

Pubblicato il 24/09/2020

**N. 00163/2020 REG.PROV.COLL.
N. 00123/2020 REG.RIC.**



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

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento

(Sezione Unica)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 123 del 2020, proposto da

Provincia Autonoma di Trento, in persona suo del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Nicolo' Pedrazzoli, Marialuisa Cattoni e Sabrina Azzolini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso l'Avvocatura della Provincia autonoma di Trento, piazza Dante Nr. 15, Trento;

contro

Consorzio Shop Center Valsugana, Consorzio Cavalli, Habitat Arredamenti di Cavalli Virginio S.r.l., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Flavio Maria Bonazza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Avv. Flavio

Maria Bonazza in Trento, piazza Mosna n. 8;

nei confronti

Macelleria Sighel S.r.l., Baby Store S.r.l. S. Unipersonale non costituiti in giudizio;

Chiarimenti in ordine alle modalità di esecuzione dell'ordinanza cautelare del TRGA di Trento, depositata in data 11 settembre 2020, n. 34, nei giudizi riuniti pendenti sub RG 110/2020 e sub RG 111/2020.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli articoli 59, 112, comma 5 e 114 comma 5 del c.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Consorzio Shop Center Valsugana e di Consorzio Cavalli e di Habitat Arredamenti di Cavalli Virginio S.r.l.;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 settembre 2020 il Presidente dott. Fulvio Rocco che, nel corso della medesima udienza camerale, ha affidato le funzioni di estensore del presente provvedimento al consigliere dott.ssa Cecilia Ambrosi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1.1. Al fine di favorire la conservazione delle peculiarità socio-culturali delle collettività locali e delle peculiarità paesaggistico - ambientali dei territori comunali del Trentino, l'articolo 1, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4, "*Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali*" dispone, per gli esercizi di vendita al

dettaglio, la regola della chiusura domenicale e festiva, facendo peraltro salva la facoltà di apertura degli esercizi medesimi nelle giornate domenicali e festive nei comuni caratterizzati da attrattività turistica, individuati dalla Giunta provinciale, in quanto presentano *“elevata intensità turistica o attrattività commerciale/turistica”*.

La deliberazione della Giunta provinciale 3 luglio 2020, n. 891, adottata in via d’urgenza concomitantemente alla pubblicazione di tale legge, reca le conseguenti disposizioni attuative individuando pertanto, mediante una disciplina vigente sino alla data del 31 ottobre 2020, i Comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale/turistica nei quali è ammessa l’apertura degli esercizi di vendita anche nelle giornate domenicali e festive.

1.2. Con il ricorso introduttivo del giudizio pendente presso questo Tribunale sub R.G. 110 del 2020, il Consorzio Shop Center Valsugana, operante nel territorio del Comune di Pergine Valsugana, ha chiesto *“la declaratoria di nullità od, in subordine ... l’annullamento, previa, all’occorrenza, declaratoria di illegittimità costituzionale, dell’art. 1, commi 1 e 2, della l.p. 3 luglio 2020, n. 4, previa sospensiva della deliberazione n. 891 del 3 luglio 2020 della Giunta della Provincia Autonoma di Trento, pubblicata in data 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”*.

La ricorrente ha formulato al riguardo i seguenti ordini di censure: *“1) Nullità della deliberazione della Giunta provinciale di Trento*

n. 891 del 2020 per difetto assoluto di attribuzione (art. 21-septies della l. 7 agosto 1990, n. 241). Inesistenza e conseguente inconfigurabilità di funzioni amministrative provinciali in materia di determinazione dei luoghi, dei giorni e degli orari di apertura degli esercizi commerciali situati in Provincia di Trento (art. 118 Cost.; artt. 10 e 11 del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, emanato in attuazione della Direttiva n. 2006/123/Ce; art. 3, comma I, lett. d-bis), del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 convertito con modificazioni con l. 4 agosto 2006, n. 248 e come modificato dall'art. 31, comma I, del d.lgs. 6 dicembre 2011, n. 201; art. 1, comma 2, del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 convertito con modificazioni con l. 24 marzo 2012, n. 27). Illegittimità costituzionale dell'art. 1 della l.p. n. 4 del 2020 per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. e), anche in relazione agli artt. 41 e 120 Cost., nonché con gli artt. 4, 5 e 9 dello Statuto di autonomia speciale della Regione Trentino Alto Adige e della Provincia autonoma di Trento). In subordine, illegittimità della deliberazione impugnata e conseguente annullabilità della stessa a fronte dei profili di violazione di legge che la contraddistinguono, in relazione a tutte le disposizioni normative sopra richiamate;”

“2) Violazione di legge (artt. 10, 11 e 12 del d.lgs. n. 59 del 2010). Carattere “antieuropeo” del regolamento (sic) impugnato per contrasto con i principi desumibili dagli artt. 34 e 35 e dall'art. 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e dall'art. 41 Cost. Violazione di legge (art. 3, comma I, lett. d-bis), del d.l. n. 223 del 2006 convertito con modificazioni con l. n. 248 del 2006 e come modificato dall'art. 31, comma I, del d.lgs. n. 201

del 2011; art. 1, comma 2, del 1 del 2012 convertito con modificazioni con l. n. 7 del 2012). Dovere di disapplicazione della l.p. n. 4 del 2020 per contrasto con gli artt. 34, 35 e 56 del TFUE”;

“3) Eccesso di potere per difetto di istruttoria, conseguente travisamento della realtà, illogicità manifesta e carenza di motivazione o, comunque, perplessità della medesima, nonché contraddittorietà con precedenti provvedimenti che riconoscevano al Comune di Pergine Valsugana la natura di Comune turistico e disparità di trattamento. Violazione del principio di proporzionalità dell’azione amministrativa e di legge (art. 1, comma 2, della l.p. n. 4 del 2020).”

Quanto al pregiudizio dedotto a supporto della domanda di sospensione del provvedimento impugnato, il Consorzio ha rappresentato che *“la chiusura domenicale e festiva dei numerosissimi esercizi presenti nel centro commerciale Shop Center Valsugana sta provocando un intuibile rilevante sviamento di clientela a favore di altri centri commerciali presenti in ambito extra-provinciale, nonché a favore di esercizi commerciali presenti in altri Comuni trentini (nel caso di specie, quelli rivieraschi rispetto al Lago di Caldonazzo), nei quali, diversamente da quanto previsto nel Comune di Pergine Valsugana, sono consentite, in forza dell’atto avverso, le aperture domenicali e festive”, e che “a fronte della riduzione delle giornate di apertura commerciale, sarebbe necessario effettuare, nelle more del procedimento giurisdizionale, una consistente riduzione dell’attuale forza lavoro (nell’ordine di circa 40 unità) connessa*

all'omessa apertura del centro commerciale in tutte le giornate domenicali e festive, con grave compromissione dell'asset organizzativo che connota la struttura commerciale insediata in loco".

1.3 A loro volta, con il ricorso introduttivo del giudizio pendente presso questo Tribunale sub R.G. 111 del 2020, il Consorzio Cavalli e la Habitat Arredamenti di Cavalli Virgilio S.r.l., operanti nel territorio comunale di Civezzano, hanno chiesto la *"declaratoria di nullità od, in subordine, per l'annullamento, previa, all'occorrenza, declaratoria di illegittimità costituzionale, dell'art. 1, commi 1 e 2, della l.p. n. 4 del 2020, previa sospensiva della deliberazione n. 891 del 2020 della Giunta della Provincia Autonoma di Trento, pubblicata in data 03.07.2020, 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"*.

Anche tali ricorrenti hanno formulato al riguardo i seguenti ordini di censure, sostanzialmente riproductive di quelle già dedotte nel predetto ricorso R.G. 110 del 2020, ossia:

"1) Nullità della deliberazione della Giunta provinciale di Trento n. 891 del 2020 per difetto assoluto di attribuzione (art. 21-septies della l. n. 241 del 1990). Inesistenza e conseguente inconfigurabilità di funzioni amministrative provinciali in materia di determinazione dei luoghi, dei giorni e degli orari di apertura degli esercizi commerciali situati in Provincia di Trento (art. 118 Cost.; artt. 10 e 11 del d.lgs. n. 59 del 2010, emanato in attuazione

della Direttiva n. 2006/123/Ce; art. 3, comma I, lett. d-bis), del d.l. n. 223 del 2006 convertito con modificazioni con l. n. 248 del 2006 e come modificato dall'art. 31, comma I, del d.lgs. n. 201 del 2011; art. 1, comma 2, del d.l. n. 1 del 2012 convertito con modificazioni con l. n. 27 del 2012). Illegittimità costituzionale dell'art. 1 della l.p. n. 4 del 2020 per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. e), anche in relazione agli artt. 41 e 120 Cost., nonché con gli artt. 4, 5 e 9 dello Statuto di autonomia speciale della Regione Trentino Alto Adige e della Provincia autonoma di Trento). In subordine, illegittimità della deliberazione impugnata e conseguente annullabilità della stessa a fronte dei profili di violazione di legge che la contraddistinguono, in relazione a tutte le disposizioni normative sopra richiamate;”

“2) Violazione di legge (artt. 10, 11 e 12 del d.lgs. n. 59 del 2010). Carattere “antieuropeo” del regolamento (sic) impugnato per contrasto con i principi desumibili dagli artt. 34 e 35 e dall'art. 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e dall'art. 41 Cost.. Violazione di legge (art. 3, comma I, lett. d-bis), del d.l. n. 223 del 2006 convertito con modificazioni con l. n. 248 del 2006 e come modificato dall'art. 31, comma I, del d.lgs. n. 201 del 2011; art. 1, comma 2, del 1 del 2012 convertito con modificazioni con l. n. 7 del 2012). Dovere di disapplicazione della l.p. n. 4 del 2020 per contrasto con gli artt. 34, 35 e 56 del TFUE;”

“3) Eccesso di potere per difetto di istruttoria, conseguente travisamento della realtà, illogicità manifesta e carenza di motivazione o, comunque, perplessità della medesima, nonché

disparità di trattamento. Violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa e di legge (art. 1, comma 2, della l.p. n. 4 del 2020)."

A supporto della domanda di sospensione del provvedimento impugnato, tali ricorrenti hanno rappresentato, in termini sostanzialmente omologhi rispetto a quanto già dedotto dal Consorzio Shop Center Valsugana sub R.G. 110 del 2010, che *"la chiusura domenicale e festiva dei numerosissimi esercizi presenti nel Centro Commerciale Europa di Civezzano sta provocando un intuibile rilevante sviamento di clientela a favore di altri centri commerciali presenti in ambito extra-provinciale, nonché a favore di esercizi commerciali presenti in altri Comuni trentini, nei quali, diversamente da quanto previsto nel Comune di Civezzano, sono consentite, in forza dell'atto avverso, le aperture domenicali e festive"* e che *"a fronte della riduzione delle giornate di apertura commerciale, sarebbe necessario effettuare, nelle more del procedimento giurisdizionale, una consistente riduzione dell'attuale forza lavoro che opera presso il Centro Commerciale Europa, connessa all'omessa apertura del medesimo in tutte le giornate domenicali e festive, nelle quali viene conseguita una parte estremamente rilevante dei fatturati annualmente prodotti, con grave compromissione dell'asset organizzativo che connota la struttura commerciale insediata in loco"*.

2. In entrambi i ricorsi si è costituita la Provincia autonoma di Trento, replicando puntualmente alle censure avversarie e concludendo per la loro reiezione.

3. Non si sono, viceversa, costituiti i controinteressati che le parti

ricorrenti avevano tuzioristicamente evocato in giudizio (Baby Store S.r.l. unipersonale nel ricorso proposto sub R.G. 110 del 2020 e Macelleria Sighel S.r.l. nel ricorso proposto sub R.G. 111 del 2020).

4. Entrambi i ricorsi sono stati chiamati alla camera di consiglio del 10 settembre 2020 al fine della decisione delle surriferite istanze cautelari.

5. Con ordinanza cautelare n. 34 depositata l'11 settembre 2020 questo Tribunale, previa riunione dei due ricorsi disposta a' sensi dell'art. 70 c.p.a., ha innanzitutto *“ritenuta”* – a fronte delle eccezioni preliminari dedotte dalla Provincia autonoma di Trento costituitasi in entrambi i procedimenti – *“l'ammissibilità dei gravami ex art. 41 comma 2 del c.p.a ...in quanto non si rileva nel provvedimento impugnato la sussistenza di controinteressati cc.dd. “formali”, ed inoltre poiché i ricorsi sono stati comunque notificati, “in via cautelativa”, ad almeno uno degli interessati aventi un interesse contrapposto, tali dovendosi intendere gli esercizi commerciali che operano nei comuni contemplati a vario titolo nella delibera impugnata e nei quali vige allo stato la deroga alla chiusura domenicale e festiva degli esercizi, tra i quali sono stati scelti – per l'appunto e, si ribadisce, in via meramente cautelativa - i controinteressati indicati in epigrafe”* di ciascuno dei due ricorsi.

Con tale provvedimento il Tribunale ha quindi in premessa: *“Considerata la fondatezza della domanda cautelare, sotto il profilo del fumus boni iuris, poiché questo Tribunale, come da decisione assunta nell'odierna camera di consiglio, intende*

sollevare ai sensi dell'art. 23 della l. 11 febbraio 1953, n. 87, questione di legittimità costituzionale della legge provinciale 3 luglio 2020, n. 4, esposta anche nel motivo 1 sub. II degli atti introduttivi del presente giudizio, in quanto rilevante ai fini del decidere e non manifestamente infondata, per le ragioni che saranno esposte nella separata ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale; Rilevata altresì la sussistenza di evidenti profili di periculum in mora derivanti dagli effetti prodotti dall'atto oggetto di impugnativa; Ritenuto di rinviare al merito la decisione in ordine alle spese e agli onorari complessivamente riferiti alla presente causa”.

Quindi, nel dispositivo della medesima ordinanza si legge – tra l'altro, e testualmente - *“accoglie la domanda cautelare e, per l'effetto, sospende l'impugnata delibera della Giunta provinciale della Provincia autonoma di Trento n. 891 del 2020 sino all'esito del giudizio di merito; riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese. Rinvia, per la trattazione del merito dei ricorsi, la prima udienza utile successiva alla pronuncia della Corte Costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale indicata in motivazione”.*

6. Con il presente *“ricorso ex art. 112, comma 5, c.p.a. con istanza di abbreviazione dei termini ex art. 53 c.p.a.”* notificato il 14 settembre 2020 e depositato in pari data sub R.G. 123 del 2020 la Provincia autonoma di Trento, *“considerato che l'articolo 1 della legge provinciale n. 4 del 2020 pone la regola della chiusura domenicale e festiva e che la deliberazione giuntale nell'individuare i territori comunali connotati da attrattività*

turistica, produce l'effetto di consentire in quei territori l'apertura domenicale e festiva degli esercizi di vendita al dettaglio ... chiede" a questo stesso Tribunale "chiarimenti in merito alle modalità esecutive della concessa tutela cautelare della sospensione della deliberazione impugnata, visto l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato, nell'ordinanza assunta in Adunanza Plenaria, 20 dicembre 1999, n. 2, secondo il quale il Giudice amministrativo, qualora sia dedotto un vizio di incostituzionalità della norma applicativa del provvedimento impugnato, può concedere un provvedimento di sospensione che non comporti la disapplicazione in generale della norma contestata, così conciliando la tutela immediata e reale, ancorché interinale, degli interessi in gioco con il carattere accentratore del controllo di costituzionalità delle leggi. In particolare si ritengono percorribili le seguenti alternative.

a) Qualora il TRGA abbia inteso sospendere l'efficacia della sola deliberazione impugnata, allora si dovrebbe ritenere che è sospesa l'efficacia dell'individuazione dei territori comunali connotati da attrattività turistica, sicché su tutto il territorio provinciale, in confronto di tutti gli esercizi commerciali, troverebbe applicazione la regola della chiusura domenicale e festiva, senza che possa trovare applicazione la clausola di salvaguardia prevista dall'articolo 1 della Legge provinciale n. 4 del 2020, considerata la disposta sospensione dell'atto attuativo assunto dalla Giunta provinciale.

b) Qualora il TRGA abbia inteso tutelare l'interesse dei ricorrenti a vedersi riconosciuta la facoltà dell'apertura domenicale e

festiva, allora la disposta sospensione dovrebbe riguardare la stessa efficacia della legge provinciale; in tal caso resterebbe da chiarire se la sospensione è da intendersi disposta nei confronti della generalità degli esercizi commerciali stabiliti sul territorio provinciale ovvero in confronto dei soli ricorrenti (salva in tal caso l'eventuale valutazione discrezionale di adeguamento dell'Amministrazione provinciale in confronto della generalità degli esercizi commerciali stabiliti sul territorio provinciale)".

7. Con decreto n. 20 dd. 14 settembre 2020 emesso a' sensi dell'art. 53, comma 1, c.p.a., il Presidente di questo Tribunale ha *“ritenuto che il ricorso in epigrafe, riferito a questione decisa in sede cautelare con ordinanza di sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato, necessita di essere deciso con somma urgenza, stante il rilevante pubblico interesse ad esso sotteso”*, ha pertanto disposto di abbreviare al riguardo i termini processuali nella misura della metà rispetto a quanto contemplato dall'art. 55, comma 5, c.p.a., e di conseguentemente fissare la trattazione dell'incidente di esecuzione alla camera di consiglio del 24 settembre 2020.

8. Il Consorzio Shop Center Valsugana, il Consorzio Cavalli, la Habitat Arredamenti di Virginio Cavalli, si sono costituiti nel presente ricorso con memoria del 23.09.2020, precisando in sintesi che *“una corretta esegesi dell'ordinanza cautelare, strumentale a garantire l'interesse sostanziale sotteso ai ricorsi proposti e l'esercizio del diritto di libertà di iniziativa economica in condizioni di pari concorrenza, debba necessariamente condurre a ritenere la relativa portata come idonea a legittimare, in attesa*

della statuizione di merito successiva alla pronuncia della Corte Costituzionale, l'apertura nei giorni festivi degli esercizi commerciali presenti presso lo Shop Center Valsugana e presso il Centro Commerciale Europa di Civezzano, i cui Consorzi hanno evidenziato i palesi profili di incostituzionalità della norma istitutiva di tale divieto, che, del resto, cozzano con il costante e consolidato orientamento della giurisprudenza della Corte predetta. Una simile esegesi della portata cautelare dell'ordinanza emessa può trovare senz'altro conforto nell'orientamento sotteso all'ordinanza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 2/1999, che consente un limitato potere di "disapplicazione" della legge potenzialmente incostituzionale da parte del Giudice Amministrativo, in quanto il medesimo rappresenta l'unico strumento idoneo a garantire la stessa effettività della tutela cautelare, altrimenti del tutto inutile e "virtuale". In tal senso, allegano ancora tali parti, nell'immediatezza della pubblicazione dell'ordinanza in argomento, si è espresso anche l'Assessore provinciale al commercio (cfr. allegato 2 alla memoria di costituzione), interpretazione che si chiede dunque di voler confermare in questa sede.

9. Le società Baby Store S.r.l. unipersonale e la Macelleria Sighel S.r.l., pur debitamente rese notificatarie del presente ricorso, ma non si sono costituite nel presente giudizio.

10. All'odierna camera di consiglio il Presidente ha comunicato che, pur mantenendo l'assunzione del proprio incarico di Relatore dell'affare, per ragioni di correttezza il provvedimento emesso in

esito alla odierna udienza camerale sarà esteso dal Consigliere dott. Cecilia Ambrosi, già relatrice dei precedenti ricorsi riuniti sub. RG. 110 e 111. Il ricorso in epigrafe è stato quindi trattenuto per la decisione.

11. Tutto ciò doverosamente premesso, il Collegio reputa innanzitutto necessaria una precisazione preliminare di natura processuale circa la connotazione formale del presente provvedimento con cui si statuisce sulla domanda in epigrafe.

A' sensi dell'art. 33, comma 1, c.p.a., *“il giudice pronuncia: a) sentenza quando definisce in tutto o in parte il giudizio; b) ordinanza quando assume misure cautelari o interlocutorie, ovvero decide sulla competenza; c) decreto nei casi previsti dalla legge”*.

L'art. 59 c.p.a., rubricato *“Esecuzione delle misure cautelari”*, dispone che *“qualora i provvedimenti cautelari non siano eseguiti, in tutto o in parte, l'interessato, con istanza motivata e notificata alle altre parti, può chiedere al tribunale amministrativo regionale le opportune misure attuative. Il tribunale esercita i poteri inerenti al giudizio di ottemperanza di cui al Titolo I del Libro IV e provvede sulle spese. La liquidazione delle spese operata ai sensi del presente comma prescinde da quella conseguente al giudizio di merito, salvo diversa statuizione espressa nella sentenza”*.

L'art. 112, comma 5, nella specie azionato dalla Provincia autonoma di Trento, a sua volta dispone che il ricorso per ottemperanza *“può essere proposto anche al fine di ottenere chiarimenti in ordine alle modalità di ottemperanza”*.

Da ultimo, l'art. 114, comma 5, c.p.a., recante la disciplina del

procedimento per ottemperanza, dispone che “*se è chiesta l’esecuzione di un’ordinanza il giudice provvede con ordinanza*”.

Dall’esame dei fatti di causa che hanno determinato l’emanazione della sopradescritta ordinanza cautelare n. 34 dd. 10 settembre 2020 e dal contenuto del ricorso in epigrafe, consta pertanto che quest’ultimo va essenzialmente ricondotto ad un’istanza dell’amministrazione preposta all’esecuzione di tale ordinanza cautelare finalizzata ad ottenere da questo stesso giudice “*chiarimenti*” in ordine agli incombeni necessari per adempiere alla relativa statuizione: istanza che, per l’appunto, l’amministrazione medesima ha ritenuto di proporre, a’ sensi dell’anzidetto art. 112, comma 5, c.p.a., nelle forme proprie di un giudizio di ottemperanza autonomo rispetto a quello dei già riuniti ricorsi proposti sub R.G. 110 del 2020 e sub R.G. 111 del 2020, nel cui procedimento è stata resa l’ordinanza cautelare n. 34 del 2020 ed è in corso di deposito l’ordinanza di rinvio alla Corte Costituzionale a’ sensi dell’art. 23 della l. 11 febbraio 1953, n. 87. Tuttavia, l’anzidetta disposizione contenuta nell’art. 114, comma 5, c.p.a. (“*se è chiesta l’esecuzione di un’ordinanza il giudice provvede con ordinanza*”) avrebbe semmai dovuto indurre la Provincia autonoma di Trento a depositare la propria richiesta di “*chiarimenti*” nel predetto procedimento relativo ai già riuniti ricorsi proposti sub R.G. 110 del 2020 e 111 del 2020, e ciò proprio in quanto nel corso di esso - e non altrove - è stata emessa l’ordinanza cautelare (e non già una sentenza) in ordine alla quale si chiedono ora “*chiarimenti*”.

Né va sottaciuto che con il decreto presidenziale n. 20 dd. 14

settembre 2020 emesso a' sensi dell'art. 53, comma 1, c.p.a., il Presidente di questo Tribunale ha accordato la richiesta riduzione nella massima misura possibile dei termini a difesa con esplicito e inequivoco riferimento ai termini menzionati nell'art. 55, comma 5, c.p.a., ossia presupponendo con ciò che il provvedimento di chiarimento dovesse correttamente assumere la forma di un'ordinanza emessa a' sensi dell'art. 114, comma 5, c.p.a. nell'ambito del procedimento cautelare attivato nel predetto procedimento unico attinente ai ricorsi proposti sub R.G. 110 del 2020 e sub R.G. 111 del 2020.

Posto ciò, pertanto, il Collegio si determina nel senso di riqualificare la domanda proposta dalla Provincia quale istanza di "*chiarimenti*" da rendersi con ordinanza a' sensi del combinato disposto degli artt. 59 e 114, comma 5, c.p.a.

Nondimeno, tale provvedimento giudiziale non può peraltro che emettersi – allo stato - nel procedimento sub R.G. 123 del 2020, conformemente a quanto discende dalla modalità con cui formalmente il relativo ricorso è stato introdotto, peraltro con l'avvertenza che al momento in cui la causa corrispondente ai ricorsi proposti sub R.G. 110 del 2020 e sub R.G. 111 del 2020 sarà chiamata in pubblica udienza all'esito dell'incidente di costituzionalità, lo stesso procedimento proposto sub R.G. 123 del 2020 sarà chiamato nella medesima pubblica udienza per la sua necessitata riunione con tale causa.

12. Va a questo punto preliminarmente denotato che la deliberazione della Giunta provinciale n. 891 del 2020, impugnata con i ricorsi sub R.G. 110 e R.G. 111, non assume la natura di

regolamento.

Il Collegio rileva in tal senso che tale provvedimento difetta dei requisiti di generalità, astrattezza, innovatività, nonché - con ogni evidenza - di forma procedimentale, nella specie costituita dalla necessaria osservanza della disciplina al riguardo contemplata per la formazione di tale fonte normativa secondaria (essenzialmente di esecuzione delle leggi provinciali) dagli artt. 53 e 54 dello Statuto d'autonomia speciale della Regione Trentino – Alto Adige /Südtirol.

Posto ciò, si pone pertanto il problema se ricondurre - o meno - tale deliberazione alla categoria – per certi versi funzionalmente contigua – dei cc.dd. “*atti generali*” anche per quanto attiene agli effetti del loro annullamento da parte del giudice (cfr. sul punto, ad es., Cons. Stato, Sez. VI, 11 ottobre 2019, n. 5164): tesi, questa, apparentemente sostenibile ove si avesse riguardo alla mera circostanza che la medesima deliberazione riverbera i propri effetti anche nei riguardi di tutti gli esercenti che operano nei Comune ammessi alla deroga, ossia a soggetti che non sono nominativamente individuati.

A ben vedere tuttavia, anche tale conclusione non è condivisibile. Se è vero, infatti, che gli atti amministrativi generali sono atti formalmente e sostanzialmente amministrativi che sono deputati alla disciplina generale di determinati eventi giuridici (ad esempio, i bandi di gara e i bandi concorsuali in genere) con le conseguenti, ulteriori caratteristiche che essi sono rivolti a soggetti determinabili soltanto *ex post* e che sono indefettibilmente inscindibili nei loro effetti, è altrettanto vero che nel caso di specie

la deliberazione giuntale n. 891 del 2020, va di per sé riguardata quale atto cd. “*plurimo*”, scindibile nel suo contenuto. Essa infatti, pur se formalmente contempla *in primis*, quali propri e immediati destinatari i Comuni, individuandoli in maniera determinata *ex ante* - e ciò con riguardo sia a quelli inseriti nell’elenco in cui opera la deroga al divieto di apertura domenicale, sia, per ovvia esclusione, a quelli non ricompresi nella deroga medesima -, di fatto si rivolge a ciascuno degli esercenti localizzati nei Comuni stessi e reca, per ciascuno di essi, un diverso provvedimento che è - a seconda dei casi – ammissivo, o meno, alla disciplina di deroga stabilita nella medesima deliberazione n. 891 del 2020.

La sopradescritta distinzione tra atto generale e atto plurimo assume - come è ben noto - rilievo agli effetti dell’estensione del giudicato in caso di annullamento dell’atto medesimo.

Se viene infatti annullato un atto generale, la statuizione giudiziale assume efficacia *erga omnes*, ossia si estende in via del tutto naturale anche alle parti rimaste estranee al processo: e ciò proprio in quanto l’atto stesso è - come si è detto innanzi - ontologicamente inscindibile nei propri effetti dispiegati nei riguardi di destinatari indeterminabili a priori, ma certamente determinabili a posteriori, essendo l’atto stesso finalizzato a regolare non una serie indeterminata di casi ma, conformemente alla sua natura amministrativa, un caso particolare, una vicenda determinata, esaurita la quale vengono meno anche i suoi effetti (cfr. Cons. Stato, A.P., 9 maggio 2012, n. 9).

Se - viceversa – la statuizione di annullamento ricade – come, per l’appunto, nel caso di specie - su di un atto plurimo, essa non può

che riguardare le sole parti di quel processo (cfr. sul punto, ad es., Cons. Stato, Sez. III, 15 maggio 2018, n. 2892).

13. Il Collegio reputa – altresì – opportuno rilevare che in entrambi i ricorsi proposti sub R.G. n. 110 del 2020 e sub R.G. n. 111 del 2020 le parti ricorrenti hanno graduato in via espressa gli ordini di motivi di impugnazione da esse formulati.

Pertanto, il primo gruppo di censure si identifica con la richiesta di annullamento delle parti di atto plurimo da esse rispettivamente contestate previa sottoposizione della presupposta l.p. n. 4 del 2020 al giudizio di costituzionalità, a' sensi dell'art. 23 della l. 11 febbraio 1953, n. 87, (a sua volta subordinato dalla previa richiesta di dichiarare la nullità della delibera n. 891 del 2020 *ex art. 21 septies* per difetto assoluto di attribuzione); il secondo gruppo di censure mira, a sua volta, all'annullamento delle medesime parti di atto plurimo previa disapplicazione nel giudizio della stessa, presupposta l.p. n. 4 del 2020, a' sensi dell'art. 267 del TFUE, ed in tal senso esprime censure di grado omologo, quale effetto tra le parti, rispetto al precedente; il terzo e ultimo gruppo di censure avanzato in via subordinata non investe, viceversa, in alcun modo la materiale sopravvivenza nel mondo giuridico della l.p. n. 4 del 2020, bensì esaurisce i propri effetti sulle sole parti di atto plurimo segnatamente contestate dalle parti ricorrenti e delle quali si chiede l'annullamento non in via consequenziale per il venir meno degli effetti della sovrastante norma legislativa (che, infatti, seguirebbe comunque a vigere) bensì, in via del tutto autonoma, per vizi di illegittimità intrinsecamente ricondotti alle diverse figure sintomatiche dell'eccesso di potere.

Tale graduazione degli ordini di motivi implica, pertanto, la necessaria conseguenza dell'assorbimento operato dall'accoglimento del loro primo ordine di censure nei confronti di tutti gli ordini delle altre censure dedotte in via subordinata (cfr. sul punto, *ex plurimis*, e in via oltremodo approfondita, Cons. Stato, A.P. 27 aprile 2015, n. 5).

In tal senso, risulta dunque ben evidente che l'eventuale caducazione della l.p. n. 4 del 2020 per effetto del *dictum* della Corte Costituzionale determinerebbe per certo il conseguente venir meno dell'intero atto plurimo nella specie impugnato dalle parti ricorrenti; effetto, questo, che le parti medesime conseguirebbero peraltro anche ove si pervenisse, in esito alla pregiudiziale comunitaria, alla disapplicazione *inter partes* della medesima legge.

In entrambi le ipotesi risulterebbe pertanto comunque assorbito il terzo ordine di motivi che – per contro, e come detto innanzi - , è stato proposto prescindendo dal presupposto dell'esistenza di vizi di difformità della l.p. n. 4 del 2020 rispetto ai precetti costituzionali ovvero al diritto comunitario.

Va quindi rimarcato che l'eventuale fondatezza delle censure di incostituzionalità, nella specie delibata come rilevante e non manifestamente infondata da questo Tribunale, determinerebbe - ove condivisa dalla Corte Costituzionale - la caducazione della l.p. n. 4 del 2020 con efficacia *erga omnes*, ossia estesa a tutti i rapporti giuridici comunque fondati sulla disciplina di legge dichiarata incostituzionale (cfr. art. 30 della l. n. 87 del 1953), rimanendo salvi nella loro efficacia soltanto i rapporti *medio*

tempore eventualmente definiti mediante sentenze extrapenali passate in giudicato e delle quali la norma dichiarata incostituzionale costituisca il necessario presupposto (cfr. sul punto, ad es., Cass. civ. sez. III, 28 luglio 1997 n. 7057 e Cons. Giust. Sic. 24 settembre 1993, n. 319) e - di per sé - determinerebbe pertanto effetti ben più ampi rispetto a quelli propri dell'eventuale accoglimento della pregiudiziale comunitaria, dal quale - viceversa - discenderebbero effetti limitati alle sole parti del processo, posto che la norma di diritto interno riconosciuta difforme dall'ordinamento comunitario sarebbe soltanto disapplicata per il caso di specie, ma permarrebbe in vigore per la generalità dei consociati.

L'indubbia discrasia che sussiste tra gli effetti essenzialmente limitati alle parti in causa conseguente alla pronuncia cautelare resa dal giudice che contemporaneamente rimette la causa alla Corte Costituzionale e gli effetti viceversa dispiegati *erga omnes* dall'eventuale sentenza di accoglimento della questione di costituzionalità da parte della Corte Costituzionale, si giustifica nel "sistema" con la circostanza che l'ordinanza cautelare emessa dal c.d. giudice *a quo* non può che avere per oggetto l'atto posto in essere in applicazione della legge sospettata di incostituzionalità, nel mentre il sindacato susseguentemente esercitato dalla Corte Costituzionale ha per oggetto la legge, ossia la norma costituente il presupposto di ordine generale e astratto in base al quale l'atto ricadente nella fattispecie concreta è stato emanato.

Se così è, dunque, il giudice che rimette la questione di legittimità costituzionale alla Corte non può certamente sospendere in via

generale la legge, non avendone assodatamente giurisdizione nel nostro ordinamento a sindacato di legittimità costituzionale di tipo c.d. “*accentrato*”, ma può unicamente esercitare la propria potestà cautelare – nelle more della definizione dell’incidente di costituzionalità – sull’atto che è stato innanzi a lui impugnato: e tale potestà, pertanto, non può per certo travalicare la natura propria dell’atto medesimo, stravolgendone la portata al di là dell’interesse concretamente fatto valere in giudizio dalla parte ricorrente.

Pertanto, trattandosi nella specie – come detto dianzi – di atto plurimo, l’efficacia della statuizione cautelare non potrà che rigidamente circoscriversi alla parte dell’atto stesso che in concreto lede l’interesse dei ricorrenti, i quali – del resto – non hanno certamente agito quali sostituti processuali di terzi, a’ sensi del combinato disposto dell’art. 39, comma 2, c.p.a. e dell’art. 81 c.p.c.

Semmai, va qui rimarcato che nei confronti dei soli ricorrenti sub R.G. 110 del 2020 e sub R.G. 111 del 2020 si è formato, per effetto dell’ordinanza n. 34 del 2020 resa da questo Tribunale nelle more della definizione dell’incidente di costituzionalità, una sorta di “*giudicato cautelare*” che permarrà in vigore *inter partes* sino a quando, nell’ipotesi di accoglimento da parte della Corte Costituzionale della questione di legittimità costituzionale, esso sarà di fatto sostituito dalla *res iudicata* scaturente *erga omnes* dalla caducazione dell’efficacia della l.p. n. 4 del 2020 oppure, in difetto di tale evenienza, il medesimo “*giudicato cautelare*” disciplinerà comunque i rapporti tra le parti fino alla sentenza che

definerà il giudizio susseguentemente alla sua riassunzione innanzi a questo stesso giudice.

Corre – altresì – l’obbligo di precisare che all’interno di tale “*giudicato cautelare*” assume una funzione del tutto determinante la prospettazione del *periculum in mora* che ciascuna delle parti ricorrenti ha nella specie individualmente dedotto con esclusivo riguardo alla propria sfera di interessi concretamente lesa dal provvedimento plurimo impugnato, e che il giudice *a quo* ha conformemente accolto.

Tale conclusione risulta, del resto, del tutto congruente con l’assunto di Cons. Stato, A.P., 20 dicembre 1999, n. 2, a cui si è correttamente e pertinentemente riferita la stessa Provincia nel proprio ricorso, secondo il quale il giudice amministrativo, qualora sia dedotto un vizio di incostituzionalità della norma che costituisce l’indefettibile presupposto del provvedimento impugnato nella ben nota declinazione dei parametri della “*rilevanza*” e della “*non manifesta infondatezza*” della questione sollevata, ben può emettere un provvedimento di sospensione dell’atto che non comporti la disapplicazione in generale della norma contestata, così conciliando la tutela immediata e reale, ancorché interinale, degli interessi dedotti nel c.d. giudizio *a quo*.

14. Venendo quindi alla definizione dei quesiti posti dalla ricorrente Provincia, il Collegio precisa quanto segue.

I) Il quesito esposto sub a) muove da un presupposto del tutto erroneo, ossia che questo Tribunale abbia inteso sospendere l’intera deliberazione della Giunta Provinciale n. 891 del 2020, con ciò sospendendo di fatto ogni ipotesi di deroga introdotta

mediante tale provvedimento rispetto alla disciplina di legge.

Tale effetto risulterebbe del tutto abnorme e per certo eclatantemente contrario all'interesse fatto valere in giudizio dalle parti ricorrenti, che in questo modo verrebbero inopinatamente private degli effetti del sopradescritto "*giudicato cautelare*" da esse conseguito.

II) Risulta parimenti infondato l'assunto contenuto nella lettera b) del ricorso in quanto esso – a sua volta - erroneamente muove dal presupposto che questo giudice abbia, in via del tutto abnorme, sospeso la legge in generale e non già la sua deliberazione applicativa adottata dalla Giunta provinciale.

Come affermato espressamente nel dispositivo dell'ordinanza cautelare n. 34 del 2020 la sospensione riguarda infatti esclusivamente la deliberazione impugnata (cfr. ivi: "*accoglie la domanda cautelare e, per l'effetto, sospende l'impugnata delibera della Giunta provinciale della Provincia autonoma di Trento n. 891 del 2020 sino all'esito del giudizio di merito*") e la tesi proposta dalla parte qui ricorrente risulta, dunque, espressamente contraria allo stesso dato letterale del *dictum* di questo giudice.

Pertanto, come dianzi illustrato al § 13 della presente ordinanza, l'esito dei "*chiarimenti*" qui richiesti dalla Provincia autonoma di Trento si identifica, nella sostanza, nella precisazione che 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.

15. Va – semmai – soggiunto in conclusione che la ricorrente Provincia comunque si pone un pertinente quesito, letteralmente costituito dall’evenienza che la disposta cautela possa essere estesa anche *“nei confronti della generalità degli esercizi commerciali stabiliti sul territorio provinciale ... (salva in tal caso l’eventuale valutazione discrezionale di adeguamento dell’Amministrazione provinciale in confronto della generalità degli esercizi commerciali stabiliti sul territorio provinciale)”* (cfr. pag.7 del ricorso in epigrafe).

La prospettazione secondo cui tale effetto ampliativo della cautela potrebbe essere disposto dalla Provincia autonoma di Trento mediante proprie ulteriori iniziative di adeguamento e nelle more della risoluzione dell’incidente di costituzionalità risulta corretta ma – come parimenti rilevato dalla stessa Provincia – ciò rientra nella sua piena ed esclusiva discrezionalità, trattandosi di una scelta di merito su cui questo giudice non può che astenersi dal relativo giudizio, oltre a tutto coincidente con un sindacato giudiziale su future azioni amministrative non ancora esercitate (cfr. art. 34, comma 2, c.p.a.).

16. Non vi è luogo ad alcuna statuizione sulle spese della presente fase del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Trentino – Alto Adige/Südtirol, definitivamente statuendo sul ricorso in epigrafe, dà alla Provincia Autonoma di Trento i chiarimenti richiesti nei termini specificati in motivazione, salva e riservata restando ogni

eventuale ulteriore azione di competenza della Provincia autonoma di Trento medesima, secondo quanto ulteriormente chiarito al § 15 della presente ordinanza.

Nulla per le spese.

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 24 settembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Fulvio Rocco, Presidente

Carlo Polidori, Consigliere

Cecilia Ambrosi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Cecilia Ambrosi

IL PRESIDENTE

Fulvio Rocco

IL SEGRETARIO