



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. Zurrida 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 Pubblica Amministrazione 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 citato, 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., Sezione VI, 29.11.1988, n. 1291). **Con particolare riferimento al servizio di auto pubbliche da piazza** (su cui vedi art. 57, comma 1, n. 2, lettera a), del D.P.R. n. 393 citato), 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 Pubblica Amministrazione, consistente nel rilascio di apposite licenze (C.d.S., Sezione V, 11.03.1966, 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, lettera 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** (vedi, da ultimo, l'art. 6 del D.L. n. 223/2006, convertito 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** (Cassazione penale Sezione III, 17.11.1998, 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., Sezione III, 14.10.2008, n. 2849; sul punto è assai indicativa la già citata decisione del C.d.S., Sezione 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, Sezione II, 14.04.1993, n. 115). In presenza di un simile quadro, va preferita l'opzione per una lettura restrittiva dell'art. 23-bis, comma 1, lettera c), della L. n. 1034/1971 (ora art. 119, comma 1, lettera 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 citato (cfr. C.d.S., Sezione VI, 5.06.2007, 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.

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

L'ESTENSORE

Pietro De Berardinis

IL PRESIDENTE

Maurizio Nicolosi

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 31/05/2011 (Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186) **IL SEGRETARIO** Bernardo Massari

Reperibile su Google al sito:

[T.A.R. Toscana, Sezione II, 31 maggio 2011](#)

31 mag 2011 – T.A.R. Toscana, Sezione II, 31 maggio 2011 [A] Nell'ottica del diritto ... SENTENZA N. 964. 1. La migliore dottrina espressasi recentemente sulla la titolarità di una licenza di taxi presso il Comune di Firenze. ... www.appaltieriserve.it/HTML/5538.html

Provvedimenti Collegiali

Esito	Tipologia	Data Provvedimento	Numero
SOSPENSIVA RESPINTA	ORDINANZA CAUTELARE	17/01/2008	200800033
INTERLOCUTORIO/A/FISSA	UDIENZA PUBBLICA ORDINANZA COLLEGIALE	20/02/2009	200900041 200900041
ACCOGLIE	SENTENZA	31/05/2011	201100964