

Pubblicato il 13/07/2021

**N. 01024/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00631/2020 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 Amministrativo Regionale per la
Toscana (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 631 del 2020, proposto da

tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Luisa Gracili, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, via dei Servi 38;

contro

Comune di Pisa, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Sandra Ciaramelli e Giacomo Mannocci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Marco Tacchi, Marisa Tacchi, Umberto Tacchi, rappresentati e difesi dagli avvocati Carmelo D'Antone e Antonia De Lorenzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad opponendum:

IGC Ferrante S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Pietro Gustinucci e Cecilia Bertolini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Francesco Gesess in 50123, lungarno Vespucci 20;

per l'annullamento

del permesso di costruire n. 17 del 02.03.20 rilasciato dal Comune di Pisa, nonché di ogni atto preliminare, presupposto, connesso e/o conseguente ivi compreso l'art.1.2.2.3 delle n.t.a. del Regolamento Urbanistico comunale vigente e/o qualsivoglia altra norma regolamentare dettante la disciplina dell'uso del territorio nella parte in cui consentono l'esecuzione dell'intervento edificatorio autorizzato con il permesso di costruire n. 17 del 02.03.2020.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Pisa e dei controinteressati Marco Tacchi, Marisa Tacchi e Umberto Tacchi, e l'intervento *ad opponendum* della IGC Ferrante S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Pierpaolo Grauso nell'udienza del giorno 11 maggio 2021, tenutasi da remoto in video conferenza ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137/2020, convertito con modificazioni in legge n. 176/2020, e s.m.i., e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti in epigrafe – premesso di essere tutti residenti e/o proprietari di unità immobiliari in

Pisa, alla via Pellizzi e nelle strade limitrofe – impugnano il permesso di costruire n. 17 del 2 marzo 2020, con il quale è stata assentita la demolizione del fabbricato a prevalente destinazione commerciale all'ingrosso che sorge al civico 7 della predetta via Pellizzi, e la successiva costruzione, nel medesimo sito, di un nuovo edificio residenziale di cinque piani, per un totale di venti appartamenti.

A supporto del gravame, i ricorrenti denunciano il nocumento che dalla realizzazione dell'intervento deriverebbe loro sotto il profilo della minore qualità urbanistica, panoramica, ambientale e paesaggistica dell'area, già gravata da un consistente carico insediativo destinato ad aumentare con la presenza del nuovo fabbricato.

In particolare, l'intervento comporterebbe un sicuro aumento del traffico veicolare e delle difficoltà di parcheggio, tenuto conto delle ridotte dimensioni della viabilità di quartiere e della scarsità degli stalli di sosta, nonché un impatto negativo sull'utilizzo della rete fognaria e idrica e sul servizio di raccolta dei rifiuti.

Il ricorso è affidato a sei motivi in diritto che, unitamente al permesso di costruire, investono la disciplina urbanistica comunale ove da intendersi nel senso di ammettere la realizzazione della contestata iniziativa edificatoria.

1.1. Resistono all'impugnazione il Comune di Pisa e i signori Marco, Marisa e Umberto Tacchi, già proprietari del fabbricato interessato dall'intervento e originari titolari del permesso impugnato.

1.2. È intervenuta *ad opponendum* la IGC Ferrante Costruzioni S.r.l., subentrata ai signori Tacchi nella proprietà dell'immobile e nella titolarità del permesso di costruire, come da voltura del 29 gennaio 2021.

1.3. Nella camera di consiglio del 23 febbraio 2021, i ricorrenti hanno rinunciato alla domanda cautelare formulata in seno all'atto introduttivo del

giudizio stante la disponibilità, manifestata dall'interveniente, a tenere fermi i lavori sino alla definizione della lite in primo grado.

1.4. Nel merito, la causa è stata discussa e trattenuta per la decisione nell'udienza dell'11 maggio 2021, tenutasi da remoto in video conferenza nel rispetto delle disposizioni di contrasto dell'epidemia da Covid-19 dettate, per la giustizia amministrativa, dall'art. 25 del d.l. n. 137/2020, convertito con modificazioni in legge n. 176/2020, e s.m.i..

2. È impugnato il permesso di costruire n. 17/2020, oggi volturato all'interveniente IGC Ferrante Costruzioni, mediante il quale il Comune di Pisa ha assentito la realizzazione di un intervento edilizio che prevede la demolizione dell'edificio ubicato in via Pellizzi 7, composto da un unico corpo di fabbrica disposto su due piani a destinazione mista (residenziale al primo piano e commerciale/artigianale al pianterreno), e la costruzione in suo luogo di un fabbricato residenziale di cinque piani frazionato in venti appartamenti e corredato di spazi a verde, garage e posti auto pertinenziali. In via pregiudiziale, il Comune di Pisa e i controinteressati signori Tacchi eccepiscono il difetto di interesse ad agire dei ricorrenti, molti dei quali non sarebbero neppure residenti in via Pellizzi, ma nelle vie limitrofe. Lo stabile collegamento con l'area oggetto dell'intervento (*vicinitas*), in ogni caso, non sarebbe di per sé sufficiente a comprovare l'esistenza di un pregiudizio attuale e concreto sofferto in dipendenza del provvedimento impugnato e, con essa, l'ammissibilità dell'impugnativa.

La società interveniente, dal canto suo, eccepisce che il ricorso sarebbe inammissibile per effetto della tardiva impugnazione della disciplina urbanistico-edilizia in virtù della quale l'intervento è stato assentito, e che avrebbe dovuto essere impugnata all'indomani della sua approvazione, senza attendere i correlati provvedimenti applicativi.

2.1. Per motivi di chiarezza espositiva, le eccezioni saranno esaminate congiuntamente all'esame, nel merito, dei primi due motivi di ricorso.

Con il primo motivo è dedotto il contrasto del permesso di costruire n. 17/2020 con le previsioni del piano strutturale del Comune di Pisa, che all'interno della U.T.O.E. n. 4, cui appartiene l'edificio oggi di proprietà dell'interveniente, ammetterebbe unicamente interventi di trasformazione finalizzati alla attenuazione del carico urbanistico, con obiettivi di riqualificazione ambientale.

Parimenti, il regolamento urbanistico inserirebbe l'area nell'ambito Q3b degli *“Assetti urbani non suscettibili di incremento del carico insediativo”*, disciplinata dall'art. 1.2.2.3 delle norme tecniche di attuazione. Tale norma, nel consentire fra gli interventi di recupero anche la *“sostituzione edilizia”* di cui al precedente art. 04.7, incontrerebbe comunque il limite costituito dal divieto di aggravio del carico urbanistico esistente, e questo proprio in considerazione del fatto che si tratta di una periferia satura.

Aggiungono i ricorrenti che il progetto assentito dal Comune implicherebbe una totale soluzione di continuità fra l'edificio da demolire e quello da costruire al suo posto, al punto che l'intervento non potrebbe dirsi di sostituzione, ma di nuova costruzione. Come tale, esso sarebbe sottoposto alla disciplina limitativa stabilita – in punto di indice di edificabilità e S.U.L. realizzabile – dal citato art. 1.2.2.3 delle n.t.a. di R.U.. Con il secondo motivo, logicamente subordinato, i ricorrenti sostengono che la richiamata disciplina di R.U., ove letta nel senso di ammettere il rilascio del titolo chiesto dai controinteressati, sarebbe viziata per contrarietà al piano strutturale. La possibilità di ricostruire mediante sostituzione edilizia la S.U.L. esistente, senza curarsi del possibile aggravio dei carichi urbanistici in un ambito già saturo, rivelerebbe l'incoerenza della norma apparentemente improntata al contenimento dei carichi.

2.1.1. Le censure sono fondate e, prima ancora, ammissibili, nei termini precisati in appresso.

L'edificio oggetto del permesso di costruire qui impugnato ricade nel perimetro della unità territoriale organica elementare (U.T.O.E.) che il piano

strutturale di Pisa sin dal 1998 identifica con il n. 4 (*“Periferia consolidata est – Pratale”*).

La scheda normativa corrispondente, allegata allo stesso piano, contiene una serie di previsioni che costituiscono parte integrante della disciplina del P.S. e che includono, per quanto qui interessa, l’indicazione di *“obiettivi qualitativi e funzionali generali”* costituiti da *“interventi di trasformazione finalizzati alla attenuazione del carico urbanistico gravante sull’ambito urbano”*.

L’obiettivo trova una spiegazione – a monte, per così dire – nella descrizione dei connotati dell’area cittadina, che la medesima scheda definisce *“decisamente satura”* e gravata da importanti flussi di traffico veicolare sia nell’orditura viaria principale, sia in quella secondaria, ugualmente congestionata.

A valle, ancora una volta coerentemente con le rilevate caratteristiche della U.T.O.E., la scheda stabilisce misure di salvaguardia consistenti nella sospensione, in attesa del regolamento urbanistico, delle norme urbanistiche che consentivano incrementi volumetrici e di superficie utile, fatta eccezione per le opere pubbliche.

Tanto premesso, nella legislazione urbanistica toscana il piano strutturale contiene le direttive strategiche del governo del territorio comunale e detta criteri, obiettivi e prescrizioni ai quali sono tenuti a conformarsi, per darvi attuazione, gli strumenti operativi, vale a dire il regolamento urbanistico nel sistema delle abrogate leggi regionali nn. 5/1995 e 1/2005, e il piano operativo nel sistema, a regime, della legge regionale n. 65/2014 attualmente vigente.

È lo strumento operativo, dunque, a contenere la disciplina delle trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio in coerenza con le prescrizioni di principio impartite dal piano strutturale, pur beneficiando di ampi margini di manovra (per tutte, cfr. T.A.R. Toscana, sez. I, 12 settembre 2016, n. 1335).

Nella specie, il regolamento urbanistico di Pisa classifica l'edificio di proprietà dell'interveniente tra gli "Assetti urbani recenti non suscettibili di incrementi del carico insediativo (Q3b)", di cui all'art. 1.2.2.3 delle norme tecniche di attuazione, che ammette fra l'altro gli interventi di sostituzione edilizia rinviando, per la relativa disciplina, al precedente art. 04.7.

Tale disciplina, ad avviso delle difese resistenti, legittimerebbe appieno l'intervento assentito con il permesso di costruire n. 17/2020. Essa non porrebbe alcun divieto di incrementare il carico urbanistico, salvo che per le fasce A e B individuate dal piano di rischio aeroportuale, cui il fabbricato in questione è estraneo; ma non per questo sarebbe in contrasto con la sopra ricordata previsione di piano strutturale che indica, fra gli obiettivi da perseguire, l'attenuazione dello stesso carico urbanistico: questo sarebbe, infatti, un obiettivo generale e generico da perseguire non mediante i singoli interventi, quanto attraverso la complessiva disciplina stabilita dal R.U. per la

U.T.O.E. n. 4; esso, inoltre, sarebbe riferito agli interventi di trasformazione e non a quelli sull'edificato esistente, come la sostituzione edilizia.

In concreto, poi, l'intervento contestato dai ricorrenti sarebbe solo apparentemente idoneo a determinare un incremento del carico urbanistico di zona, essendo l'aumento delle unità immobiliari destinato a essere compensato dall'abbandono della destinazione d'uso commerciale in essere, con contestuale diminuzione del carico rilevante.

I rilievi, nella loro assolutezza, non sono condivisibili.

Il richiamato art. 1.2.2.3 delle n.t.a. del regolamento urbanistico pisano è espressamente intitolato, come si è visto, agli "assetti urbani" non suscettibili di incremento del carico insediativo. La disposizione riecheggia la scheda di

P.S. nella parte in cui stabilisce – per gli interventi da prevedere e disciplinare ad opera del R.U. – l'obiettivo di attenuare il carico urbanistico gravante su quell'ambito urbano; ma, come si vede, declina l'obiettivo nel senso non dell'attenuazione del carico, quanto del suo "non incremento".

Né il P.S., né il R.U. contengono una definizione di “carico urbanistico”. Soccorre però, a livello normativo, l’art. 41 del regolamento regionale approvato con d.P.G.R. n. 39/R/2018, sostanzialmente riproduttiva di quella già contenuta nell’Allegato A del precedente regolamento regionale n. 64/R/2013, che vi identifica il fabbisogno di dotazioni territoriali di un determinato immobile o insediamento in relazione alla sua entità e destinazione d’uso. L’aumento o la riduzione di tale fabbisogno, conseguenti all’attuazione di interventi urbanistico-edilizi ovvero a mutamenti di destinazione d’uso, costituiscono variazione del carico urbanistico.

Stando alla medesima disciplina regionale, si determina sempre un incremento del carico urbanistico in presenza di interventi di nuova edificazione, di ristrutturazione urbanistica, oppure addizioni volumetriche agli edifici esistenti, come definiti dalle norme regionali, ove comportanti incremento del numero di abitanti convenzionalmente insediati o insediabili, ai sensi dell’articolo 2 del presente regolamento, oppure reperimento di dotazioni aggiuntive di parcheggi per la sosta stanziale o di relazione; interventi comunque denominati dai quali derivi incremento del numero di unità immobiliari, anche in assenza di contestuale mutamento della destinazione d’uso; interventi comunque denominati dai quali derivi un aumento della superficie utile degli organismi edilizi; mutamenti della destinazione d’uso di organismi edilizi esistenti, ove comportanti il reperimento di dotazioni aggiuntive di parcheggi per la sosta stanziale o di relazione; incremento della superficie di vendita di esercizi commerciali esistenti.

La chiarezza della definizione, da assumersi recepita in via automatica dagli strumenti urbanistici locali (art. 32 del regolamento d.P.G.R. 64/R/2013), fa piena luce sul significato da attribuire alla previsione di piano strutturale che impone, per l’U.T.O.E. n. 4, l’attenuazione del carico urbanistico. Al contrario di quanto sostenuto dalla difesa comunale, che parla di genericità dell’obiettivo di piano, è indiscutibile che il P.S. abbia

inteso orientare la successiva attività di governo del territorio verso una diminuzione del fabbisogno di dotazioni territoriali gravante sulla U.T.O.E.; ed è in questa chiave che va, pertanto, verificata la tenuta del regolamento urbanistico pisano, redatto nel vigore della riferita definizione di “carico urbanistico”.

L’art. 1.2.2.3 delle norme di attuazione del R.U., nel definire gli interventi ammissibili all’interno delle zone Q3b, pone in primo luogo un divieto di incremento delle unità immobiliari all’interno delle fasce A e B individuate dal piano di rischio aeroportuale.

Sugli edifici esistenti, la disposizione ammette la ristrutturazione edilizia nelle forme della chiusura di balconi, logge e terrazze, del recupero dei sottotetti ai fini abitativi e dell’ampliamento degli edifici residenziali, con esclusione della sopraelevazione. Tale disciplina, di per sé, può dirsi in astratto compatibile con l’obiettivo di non incrementare il carico insediativo, poiché le tipologie di interventi consentiti non rientrano fra quelle che fanno sempre e comunque presumere variazioni del carico.

Al di fuori delle fasce A e B del piano di rischio aeroportuale, la norma ammette altresì la nuova edificazione residenziale, sia pure con limitazioni quanto alla S.U.L. massima assentibile (150 mq). Per questo aspetto, avuto riguardo alla vista definizione di “carico urbanistico”, si registra una criticità che, peraltro, non occorre approfondire, atteso che la disciplina delle nuove costruzioni in ambito Q3b è estranea al *thema decidendum*.

A interessare è la disciplina della sostituzione edilizia, che l’art. 1.2.2.3 ammette senza altra indicazione, se non il rinvio alla previsione generale di cui all’art. 04.7, la quale a sua volta ammette la demolizione e ricostruzione della

S.U.L. esistente alla data di entrata in vigore del regolamento regionale n. 64/R/2013, ed anche il suo incremento fino al raggiungimento di quella massima prevista dall’ambito territoriale di appartenenza.

La norma del regolamento urbanistico ha quale riferimento sottinteso la più ampia definizione della “sostituzione edilizia”, categoria tipicizzata dal

legislatore toscano per includervi – in estrema sintesi – tutti gli interventi di demolizione e ricostruzione eccedenti l'ambito della ristrutturazione edilizia ed equiparati, quanto al regime abilitativo, alla nuova edificazione: si vedano l'art. 134 co. 1 lett. l) della legge regionale n. 65/2014, e, in precedenza, l'art. 78 co. 1 lett. h) l.r. n. 1/2005, in forza dei quali la sostituzione appartiene al novero delle trasformazioni urbanistico-edilizie soggette a permesso di costruire.

Nel contesto dell'art. 1.2.2.3 delle n.t.a. del R.U., non è possibile sostenere che a un intervento di sostituzione edilizia consegua di per sé un incremento del carico insediativo, basti pensare al caso della demolizione e ricostruzione senza incremento di S.U.L. o del numero delle unità immobiliari, e senza mutamento della destinazione d'uso.

Di contro, neppure può escludersi *a priori* che la sostituzione porti a un incremento del fabbisogno di dotazioni territoriali di un determinato immobile, trattandosi, in definitiva, di una verifica che richiede di essere effettuata caso per caso e che comporta il raffronto tra la situazione originaria e quella susseguente all'intervento.

Se così è, nella parte in cui ammette la sostituzione edilizia apparentemente senza limiti, dell'art. 1.2.2.3 va data un'interpretazione sistematica e coerente con la finalità – dichiarata dalla stessa norma – di evitare gli incrementi del carico insediativo. Diversamente, esso sarebbe da reputarsi illegittimo per contrasto con il piano strutturale e per intrinseca contraddittorietà, giacché, mentre pone limiti quantitativi stringenti alla nuova edificazione residenziale, nessun tipo di limite incontrerebbero invece le nuove destinazioni residenziali eventualmente originate da sostituzione, indipendentemente dall'incidenza finale dell'intervento sul carico urbanistico dell'area; il che – in disparte i dubbi circa la conformità al P.S. della previsione di nuove costruzioni residenziali – sarebbe irragionevole in quanto, per questo aspetto, nuova costruzione e sostituzione edilizia appaiono capaci di generare analoghi incrementi del carico insediativo (entrambe comportano la trasformazione di nuovo suolo

e la seconda non può essere ridotta a un intervento sull'esistente: in questo senso depone anche l'art. 04.5 del R.U. di Pisa, che tra gli interventi sull'esistente include quelli riconducibili alla categoria della ristrutturazione edilizia, mentre nuova costruzione e sostituzione sono disciplinate autonomamente).

Beninteso, il tenore letterale dell'art. 1.2.2.3 non permette di concludere che i limiti previsti per la nuova edificazione debbano venire *tout court* applicati agli interventi di sostituzione produttivi di nuova S.U.L. residenziale. Resta tuttavia fermo che, per escludere l'illegittimità della disposizione, essa va intesa nel senso di obbligare l'amministrazione procedente a verificare, al momento del rilascio dei titoli abilitativi, l'impatto degli interventi di sostituzione edilizia sul carico urbanistico dell'area interessata, svolgendo al riguardo apposita e specifica istruttoria.

Tale indagine è mancata nel caso in esame ed in questi limiti meritano di essere accolte le censure articolate dai ricorrenti con il primo motivo di impugnazione, con conseguente annullamento del permesso di costruire n. 17/2020 e obbligo del Comune resistente di rinnovare le proprie valutazioni sul progetto di intervento, colmando il rilevato difetto istruttorio e conformandosi alle indicazioni contenute nella presente sentenza.

2.1.2.A ritroso, può ora venirsi alle questioni pregiudiziali e, una volta stabilita la corretta interpretazione della disciplina urbanistica applicata dal Comune resistente, è agevole riconoscere in capo ai ricorrenti, oltre alla legittimazione rinveniente dalla *vicinitas*, l'interesse all'impugnativa sotto le spoglie del pregiudizio concreto e attuale prodotto nei loro confronti dal permesso di costruire n. 17/2020, rilasciato in assenza delle verifiche (pur implicitamente) prescritte dall'art. 1.2.2.3 delle n.t.a. di R.U. circa l'assenza di variazioni in aumento del carico urbanistico di una zona già satura.

Si ricorda che tutti i ricorrenti risiedono o sono proprietari di immobili nelle palazzine che circondano il lotto oggetto di intervento, alle quali si

accede dalla stessa via Pellizzi o dalle strade immediatamente vicine (le residenze dichiarate in ricorso non sono contestate in fatto dalle parti resistenti), dovendosi pertanto presumere che siano direttamente esposti alle temute conseguenze negative dell'intervento in punto di maggiore carico urbanistico e correlativa minore godibilità delle rispettive abitazioni e, più in generale, minore qualità della vita legata all'impatto del nuovo insediamento (con possibili ricadute sul valore stesso degli alloggi di proprietà).

Per ragioni simmetriche, va invece escluso l'onere dei ricorrenti di impugnare sin dal momento della sua approvazione la disciplina urbanistica che, nelle zone Q3b, consente la sostituzione edilizia.

Tale disciplina, nell'ottica dei titolari di un interesse oppositivo all'edificazione altrui, presenta infatti una carica lesiva potenziale, la quale si attualizza solo con il rilascio del titolo legittimante la realizzazione di un intervento idoneo a pregiudicare in via diretta e immediata la posizione sostanziale rivendicata e a far sorgere, sul piano processuale, l'interesse ad agire.

3. L'accoglimento del primo motivo di ricorso, per il suo carattere totalmente assorbente, esonera il collegio dall'affrontare le censure rimanenti.

3.1. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Terza), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso nei sensi di cui in parte motiva e, per l'effetto, annulla l'impugnato permesso di costruire n. 17/2020. Condanna il Comune di Pisa, i controinteressati e l'interveniente *ad opponendum* alla rifusione delle spese processuali, che liquida in euro 3.000,00, oltre agli accessori di legge, a carico di ciascuna parte resistente. Condanna altresì le parti resistenti a rimborsare pro quota (un terzo ciascuna) ai ricorrenti l'importo del contributo unificato. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 11 maggio 2021, tenutasi da remoto in video conferenza ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137/2020 convertito con modificazioni in legge n. 176/2020, e s.m.i., con l'intervento dei magistrati: Eleonora Di Santo, Presidente Gianluca Bellucci, Consigliere Pierpaolo Grauso, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Pierpaolo Grauso

IL PRESIDENTE
Eleonora Di Santo

IL SEGRETARIO