

Pubblicato il 30/04/2026

N. 03385/2026REG.PROV.COLL.
N. 09338/2025 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 Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9338 del 2025, proposto da Mario Tamberi, rappresentato e difeso da sé medesimo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Comune di Grosseto, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Susanna Cruciani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Etruria società cooperativa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (sezione seconda) n. 763, pubblicata il 28 aprile 2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Grosseto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 aprile 2026 il consigliere Marina Perrelli e dato che gli avvocati Mario Tamberi e Susanna Cruciani hanno depositato domanda di passaggio in decisione senza discussione;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'appellante ha impugnato la sentenza indicata in epigrafe con la quale è stato dichiarato inammissibile il ricorso proposto avverso l'autorizzazione commerciale n. 788 del 24 novembre 2020, rilasciata alla controinteressata Etruria Società Cooperativa per l'apertura di una media struttura di vendita al dettaglio (supermercato Carrefour) nel locale situato al piano terra di un fabbricato condominiale, sito in via Volturmo nn. 10,11, 13 e 14.

1.2. Con un unico motivo l'appellante deduce l'erroneità della declaratoria di inammissibilità del ricorso basata sulla mancanza di *“prova del proprio stabile collegamento con l'area commerciale interessata dal nuovo supermercato”* e sull'assenza di deduzioni in relazione al legame territoriale e all'*“effetto pregiudizievole per la propria sfera giuridica”* correlato all'adozione dell'atto gravato.

Secondo l'appellante dal ricorso introduttivo, a differenza di quanto affermato dal giudice di primo grado, emergerebbe sia il requisito della *vicinitas* atteso che la struttura di media vendita oggetto dell'autorizzazione è ubicata al piano terra del fabbricato condominiale dove si trovano le due unità immobiliari di sua proprietà, sia l'interesse ad agire, considerato l'impatto della nuova attività commerciale sul carico antropico del luogo dove vive e lavora come evidenziato chiaramente dalle censure di violazione della normativa nazionale, regionale e comunale in materia urbanistica, edilizia e commerciale, degli artt. 3, 143 e 158 del codice della strada, di sviamento ed eccesso di potere per carenza dei presupposti e travisamento dei fatti.

1.3. L'appellante ha, pertanto, concluso per la riforma della sentenza impugnata con rinvio della causa al giudice di primo grado, in applicazione dell'art. 105 c.p.a..

2. Il Comune di Grosseto si è costituito in giudizio ed ha concluso per il rigetto dell'appello in ragione della correttezza della declaratoria di inammissibilità per l'assenza dell'interesse ad agire e della legittimazione in capo all'appellante, nonché attesa la sua infondatezza nel merito, nonostante la mancata riproposizione delle censure *ex art.* 101 c.p.a., perché non vi sarebbe stato nessun cambio nella destinazione d'uso del locale, adibito a sede della Cassa di Risparmio di Lucca, Pisa e Livorno e a Banco BPM prima dell'insediamento della struttura di media vendita.

3. In vista dell'udienza di discussione le parti hanno depositato memorie e repliche ai sensi dell'art. 73 c.p.a.:

- l'appellante ha controdedotto alle eccezioni del Comune di Grosseto richiamando l'Adunanza plenaria n. 16 del 2024 secondo la quale l'appello avverso una pronuncia di inammissibilità si può comporre di un solo motivo volto ad ottenere l'annullamento della stessa con rinvio al giudice di primo grado, senza esame del merito da parte del Consiglio di Stato;
- il Comune appellato ha ribadito la carenza di interesse ad agire e di legittimazione in capo all'appellante e l'eccepita rinuncia alle censure di merito per mancata riproposizione *ex art.* 101, comma 2, c.p.a..

4. All'udienza del 23 aprile 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

5. L'appello è fondato e meritevole di accoglimento.

6. Con la sentenza impugnata il giudice di primo grado ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dall'odierno appellante avverso l'autorizzazione commerciale n. 788 del 24 novembre 2020 per l'apertura di una media struttura di vendita al dettaglio *“per difetto di legittimazione ad agire e interesse a ricorrere in capo al signor Mario Tamberi”*.

Dopo aver premesso che *“la legitimatio ad causam viene provata attraverso la vicinitas, ovvero lo stabile collegamento tra un determinato soggetto e il territorio o l'area sul quale sono destinati a prodursi gli effetti dell'atto contestato”* e che *“l'interesse a ricorrere va invece declinato in termini di lesione della sfera giuridica del ricorrente da parte del*

provvedimento impugnato, e impone di evidenziare in quali specifici termini l'atto dell'Amministrazione abbia pregiudicato il ricorrente medesimo", il giudice di primo ha concluso che "nel caso di specie, la parte ricorrente non ha evidenziato il primo né il secondo elemento, non avendo dato prova del proprio stabile collegamento con l'area commerciale interessata dal nuovo supermercato, né avendo dedotto sotto quale profilo il contenuto dell'atto impugnato, in relazione a tale legame territoriale, comporti un effetto pregiudizievole per la propria sfera giuridica".

7. Il Collegio non ritiene condivisibile le conclusioni cui è giunto il giudice di primo grado.

7.1. Nel ricorso di primo grado si legge testualmente che:

- *"il ricorrente, proprietario di due unità immobiliari site nello stesso condominio ed immediatamente sovrastanti alla struttura di vendita, nelle quali vive e lavora, è esposto alle limitazioni ed ai disagi descritti ed ha quindi interesse ad impugnare l'illegittima autorizzazione per ottenerne l'annullamento";*
- *"la mancanza di parcheggi ed aree di lavoro si ripercuote negativamente sul contesto del luogo, impattando notevolmente sul carico antropico, già particolarmente grave e difficile per l'elevatissimo traffico e la congestionata circolazione, perché la sosta dei mezzi dei dipendenti e dei clienti della struttura riduce ed addirittura esclude la possibilità di parcheggio usuale ed ordinario e conseguentemente limita il normale godimento delle proprietà ivi situate e rende notevolmente più gravose e disagiati le condizioni di vita e di lavoro nella zona".*

7.2. Secondo l'Adunanza Plenaria n. 22 del 2021, *"riaffermata la distinzione e l'autonomia tra legittimazione e interesse al ricorso quali condizioni dell'azione, è necessario in via di principio che ricorrano entrambi e non può affermarsi che il criterio della vicinitas, quale elemento di differenziazione, valga da solo ed in automatico a soddisfare anche l'interesse al ricorso", pertanto, "lo specifico pregiudizio derivante dall'intervento edilizio che si assume illegittimo, e che è necessario sussista, può comunque ricavarsi, in termini di prospettazione, dall'insieme delle allegazioni racchiuse nel ricorso, suscettibili di essere precisate e comprovate laddove il pregiudizio fosse posto in dubbio dalle controparti o dai rilievi del giudicante, essendo questione rilevabile d'ufficio nel rispetto dell'art. 73, comma 3, c.p.a. e quindi nel contraddittorio tra le parti".*

7.3. Alla luce dei detti principi nella fattispecie in esame la legittimazione ad agire è data dalla *vicinitas*, vale a dire dalla ubicazione delle due unità immobiliari di proprietà dell'appellante nel medesimo condominio della struttura di media vendita, rispetto alla quale ultima sono anche *“immediatamente sovrastanti”*, mentre l'interesse al ricorso è comprovato dal prospettato impatto dell'apertura del supermercato *“sul carico antropico, già particolarmente grave e difficile per l'elevatissimo traffico e la congestionata circolazione”*, dall'impossibilità ovvero dalla notevole riduzione delle possibilità di parcheggio a causa della *“sosta dei mezzi dei dipendenti e dei clienti della struttura”* e dalla correlata limitazione del *“normale godimento delle proprietà ivi situate”*, nonché dall'accresciuto disagio arrecato alle *“condizioni di vita e di lavoro nella zona”*.

Ne consegue che ciò che attribuisce non solo la legittimazione, ma anche l'interesse al ricorso nel caso di specie è la proprietà degli immobili ubicati nel medesimo condominio in cui si trova la struttura di media vendita e le prospettate conseguenze sulla fruibilità degli stessi e sulla qualità delle condizioni di lavoro e di vita.

8. Tanto premesso, secondo l'Adunanza Plenaria n. 16 del 2024 *“quando l'esclusione della legittimazione o dell'interesse a ricorrere è frutto di un palese errore, per effetto del quale è mancato l'esame della totalità dei motivi di ricorso, si determina per il ricorrente una situazione più grave rispetto all'erroneo diniego di giurisdizione o di competenza o all'errore in procedendo, posto che nelle prime due ipotesi non è negata la tutela giurisdizionale della posizione giuridica soggettiva e la parte può riassumere il giudizio davanti al giudice indicato come avente giurisdizione o competenza, così conservando i due gradi di merito, e nel caso di errore in procedendo la sentenza esamina i motivi di ricorso, mentre nel caso di erronea declaratoria del difetto di legittimazione o di interesse è più radicalmente negata la sussistenza di una posizione tutelabile (e dunque non vi è alcun esame del merito, né la possibilità di ottenerlo riassumendo il giudizio davanti ad altro giudice di primo grado)”*.

Per tutte le ragioni esposte la sentenza impugnata ha negato la sussistenza della legittimazione e dell'interesse al ricorso sulla base di una motivazione inadeguata che non ha tenuto conto *“dei fatti di causa e delle censure dedotte in relazione alla lesione prospettata”*.

8.1. Per tali ragioni la sentenza impugnata deve essere annullata con rinvio al primo giudice in conformità a quanto statuito dalla citata Adunanza Plenaria secondo la *quale “l’art. 105, comma 1, c.p.a., nella parte in cui prevede che il Consiglio di Stato rimette la causa al giudice di primo grado se dichiara la nullità della sentenza, si applica anche quando la sentenza appellata abbia dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado, errando palesemente nell’escludere la legittimazione o l’interesse del ricorrente”*.

9. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, dichiarata la nullità della sentenza di primo grado, dispone la rimessione della causa al primo giudice, ai sensi dell'art. 105 c.p.a..

Condanna il Comune appellato alla rifusione in favore dell'appellante delle spese di lite liquidate in complessivi euro 3.000,00, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Marina Perrelli

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO