

Publicato il 04/02/2022

N. 00028/2022 REG.PROV.COLL.  
N. 00140/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento

(Sezione Unica)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

nel giudizio introdotto con il ricorso numero di registro generale 140 del 2020 proposto da:

Codacons - Coordinamento di associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, associazione rappresentata e difesa dall'avvocato Zeno Perinelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Trento, via Giuseppe Grazioli n. 11, presso lo studio del predetto avvocato Perinelli;

*contro*

Provincia Autonoma di Trento, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Nicolò Pedrazzoli, Sabrina Azzolini e Marialuisa Cattoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Trento, piazza Dante n. 15, presso l'avvocato Sabrina Azzolini, nella sede dell'Avvocatura provinciale;

*nei confronti*

Babystore s.r.l.s. Unipersonale, Macelleria Sighel s.r.l., Consorzio Shop Center Valsugana e Habitat Arredamenti di Cavalli Virginio Silvano s.r.l., non costituitisi in giudizio;

*per la declaratoria di nullità, ovvero l'annullamento, e, comunque, per l'accertamento dell'illegittimità, a fini risarcitori, previa sospensione dell'efficacia (ed all'occorrenza declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della l.p. n. 4/2020):*

- della deliberazione n. 891/2020 della Giunta della Provincia Autonoma di Trento, datata 3 luglio 2020, con cui sono stati individuati i Comuni ad elevata densità turistica e di attrazione commerciale/turistica nei quali è ammessa l'apertura degli esercizi commerciali anche nelle giornate domenicali e festive;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio e la memoria difensiva della Provincia autonoma di Trento;

Viste le ulteriori memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto il decreto n. 16 del 10 agosto 2021, modificato con decreto n. 18 del 21 settembre 2021 e successivamente con decreto n. 1 dell'11 gennaio 2022, del Presidente del T.R.G.A. di Trento e per quanto non diversamente disposto il suo decreto n. 24 del 31 agosto 2020;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 gennaio 2022 il consigliere Antonia Tassinari e uditi per l'associazione ricorrente l'avvocato Zeno Perinelli e per la Provincia autonoma di Trento l'avvocato Sabrina Azzolini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

#### FATTO

1. La Provincia autonoma di Trento con legge 3 luglio 2020, n. 4, ha introdotto la "*Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali*". L'art. 1 della legge suddetta disponeva quanto segue: "*1. Per favorire la conservazione delle peculiarità socio-culturali e paesaggistico-ambientali, gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva, fatto salvo quanto*

previsto da quest'articolo in relazione all'attrattività turistica dei territori e a garanzia del pluralismo nella concorrenza. 2. La Giunta provinciale individua con propria deliberazione i comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale/turistica nei quali è ammessa l'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio anche nelle giornate domenicali e festive. La deliberazione può individuare i periodi di apertura degli esercizi, con riferimento alla vocazione turistica dei territori, o specifiche aree dei territori comunali in cui si limita la possibilità di apertura, sempre nel rispetto degli obiettivi del comma 1. 3. La Giunta provinciale entro il 31 ottobre 2020, quale modalità ordinaria, modifica o integra la deliberazione prevista dal comma 2 acquisendo preventivamente il parere del Consiglio delle autonomie locali, delle associazioni dei consumatori riconosciute a livello locale, delle associazioni datoriali del commercio e delle associazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello locale. 4. In occasione di grandi eventi o manifestazioni che richiamano un notevole afflusso di persone i comuni possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva per un massimo di diciotto giornate annue. I comuni acquisiscono il parere delle associazioni dei consumatori riconosciute a livello locale, delle associazioni datoriali del commercio e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello locale in ordine alla programmazione di queste deroghe. 5. Quest'articolo non si applica a: a) i soggetti e le attività indicati dagli articoli 2 e 27, comma 2, della legge provinciale 30 luglio 2010, n. 17 (legge provinciale sul commercio 2010); b) gli esercizi commerciali interni ai campeggi, villaggi e complessi turistici e alberghieri che effettuano la vendita esclusivamente a favore delle persone alloggiate; c) gli esercizi di vendita al dettaglio situati nelle aree di servizio lungo le autostrade, nelle stazioni ferroviarie, di autolinee e aeroportuali; d) gli impianti di distribuzione automatica di carburante; e) le ulteriori attività individuate dalla Giunta provinciale. 6. La violazione di quest'articolo è punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 200 a 1.200 euro e contestualmente con la sanzione amministrativa accessoria della sospensione dell'attività per un periodo da uno a sette giorni; in caso di recidiva la sanzione accessoria è raddoppiata. Per l'applicazione delle sanzioni si osserva la legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale); l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione o dell'ordinanza di archiviazione di cui all'articolo 18 della legge n. 689 del 1981 nonché l'adozione della sanzione

*amministrativa accessoria spettano al comune territorialmente competente. Le somme riscosse ai sensi di questo comma sono introitate nel bilancio del comune competente. 6-bis. In prima applicazione per l'anno 2020, i comuni possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva per un massimo di dodici giornate, previo parere delle associazioni dei consumatori riconosciute a livello locale, delle associazioni datoriali del commercio e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello locale in ordine alla programmazione di queste deroghe. L'articolo 1, comma 4, si applica a decorrere dal 1° gennaio 2021”.*

2. Al fine di dare attuazione al comma 2 del citato articolo 1, la Giunta Provinciale di Trento ha adottato la deliberazione n. 891 del 3 luglio 2020, con la quale ha individuato i Comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale/turistica, nei quali è ammessa l'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio anche nelle giornate domenicali e festive, in espressa deroga al generale regime di chiusura di cui all'articolo 1, comma 1, della menzionata legge provinciale. I criteri impiegati per l'individuazione dei Comuni si basano su un *“indicatore di turisticità, calcolato, per ogni comune, come rapporto tra le presenze turistiche medie giornaliere negli esercizi alberghieri, negli esercizi extra-alberghieri e negli alloggi privati e la popolazione residente moltiplicato per 10.”* L'indicatore rappresenta il numero medio giornaliero di presenze turistiche ogni dieci residenti nel comune; poiché la media provinciale risulta pari ad 1, sono stati considerati ad elevata intensità turistica i Comuni che presentavano un valore dell'indice uguale o superiore alla media provinciale, quindi uguale o superiore a 1. I Comuni nei quali con la deliberazione n. 891 del 2020 è stata ammessa l'apertura risultano essere 85 (81 ad elevata intensità turistica e 4 ad attrattività commerciale/turistica) e tra essi non sono inclusi Comuni anche importanti per dimensione territoriale e numero di abitanti, quali ad esempio il Comune di Pergine, il Comune di Trento, il Comune di Cles, il Comune di Rovereto e il Comune di Borgo Valsugana.

3. L'associazione Codacons, che in base a quanto previsto dalle disposizioni dei propri atti costitutivo e statutario tutela gli interessi dei consumatori (cfr.

art. 2 Statuto “*persegue il prioritario fine di tutelare i consumatori finali dai pregiudizi derivati da decisioni, accordi o pratiche concordate ovvero da qualsivoglia tipo di attività illecita posti in essere da soggetti pubblici o privati e volti a falsare la concorrenza in materia di fornitura di beni o servizi nonché turbare aste pubbliche o ostacolare organi pubblici di vigilanza su banche e intermediari finanziari*”), ritenendo sussistere un pregiudizio per i consumatori medesimi, costretti, asseritamente a causa della deliberazione in deroga a fare acquisti, nelle giornate domenicali e festive, solo nei Comuni individuati dalla deliberazione medesima e così subendo una penalizzazione, anche in termini di maggiori costi derivanti dall’alterazione della concorrenza e di limiti alla facoltà di scelta del venditore, con ricorso depositato il 13 ottobre 2020, ha avverso l’anzidetta deliberazione della Giunta provinciale n. 891 del 2020, al fine di conseguire la declaratoria di nullità, ovvero l’annullamento e l’accertamento dell’illegittimità della medesima anche a fini risarcitori, ex articolo 34, comma 3, c.p.a., previa sospensione della sua efficacia e declaratoria di illegittimità costituzionale dell’articolo 1, commi 1 e 2, della legge provinciale n. 4 del 2020. La ricorrente ha premesso di configurarsi quale organizzazione non lucrativa di utilità sociale (ONLUS), iscritta nell’elenco delle Associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale ex articolo 137 del decreto legislativo 6 settembre 2005 n. 206 “*Codice del consumo*”, avente finalità di ente para-pubblicistico; ha evidenziato, inoltre, di essere preposta alla tutela degli interessi collettivi dei consumatori, perseguendo un interesse generale e comune all’intera categoria.

4. Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di impugnazione:

*I. Nullità della deliberazione per difetto assoluto di attribuzione.*

La nullità dell’impugnata deliberazione n. 891 del 3 luglio 2020 – da dichiararsi ex articolo 21-septies della legge 7 agosto 1990 n. 241 – discende dal difetto assoluto di attribuzione della Provincia di Trento in materia di commercio e di conseguente disciplina dei luoghi, dei giorni e degli orari di apertura degli esercizi commerciali, giacché un potere di disporre in tal senso

competete allo Stato, che, peraltro, vieta l'introduzione di limiti locali e divieti all'esercizio delle attività commerciali.

*II. Annullamento per violazione degli artt. 10 co. 1 e 12 d.lgs. 26 marzo 2010 n. 59, art. 31 d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, art. 1 d.l. 24 gennaio 2012 n. 1.*

Il provvedimento è, altresì, annullabile per violazione di legge, ponendosi in contrasto con gli articoli 10, comma 1 e 12, comma 1, del decreto legislativo n. 59 del 26 marzo 2010, l'articolo 31 del decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011 e l'articolo 1 del decreto legge n. 1 del 24 gennaio 2012: tali norme sottendono tutta la tutela della libertà di iniziativa economica, vietando o limitando l'imposizione di restrizioni all'esercizio di attività commerciali e prevedendo che eventuali limitazioni siano subordinate a tipizzate eccezioni imperative.

*III. Annullamento previa declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1 co. 1 l. p. 4/20.*

L'articolo 1, comma 1, della legge provinciale n. 4 del 2020, sulla base del quale l'impugnata deliberazione n. 891 del 3 luglio 2021 trova il suo fondamento, si pone in contrasto con l'articolo 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, che devolve la materia del commercio alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, e con gli articoli 41 e 3 della Costituzione, i quali, rispettivamente, sanciscono la libertà di impresa e vietano la disparità di trattamento tra operatori e tra consumatori della Provincia.

*IV. Annullamento previa disapplicazione per violazione del parametro europeo.*

La deliberazione n. 891 del 3 luglio 2021 deve essere annullata, in quanto l'articolo 1, comma 1, della legge provinciale n. 4 del 2020 è suscettibile di disapplicazione per violazione del diritto comunitario e, in particolare, degli articoli 34, 35 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

*V. Eccesso di potere per manifesta sproporzione degli effetti e irragionevolezza del provvedimento impugnato.*

L'illegittimità del provvedimento impugnato discende, altresì, dalla circostanza che questo determina un'ingiustificata disparità di trattamento tra gli operatori economici e tra i consumatori, ledendo il principio di libera concorrenza.

5. Con ordinanza n. 170 dell'1 ottobre 2020, il Collegio, chiamato a pronunciarsi in altro ricorso sulla legittimità della deliberazione n. 891 del 2020 da parte di taluni esercizi commerciali aventi sede in Comuni nei quali non era prevista l'apertura domenicale e festiva, aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge provinciale n. 4 del 3 luglio 2020, per contrasto con l'articolo 117, commi 1 e 2, lettera e), della Costituzione, oppure con i limiti all'esercizio della potestà normativa primaria della Provincia autonoma di Trento nella materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale, usi e costumi locali, nonché di tutela del paesaggio, espressi dal combinato disposto degli articoli 8 e 4 dello Statuto di autonomia della Regione Trentino - Alto Adige/ Südtirol. Antecedentemente, con l'ordinanza cautelare dell'11 settembre 2020, n. 34 sempre emessa in tale altro procedimento questo Tribunale aveva sospeso l'efficacia della citata deliberazione n. 891 del 2020 fornendo poi, con l'ordinanza del 24 settembre 2020, n. 163, chiarimenti in merito agli effetti della suddetta ordinanza cautelare n. 34/2020 nei seguenti termini: *“la sospensione della deliberazione della Giunta provinciale n. 891 del 2020 disposta dalla medesima ordinanza cautelare n. 34 del 2020 opera essenzialmente <in parte qua>, ovvero <nel solo interesse delle parti ricorrenti>, con l'effetto che la misura consente solo alle medesime l'apertura domenicale e/o festiva degli esercizi commerciali”*. Allo scopo di *“prevenire ulteriore contenzioso ed evitare disparità di trattamento tra gli esercizi commerciali”* la Giunta provinciale ha poi approvato la deliberazione n. 1466 in data 29 settembre 2020 con la quale ha stabilito di *“individuare fino alla pronuncia della Corte Costituzionale così come indicato al punto 3., ciascun Comune trentino, che non sia già stato individuato come Comune ad elevata turisticità o ad attrattività commerciale/turistica rispettivamente dai punti 1 e 2 del deliberato e dagli allegati 1 e 2 della deliberazione della Giunta provinciale n. 891 del 2020, quale Comune ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale/turistica, ai sensi dell'articolo 1, comma 2 della legge provinciale 3 luglio 2020, n. 4, con conseguente riconoscimento a tutti gli esercizi commerciali del territorio provinciale, della facoltà di apertura domenicale e*

*festiva*”, specificando, altresì, che “*quanto disposto al precedente punto n. 2 di questa deliberazione è efficace fino alla pronuncia della Corte Costituzionale sulla questione della legittimità costituzionale della legge, promossa dal Presidente del Consiglio dei Ministri o sull’analoga questione che sarà sollevata con l’ordinanza del TRGA di Trento come stabilito nell’ordinanza 11 settembre 2020, n. 34*”.

6. La ricorrente odierna, con atto depositato il 16 ottobre 2020, ha dichiarato di rinunciare all’istanza di sospensione del provvedimento impugnato.

7. La Provincia Autonoma di Trento, con memoria depositata il 25 gennaio 2021, ha preliminarmente eccepito l’inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, sulla base di due distinte considerazioni. In primo luogo, in quanto la Giunta provinciale, con la citata deliberazione del 29 settembre 2020, n. 1466, ha riconosciuto agli esercizi commerciali situati in tutto il territorio provinciale la facoltà di apertura domenicale e festiva fino alla pronuncia della Corte Costituzionale, venendosi a determinare, così, in capo alla ricorrente, una sopravvenuta mancanza di interesse all’annullamento della deliberazione medesima. In secondo luogo, giacché l’interesse dei consumatori all’apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali avrebbe natura meramente indiretta ed eventuale, essendo subordinato all’effettiva e concreta decisione degli operatori commerciali del Trentino di aprire i propri esercizi commerciali.

Dall’inammissibilità dell’azione di annullamento discenderebbe, a dire della Provincia, l’inammissibilità dell’azione di accertamento ex articolo 34, comma 3, c.p.a., atteso che quest’ultima non è prevista come rimedio alla declaratoria di inammissibilità della tutela caducatoria.

Nel merito, la Provincia ha rilevato l’inconsistenza della censura di difetto assoluto di attribuzione, in quanto proprio lo stesso articolo 1, commi 2 e 3, della legge provinciale n. 4 del 2020 ha espressamente conferito alla Giunta provinciale il potere di individuare, con propria deliberazione, i Comuni nei quali può avvenire l’apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali.

Secondo la resistente Amministrazione, sarebbero infondati anche i successivi motivi di impugnazione: non solo la norma sulla base della quale la deliberazione è stata adottata non è (era ancora) stata dichiarata incostituzionale dalla Corte, ma, in aggiunta a ciò, gli articoli 10, comma 1 e 12, comma 1, del decreto legislativo n. 59 del 26 marzo 2010, l'articolo 31 del decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011, l'articolo 1 del decreto legge n. 1 del 24 gennaio 2012 e il diritto dell'Unione Europea ammettono possibili limitazioni all'esercizio di attività commerciali.

Quanto al vizio che concerne la diversità di trattamento, la Provincia osserva che questo sarebbe imputabile non già alla deliberazione impugnata, bensì alla stessa legge provinciale.

Infine, con riferimento alla domanda di accertamento dell'illegittimità a fini risarcitori del provvedimento impugnato, l'Amministrazione ha evidenziato che non sussiste alcun danno ingiusto, poiché, al contrario, *“qualora la Giunta provinciale non fosse intervenuta [...] tutti gli esercizi commerciali in tutti i comuni della provincia (compresi quelli tradizionalmente turistici estivi) avrebbero chiuso già da domenica 5 luglio 2020 e seguenti, con pregiudizio per quegli esercizi commerciali che, in ragione della loro ubicazione sul territorio provinciale, operano principalmente, se non esclusivamente, sui flussi turistici stagionali”*. A ciò si aggiunga che la Corte di Cassazione non ammette che all'Ente sia addebitabile una responsabilità per l'emanazione di una legge successivamente dichiarata incostituzionale.

8. In vista della successiva pubblica udienza, Codacons ha depositato, in data 4 febbraio 2021, memoria di replica, a mezzo della quale, previa reiterazione della richiesta di sospensione del giudizio e rinvio alla Corte Costituzionale, ha ribadito il proprio interesse all'impugnazione, anche in ragione del fatto che al momento della notifica del ricorso gli effetti della deliberazione, poi sospesa, erano ancora efficaci ed effettivi, posto che la notifica del ricorso è avvenuta il 29 settembre 2020, in contemporanea quindi all'adozione della deliberazione n. 1466 del 29 settembre 2020. Replicando nel merito, la ricorrente ha ribadito la fondatezza delle censure sollevate con il proprio atto

introduttivo, precisando che le ingiustificate disparità di trattamento tra gli operatori e tra i consumatori discendono dall'impugnata deliberazione e non, come sostenuto *ex adverso*, dalla legge provinciale.

9. Con sentenza non definitiva n. 26 dell'1 marzo 2021 il T.R.G.A. ha ritenuto priva di fondamento e rigettata l'eccezione di inammissibilità del presente ricorso riferita alla deliberazione del 29 settembre 2020, n. 1466 con cui la Giunta provinciale aveva riconosciuto agli esercizi commerciali situati in tutto il territorio provinciale la facoltà di apertura domenicale e festiva fino alla pronuncia della Corte Costituzionale. Questo Tribunale, nonostante la sopravvenuta adozione della deliberazione suddetta, ha infatti reputato persistere l'interesse di Codacons a far dichiarare l'illegittimità dell'impugnata delibera n. 891 del 2020, perché da ciò discenderebbe la possibilità di ottenere il ristoro del danno *medio tempore* cagionato da tale provvedimento, che - seppure per un limitato periodo di tempo - ha spiegato i propri effetti. Inoltre con la medesima sentenza n. 26 del 2021, stante la rilevanza nel presente giudizio della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge provinciale n. 4 del 2020 sollevata con l'ordinanza n. 170 del 2020 del T.R.G.A., è stato disposto di sospendere il giudizio fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità pendente innanzi alla Corte Costituzionale.

10. Con la sentenza n. 134, pubblicata il giorno 1 luglio 2021, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intero articolo 1 della legge provinciale n. 4 del 2020 (i commi da 2 a 6-bis "*costituiscono specifiche declinazioni e attuazioni funzionali all'obbligo disposto in via generale di osservare la chiusura domenicale e festiva*"), per violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera e), sulla base della considerazione che la norma ha imposto "*in via generale agli esercizi di vendita al dettaglio l'obbligo di osservare la chiusura domenicale e festiva che è stato, invece, rimosso dal legislatore nazionale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza; competenza che, nel costituire un limite invalicabile dal legislatore regionale, si impone, non solo sulla competenza relativa al commercio, ma anche su ogni altra eventuale competenza statutaria della Provincia autonoma di Trento*". La

tutela della concorrenza è, infatti, materia avente una natura “*trasversale*” “*in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004)*”.

11. A seguito della suddetta pronuncia la ricorrente, al fine di proseguire il giudizio sospeso, in data 13 luglio 2021 ha presentato istanza di fissazione dell'udienza, ai sensi dell'articolo 80 c.p.a.

12. La Provincia, il 27 dicembre 2021, ha depositato una memoria, a mezzo della quale ha ribadito il carattere meramente indiretto ed eventuale dell'interesse facente capo alla ricorrente, atteso che i consumatori, a differenza degli operatori commerciali, non otterrebbero alcuna soddisfazione diretta dall'annullamento del provvedimento impugnato, dovendo in ogni caso sottostare all'eventuale e incerta decisione di apertura degli esercizi commerciali. Secondo la tesi dell'Amministrazione, difettano, altresì, i presupposti per una pronuncia di risarcimento dei danni e, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale, sono venute meno le ragioni di annullamento della deliberazione, avendo Codacons già visto realizzato il suo interesse all'apertura degli esercizi commerciali. Nel merito, l'Amministrazione ha ribadito le conclusioni già formulate, precisando che, mentre la ricorrente aveva rilevato che l'illegittimità costituzionale sarebbe derivata dalla violazione degli articoli 117, comma 2, lettera e), 41 e 3, la Corte Costituzionale ha statuito che detta illegittimità consegue dalla violazione del parametro interposto dell'articolo 3, comma 1, lettera d-bis) del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223: il parametro violato è la norma con cui il legislatore ha sancito una liberalizzazione assoluta dei giorni e degli orari di apertura, potendo tuttavia tale scelta essere rivista dal legislatore stesso, dal momento che nella Costituzione non si rinviene alcuna limitazione al riguardo. Atteso che la scelta del legislatore statale di prevedere la liberalizzazione è una mera opzione discrezionale, non imposta dalla Costituzione, la legge provinciale n. 4 del 2020 non ha determinato alcuna lesione in capo ai singoli, non

potendosi così configurare gli estremi di un'azione di danno, come quella esperita dalla ricorrente.

13. Alla udienza pubblica del giorno 27 gennaio 2022 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

I) *In limine litis* occorre vagliare l'eccezione in rito che riguarda l'inammissibilità del ricorso per mancanza di interesse all'annullamento della deliberazione impugnata e, di conseguenza, per carenza di interesse all'accertamento dell'illegittimità dell'atto a fini risarcitori, ex articolo 34, comma 3, c.p.a. La Provincia autonoma di Trento sostiene che nel caso di specie difettano, nei confronti del qui ricorrente Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons), i presupposti per la configurazione dell'interesse a ricorrere, atteso che *“l'interesse dei consumatori all'apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali troverebbe tutela solo in via indiretta ed eventuale, ossia solo se gli operatori commerciali del Trentino decideranno di aprire i propri esercizi commerciali”*: si tratterebbe, pertanto, di un interesse eventuale e incerto, che troverebbe la sua soddisfazione unicamente al verificarsi di una condizione altrettanto eventuale e incerta. Infatti i consumatori, diversamente dagli esercenti, non otterrebbero comunque un vantaggio immediato e diretto dall'annullamento della deliberazione contestata.

II) Al riguardo è il sotteso postulato da cui prende avvio il ragionamento seguito dalla Provincia - più che il suo approdo - che merita in ogni caso apprezzamento, quantomeno nella misura in cui ha il pregio di disvelare ciò che in realtà costituisce l'interesse primario finale che muove Codacons o, detto altrimenti, ciò che ne lede effettivamente l'interesse. Per certo non è il provvedimento impugnato, il quale invero, se non altro in taluni individuati Comuni a vocazione turistica, ha consentito l'apertura domenicale degli esercizi commerciali, bensì piuttosto la legge provinciale che ha disposto la generalizzata chiusura domenicale e festiva degli esercizi medesimi, ad aver

eventualmente vulnerato l'interesse di cui Codacons è portatore. È appena il caso di evidenziare che il bene della vita ambito e fatto valere da tale associazione di tutela dei consumatori si identifica, a beneficio dell'utenza, nella vigenza di un regime di apertura generalizzata dei negozi di vendita al dettaglio, e ciò diversamente dal legislatore provinciale che, al dichiarato scopo di favorire la conservazione delle peculiarità socio-culturali e paesaggistico-ambientali, ne ha invece disposto la chiusura generalizzata. Come detto, il censurato provvedimento della Giunta provinciale, nel derogare seppur parzialmente alla chiusura domenicale e festiva contemplata dalla legge della Provincia autonoma di Trento, ha realizzato - perlomeno in talune parti del territorio provinciale - proprio l'interesse della tutela dei consumatori perseguito da Codacons: la sua impugnazione ha tuttavia costituito per l'associazione lo strumento giudiziale per addivenire alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge provinciale e, dunque, all'auspicata finalità del venir meno della chiusura domenicale e festiva generalizzata degli esercizi ivi prevista. In tal senso non risulta allora di alcuna utilità spingersi, come fa l'Amministrazione resistente, a sostenere finanche l'inammissibilità del ricorso in ragione del difetto dell'interesse agito da Codacons, che non si connoterebbe per essere diretto, concreto e attuale, ai fini dell'annullamento della deliberazione n. 891 del 2020 e, di conseguenza, all'accertamento dell'illegittimità dell'atto ad eventuali fini risarcitori, ex articolo 34, comma 3, c.p.a. Invero la dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 1 della legge provinciale n. 4 del 2020, per violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera e), intervenuta con la sentenza della Corte Costituzionale n. 134, pubblicata l'1 luglio 2021, ha in ogni caso direttamente determinato il venir meno in capo alla ricorrente Codacons di qualsivoglia interesse all'annullamento della qui impugnata deliberazione n. 891 del 2020, sia esso diretto, concreto e attuale o, come viceversa ritenuto dalla Provincia, solo eventuale e condizionato dalla effettiva apertura degli esercizi da parte degli operatori economici. Alla sopravvenuta carenza di interesse non può

quindi che conseguire, ai sensi dell'art. 35, comma 1 lettera c), c.p.a., l'improcedibilità del ricorso.

III) La suesposta conclusione, d'altra parte, e a differenza della tesi di inammissibilità del ricorso sostenuta dall'Amministrazione, ha il merito di non contraddire l'orientamento giurisprudenziale – di cui si è fatta portavoce l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza n. 6 del 20 febbraio 2020 – che ha riconosciuto una portata e una consistenza significative alla legittimazione a ricorrere delle associazioni poste a tutela di interessi della collettività, come risulta pacificamente essere Codacons. Infatti tali associazioni sono titolari di un interesse ad agire in giudizio a difesa della categoria che rappresentano, a condizione che siano preposte alla tutela di determinati interessi diffusi in maniera effettiva e non occasionale, che sussista una previsione statutaria che attribuisca tali compiti all'associazione stessa e che il pregiudizio asseritamente subito risponda agli interessi protetti. Come si evince anche dall'articolo 2 dello Statuto di Codacons, qualificata come *“coordinamento di associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori”*, tale corpo associativo soddisfa i requisiti stabiliti dalla giurisprudenza, risultando, in astratto, titolare di un interesse ad agire per la tutela dei consumatori, al fine di eliminare gli effetti delle violazioni in danno agli utenti medesimi.

E, del resto, l'attuale testo dell' art. 3, comma 1, lett. d-bis del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 convertito, con modificazioni, dalla l. 4 agosto 2006, n. 248, esplicitamente riferisce la misura liberalizzatrice delle aperture degli esercizi commerciali anche al fine di *“assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale”*.

IV) Ciò posto, a riguardo dell'interesse primario perseguito da Codacons alla rimozione della norma che ha imposto in via generale agli esercizi di vendita al dettaglio l'obbligo di osservare la chiusura domenicale e festiva, non va certamente sottaciuto che la dichiarata illegittimità, per contrasto con i

parametri costituzionali, dell'art. 1 della l.p. n. 4 del 2020, non travolge *ipso iure* gli atti a valle emanati in applicazione della disposizione anzidetta, vale a dire, nella fattispecie che ci occupa, l'impugnata deliberazione n. 891 del 2021. Benché l'art. 136 della Costituzione e l'art. 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87 stabiliscano che dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza la norma dichiarata incostituzionale non può più essere applicata, l'eliminazione della deliberazione n. 891 del 2021, tra l'altro neppure intervenuta d'ufficio in via di autotutela, è rimessa alla giurisdizione amministrativa di annullamento, atteso che - si badi - non si estende al rapporto fra legge ed atto amministrativo applicativo la tesi dell'invalidità derivata ad effetto caducante, elaborata dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato con riguardo ad atti - legati da uno stretto nesso di presupposizione - facenti parte della stessa serie procedimentale e rimanenti dunque all'interno del "*circuito amministrativo*" in senso stretto (cfr. Cons. Stato, sez. V, 15 giugno 2021, n. 4642; T.A.R. Lazio, sez. II quater, 9 marzo 2020, n. 3055; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 9 novembre 2018, n. 6537). In altri termini, il venir meno per incostituzionalità della base legale di un provvedimento lo vizia meramente senza determinarne la nullità, essendo l'efficacia viziante (e non caducante) la regola. Al riguardo risulta ancora fondamentale il pur risalente orientamento espresso dal Consiglio di Stato nell'Adunanza plenaria 8 aprile 1963, n. 8, secondo la quale "*La dichiarazione di illegittimità costituzionale ha efficacia ex tunc, salvo il limite degli effetti irrevocabilmente prodotti dalla norma incostituzionale (situazioni e rapporti divenuti incontrovertibili per il maturarsi di termini di prescrizione o di decadenza, o perché definiti con giudicato, etc.) ed opera erga omnes, cioè anche fuori dell'ambito del rapporto processuale in cui è stato sollevato l'incidente di incostituzionalità, distinguendosi dalla abrogazione della legge, perché si estende ai fatti anteriori. La norma dichiarata incostituzionale non può dichiararsi inesistente (con conseguente inesistenza dell'organo creato in base ad essa e degli atti emessi da tale organo). Fra legge ed atto amministrativo non sussiste un rapporto di consequenzialità analogo a quello ravvisabile tra atto preparatorio e atto finale del procedimento amministrativo. L'atto amministrativo, quale manifestazione di autonomia*

*del potere esecutivo, ha una sua vita ed una sua individualità propria e non resta direttamente travolto dalla cessazione di efficacia della legge” e, quindi, “Essendo la incostituzionalità della legge e la legittimità dell’atto amministrativo emanato in base alla legge medesima situazioni reciprocamente autonome, anche se la seconda è influenzata dalla prima, i ricorsi impostati sulla intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale vanno decisi dal giudice amministrativo tenendo presente che l’atto amministrativo continua ad avere vita autonoma finché non sia rimosso con uno degli strumenti a ciò idonei e che persiste l’interesse di chi ne ha chiesto l’annullamento ad ottenerlo”.*

Nondimeno in proposito è tuttavia ancora il caso di affermare che l’interesse coltivato da Codacons all’annullamento del provvedimento che deroga alla chiusura generalizzata, appare comunque strumentale, rigorosamente subordinato e recessivo, perdendo poi decisamente consistenza nel momento in cui tale chiusura generalizzata non è più contemplata nell’ordinamento locale trentino proprio per effetto del venir meno della disciplina legislativa di fonte provinciale che aveva imposto tale regime. Nessun vantaggio deriverebbe pertanto all’associazione dei consumatori dall’annullamento di un provvedimento che dispone in taluni Comuni l’apertura degli esercizi commerciali in una situazione in cui l’apertura suddetta rappresenta - ora - la regola.

Tutto ciò a tacere del fatto che, relativamente all’associazione dei consumatori, la natura di atto plurimo riscontrabile quanto alla deliberazione n. 891 del 3 luglio 2021 e riconosciuta dall’ordinanza del 24 settembre 2020, n. 163 di questo stesso Tribunale, non assume la rilevanza che si evidenzia rispetto agli operatori economici, per i quali sussiste l’interesse ad ottenere solo *in parte qua* la caducazione del provvedimento. In altri termini, non vi sono parti specifiche dell’atto plurimo anzidetto di interesse, *in parte qua*, dell’associazione dei consumatori, atteso che l’interesse di Codacons si estende(rebbe) eventualmente all’atto intero. Senonché, come si è già detto ed ora si ribadisce, l’interesse primario della parte qui ricorrente non attiene all’annullamento dell’atto applicativo, ma essenzialmente alla rimozione della

presupposta sua legge, intervenuta con la sentenza della Corte Costituzionale n. 134, pubblicata l'1 luglio 2021.

V) La mancanza di un intervento integralmente soddisfacente da parte della Provincia la quale, nonostante la dichiarata illegittimità dell'intero art. 1 della l.p. n. 4 del 2020, non ha provveduto all'annullamento in autotutela della deliberazione n. 891 del 2021, impedisce peraltro di cogliere pienamente anche i presupposti per la declaratoria di cessazione della materia del contendere pure invocata dall'Amministrazione.

VI) Quanto all'aspetto riguardante la pretesa della ricorrente di ottenere l'accertamento dell'illegittimità dell'atto a fini risarcitori, ex articolo 34, comma 3, c.p.a. (*“Quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori”*) vale considerare quanto segue.

La ricorrente evidenzia che la legge provinciale sulla base della quale la deliberazione n. 891 del 3 luglio 2021 è stata adottata contrasta con gli articoli 117, comma 2, lettera e), 41 e 3 della Costituzione e che tali vizi si riflettono sull'atto impugnato; e, per l'appunto, sulla base di tale ordine di idee la ricorrente medesima lamenta di aver subito un danno ingiusto. In particolare, secondo la tesi della ricorrente il danno sarebbe derivato dal fatto che i consumatori stessi *“non possono accedere a tali attività (con evidenti disagi, maggiori costi e limiti alla facoltà di scelta del venditore) e sono costretti a rivolgersi altrove, subendo (e non decidendo) i prezzi di altri operatori”*.

Senonché, nel caso di specie, la domanda di accertamento dell'illegittimità a fini risarcitori è comunque inammissibile, per non avere il ricorrente fornito alcuna prova circa il danno subito. Infatti, come rilevato dalla giurisprudenza, *“l'art. 34, comma 3, c.p.a. non può essere interpretato nel senso che, in seguito ad una semplice generica indicazione della parte [...], il giudice debba verificare la sussistenza di un interesse a fini risarcitori, anche perché, sul piano sistematico, diversamente opinando, perderebbe di senso il principio dell'autonomia dell'azione risarcitoria enucleato dall'art. 30 dello stesso c.p.a. e verrebbe svalutato il principio dispositivo che informa anche il giudizio*

*amministrativo e precludente la mutabilità ex officio del giudizio di annullamento, una volta azionato (Cons. Stato, A.P., 13 aprile 2015, n. 4; id., sez. V, 28 febbraio 2018, n. 1214). Ma, anche prescindendo da tale rilievo, vale aggiungere, ancora una volta richiamando principi consolidati nella giurisprudenza del giudice di secondo grado, che al fine di evitare un possibile inutile esercizio della funzione giurisdizionale, il ricorrente ha quindi almeno l'onere di allegare compiutamente i presupposti per la successiva proposizione dell'azione risarcitoria, a partire dal danno sofferto. Non può infatti ammettersi che la mera e indimostrata allegazione di un generico interesse ai fini risarcitori possa rappresentare un vero e proprio passe - partout attraverso il quale scardinare il dato oggettivo costituito dall'insussistenza di un interesse all'ulteriore coltivazione del ricorso e attraverso cui far surrettiziamente rientrare nel giudizio un interesse all'impugnativa di cui si sia in concreto accertata l'insussistenza (Cons. Stato, sez. IV, 3 dicembre 2019, n. 8283; id. 28 dicembre 2012, n. 6703)” (Così, Cons. Stato, Sez. III, 19 ottobre 2021, n. 6994. In termini, Cons. Stato, Sez. II, 5 ottobre 2020, n. 5866).*

Nel caso di specie, Codacons si è limitata ad enunciare del tutto genericamente che, a seguito della chiusura degli esercizi commerciali, i consumatori avrebbero subito un danno determinato dal fatto di non poter “accedere a tali attività (con evidenti disagi, maggiori costi e limiti alla facoltà di scelta del venditore) e sono costretti a rivolgersi altrove, subendo (e non decidendo) i prezzi di altri operatori?”, senza, tuttavia, premurarsi, di specificare gli elementi concreti che avrebbero caratterizzato tale danno e senza fornire - come dianzi evidenziato - alcun principio di prova al riguardo.

Ferma restando la portata assorbente delle considerazioni testé esposte, giova inoltre rilevare che la fattispecie in esame rappresenta un'ipotesi di preteso danno derivante da responsabilità del legislatore, nella quale tuttavia non è ravvisabile quel requisito di ingiustizia necessario per configurare una responsabilità a fini risarcitori: e ciò in quanto consolidata giurisprudenza, dalla quale non si ravvisano ragioni per discostarsi, non riconosce un danno da “illecito legislativo”. “Invero, la funzione legislativa, essenzialmente “politica”, è per definizione — salvi i limiti costituzionali - “libera nei fini”: ne segue la naturale

*insussistenza di una possibile qualificazione del danno come “ingiusto”, perché – diversamente che di fronte all’azione amministrativa – davanti all’attività legislativa non vi sono situazioni soggettive dei singoli protette dall’ordinamento (cfr. Cass., III, 22 novembre 2016, n. 23730, nonché Cons. Stato, V, 14 aprile 2015, n. 18652). Va perciò rimarcata la diversità della fattispecie della responsabilità dello Stato per inadempimento degli obblighi comunitari (peraltro diffusamente qualificata “di natura indennitaria per attività non antiggiuridica” in ragione della postulata distinzione tra ordinamento giuridico interno ed ordinamento unionale, ai fini della qualificazione dell’evento lesivo). Solo nel caso di ritardata o mancata attuazione di obblighi comunitari è possibile, invero, rinvenire un’adeguata base legale alla responsabilità dello Stato-legislatore, con correlato diritto del singolo attivabile direttamente dinanzi all’autorità giudiziaria” (Cons. Stato, Sez. V, 15 giugno 2021, n. 4642. In senso analogo si vedano, fra le tante, TAR Roma, Lazio, Sez. II-Quater, 9 marzo 2020, n. 3055; Cass. civ., sez. lavoro, ord., 24 dicembre 2019, n. 34465; Cass. civ., Sez. III, 22 novembre 2016, n. 23730; Cons. Stato, Sez. V, 14 aprile 2015, n. 1862).*

Sulla scorta di tale unanime e condivisibile orientamento giurisprudenziale, è evidente che nessun risarcimento potrebbe essere accordato a soggetti pretesamene lesi dalla legge provinciale e, in via consequenziale, dalla deliberazione della Giunta provinciale, proprio in quanto non è configurabile una responsabilità dell’Ente per l’adozione di un atto legislativo contenente norme poi dichiarate incostituzionali.

Quanto all’azione ex articolo 34, comma 3, c.p.a. il ricorso risulta quindi inammissibile.

VII) In conclusione, tenuto conto di tutto quanto precede, il ricorso deve essere dichiarato in parte improcedibile e in parte inammissibile nei termini di cui in motivazione.

VIII) Sussistono giustificati motivi per disporre la compensazione delle spese del giudizio

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di giustizia amministrativa per la Regione autonoma del Trentino – Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, lo dichiara in parte improcedibile e in parte inammissibile nei termini di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2022, con l'intervento dei magistrati:

Fulvio Rocco, Presidente

Carlo Polidori, Consigliere

Antonia Tassinari, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Antonia Tassinari**

**IL PRESIDENTE**  
**Fulvio Rocco**

IL SEGRETARIO