

Pubblicato il 25/07/2025

N. 06639/2025REG.PROV.COLL.
N. 07649/2023 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7649 del 2023, proposto da Euroimmobiliare s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonello Rossi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Loi & Spanu s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Longheu, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Dorgali, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Marcello Patrizio Mereu, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Sezione Seconda) n. 507/2023.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della società Loi & Spanu s.r.l. e del Comune di Dorgali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 maggio 2025 il consigliere Paolo Marotta e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale;

Viste le conclusioni delle parti.

1. La società Euroimmobiliare s.r.l. ha impugnato la sentenza indicata in epigrafe, con la quale il T.a.r. Sardegna, Sez. II, ha accolto il ricorso introduttivo del giudizio proposto dalla società Loi & Spanu s.r.l. e, per l'effetto, ha annullato il provvedimento unico n. 42 del 27 giugno 2022 (determinazione motivata di conclusione della seconda conferenza di servizi prot. n. 9993 del 27.06.2022), con cui il responsabile Suape del Comune di Dorgali aveva autorizzato la società Euroimmobiliare s.r.l. alla *“realizzazione di una media struttura di vendita all'interno del piano di lottizzazione “Osolai”, via La Marmora, Comune di Dorgali, come da elaborati di progetto allegati al presente atto per farne parte integrante e sostanziale”*.

Il giudice di primo grado ha dichiarato inammissibile il ricorso incidentale proposto dalla società Euroimmobiliare s.r.l. avverso i provvedimenti a suo tempo adottati dal Comune di Dorgali a favore della società Loi & Spanu s.r.l., relativi alla autorizzazione alla realizzazione di una media struttura di vendita in zona “D” nella medesima area oggetto del piano di lottizzazione “Osolai” (deliberazione n. 19 del 15 aprile 2004; concessione edilizia n. 32 del 27 aprile 2004; parere favorevole espresso dalla commissione edilizia del Comune di Dorgali nella seduta del 25 marzo 2003 e autorizzazione paesaggistica n. 1446/2003).

Il giudice di primo grado ha disposto la compensazione delle spese di giudizio.

2. L'oggetto del presente giudizio concerne il rilascio della autorizzazione di una media struttura di vendita in area qualificata come zona “D”, ricadente nell'ambito del piano di lottizzazione “Osolai”.

2.1. Con un primo ordine di censure la società Euroimmobiliare s.r.l. contesta la declaratoria di inammissibilità del ricorso incidentale, per la ritenuta insussistenza dei requisiti di cui all'art. 42 c.p.a.

(in sede di ricorso incidentale, la società Euroimmobiliare s.r.l. aveva sostenuto che l'annullamento della autorizzazione a suo tempo rilasciata alla società Loi & Spanu

s.r.l. avrebbe fatto venir meno la legittimazione ad agire e l'interesse a ricorrere in capo a quest'ultima).

Il giudice di primo grado ha disatteso la tesi della ricorrente incidentale, soffermandosi sui presupposti per la proposizione del ricorso incidentale che ha ritenuto insussistenti nel caso di specie, ed evidenziando ulteriormente che la società Loi & Spanu s.r.l. aveva agito anche in qualità di co- lottizzante (con la conseguenza che anche l'eventuale annullamento della autorizzazione a suo tempo rilasciata non avrebbe fatto venir meno la legittimazione ad agire e l'interesse al ricorso).

Sostiene la società Euroimmobiliare s.r.l. che l'interesse all'impugnazione della concessione a suo tempo rilasciata alla società Loi & Spanu s.r.l. (nell'anno 2004) non poteva sorgere in via autonoma, quando è stato rilasciato il titolo abilitativo; l'interesse alla impugnativa degli atti del 2004 sarebbe sorto solo a seguito della proposizione del ricorso principale da parte della società Loi & Spanu s.r.l.

Prima del rilascio nei suoi confronti dell'autorizzazione, la società Euroimmobiliare s.r.l. non avrebbe avuto alcun titolo per lamentare alcunché avverso l'iniziativa imprenditoriale della società Loi & Spanu s.r.l.

A suo giudizio, la regola secondo cui nel giudizio di impugnazione è il ricorrente principale a delimitare l'oggetto del giudizio non può escludere la possibilità che il controinteressato, al fine di realizzare una difesa completa e attiva della propria posizione coinvolta nella lite, possa ampliare il tema decisorio.

In sintesi, dopo essersi soffermata sull'istituto del ricorso incidentale, la società Euroimmobiliare sostiene che, per evitare un *vulnus* al diritto di difesa costituzionalmente garantito (art. 24 Cost.), il giudice di primo grado avrebbe dovuto riconoscere il diritto di Euroimmobiliare s.r.l. di difendersi in giudizio, impugnando in via incidentale i titoli autorizzativi rilasciati a suo tempo (nel 2004) in favore della ricorrente principale, integranti la legittimazione e l'interesse al ricorso.

2.2. Con un secondo ordine di censure, la società Euroimmobiliare s.r.l. contesta le conclusioni del giudice di primo grado, che, per completezza, ha evidenziato anche l'infondatezza delle censure dedotte dalla ricorrente incidentale, facendo rilevare che esse si esaurivano nella sostanziale riproposizione di censure analoghe a quelle formulate dalla ricorrente principale (in sintesi, la ricorrente incidentale ha

sostenuto che, se non poteva essere accolta l'istanza da essa presentata per la realizzazione di una media struttura di vendita, per le medesime ragioni non avrebbe dovuto essere autorizzata neppure l'attività svolta dalla società Loi & Spanu s.r.l.).

In particolare, la società Euroimmobiliare s.r.l. evidenzia che il quadro normativo non è mutato; stante il (preteso) divieto di insediamento di attività commerciali all'interno della zona D ricadente nel piano di lottizzazione "Osolai", sarebbe del tutto irrilevante che l'attività assentita in favore della società Loi & Spanu s.r.l. concerna in parte la vendita di beni non alimentari.

2.3. Con un altro ordine di censure, la società appellante passa a censurare la motivazione della sentenza impugnata, nella parte in cui il giudice di primo grado ha respinto le eccezioni di difetto di legittimazione ad agire e di difetto di interesse, sollevate dalla società Euroimmobiliare s.r.l. con riguardo alla posizione della ricorrente principale (Loi & Spanu s.r.l.).

Contesta le conclusioni del giudice di primo grado con riguardo alla *vicinitas*, evidenziando che i lotti di proprietà della società Loi & Spanu (lotti nn. 2 e 3), benché ricompresi nella lottizzazione "Osolai", non sarebbero attigui e neppure adiacenti a quelli della società Euroimmobiliare s.r.l.

In ogni caso, non corrisponderebbe al vero che l'attività commerciale della società Euroimmobiliare sia analoga a quella espletata dalla società Loi & Spanu s.r.l.

Evidenzia che nella media struttura di vendita proposta da Euroimmobiliare è prevista la commercializzazione di prodotti prevalentemente alimentari (Eurospin è una catena di supermercati che vende, sostanzialmente, alimenti e prodotti per la casa), mentre la società Loi & Spanu s.r.l. commercia solo in parte prodotti di tipo alimentare.

Inoltre, l'eventuale sovrapposizione che potrebbe ravvisarsi in termini di tipologia di merci oggetto di vendita sarebbe di fatto priva di effetti, tenendo conto che i prodotti commercializzati dalla società Euroimmobiliare s.r.l. appartengono ai marchi Eurospin e non a quelli presenti comunemente nelle catene di supermercati (non classificati come discount).

2.4. Il giudice di primo grado ha ritenuto il ricorso principale ammissibile con riguardo agli atti della Amministrazione comunale che ha adottato l'atto conclusivo

del procedimento (il provvedimento unico).

A giudizio dell'appellante, in accoglimento dell'eccezione di inammissibilità del ricorso principale (sollevata dalla società Euroimmobiliare in relazione alla mancata notificazione del gravame ad alcune Amministrazioni), l'intero ricorso (principale) avrebbe dovuto essere dichiarato inammissibile.

2.5. Nel merito, la società appellante contesta le conclusioni del giudice di primo grado che ha ritenuto l'intervento assentito (realizzazione di una media struttura di vendita) non compatibile con la destinazione urbanistica dell'area (D).

L'appellante fa rilevare che, a norma dell'art. 3 del c.d. decreto Floris (decreto assessorile del 20 dicembre 1983 n. 2266/U), le zone "D" sono testualmente definite quali *"parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali, artigianali, commerciali, di conservazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli e/o della pesca"*.

Nel caso di specie, dal momento che il piano di lottizzazione "Osolai" contempla per la zona D lo svolgimento di attività di tipo artigianale e produttivo, non potrebbero ritenersi escluse dal novero delle attività avviabili nella stessa zona le medie strutture di vendita destinate alla conservazione, trasformazione e commercializzazione di beni, anche di prima necessità (quali, appunto, alimentari e prodotti per la casa).

In altri termini sostiene che la destinazione artigianale/produttiva espressamente contemplata dal piano di lottizzazione (art. 3, lett. l) sarebbe compatibile con l'attività di commercializzazione di prodotti.

Richiama la normativa di origine comunitaria e, segnatamente, la cd. direttiva *Bolkestein*, evidenziando che detta direttiva ha espresso un *favor* per la libertà di insediamento delle attività economiche, suscettibili di essere limitate dalle norme e dagli strumenti urbanistici solo ed esclusivamente in caso di documentati motivi imperativi di interesse generale.

Evidenzia che il legislatore nazionale (segnatamente, con l'art. 31 d.l. n. 202/2011 e l'art. 1 d.l. n. 1/2012) ha disposto l'abrogazione automatica di ogni norma o disposizione (anche di fonte locale o regolamentare) in contrasto con il principio di libero insediamento delle strutture commerciali e che le previsioni urbanistiche che limitino l'insediamento o l'ampliamento di attività di commercio al dettaglio, per

ragioni diverse da quelle sopra accennate, sono incompatibili con i principi in materia di liberalizzazione del mercato dei servizi.

Né nel ricorso di primo grado, né nella sentenza gravata sarebbe dato rinvenire alcuna indicazione del concreto pregiudizio che deriverebbe all'ordinato assetto del territorio e all'ambiente urbano dalla realizzazione della media struttura di vendita da parte della appellante.

Le allegazioni della società Lou & Spanu s.r.l. in ordine alla (asserita) violazione delle distanze tra confini e dalle costruzioni, nonché alla carente *“dotazione di aree di sosta e di movimentazione merci”* e alla *“equiparazione degli scarichi originati dall'esercizio dell'attività prospettata a quella di reflui domestici”* sarebbero generiche e comunque attengono a modalità attuative dell'intervento e non alla astratta ammissibilità dello stesso.

2.6. La società Euroimmobiliare s.r.l. contesta la sentenza impugnata anche con riguardo al secondo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, pure ritenuto fondato dal giudice di primo grado.

Secondo il T.a.r. Sardegna, l'insediamento dell'attività commerciale da parte della società Euroimmobiliare s.r.l., in quanto destinata alla vendita di prodotti prevalentemente alimentari, confliggerebbe con il divieto in tal senso imposto dal paragrafo 5.3.1.1 della deliberazione di G.R. n. 55/108 del 29 dicembre 2020, che esclude la costruzione di medie strutture di vendita alimentari nelle zone D e G dei Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti.

L'appellante evidenzia che queste limitazioni contrastano con la prevalente disciplina eurounitaria, la quale ammette un'eccezione al libero insediamento delle attività commerciali solo nell'ipotesi in cui vengano in rilievo documentati motivi imperativi di interesse generale.

Difettando tale presupposto, non potrebbe essere imposta alcuna limitazione alla possibilità di autorizzazione delle strutture commerciali, a prescindere dalla tipologia delle merci commercializzate (alimentari e non).

3. Con atto notificato in data 10 novembre 2023 e depositato in pari data, la società Loi & Spanu s.r.l. ha proposto appello incidentale condizionato, per i seguenti motivi:

3.1. *Error in iudicando* – Violazione e falsa applicazione degli artt. 14 bis, 17 bis e 20, l. 241/1990 - Insufficienza di motivazione - Travisamento di atti – Difetto di motivazione.

L'appellante incidentale evidenzia di aver impugnato unitamente al provvedimento unico n. 42 del 27 giugno 2022 (conclusivo della conferenza di servizi indetta il 26 maggio 2022), il parere paesaggistico conclusivo favorevole espresso dall'ufficio del paesaggio del Comune di Dorgali - delegato dalla Regione Autonoma della Sardegna - di cui all'art. 146, comma 7, del d.lgs. 42/2004.

In particolare, nel ricorso introduttivo del giudizio aveva evidenziato che l'Ufficio del Paesaggio ha considerato compatibile con il vincolo di zona (D) la realizzazione di una media struttura di vendita, in quanto essa riqualificherebbe il contesto urbano, anche grazie all'immagine standardizzata della catena di supermercati.

Il parere in questione si fonderebbe su un errore di fatto, in quanto la Commissione comunale avrebbe considerato un contesto paesaggistico differente rispetto a quello in cui in concreto si colloca l'intervento edilizio (nello specifico, nell'“Edificato Urbano-Zone Espansione Recenti”, anziché la Zona D – Artigianale e produttiva).

Il T.a.r. Sardegna, accogliendo un'eccezione sollevata in proposito dalla società Euroimmobiliare s.r.l., ha dichiarato l'inammissibilità della censura con riguardo ai pareri delle Amministrazioni non ritualmente evocate in giudizio.

L'appellante incidentale contesta le conclusioni del giudice di primo grado, evidenziando che il silenzio assenso della Soprintendenza ha natura endoprocedimentale ed è disciplinato dall'art. 17 bis, l. 241/1990 che disciplina, appunto, orizzontalmente i rapporti tra Regione (o Comune delegato) e Soprintendenza.

La funzione autorizzatoria di cui all'art. 146 d.lgs. 42/2004 è esercitata dalla Regione (o dal Comune delegato) che istruisce la pratica sulla quale la Soprintendenza rende il suo parere vincolante nei termini di legge, salvo il formarsi del silenzio assenso ex art. 17 bis, succitato, in esito al quale la Regione/Comune adotta il provvedimento conclusivo (fase decisoria polistrutturata).

A suo giudizio, il silenzio assenso orizzontale non avrebbe natura provvedimentale, con la conseguenza che non vi sarebbe stata la necessità di evocare in giudizio altre Amministrazioni.

L'appellante incidentale sostiene inoltre che lo Sportello unico per le attività produttive avrebbe omesso di convocare in conferenza di servizi la Provincia di Nuoro (in violazione della deliberazione della G.R. 69/25 del 10 dicembre 2018 e del d.lgs. n.152/2006), avendo erroneamente qualificato ai fini autorizzativi come refluì domestici quelli che deriveranno dall'attività commerciale autorizzata.

Il giudice di primo grado avrebbe travisato la portata giuridica e fattuale della censura in questione e l'avrebbe dichiarata inammissibile, in quanto il ricorso non era stato notificato anche alla Provincia di Nuoro.

L'appellante incidentale chiede quindi che, in riforma della sentenza impugnata, vengano scrutinate in grado di appello le censure dichiarate inammissibili dal giudice di primo grado.

3.2. *Error in iudicando* – Mancanza di motivazione.

Il giudice di primo grado ha ritenuto fondato il ricorso principale con riferimento *“...alle censure alle determinazioni assunte dall'Amministrazione Comunale per ciò che concerne gli aspetti di regolarità urbanistica dell'intervento”*; in particolare, ha ritenuto che il quadro normativo delineato dalla l.r. 5/2006 e dalle d.G.R. 5/108 del 2000 e 4/1 del 2004 della Sardegna, nonché lo stesso piano regolatore del Comune di Dorgali e il piano di lottizzazione “Osolai”, con le rispettive NTA, fossero chiari *“..nel limitare gli insediamenti – in assenza dell'approvazione di una eventuale variante – a quelli di natura artigianale e produttiva”*.

Il giudice di primo grado ha accolto anche il secondo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, relativo alla dedotta violazione della disciplina recata al punto 5.3.1.1. della d.G.R. 55/108 del 2000 nonché dell'art 4. comma 1 del d.lgs. 114/1998 e dell'art. 2 della DGR 55/108.

Sono state quindi (implicitamente) assorbite le ulteriori censure dedotte in merito alla regolarità edilizia e urbanistica dell'intervento autorizzato.

L'appellante incidentale ripropone, sempre in via condizionata, le seguenti censure nei confronti del provvedimento unico n. 42 del 27 giugno 2002 emesso dal Comune di Dorgali:

3.2.1. Il progetto autorizzato nei confronti di Euroimmobiliare s.r.l. difetterebbe della necessaria dotazione di aree di sosta e di movimentazione dei veicoli merci, di

cui al paragrafo 5.3.3. della deliberazione del G.R. 88/108, atteso che l'area rappresentata in progetto.

Il T.a.r. avrebbe dovuto accertare che, a differenza di quanto prescritto dalla predetta d.G.R. al paragrafo 5.3.3., la media struttura di vendita autorizzata dal Comune non era dotata di una congrua e separata “...area di sosta e movimentazione dei veicoli adibiti al rifornimento delle merci...ad essa pertinenziale”, contigua all'esercizio commerciale e adibita ad uso esclusivo per la sosta e la movimentazione dei predetti veicoli.

3.2.2. Il provvedimento unico autorizzativo emesso dal Comune contrasterebbe anche con la previsione edificatoria contenuta nelle n.t.a. del PUC precedentemente adottato dal medesimo ente, e non approvato in via definitiva, per cui le Zone D – art. 20 - sarebbero “...le parti del territorio destinate a complessi produttivi a carattere artigianale, esistenti o di nuovo impianto. Per le aree artigianali esistenti il PUC prevede il completamento delle infrastrutture esistenti ed il recupero ambientale con particolare attenzione alle zone di margine prevedendo anche corridoi verdi per meglio separare gli impianti produttivi dagli edifici residenziali esistenti sui limiti delle zone artigianali?”, ed in quelle D2.1.1 – art 20.3 NTA del PUC - sarebbero esclusivamente realizzabili “Insediamenti produttivi e artigianali compatibili con la residenza esistenti realizzati a seguito di PUA”, violando quindi anche le misure di salvaguardia previste dall'art. 12 co. 3 del d.P.R. 380/2001.

3.2.3. Il provvedimento unico impugnato sarebbe illegittimo anche in quanto si fonda sul parere favorevole del 2 maggio 2022 reso dall'Area Urbanistica - Suape - Ambiente e Demanio del Comune di Dorgali, che non avrebbe potuto essere reso favorevolmente, in quanto il progetto di Euroimmobiliare s.r.l. prevedeva che “L'edificio...verrà costruito in aderenza all'immobile edificato sul lotto 14....e a valle in aderenza al confine del lotto n.15”, laddove invece l'art. 3, co. 1, lett d), delle norme di attuazione del piano di lottizzazione “Osolai” dispone che “la distanza dai confini dovrà essere uguale alla massima altezza del fabbricato e comunque non inferiore a 10,00 metri”. Anche le norme di attuazione del PRG vigente prevedono all'art. 12 - Zona D - una distanza minima dai confini di ml. 10,00.

Evidenzia inoltre che il medesimo progetto prevede anche una distanza della costruzione dal ciglio della strada S.S. 125 inferiore a 12,00 ml., in violazione della prescrizione posta dall'art. 3 co. 1 lett. g) delle norme di attuazione dello stesso

piano di lottizzazione “Osolai” e in relazione al lato prospiciente la viabilità interna di Piano, anche quella inferiore ai 6,00 ml. dal suo ciglio.

Limiti, peraltro, disattesi anche in relazione all’art. 20.3.1 delle NTA del PUC adottato e non ancora definitivamente approvato.

3.2.4. Il Comune di Dorgali, ai fini dell’emissione del provvedimento autorizzativo impugnato, avrebbe altresì erroneamente considerato applicabile al caso concreto la disciplina di cui al paragrafo 5.3.2.2 della predetta delibera di G.R. 55/108 inerente alla dotazione di parcheggi pertinenziali per la clientela (numero di parcheggi riservati e superficie di parcheggio).

La media struttura di vendita in progetto ha carattere alimentare, tale per cui, in ipotesi, i criteri di calcolo applicabili sarebbero stati, eventualmente, quelli previsti dal paragrafo 5.3.2.1., non invece quelli prospettati da Euroimmobiliare s.r.l.

4. Si è costituito in giudizio anche il Comune di Dorgali, chiedendo l’accoglimento dell’appello principale proposto dalla società Euroimmobiliare s.r.l. e, per l’effetto, la riforma della sentenza impugnata nella parte in cui ha accolto il ricorso principale proposto dalla società Loi & Spanu s.r.l.; ha chiesto inoltre il rigetto dell’appello incidentale condizionato proposto dalla società Loi & Spanu s.r.l.

5. Con memoria depositata in data 4 novembre 2024, la società Loi & Spanu s.r.l. ha eccepito la inammissibilità dell’atto di appello (principale), evidenziando che esso costituirebbe la mera riproposizione delle allegazioni difensive formulate nel primo grado di giudizio, senza una compiuta confutazione delle statuizioni contenute nella sentenza impugnata.

6. Con memorie di replica, depositate in data 14 novembre 2024, le parti costituite hanno sostanzialmente riproposto le rispettive tesi difensive.

7. Con ordinanza collegiale n. 9895/2024 è stata accolta l’istanza di rinvio dell’udienza pubblica presentata dalla società Euroimmobiliare s.r.l. e basata sulla considerazione che il Comune di Dorgali, con deliberazione di C.C. n. 28 del 21 ottobre 2024, aveva adottato una variante alle NTA del PRG, prevedendo all’art. 12 la destinazione delle zone D anche ad insediamenti di carattere commerciale (secondo la prospettazione difensiva della predetta società, laddove la deliberazione consiliare consolidasse la sua efficacia, verrebbe meno la presunta incompatibilità

urbanistica dell'intervento autorizzato in favore della società Euroimmobiliare s.r.l. con il provvedimento unico n. 42/2022).

8. In data 3 aprile 2025, la società Euroimmobiliare s.r.l., dopo aver evidenziato che il Comune di Dorgali, con deliberazione di C.C. 1° aprile 2025 n. 5, ha definitivamente approvato la variante alle NTA del PRG già adottata con la precedente deliberazione di C.C. n. 28/2024, ha chiesto un ulteriore differimento dell'udienza pubblica (a data successiva al periodo estivo), in relazione ai tempi necessari al rilascio del nuovo provvedimento autorizzatorio (la cui adozione farebbe venir meno l'interesse alla decisione del ricorso in appello).

9. Nella memoria depositata in data 14 aprile 2025, il Comune di Dorgali ha demandato al Collegio la valutazione della sussistenza dei presupposti per la declaratoria fin da ora della improcedibilità dell'atto di appello, per sopravvenuto difetto di interesse, o della opportunità di rinviare la trattazione della causa.

10. Nella memoria depositata in data 14 aprile 2025, la società Loi & Spanu s.r.l. ha sostenuto che l'approvazione della variante sia irrilevante ai fini del presente giudizio; ha depositato copia del ricorso proposto davanti al T.a.r. Sardegna e avente ad oggetto la deliberazione consiliare di adozione della variante al P.R.G.

11. Con memoria di replica, depositata in data 24 aprile 2025, la società Euroimmobiliare s.r.l. ha insistito per l'accoglimento dell'appello.

12. Con memoria di replica, depositata in data 24 aprile 2025, il Comune di Dorgali evidenzia che sussisterebbero i presupposti per dichiarare l'improcedibilità degli atti di appello (principale e incidentale), in relazione alla intervenuta variante urbanistica; non si è opposta ad un ulteriore rinvio dell'udienza pubblica

13. All'udienza pubblica del 15 maggio 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

14. In via preliminare, non può essere accolta l'istanza di ulteriore rinvio della udienza pubblica, formulata dalla società Euroimmobiliare s.r.l. nella memoria depositata in data 3 aprile 2025, in relazione ai tempi di rilascio di un nuovo titolo autorizzatorio, sulla base della variante alle n.t.a. del P.R.G., approvata con deliberazione di C.C. 1° aprile 2025 n. 5.

Tenendo conto che questa Sezione, con ordinanza collegiale n. 9895/2024, ha già disposto un rinvio della udienza di trattazione (precedentemente fissata), ritiene il Collegio che un ulteriore rinvio dell'udienza non sia compatibile con quanto

disposto dall'art. 73, comma 1-bis, c.p.a., a norma del quale: *“Non è possibile disporre, su istanza di parte, la cancellazione della causa dal ruolo. Il rinvio della trattazione della causa è disposto solo per casi eccezionali, che sono riportati nel verbale di udienza, ovvero, se il rinvio è disposto fuori udienza, nel decreto presidenziale che dispone il rinvio”*.

15. Sempre in via preliminare, in assenza di una espressa dichiarazione della società Euroimmobiliare s.r.l. in tal senso, non può essere dichiarata l'improcedibilità dell'appello principale, in quanto la variante urbanistica *medio tempore* intervenuta non ha fatto venir meno l'interesse della predetta società alla riforma della sentenza di primo grado, che ha annullato il precedente provvedimento autorizzatorio (del resto, nella memoria di replica, depositata in data 24 aprile 2025, la società Euroimmobiliare s.r.l. ha insistito per l'accoglimento del proposto gravame).

16. L'appello principale si rivela comunque infondato sia in rito che nel merito.

16.1. Con riguardo alla declaratoria di inammissibilità del ricorso incidentale proposto (nel giudizio di primo grado) dalla società Euroimmobiliare s.r.l., le deduzioni formulate in appello non meritano condivisione.

Secondo principi giurisprudenziali consolidati, nel processo amministrativo è possibile impugnare con ricorso incidentale sia il provvedimento già oggetto del ricorso principale, onde far valere distinti profili di illegittimità dello stesso, sia atti diversi e antecedenti, purché connessi con l'atto impugnato in via principale da un rapporto di sopraordinazione o di presupposizione, ove la loro caducazione sia idonea a precludere l'accoglimento del ricorso principale.

Nel caso di specie non si ravvisa tra gli atti impugnati nel giudizio di primo grado con il ricorso principale dalla società Loi & Spanu s.r.l. e quelli impugnati con il ricorso incidentale dalla società Euroimmobiliare s.r.l. un rapporto di connessione nei termini sopra indicati.

Con il ricorso incidentale la società Euroimmobiliare s.r.l. ha inteso invece contestare titoli autorizzatori rilasciati dal Comune di Dorgali nel 2003 e nel 2004, sostenendo che l'interesse alla loro impugnativa sarebbe sorto solo per effetto della domanda di annullamento proposta dalla società Loi & Spanu s.r.l.

La tesi della appellante principale non può essere condivisa, per le seguenti ragioni:

a) nel processo amministrativo, ai fini dell'individuazione del *dies a quo* di decorrenza del termine decadenziale per proporre il ricorso in annullamento dei provvedimenti

amministrativi deve conferirsi rilievo alla piena conoscenza dell'atto, per evitare che l'azione amministrativa sia soggetta a contestazione senza limiti temporali; la "piena conoscenza" è integrata dalla percezione, da parte dell'interessato, dell'esistenza di un provvedimento amministrativo e degli aspetti che ne rendono evidente la lesività per la sua sfera giuridica, in modo da rendere percepibile l'attualità dell'interesse ad agire contro di esso (cfr. *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. II, 1 luglio 2024 n. 5810);

b) le condizioni della domanda giurisdizionale di annullamento (la legittimazione ad agire e l'interesse a ricorrere) debbono essere verificate con riguardo alla posizione giuridica soggettiva del ricorrente e con riferimento al momento della tempestiva proposizione della domanda di annullamento degli atti impugnati.

Ne consegue che l'interesse della società Euroimmobiliare s.r.l. ad impugnare gli atti autorizzatori rilasciati dal Comune di Dorgali negli anni 2003 e 2004 in favore della società Loi & Spanu s.r.l. non può essere messo in relazione alla iniziativa giurisdizionale intrapresa da quest'ultima società nel 2022 avverso gli atti rilasciati in favore della odierna appellante, in quanto ciò comporterebbe un sovvertimento di principi cardine in materia di interesse ad agire e di certezza dei rapporti giuridici relativi a atti e provvedimenti divenuti inoppugnabili.

Oltre a ciò, il giudice di primo grado ha evidenziato che la legittimazione ad agire e l'interesse a ricorrere della società Loi & Spanu s.r.l. traggono il loro fondamento non solo dai titoli abilitativi rilasciati alla stessa società nel 2004, ma anche dalla qualità di co-lottizzante della società; ne consegue che l'eventuale annullamento dei titoli autorizzatori rilasciati alla predetta società negli anni 2003 e 2004 non farebbe venir meno l'interesse alla impugnativa degli atti contestati con il ricorso principale.

16.2. Sempre in rito, non possono essere condivise le censure formulate dalla società Euroimmobiliare s.r.l. avverso il capo di sentenza con il quale il giudice di primo grado ha respinto le eccezioni di difetto di legittimazione ad agire e di difetto di interesse, sollevate dalla società Euroimmobiliare s.r.l. con riguardo alla posizione della ricorrente principale (Loi & Spanu s.r.l.).

Il concetto di *vicinitas* commerciale è definito, in generale, come la posizione dei soggetti i quali "*agendo come imprenditori nel medesimo settore, attingono al medesimo bacino di utenza e risentono, pertanto, di un effettivo danno al loro volume d'affari, in caso di apertura di*

una nuova impresa commerciale illegittimamente autorizzata” (Consiglio di Stato, Sezione IV, 29 dicembre 2023 n. 11367; 28 giugno 2022 n. 5353; 3 settembre 2014 n. 4480). Ancorché il concetto di *vicinitas* commerciale, ai fini della impugnativa dei titoli autorizzatori di nuove attività commerciali, sia stato significativamente ridimensionato in sede giurisdizionale, nel caso di specie la sussistenza delle condizioni dell’azione (legittimazione ad agire; interesse a ricorrere) non può essere fondatamente contestata, tenendo conto del fatto che, da un lato, vengono in rilievo due medie strutture di vendita poste nelle immediate vicinanze (anche se non in posizione confinante), che commercializzano (almeno in parte) prodotti del medesimo settore (alimentare), dall’altro, non può attribuirsi rilievo dirimente al fatto che la società Euroimmobiliare s.r.l. gestisce una struttura di vendita appartenente alla categoria dei c.d. *discount*, atteso che la distinzione tra i *discount* e i supermercati di tipo tradizionale si è progressivamente ridotta negli ultimi anni (è dato di comune esperienza che anche i c.d. *discount* commercializzano prodotti dei più noti marchi commerciali).

16.3. Nel merito, le deduzioni della società Euroimmobiliare s.r.l. sono prive di fondamento; anche a voler ritenere che la destinazione urbanistica D dell’area in questione non sia in astratto incompatibile con l’esercizio di una media struttura di vendita di tipo alimentare, sicuramente fondato è il secondo motivo del ricorso principale, in quanto l’attività commerciale autorizzata nei confronti della società Euroimmobiliare s.r.l. si pone in contrasto con il divieto imposto dal paragrafo 5.3.1.1 della deliberazione di G.R. n. 55/108 del 29 dicembre 2020, che esclude la costruzione di medie strutture di vendita alimentari nelle zone D e G dei Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti (sul punto sia le difese della società Euroimmobiliare s.r.l. che quelle del Comune di Dorgali sono generiche).

16.4. Quanto al rapporto tra disciplina nazionale e quella eurounitaria in materia di liberalizzazione delle attività economiche, il Collegio ritiene che non vi sia motivo di discostarsi dai principi giurisprudenziali consolidati, recentemente ribaditi da questa Sezione, secondo cui la disciplina eurounitaria “(...) *non può essere intesa in senso assoluto come primazia del diritto di stabilimento delle imprese ad esercitare sempre e comunque l’attività economica, dovendo, anche tale libertà economica, confrontarsi con il potere, demandato alla pubblica amministrazione, di pianificazione urbanistica degli insediamenti, ivi compresi quelli*

produttivi e commerciali. La questione, pertanto, involge tipicamente un giudizio sulla proporzionalità delle limitazioni urbanistiche opposte dall'autorità comunale rispetto alle effettive esigenze di tutela dell'ambiente urbano o afferenti all'ordinato assetto del territorio (cfr. Corte giustizia UE, sez. IV, 26 novembre 2015, n. 345; sez. II, 24 marzo 2011, n. 400); esigenze che (...) devono essere sempre riconducibili a motivi imperativi di interesse generale e non fondate su ragioni meramente economiche e commerciali, che si pongano quale ostacolo o limitazione al libero esercizio dell'attività di impresa che non deve comunque svolgersi in contrasto con l'utilità sociale” (Cons. Stato, Sez. IV n. 4096/2024; Cons. Stato, Sez. VI, n. 2060/2012).

17. In conclusione, l'appello principale è infondato e va respinto.

18. L'infondatezza dell'appello principale determina l'improcedibilità dell'appello incidentale condizionato, proposto dalla società Loi & Spanu s.r.l.

19. Le spese del presente grado di giudizio, liquidate nel dispositivo in favore della società Loi & Spanu s.r.l., sono poste a carico della società Euroimmobiliare s.r.l., secondo l'ordinario criterio della soccombenza; sono compensate nei confronti del Comune di Dorgali.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando così dispone:

- respinge l'appello principale;
- dichiara improcedibile l'appello incidentale proposto in forma condizionata dalla società Loi & Spanu s.r.l.

Condanna la società Euroimmobiliare s.r.l. al pagamento in favore della società Loi & Spanu s.r.l. delle spese del presente grado di giudizio, liquidate in € 4.000,00 (quattromila/00), oltre accessori di legge; spese compensate nei confronti del Comune di Dorgali.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Paolo Marotta

IL PRESIDENTE
Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO