

N. 00992/2011 REG.PROV.COLL.
N. 00853/2010 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 853 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Cooperativa Sociale Ctr Comunicazione Territorio Relazioni Onlus, rappresentata e difesa dagli avv. Massimo Massa, Marcello Vignolo, con domicilio eletto in Cagliari, piazza del Carmine n. 22;

contro

Comune di Cagliari, rappresentato e difeso dall'avv. Genziana Farci, con domicilio eletto presso Ufficio Legale Comune Cagliari, via Roma n. 145;

nei confronti di

Consorzio Regionale Territoriale Network Etico Soc. Coop. Consortile Onlus, rappresentato e difeso dagli avv. Francesco Ballero, Francesco Mascia, con domicilio eletto presso il primo avvocato in Cagliari, corso Vittorio Emanuele 76;

per l'annullamento

- delle determinazioni n. 5538 del 25.5.2010 e n. 8921 del 30.8.2010 emesse dal Comune di Cagliari che hanno stabilito di avviare la gara per la

Gestione del servizio di assistenza domiciliare in favore di disabili fisici, psicofisici e sofferenti mentali adulti;

- del bando, del disciplinare e del capitolato di gara;

- della nota prot. 21510 del 7.10.2010 che ha respinto la domanda di riesame presentata dalla ricorrente;

e con i motivi aggiunti depositati il 16.5.2011:

- della determinazione n. 3915/2011 del 13.4.2011 che ha aggiudicato il servizio alla controinteressata;

- nonché della comunicazione prot. 0089175 del 15.4.2011 e dei verbali di gara n. 1 del 13.10.2010, n. 2 del 15.11.2010 e n. 3 del 23.11.2010;

e, con ricorso ai sensi dell'art. 116 c.p.a., per l'accesso agli atti della gara, inoltrato al Comune di Cagliari con istanza del 21.4.2011;

visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Cagliari e del Consorzio Regionale Territoriale Network Etico Soc. Coop. Consortile Onlus;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 luglio 2011 il dott. Gianluca Rovelli e uditi l'avvocato Vignolo per la ricorrente, l'avvocato Farci per il Comune di Cagliari e l'avvocato Ballero per il Consorzio controinteressato; ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con gli atti in epigrafe indicati il Comune di Cagliari ha approvato il bando, il capitolato e il disciplinare della gara per la gestione del servizio di assistenza domiciliare in favore di disabili fisici, psicofisici e sofferenti mentali adulti, da aggiudicare con il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell' art. 18 comma 1 lettera c) della L.R. 5/2007.

La Cooperativa CTR, affidataria del servizio in essere, con nota sottoscritta

dai suoi difensori il 7.10.2010 e inviata anche ai sensi dell'art. 243 bis del codice dei contratti pubblici ha segnalato che, confrontando la base d'asta con gli oneri che il capitolato pone a carico dell'aggiudicataria, si deve escludere la possibilità di un'offerta economicamente sostenibile.

L'Amministrazione riscontrava la nota sopra citata respingendo la richiesta di riesame ivi contenuta.

Avverso gli atti in epigrafe indicati insorgeva la ricorrente deducendo articolate censure riconducibili alla violazione di legge ed all'eccesso di potere sotto vari profili.

In data 19 maggio 2011 la cooperativa ricorrente depositava atto di motivi aggiunti per l'annullamento:

- della determinazione n. 3915/2011 del 13.4.2011 che ha aggiudicato il servizio al controinteressato Consorzio Network Etico;

- nonché della comunicazione prot. 0089175 del 15.4.2011 e dei verbali di gara n. 1 del 13.10.2010, n. 2 del 15.11.2010 e n. 3 del 23.11.2010.

Lo stesso 19 maggio 2011 la Cooperativa CTR depositava ricorso ai sensi dell'art. 116 del codice del processo amministrativo per ottenere l'accesso ai documenti richiesti con nota protocollata il 21.4.2011 e in particolare:

copia dell'intera offerta presentata dal Consorzio Regionale Territoriale Network Etico;

copia integrale degli atti sulla verifica dell'anomalia;

copia dei documenti relativi alla fase di verifica dei requisiti prescritti successivi all'aggiudicazione.

In data 23 maggio 2011 il Comune di Cagliari si costituiva nel giudizio di impugnazione contestando puntualmente le argomentazioni della ricorrente e chiedendo il rigetto del ricorso.

Si costituiva altresì il controinteressato chiedendo il rigetto del ricorso.

Il Comune si costituiva anche nel giudizio instaurato ai sensi dell'art. 116 del c.p.a. con memoria depositata il 24.5.2011.

Alla camera di consiglio del 25 maggio 2011 la Sezione, fissava ai sensi dell'art. 119 comma 3 del d.lgs. 104 del 2010 l'udienza pubblica del 6.07.2011 per la trattazione del merito.

Il 20 giugno 2011 il Comune depositava memoria difensiva.

In data 20.06.2011 la ricorrente depositava memoria difensiva.

In data 24 giugno 2011 il Comune di Cagliari e il Consorzio Network etico depositavano memorie difensive.

Alla udienza pubblica del 6.07.2011 il ricorso veniva trattenuto per la decisione.

DIRITTO

I. Una sintesi delle censure della ricorrente è necessaria ai fini della risoluzione della controversia.

Con il primo motivo, la Cooperativa CTR afferma che l'importo previsto a base d'asta non permette di garantire il servizio e, al contempo, di rispettare i contratti collettivi di lavoro, di far fronte agli oneri di sicurezza e di sostenere le altre spese necessarie per offrire il servizio.

La base d'asta non coprirebbe neppure il costo del lavoro secondo il CCNL scaduto nel 2009, perché il Comune ha escluso emolumenti che spettano certamente ai lavoratori impegnati nel servizio quali il pagamento durante il tempo necessario per giungere alle case degli utenti (mediamente 5 minuti ad accesso) oppure la reperibilità del coordinatore, specificamente richiesta dal capitolato.

Sempre secondo la ricorrente gli oneri a carico del gestore non si esauriscono con il costo del lavoro. In particolare vanno ricordati i costi inerenti la dotazione d'attrezzatura idonea e gli oneri attinenti la sicurezza.

Il Comune avrebbe poi violato l'art. 86 ter del d.lgs. 163 del 2006 in quanto avrebbe affidato alla libera disponibilità dei concorrenti il compito di stabilire la somma che, secondo ciascuno di loro, è sufficiente per garantire la sicurezza.

Sempre a dire della Cooperativa CTR, il Comune non avrebbe tenuto conto:

dei costi attinenti all'accesso degli operatori alle case degli utenti;

degli oneri per la sicurezza;

degli oneri amministrativi per la gestione del personale;

degli oneri amministrativi derivanti dall'emissione e delle procedure per l'incasso di almeno 150 fatture mensili relative alle quote di partecipazione degli utenti;

dei diritti di rogito e delle spese di registrazione del contratto;

dei premi relativi alle cauzioni provvisoria e definitiva;

del premio relativo alla polizza RCT/RCO;

del canone di locazione per la sede operativa richiesta dal disciplinare, per le attrezzature e gli arredi, dei canoni per le diverse utenze;

dell'indennità di reperibilità spettante al coordinatore.

Con il secondo motivo di ricorso si afferma che la fondatezza delle censure contenute nel primo motivo sarebbe attestata dalla nota del 7.10.2010 con la quale l'Amministrazione ha risposto alla domanda di riesame. In questo atto il Comune, a dire della Cooperativa CTR, ammette che l'importo a base d'asta è stato determinato senza considerare i prevedibili aumenti connessi ai rinnovi contrattuali in corso. Esso tiene conto esclusivamente delle tabelle ministeriali del 2009 (erroneamente qualificate come attualmente in vigore, poiché si riferiscono al contratto ormai scaduto) sulle quali l'Amministrazione intende solo riconoscere a posteriori gli aumenti Istat.

Con il terzo motivo la ricorrente si sofferma sull'ultimo alinea della risposta del 7.10.2010 che affronta il problema dei costi relativi alla sicurezza che sarebbe viziata da eccesso di potere per incongruità e illogicità e, comunque, per violazione e falsa applicazione dell'art. 86 commi 3 bis e 3 ter del d.lgs. 163 del 2006. Il Comune, infatti, da un lato

ammette che i costi relativi alla sicurezza, per espressa disposizione di legge, dovevano essere indicati, ma poi giustifica il fatto che non siano stati evidenziati nel bando ed esplicitamente sottratti al ribasso con l'argomento per cui essi sono a carico delle imprese.

Con il quarto motivo la ricorrente si sofferma sulla previsione del bando che richiede una relazione di massimo 10 pagine che illustri "gli obiettivi, la tipologia, il contenuto, le modalità di realizzazione, la durata del servizio/attività, nonché, per i sub criteri CI e CII, i costi a carico dell'utente...".

Questa previsione, a dire della ricorrente, vizia l'intero bando poiché non è legittimo chiedere di inserire nell'offerta tecnica il costo del servizio che verrà offerto agli utenti.

Questi, invece, i motivi aggiunti di impugnazione.

Con il primo dei motivi aggiunti la Cooperativa CTR afferma che il Consorzio Network etico, come risulta dal verbale di gara n. 1 si avvale della cooperativa Cento attività indicata quale consorziata esecutrice. Il DURC rilasciato il 17.12.2010 all'ausiliaria ed esecutrice attesta la violazione degli obblighi contributivi. Dalla dichiarazione INPS risulterebbe un mancato pagamento di contributi d'ammontare non specificato. La dichiarazione Inail certifica che la Cooperativa Cento attività non ha versato i contributi per l'intero anno 2010 per un importo di € 8.600,29.

Il Comune non avrebbe motivato sulle ragioni per cui ha ignorato il DURC negativo. Gli atti impugnati, quindi, nella parte in cui non hanno escluso il controinteressato e dichiarato deserta la gara, violerebbero l'art. 38 comma 1 lettera i) del d.lgs. 163 del 2006.

Con il secondo dei motivi aggiunti la ricorrente afferma che la cooperativa Cento attività riunisce a un tempo la qualità di consorziato che materialmente eseguirà il servizio e di ausiliaria del consorzio partecipante alla gara. Il requisito messo a disposizione consiste nell'aver gestito, per

almeno un triennio nei cinque anni anteriori al bando, servizi d'assistenza alle persone, domiciliari, residenziali e/o semi residenziali.

La sommatoria della qualità di ausiliario e d'esecutore designato da un consorzio è esplicitamente esclusa oltre che dalla legge, da inequivocabili divieti contenuti nel disciplinare che a pagina 29 stabilisce: "a pena d'esclusione non è consentito, ai sensi del comma 8 del predetto art. 49 del d.lgs. 163 del 2006, che dello stesso ausiliario si avvalga più di un concorrente e che partecipino alla medesima gara sia l'ausiliaria sia il concorrente che si avvale dei requisiti di quest'ultimo".

A pagina 30 lo stesso disciplinare prevede inoltre che "nel caso di consorzi di cui all'art. 34 comma 1 lettere b) e c) del d.lgs. 163 del 2006, a pena di esclusione, nella dichiarazione di cui al punto 1 del presente disciplinare (che può essere redatta utilizzando il modulo di dichiarazione unica Allegato A), deve essere indicato per quali consorziati il consorzio concorre; a questi ultimi è fatto divieto di partecipare in qualsiasi altra forma, alla medesima gara. In caso di inosservanza di tale divieto sono esclusi dalla gara sia il consorzio sia il consorziato e si applica l'art. 353 del codice penale (artt. 36 comma 5 e 37 comma 7 del d.lgs. 163 del 2006 come da ultimo modificato).

Afferma inoltre la ricorrente che, una volta messo a disposizione del Consorzio il requisito tecnico necessario per partecipare alla gara, la Cooperativa Cento attività non può più sfruttare in proprio i medesimi requisiti per eseguire materialmente il servizio.

Con il terzo motivo di ricorso la Cooperativa CRT sostiene che, tra i documenti prodotti dal Consorzio, elencati nel verbale n. 1, manca il contratto d'avvalimento che invece doveva essere prodotto, a pena d'esclusione, in virtù dell'art. 49 comma 2 lettera f) del codice dei contratti e della previsione contenuta a p. 25 del disciplinare (punto 6 lettera b).

Nel quarto dei motivi aggiunti la ricorrente afferma che le dichiarazioni

previste dall'art. 38 del Codice dei contratti sono state prodotte solo da Riccardo Massimiliano Cheri e da Daniele Piras rispettivamente presidente del Consiglio di Amministrazione e consigliere delegato del Consorzio. Non risulta aver reso le medesime dichiarazioni la signora Maria Lucia Boi, unica vice presidente in carica della società. In base ai poteri descritti nella visura camerale, la vice presidente doveva dichiarare il possesso dei requisiti di ordine generale.

La ditta pertanto doveva essere esclusa.

Il quinto dei motivi aggiunti è esposto in modo ipotetico.

CTR afferma che si può dedurre anche che le copie del certificato generale del casellario e dei carichi pendenti di Cheri e Piras sono state prodotte perché solo questi e non gli altri eventuali dichiaranti, hanno ricevuto condanne.

CTR deduce quindi l'illegittimità della determinazione n. 3915/2011 per difetto di motivazione.

Il sesto dei motivi aggiunti è incentrato sull'analisi dell'offerta del Consorzio aggiudicatario che prevede un ribasso del 2,22% e ipotizza per gli oneri di sicurezza € 17.000.

A dire della ricorrente, sottraendo alla base d'asta i 17.000 € previsti per la sicurezza e applicandovi un ribasso del 2,22% non è aritmeticamente possibile che l'offerta possa essere pari alle tabelle ministeriali. E, sempre a dire della ricorrente, ciò sarebbe ancor più evidente tenuto conto che il Consorzio ha offerto anche servizi aggiuntivi senza alcun corrispettivo.

Gli atti impugnati sarebbero quindi viziati per violazione dell'art. 86 comma 2 del d.lgs. 163 del 2006 e per difetto di istruttoria e di motivazione circa le ragioni che, nonostante le caratteristiche della fattispecie, hanno indotto l'amministrazione a non eseguire almeno la verifica discrezionale prevista dall'art. 86 comma 3 del Codice dei contratti.

II. In ordine alla eccezione preliminare sollevata dalle difese del Comune e

del Consorzio controinteressato va rilevata la sua infondatezza, quanto a quella parte del ricorso con cui viene impugnato il bando sul presupposto della asserita incongruità della base d'asta.

E', difatti, ammissibile il ricorso proposto direttamente contro il bando di gara da parte di una ditta che poi non ha presentato la domanda di partecipazione alla gara stessa, o che, come nel caso posto all'attenzione del Collegio, ha solo comunicato di non poter presentare un'offerta remunerativa in base al bando, nel caso in cui le censure proposte incidano direttamente sulla formulazione dell'offerta, impedendone la corretta e consapevole elaborazione, sì che non solo la lesività delle clausole del bando possa essere immediatamente contestata senza attendere l'esito della gara per rilevare il pregiudizio che da quelle previsioni è derivato, ma nemmeno possa porsi a carico di colui che intenda contestarle un onere di partecipazione alla procedura di gara, posto che sono messe in discussione specifiche disposizioni della lex specialis di gara, che il ricorrente ritiene tali da impedire l'utile presentazione dell'offerta (Consiglio di Stato, Sez. III , 3 ottobre 2011 n. 5421).

III. Il ricorso deve pertanto essere esaminato nel merito.

Esso è infondato.

Vanno premesse alcune puntualizzazioni in fatto.

La Cooperativa CTR sostiene che il prezzo a base d'asta è incongruo. Sulla base di questa affermazione non ha presentato offerta.

La stessa CTR (il fatto non è oggetto di contestazione) ha svolto il medesimo servizio dall'anno 2005 fino alla data del 1 giugno 2011 a condizioni economiche inferiori ed in virtù di numerose proroghe (vale a dire di affidamenti senza gara).

Nel momento in cui il Comune di Cagliari decide di affidare il servizio a seguito di procedura aperta la Cooperativa CTR ha proposto ricorso affermando che il servizio non sarebbe remunerativo.

Tali affermazioni sono state contestate sia dal Comune di Cagliari, sia dal Consorzio controinteressato che, contrariamente a quanto prospettato dalla ricorrente, sostengono la congruità del prezzo a base d'asta.

Il Consorzio Network Etico a conferma della congruità della propria offerta per l'aspetto relativo al costo del personale, produce specifica perizia contenente l'analisi dello stesso (documento n. 23 depositato il 14 giugno 2011).

Ciò premesso, va subito specificato, poiché la questione costituisce uno dei capisaldi delle argomentazioni della ricorrente, che l'art. 5 del capitolato d'onere prevede un valore annuo dell'appalto pari ad € 1.245.907,80 oltre I.V.A. al 4%.

Il bando ha quantificato in € 0,00 i costi per la sicurezza derivanti da rischi interferenziali. L'Amministrazione ha, quindi, ritenuto che non vi fossero rischi interferenziali e che, pertanto, non fosse necessario redigere il DUVRI come risulta dalla determinazione n. 8921 del 30.8.2010.

Ai sensi dell'art. 86, comma 3-bis e dell'art. 87, comma 4, del d.lgs. n. 163/2006, gli oneri della sicurezza – sia nel comparto dei lavori che in quelli dei servizi e delle forniture – vanno distinti tra oneri non soggetti a ribasso finalizzati all'eliminazione dei rischi da interferenze (quantificati dalla stazione appaltante nel DUVRI) ed oneri inclusi nell'offerta, ed aperti quindi al confronto concorrenziale, concernenti i costi specifici connessi con l'attività delle imprese, da indicarsi a cura delle stesse nelle offerte rispettive, con conseguente onere per la stazione appaltante di valutarne la congruità rispetto all'entità ed alle caratteristiche del lavoro, servizio o fornitura.

Nella predisposizione dei bandi di gara e della documentazione integrativa degli stessi, i costi relativi alla sicurezza derivanti dalla valutazione delle interferenze devono essere indicati separatamente dall'importo dell'appalto posto a base d'asta, con preclusione di ogni facoltà di ribasso dei costi

stessi in virtù della indisponibilità di detti oneri da parte dei concorrenti, trattandosi di costi necessari, finalizzati con tutta evidenza alla massima tutela del bene costituzionalmente rilevante dell'integrità dei lavoratori.

Tale principio si applica non solo agli appalti di lavori pubblici, ma anche a quelli di servizi e di forniture.

La censura della ricorrente è, quindi, fuori bersaglio. Essa non contesta la valutazione effettuata dalla stazione appaltante in ordine alla non necessità della redazione del DUVRI ed alla conseguente inesistenza di rischi interferenziali bensì si sofferma sulla mancata indicazione degli oneri per la sicurezza nel bando che sarebbero lasciati alla libera disponibilità dei concorrenti.

Ciò non corrisponde al vero.

In virtù dei sopra richiamati principi, ciò che l'Amministrazione ha lasciato alla determinazione dei concorrenti (e su cui avrebbe poi dovuto effettuare le adeguate valutazioni in ordine alla congruità) sono proprio gli oneri per la sicurezza per i rischi specifici propri delle imprese appaltatrici e da queste solo conosciuti.

Il bando di gara a pagina 20 prevedeva che "l'offerta economica, a pena di esclusione, dovrà specificamente indicare i costi relativi alla sicurezza afferenti all'esercizio dell'attività svolta dal concorrente, che dovranno comunque risultare congrui rispetto all'entità e alle caratteristiche delle prestazioni oggetto dell'appalto, si precisa che i costi della sicurezza, poiché facenti parte dell'offerta, dovranno essere ricompresi nel prezzo proposto".

Gli oneri derivanti dagli artt. 86 comma 3 bis e 3 ter e 87 comma 4 del d.lgs. 163 del 2006 sono, pertanto, stati assolti dall'Amministrazione.

Relativamente ai minimi tabellari va specificato quanto di seguito.

L'importo a base d'asta è stato determinato sulla base del CCNL in vigore al momento dell'indizione della gara.

Al momento dell'emanazione del bando di gara il nuovo CCNL di settore

non era ancora stato stipulato, pertanto, legittimamente la stazione appaltante ha predisposto la base d'asta sulla base del CCNL e delle tabelle ministeriali in vigore.

La censura contro il bando è, pertanto, anche in questo caso fuori bersaglio. Relativamente alle diverse contestazioni che la ricorrente fa circa la base d'asta va ricordato, in punto di diritto, che se è vero che la misura del prezzo a base d'asta non implica una mera scelta di convenienza e opportunità, ma una valutazione alla stregua di cognizioni tecniche (andamento del mercato nel settore di cui trattasi, tecnologie che le ditte devono adoperare nell'espletamento dei servizi oggetto dell'appalto, numero di dipendenti che devono essere impiegati, rapporto qualità-prezzo per ogni servizio) sulla quale è possibile il sindacato del giudice amministrativo, va precisato che tale sindacato è limitato ai casi di complessiva inattendibilità delle operazioni e valutazioni tecniche operate dall'amministrazione, alla illogicità manifesta, alla disparità di trattamento, non potendo il giudizio che il Tribunale compie giungere alla determinazione del prezzo congruo (cfr. T.A.R. Sicilia Catania, sez. II, 09 maggio 2006 , n. 716, T.a.r. Sardegna, Sez. I, 20.5.2010, n. 1232).

Le censure contenute nei primi tre motivi di ricorso, trattate congiuntamente, sono quindi infondate.

E' invece inammissibile il quarto motivo di ricorso sul quale la ricorrente, in difetto di legittima partecipazione alla gara non vanta un interesse tutelabile.

E', invero, del tutto pacifico che il gravame proposto dalla Cooperativa CTR, la quale, si ricorda, non ha presentato alcuna offerta sul presupposto che il bando non consentisse la presentazione di alcuna offerta remunerativa, è ammissibile nella parte in cui, appunto, le censure sono dirette a contestare la legittimità del bando stesso in ragione della sua incongruità (esse in sostanza, si rendevano preclusive per la stessa

partecipazione alla gara).

Il resto dei motivi di ricorso segue le regole generali in materia di interesse all'impugnazione, ivi comprese, quelle esposte dal Supremo consesso giurisdizionale amministrativo con decisione della Adunanza plenaria n. 4/2011.

Va difatti ricordato che la legittimazione del soggetto che contrasta immediatamente il bando di gara (in relazione alle sue clausole "escludenti"), senza partecipare al procedimento, ha una giustificazione logica evidente, direttamente collegata alla affermazione giurisprudenziale dell'onere di sollecita impugnazione di tale atto lesivo, senza attendere l'esito della selezione.

La certezza del pregiudizio determinato dal bando rende superflua la domanda di partecipazione e l'adozione di un atto esplicito di esclusione.

Come ben ha ricordato l'Adunanza Plenaria nella citata sentenza n. 4/2011 "al di fuori delle ipotesi tassativamente enucleate dalla giurisprudenza, pertanto, deve restare fermo il principio secondo il quale la legittimazione al ricorso, nelle controversie riguardanti l'affidamento dei contratti pubblici, spetti esclusivamente ai soggetti partecipanti alla gara, poiché solo tale qualità si connette all'attribuzione di una posizione sostanziale differenziata e meritevole di tutela. In questa veste, il ricorrente che ha partecipato legittimamente alla gara può far valere tanto un interesse "finale" al conseguimento dell'appalto affidato al controinteressato, quanto, in via alternativa l'interesse strumentale alla caducazione dell'intera gara e alla sua riedizione.

Ciò premesso, va ricordato che la definitiva esclusione o l'accertamento della illegittimità della partecipazione alla gara o la mancata partecipazione impediscono di assegnare al concorrente la titolarità di una situazione sostanziale che lo abiliti ad impugnare gli esiti della procedura selettiva.

Sulla base degli esposti principi, il ricorso deve, in definitiva, essere in parte

respinto siccome infondato e in parte dichiarato inammissibile.

IV. Va, di conseguenza, dichiarato improcedibile il ricorso per motivi aggiunti posto che, acclarata la legittimità del bando di gara e la mancata partecipazione alla stessa da parte della ricorrente, sussiste il difetto di legittimazione da parte di CTR a proporre l'impugnazione degli atti inerenti lo svolgimento della procedura.

V. Segue a tale pronuncia che la pretesa all'accesso relativamente all'offerta presentata da altra ditta concorrente alla gara si palesa inammissibile.

VI. La novità e la complessità delle questioni trattate giustificano la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così decide:

in parte rigetta e in parte dichiara inammissibile il ricorso principale come da motivazione;

dichiara improcedibile il ricorso per motivi aggiunti;

dichiara inammissibile il ricorso proposto ai sensi dell'art. 116 comma 2 del codice del processo amministrativo.

Spese compensate.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 6 luglio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Aldo Ravalli, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Gianluca Rovelli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 18/10/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)