tradursi in una surrettizia misura socio-assistenziale di natura del tutto diversa.

Donde la fondatezza delle doglianze dei ricorrenti, nel senso della spettanza al sig. Garivalis, per il titolo in esame, di 0,7 punti (0,2 per la moglie a carico più 0,5 per i figli a carico), in luogo dei punti che gli sono stati attribuiti (1,2), con una decurtazione di 0,5 punti. Sommando quest'ultima all'altra decurtazione di 0,5 punti (per la non spettanza a favore del candidato in parola di alcun punteggio a titolo di disoccupazione di lungo periodo), si ha che il punteggio effettivo del predetto sig. Garivalis sarebbe stato di 5,8 (anziché 6,8) punti: un punteggio non in grado di farlo inserire nella graduatoria dei vincitori e, soprattutto, chiaramente inferiore a quello dei ricorrenti.

Venendo, infine, al terzo gruppo di censure meritevoli di accoglimento, osserva il Collegio che non può essere condivisa la tesi dell'Amministrazione comunale, secondo cui le licenze per uso di taxi anche per il trasporto di soggetti affetti da handicap motorio sarebbero intrinsecamente diverse dalle licenze ordinarie per il servizio di taxi. La questione non viene in rilievo in relazione al terzo motivo del gravame originario, concernente la violazione del divieto di cumulo delle licenze in cui sarebbe incorso il Comune inserendo nella graduatoria dei vincitori i candidati Lodovigi e Pistelli, in quanto ambedue già assegnatari di licenza per uso taxi con autovettura attrezzata per il trasporto di disabili a bordo di carrozzina, poiché, come si è già visto più sopra, per questo aspetto il ricorso originario è inammissibile. La questione viene, invece, in rilievo in riferimento all'impugnazione:

- a) con il primo ricorso per motivi aggiunti, della nota del Comune di Pisa prot. n. 40369/07 del 4 ottobre 2007, recante diniego, allo stato, dello scorrimento della graduatoria degli idonei;
- b) con il terzo ricorso per motivi aggiunti, della nota del Comune di Pisa prot. n. 9868 del 5 marzo 2008, contenente diniego sulla diffida dei ricorrenti al rilascio delle due licenze per l'esercizio del servizio di taxi, divenute vacanti nel Comune di Pisa a seguito dell'opzione, da parte dei suindicati sigg.ri Lodovigi e Pistelli, in favore delle licenze cd. ordinarie, ad essi assegnate quali vincitori del concorso per cui è causa.

Ambedue i suddetti dinieghi, infatti, si basano sulla differenza che sussisterebbe tra le licenze per il servizio di taxi cd. ordinarie e quelle per il servizio di taxi con autovetture attrezzate per il trasporto di persone affette da handicap motorio.

Secondo il Comune, le particolari caratteristiche delle autovetture destinate al trasporto dei soggetti affetti da handicap motorio (fornite di ingresso diretto e stazionamento autonomo per le carrozzine ai sensi dell'art. 7 della l.r. n. 47/1991) varrebbero a differenziarle rispetto alla generica accessibilità ai soggetti portatori di handicap di cui, secondo l'art. 21 del regolamento comunale per il servizio di taxi (approvato con deliberazione del Consiglio Comunale di Pisa n. 88/1998: v. doc. 9 della difesa comunale), debbono essere dotati tutti i nuovi veicoli adibiti al servizio taxi. Tali caratteristiche del mezzo si rifletterebero sul regime giuridico delle licenze per l'esercizio del relativo servizio, che, a sua volta, sarebbe totalmente diverso dal regime delle licenze "ordinarie", prevedendo esso (cfr. art. 7, comma 5, della l.r. n. 47/1991):

- la possibilità di stipulare convenzioni con le associazioni di volontariato, per la realizzazione di servizi personalizzati;
- la realizzazione di linee di collegamento tra ospedali ed uffici pubblici dove siano utilizzati solo mezzi privi di barriere architettoniche;
- l'istituzione di tariffe differenziate per le persone portatrici di handicap;
- la tendenziale esclusività del servizio a favore dei soggetti tutelati (questo elemento, peraltro, non è menzionato dall'art. 7, comma 5, cit.).

Ne discenderebbe l'impossibilità di assimilare le licenze per autovettura attrezzata alle licenze cd. ordinarie, giacché le prime si iscriverebbero in un contesto attuale e futuro di obblighi ed oneri, che vedrebbero il diritto di iniziativa economica compresso a vantaggio della tutela dell'interesse di un

gruppo in condizioni di debolezza, trattato dalla legge quale interesse preminente rispetto agli altri interessi privati. Le licenze in discorso riguarderebbero, perciò, un servizio dedicato esclusivamente ai soggetti portatori di handicap motorio, svolto a condizioni differenziate e più favorevoli e con la necessaria limitazione (se non l'impossibilità) dell'attività di trasporto per soggetti cd. normodotati. La differenza tra i due tipi di licenze comporterebbe l'impossibilità di inglobare quelle per trasporto di disabili a bordo di carrozzina nelle licenze cd. ordinarie, a pena, in caso contrario, del rischio del mancato svolgimento del servizio per soggetti portatori di handicap, di cui, invece, la legge prevede l'obbligatorietà: l'art. 7 della l.r. n. 47/1991 prescrive, infatti, ai Comuni l'obbligo di una dotazione minima del 5% di autovetture con ingresso diretto e stazionamento autonomo. Di conseguenza, o la P.A. dovrebbe mettere a bando le due licenze divenute vacanti per effetto dell'opzione esercitata dai sigg.ri Lodovigi e Pistelli, o il servizio di trasporto di persone affette da handicap motorio dovrebbe essere fornito con modalità alternative. Né sarebbero fondate le affermazioni dei ricorrenti, secondo cui la P.A. avrebbe dapprima previsto un bando di concorso unico e non differenziato per tipologia di autovettura, e poi, invece, emanato un bando limitato alle sole licenze ordinarie: in realtà, dopo una prima determinazione, la Giunta Municipale avrebbe stabilito, con successiva deliberazione, la separazione dei bandi, tenuto conto che, per l'intrinseca differenza di regime tra le due categorie di licenze, i requisiti delle licenze cd. non ordinarie non avrebbero potuto essere disciplinati nel nuovo regolamento comunale.

Le suesposte osservazioni non possono essere condivise.

È del tutto inverosimile, infatti, sostenere che il servizio di taxi con vettura attrezzata per il trasporto di soggetti portatori di handicap motorio sia riservato unicamente a tali soggetti, con esclusione del trasporto di soggetti non affetti dal citato handicap, dovendosi invece più limitatamente concludere che, a parità di condizioni, gli assegnatari di licenze di taxi per vetture attrezzate abbiano l'obbligo di preferire la prima categoria di clienti, rispetto alla seconda.

L'inverosimiglianza della tesi per cui gli assegnatari di licenze per vetture attrezzate non potrebbero trasportare clienti non affetti da handicap motorio nasce dall'agevole considerazione che nel caso di specie, nonostante il diritto di iniziativa economica sia compreso nei termini ricordati dal Comune di Pisa, il trasporto di persone resta un'attività economica, svolta a titolo oneroso e non già a titolo di cortesia. Come tutte le attività economiche, deve, quindi, remunerare i fattori della produzione in essa impiegati e ciò, tanto più che la predisposizione della vettura richiede (come ricordano i sigg.ri Lodovigi e Pistelli nelle loro difese) un più forte impegno economico, e che i passeggeri portatori di handicap hanno diritto a tariffe più favorevoli. Tenuto conto dell'incidenza statistica che può avere, nella complessiva attività del trasporto di terzi che si svolge nell'area di Pisa, il trasporto di soggetti con handicap motorio (ragionevolmente, abbastanza ridotta), è evidente che sarebbe assolutamente impensabile un'iniziativa economica del genere in esame che non comportasse il trasporto anche di persone prive del citato handicap. Queste ultime, al contrario, con ogni verosimiglianza andranno a costituire la parte preponderante della clientela anche degli assegnatari di licenza per servizio di taxi con vettura attrezzata, sotto il profilo sia statistico (per l'incidenza preponderante avuta sotto questo versante), sia economico (e per la loro altissima incidenza statistica, e per le maggiori tariffe ad essi applicabili e, quindi, per il maggior volume di guadagni che ne deriva). L'unico limite, per i predetti assegnatari, sarà di dover sempre dare la precedenza, come clienti, ai portatori di handicap motorio: limite cui, peraltro, corrisponde il vantaggio di esser preferiti, in tali ipotesi, agli altri assegnatari di licenze "ordinarie".

La conclusione ora esposta appare l'unica ragionevolmente sostenibile per conservare una valenza economica anche al servizio di conduzione di taxi con autovettura attrezzata, il quale, diversamente opinando, verrebbe ad essere un servizio socio-assistenziale, anziché un'attività d'impresa svolta da soggetti per i quali costituisce la fonte dei loro redditi.

Va, peraltro, osservato che nessuno dei controinteressati (in specie, per tal verso, i sigg.ri Lodovigi e Pistelli) nega la possibilità di adibire, all'occorrenza, la vettura attrezzata per trasporto di persone affette da handicap motorio, anche al trasporto di persone prive di handicap: una simile negazione, a ben vedere, non si trova neppure nelle difese del Comune di Pisa, dove dapprima si parla di servizio

dedicato esclusivamente ai soggetti portatori di handicap, e poi, contraddittoriamente, di “necessaria limitazione” dell’attività di trasporto per i soggetti cd. normodotati. Necessaria limitazione che ben può tradursi nell’obbligo di preferenza sopra descritto.

Ma se così è (e non si vede come possa essere diversamente, a pena, si ripete, di privare l’attività in parola del suo significato economico) – e se, dunque, anche gli assegnatari di licenza per servizio di taxi con vettura attrezzata per trasporto di carrozzine svolgeranno la gran parte della loro attività al servizio di clienti privi di handicap motorio, salvo l’obbligo di preferenza nelle (statisticamente non frequenti) ipotesi di servizio per clienti con il suddetto handicap – ne deriva l’erroneità della pretesa del Comune di Pisa di voler distinguere la licenza in questione dalle licenze di taxi cd. ordinarie. Le due tipologie di licenze debbono, in ultima analisi, essere assimilate: per conseguenza, la vacanza di posti verificatasi a seguito dell’opzione dei sigg.ri Lodovigi e Pistelli, già assegnatari di licenza per servizio di taxi con vettura attrezzata, in favore della licenza cd. ordinaria, comportava l’obbligo per il Comune di Pisa dello scorrimento della graduatoria del concorso per cui è causa; ciò, ai sensi del punto 7 del parag. “formazione della graduatoria” del relativo bando, secondo cui: a) la graduatoria di merito sarebbe rimasta aperta nei tre anni dalla data della sua approvazione; b) le licenze resesi vacanti entro il suddetto termine di tre anni sarebbero state assegnate attingendo alla graduatoria in discorso.

In contrario, è inutile invocare la previsione di legge (art. 7, comma 5, lett. a), della l.r. n. 47/1991) che obbliga i Comuni con più di ottantamila abitanti a predisporre una dotazione minima del 5% di taxi con ingresso diretto e stazionamento autonomo. Infatti, da un lato, tale previsione non implica per nulla – come pretende il Comune – l’impossibilità di eseguire lo scorrimento della graduatoria, perché lo scorrimento stesso impedirebbe lo svolgimento del servizio per soggetti con handicap: in realtà, il mancato svolgimento del servizio (o quantomeno il decremento nella dotazione di taxi ad esso abilitati) già deriva dal semplice esercizio del diritto di opzione da parte dei sigg.ri Lodovigi e Pistelli in favore delle cd. licenze ordinarie, a prescindere dall’assegnazione delle licenze divenute vacanti ai ricorrenti. Per risolvere il problema, non sarebbe rimasto al Comune che indire un nuovo concorso riservato (o con quota di riserva) al servizio con vettura attrezzata. D’altro lato, si è visto che il bando di concorso conteneva una disposizione che vincolava il Comune – e non solamente lo facoltizzava, come erroneamente sostiene l’impugnata nota del Comune di Pisa prot. n. 9868 del 5 marzo 2008 – ad attingere alla graduatoria del concorso stesso onde coprire le licenze resesi vacanti nel triennio di validità della predetta graduatoria. In definitiva, dalla normativa regionale e dalla lex specialis di gara si deduce che la P.A., attesa la vacanza delle licenze per l’esercizio dell’opzione da parte dei sigg.ri Lodovigi e Pistelli, avrebbe dovuto effettuare lo scorrimento della graduatoria del concorso per cui è causa in favore degli odierni ricorrenti e garantire, nel contempo, il rispetto della suindicata dotazione minima del 5% di taxi con ingresso diretto e stazionamento autonomo, tramite (se del caso) indizione di nuova procedura concorsuale. Il mancato scorrimento della graduatoria, in base all’erroneo convincimento della diversità e non assimilabilità delle due categorie di licenze per il servizio di taxi sopra descritte, è illegittimo, dovendosi ritenere illegittime (in accoglimento delle censure dei ricorrenti) le note comunali di diniego del medesimo scorrimento.

In definitiva, i ricorsi riuniti sono fondati e devono essere accolti, attesa la fondatezza delle censure sopra analizzate e con assorbimento delle rimanenti. Per l’effetto, gli atti impugnati debbono essere annullati nella parte relativa all’erronea attribuzione dei punteggi e del mancato scorrimento della graduatoria, come sopra specificato, con i conseguenti effetti conformativi sull’impugnata graduatoria dei vincitori che viene anch’essa in parte qua annullata.

In merito alla domanda di risarcimento del danno, osserva il Collegio che la stessa è fondata e deve essere, a sua volta, accolta. Nella fattispecie in esame, infatti, sussistono tutti gli elementi necessari alla configurazione della responsabilità aquiliana della P.A.: il fatto illecito (mancata inclusione dei ricorrenti nella graduatoria dei vincitori e, comunque, mancata assegnazione agli stessi della licenza per il servizio di taxi); la lesione dell’interesse dei ricorrenti all’assegnazione della licenza; il danno patrimoniale, riconducibile ai mancati guadagni (al netto delle relative spese) derivanti dal mancato svolgimento dell’attività di conducente di taxi; il nesso causale tra fatto illecito ed evento dannoso.

Per quanto concerne, da ultimo, l'elemento soggettivo della colpa della P.A., il Collegio ritiene, alla luce degli orientamenti espressi in argomento dalla prevalente giurisprudenza (cfr., ex multis, C.d.S. Sez. VI, 25 settembre 2009, n. 5772; id., Sez. V, 12 giugno 2009, n. 3750), che tale elemento sia da ravvisare nella fattispecie in esame, tenuto conto:

- a) della gravità delle violazioni ascrivibili al Comune (gravità, la cui dimostrazione si rinviene nelle conseguenze irragionevoli cui conducono le scelte operate dal Comune medesimo);
- b) dell'inquadramento di siffatte violazioni in un contesto di circostanze di fatto e in un quadro di riferimenti normativi e giuridici tali da palesare negligenza e imperizia degli organi nell'assunzione degli atti viziati (si pensi alla mancata considerazione, da parte della P.A., del carattere doveroso, e non solo facoltativo, dello scorrimento della graduatoria, nonostante le precise indicazioni sul punto del bando di concorso);
- c) dall'assenza dei presupposti per il riconoscimento dell'errore scusabile in capo alla P.A. (ciò che è dimostrato, ad es., dall'atteggiamento contraddittorio tenuto dalla P.A. nei confronti del criterio di interpretazione letterale del bando di concorso, a volte seguito, a volte ripudiato, come si è visto più sopra).

In relazione alla somma da liquidare a titolo di risarcimento del danno patrimoniale sopra indicato, il Collegio ritiene di avvalersi dello strumento regolato dall'art. 35, comma 2, del d.lgs. n. 80/1998 (ora art. 34, comma 4, del codice del processo amministrativo) e, quindi, di enunciare i criteri cui il Comune di Pisa dovrà attenersi nel prosieguo della vertenza, fissando i seguenti principi:

- a) entro il termine di sessanta giorni (decorrente dalla comunicazione in via amministrativa della presente decisione, o dalla sua notificazione, qualora anteriore), il Comune di Pisa potrà formulare ai ricorrenti una proposta di accordo con l'indicazione della somma da corrispondere ai medesimi a titolo di risarcimento del danno di natura esclusivamente patrimoniale (non essendo stata dimostrata l'esistenza di danni non patrimoniali);
- b) la somma da corrispondere ai ricorrenti a titolo di risarcimento del danno dovrà essere determinata prendendo come base di partenza gli incassi medi annuali per l'esercizio dell'attività di conduzione di taxi sulla piazza di Pisa nel periodo di riferimento, desunti dai dati di settore, per la cui fornitura il Comune dovrà attingere primariamente dalla Camera di commercio, potendo ricorrere ad altri dati statistici (del Comune stesso o di altre P.A., delle organizzazioni di categoria, di operatori privati) solo se la ricognizione presso la Camera di Commercio dia esito negativo;
- c) il periodo di riferimento dovrà essere stabilito a decorrere dalla data di assegnazione delle licenze ai vincitori del concorso (dall'ultima, se assegnate in momenti diversi) – e non dalla data posteriore del rigetto dell'istanza di scorrimento della graduatoria – poiché già al momento dell'assegnazione delle licenze si è prodotta una lesione in capo agli odierni ricorrenti, i quali, per quanto sopra visto relativamente ai primi due gruppi di censure accolte, avrebbero avuto titolo all'inserimento ab initio nella graduatoria dei vincitori;
- d) dagli incassi, come sopra determinati, dovranno essere detratte le spese dipendenti dall'attività di conduzione di taxi, determinate con le stesse modalità previste per gli incassi alla precedente lettera b), nel periodo di riferimento di cui alla lett. c);
- e) l'importo così calcolato dovrà essere decurtato delle somme fruite dagli interessati per le attività altrimenti svolte, sempreché la P.A. fornisca la prova di tali attività, nonché delle somme versate a titolo di contribuzione previdenziale per le stesse;
- e) la somma, così determinata, dovrà essere maggiorata degli interessi legali e della rivalutazione monetaria come per legge, atteso che sul dovuto a titolo di risarcimento del danno, che è debito di valore, competono rivalutazione monetaria ed interessi nella misura legale fino al soddisfo (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 12 giugno 2008, n. 5866).

Qualora il Comune di Pisa ed i ricorrenti non concludano alcun accordo, decorsi i termini poc'anzi indicati, i ricorrenti potranno chiedere al T.A.R. l'esecuzione della presente sentenza, proponendo ricorso con le modalità previste per il giudizio di ottemperanza, per la determinazione della somma dovuta. Con le stesse modalità potrà essere presentata, ai sensi dell'art. 34, comma 4, del codice del

processo amministrativo, domanda di adempimento degli obblighi rimasti ineseguiti, ove l'accordo sia concluso, ma gli obblighi da esso derivanti non siano integralmente adempiuti.
Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana – Seconda Sezione – così definitivamente pronunciando sui ricorsi indicati in epigrafe, dispostane previamente la riunione, li accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati, nei limiti specificati in motivazione.

Accoglie, altresì, la domanda di risarcimento del danno e, per l'effetto, condanna il Comune di Pisa al risarcimento del danno patrimoniale patito dai ricorrenti, con i criteri e le modalità precisati nella motivazione stessa.

Condanna le parti soccombenti indivisamente al pagamento di spese ed onorari di causa, che liquida in via forfettaria in complessivi € 5.000,00 (cinquemila/00), più gli accessori di legge. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 4 marzo 2010, con l'intervento dei magistrati:

Maurizio Nicolosi, Presidente

Bernardo Massari, Consigliere

Pietro De Berardinis, Primo Referendario, Estensore