



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 1236 del 2021, proposto da Agostino Monorchio, Carlo Aliprandi, Carmela Gambardella, Catia Renzi, Chiara Ombretta Tommasi, Claudio Moreschini, Gaetano Rizzo, Giovanna Bernardini, Giovanna Zanello, Laura Mascia, Lia Ceccanti, Luca Canapicchi, Lucia Montagnoli, Marisa Moriconi, Olga Cugno, Ornella Aglioti, Osvaldo Pieroni, Paolo Del Guerra, Roberto Franceschi, 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 legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Sandra Ciaramelli e Nicola Pignatelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Impresa Generale di Costruzioni Ferrante S.r.l., 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 Francesco Gesess in 50123, lungarno Vespucci 20;

per l'annullamento,

- del permesso di costruire n. 19 del 18.06.2021 rilasciato in variante al permesso n. 17 del 02.03.2020 dal Comune di Pisa;
- della nota 02.09.2021 prot. N. 87878 a firma del Dirigente della Direzione 10 del Comune di Pisa;
- di ogni atto preliminare, presupposto, connesso e/o conseguente ivi compreso l'art.1.2.2.3 delle NTA 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.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Pisa e della controinteressata Impresa Generale di Costruzioni Ferrante S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 febbraio 2022 il dott. Pierpaolo Grauso;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La controversia riguarda la realizzazione di un intervento edilizio che prevede la demolizione dell'edificio ubicato in Pisa alla via Pellizzi n. 7, avente destinazione in parte commerciale e in parte residenziale, e la sua sostituzione con un nuovo fabbricato interamente residenziale.

Si tratta di una vicenda già conosciuta dal T.A.R., che, con la sentenza n. 1024 del 13 luglio 2021, ha annullato il permesso di costruire n. 17/2020 mediante il quale il Comune di Pisa aveva assentito l'intervento.

Gli odierni ricorrenti, tutti parti del giudizio definito dalla sentenza sopra ricordata

(fatta eccezione per la signora Giovanna Zanello), impugnano ora il permesso di costruire n. 19/2021, rilasciato dal Comune di Pisa alla Impresa Generale di Costruzioni Ferrante S.r.l. in variante al permesso n. 17/2020, e ne chiedono l'annullamento sulla scorta di tre motivi in diritto.

L'impugnativa investe altresì la nota del 2 settembre 2021, con cui il Comune ha respinto l'istanza volta a ottenere il ritiro in autotutela del permesso n. 19/2021.

1.1. Si sono costituiti in giudizio per resistere al gravame il Comune di Pisa e la controinteressata IGC Ferrante, titolare del permesso impugnato.

1.2. Nella camera di consiglio del 9 novembre 2021, il collegio ha negato la sospensiva chiesta dai ricorrenti, pur ravvisando alcuni profili di potenziale criticità delle verifiche eseguite dall'amministrazione precedente circa la sussistenza delle condizioni per dare corso ai lavori.

1.3. Nel merito, la causa è stata trattenuta per la decisione sulla base degli atti nella pubblica udienza del 22 febbraio 2022, preceduta dallo scambio fra le parti di documenti, memorie difensive e repliche ai sensi dell'art. 73 c.p.a..

2. Con l'impugnato permesso di costruire n. 19/2021, il Comune di Pisa ha assentito la realizzazione – di fatto la prosecuzione, atteso che i lavori avevano avuto inizio in forza dell'originario permesso n. 17/2020, poi annullato dal T.A.R. – dell'intervento di demolizione del vecchio fabbricato “ex Monopoli di Stato” che sorgeva alla via Pellizzi n. 7, e la sua sostituzione con un edificio condominiale a esclusiva destinazione residenziale.

L'amministrazione resistente, in via pregiudiziale, eccepisce l'inammissibilità dell'impugnazione per difetto di interesse, atteso che i pregiudizi allegati dai ricorrenti a supporto della loro pretesa sarebbero giuridicamente irrilevanti, ovvero prospettati in modo generico. I ricorrenti sarebbero altresì portatori di posizioni eterogenee, il che renderebbe inammissibile l'azione collettiva.

2.1. Quanto al profilo della pretesa eterogeneità delle posizioni soggettive azionate, l'eccezione è infondata.

I ricorrenti risiedono o sono proprietari di unità immobiliari negli edifici che

fronteggiano sui diversi lati il lotto oggetto di intervento, ed ai quali si accede dalla stessa via Pellizzi o dalle strade limitrofe. Essi deducono che la presenza del nuovo fabbricato in costruzione andrebbe a diminuire l'illuminazione naturale e la vista di cui le loro abitazioni godono, e soprattutto, in palese contrasto con la disciplina urbanistica di zona, condurrebbe a un incremento del carico insediativo gravante su quell'area cittadina, modificandone *in peius* la qualità insediativa a causa dell'assenza di adeguate dotazioni territoriali, e, deve presumersi, con possibili ricadute anche sul valore degli alloggi di proprietà.

Come si vede, i pregiudizi paventati – e in particolare quelli connessi al temuto peggioramento della qualità della vita – denotano una convergenza di interessi, non un conflitto, apparendo comuni a tutti i ricorrenti. Vero è semmai che, sul versante della dimostrazione in concreto dell'interesse (ulteriore rispetto alla *vicinitas*, che fonda invece la legittimazione: per tutte, cfr. Cons. Stato, A.P., 9 dicembre 2021, n. 22), il tema dell'ammissibilità del ricorso si interseca con quello della sua fondatezza, posto che – come si vedrà – il nucleo centrale delle censure dedotte nei confronti del provvedimento impugnato attiene alla sua contrarietà alle previsioni urbanistiche comunali, che non consentirebbero la realizzazione di interventi cui si accompagnino aumenti del carico insediativo.

3. Appurato che la verifica dell'interesse finisce almeno in parte per coincidere con il merito della lite, occorre passare alla trattazione dei motivi di ricorso, dando priorità a quelli che investono, appunto, la prospettata violazione del divieto di incremento del carico urbanistico.

Viene in considerazione il secondo motivo, con il quale i ricorrenti invocano le previsioni di piano strutturale e le corrispondenti norme di regolamento urbanistico che, nell'ambito cittadino in questione, ammetterebbero solo interventi di trasformazione finalizzati all'attenuazione del carico urbanistico, onerando l'amministrazione delle relative verifiche.

Al contrario, il permesso di costruire n. 19/2021 – al pari del permesso n. 17/2020

già annullato dal T.A.R. – comporterebbe un aumento del carico urbanistico conseguente all'incremento del numero delle unità immobiliari esistenti, che passerebbero da cinque, di cui due residenziali, due commerciali all'ingrosso e una commerciale al dettaglio, alle quattordici di progetto, tutte residenziali. Nonostante il numero di nuove abitazioni sia stato ridimensionato (il progetto originario ne prevedeva venti), non per questo sarebbe venuto meno il vizio del permesso originario.

Inoltre, nessuna riduzione sarebbe stata apportata alla superficie utile di progetto, di modo che resterebbe immutato il fabbisogno di nuovi standard correlato al previsto cambio di destinazione d'uso del fabbricato esistente. Del resto, come indicato dal T.A.R. nella sentenza n. 1024/2021, alla luce delle definizioni uniformi di cui al regolamento regionale toscano approvato con d.P.G.R. n. 39/R/2018, l'aumento del numero di unità immobiliari porterebbe sempre con sé un aggravio del carico urbanistico, anche in assenza di un cambio della destinazione.

Non potrebbero condividersi, di conseguenza, le affermazioni contenute nell'impugnata nota comunale del 2 settembre 2021, secondo cui l'intervento comporterà la riduzione del numero degli abitanti insediabili e, quindi, delle dotazioni di standard necessarie. La conclusione del Comune sarebbe viziata da un errore insanabile in ragione del fatto che il numero degli abitanti insediabili prima dell'intervento sarebbe determinato non in base al parametro della superficie lorda abitabile, indicato all'art. 3 del noto d.m. n. 1444/68, ma in base al volume complessivo preesistente; tanto più che il Comune non avrebbe tenuto conto della diversa destinazione di gran parte della volumetria originaria, ed avrebbe effettuato i calcoli degli abitanti insediabili prima dell'intervento come se quella volumetria fosse tutta a destinazione residenziale.

Avuto riguardo al parametro della superficie utile, e non a quello del volume, il numero di abitanti insediabili nel nuovo edificio secondo il criterio di 25 mq per abitante (art. 3 d.m. n. 1444/1968, cit.) sarebbe pari a 64, contro i 13,4 del fabbricato preesistente, a fronte di un aumento di superficie lorda abitabile da 335 a

circa 1.600 mq. E il risultato non cambierebbe anche a voler assumere il parametro di 32 mq per abitante previsto dal regolamento edilizio comunale quale requisito igienico-sanitario per gli alloggi monolocale (in tal modo si avrebbero comunque circa 50 abitanti insediabili contro i 10,4 precedenti).

Infine, i ricorrenti sostengono che l'intervento autorizzato con il permesso n. 19/2021 sarebbe anche più impattante di quello oggetto del permesso annullato, comportando un aumento di altezza, superficie coperta e volume.

La controinteressata IGC Ferrante S.r.l., premesso che la definizione di "carico urbanistico" recata dal regolamento regionale n. 39/R/2018 non troverebbe applicazione diretta nella fattispecie, sostiene che, stando alle indicazioni contenute nella stessa sentenza del T.A.R. n. 1024/2021, l'esistenza di eventuali incrementi di carico insediativo andrebbe sempre e comunque verificata caso per caso, e non potrebbe farsi discendere presuntivamente in ragione dell'aumentato numero di unità immobiliari.

Aggiunge che, anche alla stregua della disciplina regolamentare regionale, di incremento del carico urbanistico si potrebbe parlare solo in presenza di un aumento del fabbisogno di dotazioni territoriali intese come infrastrutture, servizi, attrezzature, spazi pubblici o di uso pubblico e ogni altra opera di urbanizzazione e per la sostenibilità (ambientale, paesaggistica, socio-economica e territoriale) prevista dalla legge o dallo strumento comunale di pianificazione urbanistica. Nel quadro descritto, il rilascio del permesso di costruire n. 19/2021 sarebbe perfettamente legittimo, avendo l'amministrazione precedente verificato, all'esito di puntuale e compiuta istruttoria, che l'intervento non richiederebbe nuove dotazioni territoriali.

D'altronde, per dimostrare l'infondatezza del ricorso, sarebbe sufficiente rilevare che il carico urbanistico degli immobili a destinazione commerciale è ampiamente superiore a quello degli immobili ad uso residenziale, come si ricaverebbe dall'art. 04.12 delle norme di attuazione del regolamento urbanistico pisano, ma anche delle

previsioni del regolamento regionale approvato con d.P.G.R. n. 23/R/2020, attuativo della legge regionale n. 62/2018, in materia di dotazione di parcheggi per le strutture di vendita.

Il Comune di Pisa contesta a sua volta che l'aumento del numero di unità immobiliari, conseguente all'intervento avverso dai ricorrenti, possa fondare una presunzione assoluta di incremento del carico urbanistico, e ricorda che l'originario permesso di costruire n. 17/2020 è stato annullato non per contrasto con la disciplina urbanistico-edilizia vigente, ma per difetto di istruttoria circa la concreta rilevanza dell'intervento sul carico insediativo dell'area interessata.

A tale riguardo, precisa di aver verificato in concreto le possibili ricadute dell'intervento, accertando che la presenza del nuovo edificio non comporterà aumento del numero degli abitanti insediabili, quale che sia il parametro utilizzato (volume o superficie), né un accresciuto fabbisogno di parcheggi. All'opposto, i ricorrenti non avrebbero fornito alcuna prova in ordine al minore impatto della destinazione commerciale del vecchio fabbricato.

3.1. Con l'ordinanza cautelare del 10 novembre 2021, il collegio ha sollecitato le parti a corroborare le rispettive affermazioni in punto di ricadute urbanistiche dell'intervento, anche con l'ausilio di relazioni tecniche.

I ricorrenti, avvalendosi anche di consulenze di parte, con la memoria *ex art. 73 c.p.a.* hanno quindi ribadito e precisato che il nuovo intervento determinerebbe:

- un significativo incremento del numero di abitanti insediabili, con conseguente incremento del fabbisogno di standard pubblici di cui all'art. 3 del DM 1444/1968 pari a 920 mq;
- un incremento del numero delle unità immobiliari con parziale e prevalente mutamento della destinazione d'uso di gran parte del fabbricato, con conseguente aumento dei fabbisogni di dotazioni territoriali;
- un significativo aumento del fabbisogno di parcheggi per la sostanza stanziale o di relazione;
- un aumento della superficie utile lorda rispetto all'edificio preesistente.

Inoltre, gli spazi a verde previsti a corredo del nuovo edificio non sarebbero idonei ad arrecare benefici pubblici e miglioramenti della qualità ambientale dell'intorno, come pure nessun beneficio collettivo deriverebbe dalla realizzazione della fognatura a servizio del fabbricato.

Ancora, relativamente alle ricadute sul traffico veicolare, non sarebbe possibile eseguire una comparazione attendibile tra la situazione anteriore all'intervento e quella successiva, dal momento che il vecchio fabbricato era da anni inutilizzato. Volendo comunque tentare un confronto, i ricorrenti stimano in 45 autovetture al giorno i transiti ante intervento ed in 66 quelli post intervento.

Secondo il Comune di Pisa, il nuovo edificio presenterebbe volume e superficie coperta inferiori a quello originario, con possibilità di realizzare all'interno del lotto spazi pertinenziali a verde e a parcheggio prima inesistenti. I flussi di traffico farebbero registrare una consistente diminuzione (dal valore di picco di 126 veicoli/ora riferibile alla passata presenza degli esercizi commerciali al valore di 12 veicoli/ora del nuovo edificio residenziale), mentre la realizzazione della fognatura consentirebbe l'allaccio non solo del nuovo fabbricato, ma di tutti gli edifici fronteggianti la via Pellizzi, attualmente dotati di fosse settiche, con notevole miglioramento del sistema di smaltimento e depurazione dei reflui.

La controinteressata fa rilevare che se anche l'intervento assentito con il permesso di costruire n. 19/2021 comportasse un aumento del carico urbanistico rispetto alla situazione preesistente, in ogni caso il carico complessivo della U.T.O.E. n. 4 resterebbe inferiore a quello dell'epoca di approvazione del piano strutturale e ampiamente all'interno degli obiettivi da questo stabiliti in tema di standard urbanistici.

Peraltro, ribadisce che l'intervento non comporterebbe alcun aggravio. Il progetto prevedrebbe un numero di posti auto pertinenziali all'interno del lotto eccedente la dotazione minima richiesta, e tale da assorbire occasionali picchi di domanda senza incidere sui posti auto esistenti lungo la viabilità pubblica; e la sua realizzazione

porterebbe a una complessiva riduzione dei volumi e delle superfici edificate, nonché alla creazione di aree a verde prima inesistenti, di una rete di smaltimento reflui a beneficio di tutta la via Pellizzi che ne è priva, di una nuova cabina elettrica, all'abbandono della fornitura di gas metano presente nei preesistenti fabbricati, allo smaltimento di circa 1.500 mq di lastre di amianto, all'alleggerimento dei flussi di traffico.

3.1.1. Sintetizzate così le opposte posizioni, è evidente che la controversia costituisce ideale prosecuzione – sotto il profilo dell'utilità sostanziale perseguita dai ricorrenti – di quella già decisa dal T.A.R. con la sentenza n. 1024/2021, più volte citata. Ne discende che inevitabilmente la presente decisione deve prendere le mosse dalle statuizioni contenute in quella sentenza, attraverso le quali questo giudice aveva inteso orientare il riesame del progetto da parte dell'amministrazione comunale.

L'intervento per cui è causa ricade all'interno della U.T.O.E. n. 4, che il piano strutturale approvato dal Comune di Pisa nel 1998 definisce come area cittadina decisamente satura e gravata da importanti flussi di traffico veicolare sia nell'orditura viaria principale, sia in quella secondaria. Fra gli obiettivi indicati dal P.S. vi è quello di favorire interventi di trasformazione finalizzati all'attenuazione del carico urbanistico gravante sull'ambito urbano.

Il fabbricato oggetto dei lavori, dal canto suo, è classificato dal regolamento urbanistico comunale tra gli "*Assetti urbani recenti non suscettibili di incrementi del carico insediativo (Q3b)*", sui quali sono ammessi fra l'altro gli interventi di sostituzione edilizia, categoria coniata dal legislatore regionale toscano per includervi tutti gli interventi di demolizione e ricostruzione eccedenti l'ambito della ristrutturazione edilizia ed equiparati, quanto al regime abilitativo, alla nuova edificazione (si veda oggi l'art. 134 co. 1 lett. l) della legge regionale n. 65/2014).

Come chiarito dalla sentenza n. 1024/2021, da intendersi qui integralmente richiamata, la disciplina regolamentare va peraltro interpretata nel senso che la sostituzione edilizia incorre pur sempre nel divieto di incremento del carico

insediativo, ricavabile dalla disciplina di piano ed espressamente recepito dall'art. 1.2.2.3 delle n.t.a. di R.U.. Quest'ultimo, in altri termini, va inteso *“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”*.

Dalla sentenza n. 1024/2021 va altresì mutuata la nozione di “carico urbanistico”, che nella specie 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”*. Con riferimento alla disciplina di cui all'art. 1.2.2.3 cit., non si può *“sostenere che a un intervento di sostituzione edilizia consegua di per sé un incremento del carico insediativo”*, come pure non 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”*.

L'effetto conformativo della sentenza di annullamento del permesso di costruire n. 17/2020 consiste, dunque, nel subordinare l'eventuale rilascio del titolo edilizio alla verifica in concreto delle ricadute dell'intervento sul carico urbanistico dell'area.

Il permesso in variante n. 19/2021, qui impugnato, risulta rilasciato prima della pubblicazione della sentenza e non contiene riferimenti espressi alle verifiche eseguite dal Comune, salvo rinviare alla proposta di adozione formulata dal responsabile del procedimento. Non così il provvedimento del 2 settembre 2021 di rigetto dell'istanza di autotutela presentata dai ricorrenti, parimenti impugnato, che invece prende in esame tutti i parametri rilevanti ai fini del fabbisogno di dotazioni territoriali, escludendo la configurabilità del denunciato incremento del carico

urbanistico ed esprimendo così una funzione non meramente confermativa del titolo edilizio.

Tanto premesso, ad avviso dei ricorrenti un primo indice dell'aggravio di carico urbanistico indotto dall'intervento in corso di realizzazione sul fabbricato di via Pellizzi n. 7 sarebbe costituito dal consistente aumento del numero di abitanti insediabili nel nuovo edificio, che passerebbe da 13,4 a 63,9, sulla base della S.U.L. residenziale misurata prima e dopo l'intervento, con conseguente aumento del fabbisogno di standard territoriali. Il calcolo è effettuato facendo applicazione dell'art. 3 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, in forza del quale ad ogni abitante insediato o da insediare corrispondano mediamente 25 mq di superficie lorda abitabile, che aumentano a 30 mq per le destinazioni non specificamente residenziali ma strettamente connesse con le residenze, come i negozi di prima necessità, e che per gli insediamenti residenziali stabilisce in 18 mq di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, la dotazione minima per ogni abitante.

La prospettazione, nondimeno, trascura completamente il dato della superficie commerciale del vecchio fabbricato, pari a 1.265,82 mq, dei quali circa 1.000 mq destinati ad attività commerciale all'ingrosso, e i rimanenti al dettaglio. A tale superficie originaria i ricorrenti non attribuiscono infatti alcuna incidenza sul carico urbanistico, in frontale contrasto con la disciplina di cui al citato d.m. n. 1444/1968, la quale conferma come anche le superfici commerciali esprimano una quota di fabbisogno di dotazioni territoriali.

La scelta dell'amministrazione procedente, che valorizza anche il carico urbanistico già espresso dalle pregresse destinazioni commerciali del vecchio edificio, risulta pertanto pienamente legittima, per non dire doverosa.

Dei calcoli effettuati dal Comune di Pisa dà conto il provvedimento del 2 settembre 2021, che assume come parametro ora il volume, ora la superficie utile lorda. Analizzando innanzitutto i calcoli basati sulla superficie, per omogeneità con quelli offerti dai ricorrenti, si vede che il Comune propone di computare tutte le superfici

commerciali parametrando a 30 mq il criterio del c.d. “abitante equivalente”, derivato dall’art. 3 d.m. n. 1444/1968, e utilizzando invece per le destinazioni abitative il parametro di 32 mq, adottato dal regolamento edilizio comunale quale standard igienico-sanitario minimo per gli alloggi “monostanza”. Secondo questa impostazione, il numero di abitanti insediabili prima dell’intervento sarebbe stato pari a 52,5, superiore a quello di 50 abitanti insediabili dopo l’intervento (la S.U.L. del nuovo edificio è di 1.598,96 mq).

Le conclusioni cui il Comune è pervenuto sono condivisibili e possono essere tenute ferme, con le precisazioni che seguono.

Per valorizzare l’incidenza urbanistica della superficie a destinazione commerciale al dettaglio del vecchio edificio, è certamente idoneo il parametro dettato dall’art. 3 del d.m. n. 1444/1968 per le destinazioni strettamente connesse con le residenze. Dividendo per 30 la S.U.L. commerciale del vecchio edificio, si ottiene pertanto un numero di “abitanti equivalenti” pari a $(265,82 : 30 =) 8,8$, cui corrispondono $(8,8 \times 18 \text{ mq} =) 158,40$ mq di dotazioni di standard, da aggiungersi ai $(13,4 \times 18 \text{ mq} =) 241,2$ mq di standard riferibili alla S.U.L. residenziale originaria, calcolati secondo il parametro invocato dai ricorrenti (un abitante per 25 mq di S.U.L.) e non secondo quello utilizzato dal Comune (un abitante per 32 mq di S.U.L.).

Resta da valutare l’incidenza dei 1.000 mq di originaria S.U.L. commerciale all’ingrosso, che a ben vedere non si prestano a essere equiparati alle destinazioni commerciali di prossimità prese in esame dall’art. 3 d.m. n. 1444/1968, a maggior ragione se si considera come fosse incongrua rispetto alla vocazione residenziale dell’area la presenza di un magazzino dei Monopoli di Stato, con il relativo afflusso settimanale anche di automezzi pesanti. Stante l’analogia delle destinazioni, un riferimento normativo utile – e comprovante l’incidenza urbanistica della S.U.L. commerciale – può allora rinvenirsi nella disciplina dettata per gli insediamenti di carattere commerciale dall’art. 5 del medesimo d.m. n. 1444/1968, in forza del quale a 100 mq di superficie lorda di pavimento debbono corrispondere almeno 80

mq di spazi pubblici; con il risultato che il fabbisogno di standard generato dalla superficie commerciale all'ingrosso presente nel vecchio edificio di via Pellizzi n. 7 può essere stimato in 800 mq.

Ne discende che, complessivamente, il fabbisogno del vecchio edificio era pari a $(800 + 158,4 + 241,2 =) 1.199,6$ mq di standard, contro i $(63,9 \text{ abitanti} \times 18 \text{ mq} =) 1.150,2$ mq calcolati dai ricorrenti per il nuovo edificio, al quale non è dunque imputabile alcun maggiore carico urbanistico in relazione al numero di abitanti insediati/insediabili.

Quel che più rileva, peraltro, è la totale inattendibilità del calcolo offerto dai ricorrenti, i quali, per confutare la valutazione tecnica effettuata dal Comune, pretendono di obliterare il carico urbanistico espresso dalle superfici commerciali. All'opposto, la plausibilità della valutazione del Comune trova conforto proprio nella controprova effettuata impiegando – limitatamente alle superfici aventi destinazione commerciale all'ingrosso – lo specifico e più aderente parametro dettato dall'art. 5 del d.m. n. 1444/1968 per gli insediamenti commerciali. Sia il calcolo effettuato dal Comune, sia quello effettuato dal collegio servendosi dell'art. 5, dimostrano che il nuovo edificio produce in punto di numero equivalente di abitanti/fabbisogno di standard un impatto leggermente inferiore a quello del vecchio insediamento.

A ulteriore riscontro, vi è il risultato che si ottiene facendo ricorso al criterio del volume, pure utilizzato dal Comune.

Come accennato, l'art. 3 del d.m. n. 1444/1968 stabilisce una corrispondenza tra abitanti insediati o da insediare e superficie lorda abitabile. Ad ogni abitante corrispondono mediamente 25 mq di S.U.L., pari a loro volta a circa 80 mc vuoto per pieno, eventualmente maggiorati di una quota non superiore a 5 mq, pari a circa 20 mc vuoto per pieno.

Su tali basi, l'amministrazione ha ricostruito la misura dei volumi del vecchio edificio, distinguendo fra volumi residenziali e commerciali, e ne ha ricavato il numero di abitanti insediati o insediabili, che, messo a raffronto con il numero di

abitanti insediabili corrispondente alla volumetria del nuovo fabbricato, esclude incrementi del carico urbanistico (si passerebbe dagli 80 abitanti equivalenti del vecchio edificio ai 55 del nuovo).

I ricorrenti contestano il criterio, che non sarebbe utilizzabile in quanto la determinazione dei volumi del vecchio fabbricato risentirebbe, in eccesso, della considerazione di altezze interne dei locali ben superiori a quelle dei piani abitativi del nuovo edificio.

Il rilievo è pertinente, ma non modifica gli esiti del confronto.

La scheda istruttoria dell'11 giugno 2021, redatta dal responsabile del procedimento sull'istanza di permesso di costruire in variante presentata dalla controinteressata, contiene fra l'altro i calcoli del volume del vecchio edificio, misurato in complessivi 7.675,67 mc, dei quali 1.005,72 mc di volumi residenziali ottenuti moltiplicando la S.U.L. residenziale per l'altezza di 3,00 m. Ipotizzando di applicare alle superfici commerciali lo stesso criterio, anziché quello basato sulle altezze reali dei locali adottato dal Comune, si ottiene una volumetria di $(266,68 + 497,94 + 269,63 + 244,08 =) 1.278,33 \text{ mq} \times 3 = 3.834,99$, che aggiunta alla precedente è pari 4.840,71 mc, corrispondente a 60,5 abitanti insediati/insediabili. Il valore, ancora una volta, è leggermente superiore a quello prodotto dal nuovo edificio, pari a $(4.431,13 \text{ mc} : 80 =) 55$.

3.1.2. Altro indice dal quale i ricorrenti fanno derivare un incremento del carico urbanistico, rispetto alla situazione pregressa, è quello del numero di unità immobiliari: cinque nel vecchio fabbricato, quattordici nel nuovo edificio condominiale.

Neppure il maggior numero di unità immobiliari è idoneo, però, a fondare di per sé una presunzione assoluta di maggior carico urbanistico, e questo vale a più forte ragione se si considera che esso si accompagna al mutamento di destinazione d'uso della originaria S.U.L. commerciale, dal quale si è visto non derivare alcun maggior carico complessivo (per una fattispecie analoga, cfr. T.A.R. Toscana, sez. III, 21

novembre 2019, n. 1587).

Di nuovo, occorre accertare in concreto se al maggior numero di unità immobiliari corrisponda un aumentato fabbisogno di dotazioni territoriali, come già chiarito in premessa.

Una prima verifica va condotta sull'adeguatezza degli spazi a parcheggio, rispetto ai quali il Comune ha accertato che il nuovo edificio non comporta necessità di dotazioni aggiuntive ed è autosufficiente. Il progetto prevede infatti la realizzazione di quaranta posti auto all'interno del resede di pertinenza del fabbricato, eccedenti la dotazione minima di ventotto posti per la sosta stanziale, mentre – come risulta dall'impugnato provvedimento del 2 settembre 2021 (ma si veda anche la scheda istruttoria dell'11 giugno 2021) – era semmai il vecchio complesso a non disporre della dotazione di parcheggi che sarebbe stata necessaria. Pare quindi evidente che l'intervento alleggerirà il carico sui parcheggi esistenti lungo la viabilità pubblica, e comunque non lo appesantirà anche a voler aderire alla tesi dei ricorrenti, secondo i quali il vecchio edificio non avrebbe espresso alcun fabbisogno di parcheggi pertinenziali ed avrebbe richiesto soli diciassette stalli per la sosta di relazione.

L'assenza di maggior carico sui posti auto pubblici si traduce altresì in assenza di maggior traffico provocato da veicoli in cerca di parcheggio lungo la via Pellizzi e le vie circostanti.

Più in generale, quanto ai flussi di traffico generati dal nuovo edificio, le parti concordano sulla difficoltà di individuare un criterio di valutazione della situazione pregressa, atteso che le attività commerciali presenti nel vecchio fabbricato sono cessate da molti anni.

I ricorrenti (si veda la relazione tecnica a firma dell'ing. Ciuti) offrono una ricostruzione dei volumi di traffico generati dalla preesistente attività di commercio all'ingrosso in termini di 37 autovetture al giorno, risultante degli accessi dell'utenza settimanale formata da 225 tabaccai per sei giorni alla settimana.

Analogo scenario è ricostruito dal Comune di Pisa (cfr. la *“Analisi dei flussi di traffico indotti”* del 29 dicembre 2021, allegata alla relazione del 4 gennaio 2022),

che tuttavia perviene al diverso dato di 71 veicoli al giorno. La differenza dipende dal fatto che i ricorrenti calcolano una visita settimanale per tabaccaio, mentre il Comune afferma che il 90% dei tabaccai avrebbe effettuato due visite settimanali, una per il ritiro della merce, l'altra per la consegna degli ordinativi, e il restante 10% due visite bisettimanali: tali modalità di accesso, che il Comune riferisce aver appreso dall'ex gestore del deposito dei Monopoli, trovano conferma nel "*Rapporto sulla distribuzione dei tabacchi lavorati in Italia*" realizzato dalla Federazione Italiana Tabaccai, citato dal consulente tecnico dei ricorrenti e che, nel descrivere il ciclo di raccolta e gestione degli ordini dei tabaccai, illustra proprio come in passato gli ordini venissero effettuati tramite un modulo cartaceo da consegnare al deposito di riferimento. Solo a partire dal 2014, e progressivamente, tale modalità di consegna è stata sostituita dalla trasmissione prima via fax, poi via internet.

Agli accessi verso il deposito dei Monopoli, il Comune aggiunge quelli verso le altre attività commerciali che pure erano presenti nel complesso, per ulteriori 107 veicoli giornalieri. La stima complessiva del traffico generato dagli esercizi commerciali è, nell'insieme, di 178 veicoli giornalieri.

Quanto al traffico generato dalle superfici a destinazione residenziale, la stima dei ricorrenti è di due spostamenti al giorno per due autovetture a famiglia. Dagli otto spostamenti della situazione ante intervento (due unità abitative, quattro autovetture), si giungerebbe pertanto a cinquantasei spostamenti post intervento (quattordici unità abitative, ventotto autovetture).

Il Comune, dal canto suo, stima in 2,72 spostamenti a persona il traffico indotto dalle abitazioni, e mentre i ricorrenti ipotizzano un'occupazione del nuovo edificio da parte di trentadue abitanti, sulla base del valore medio di 2,29 persone a famiglia (come da allegato rapporto IFEL), il Comune assume la presenza di un residente ogni 33 mq di superficie abitativa, e su tale base risale a 25,43 spostamenti ante intervento ed a 121,26 spostamenti post intervento.

Ora, che l'intervento in corso di realizzazione da parte della controinteressata

comporti un incremento della quota di traffico veicolare attribuibile all'utilizzo residenziale può considerarsi pacifico. Che questo comporti un complessivo innalzamento dei livelli di traffico nella zona è però smentito dai rilievi inerenti il traffico generato dalla pregressa destinazione commerciale, che con il nuovo edificio si azzerano: i dati raccolti al riguardo dal Comune (178 accessi giornalieri) trovano riscontro oggettivo, lo si è visto, anche in fonti indipendenti e appaiono più attendibili di quelli forniti dai ricorrenti, che sottostimano la componente del traffico commerciale verso il deposito dei Monopoli e trascurano del tutto il traffico verso le altre attività commerciali.

La conclusione – ragionando in termini di spostamenti giornalieri e utilizzando per il traffico residenziale i dati elaborati dal Comune, che evidenziano un carico maggiore rispetto a quelli ipotizzati dai ricorrenti – è che i livelli di traffico generati dal nuovo edificio sono pari a 121,26 spostamenti giornalieri, inferiori a quelli generati dal vecchio complesso residenziale/commerciale, che erano pari a $(178 + 25,43 =) 203,43$ spostamenti giornalieri. E anche riducendo prudenzialmente al 50% la quota di traffico generata dalle attività commerciali diverse dal deposito dei Monopoli, il risultato non cambierebbe, avendosi pur sempre 149,93 spostamenti giornalieri pregressi contro i 121,26 futuri.

A questo si aggiunga che le indagini del Comune non si sono limitate all'unico scenario sopra descritto, ma hanno anche messo a confronto i flussi di traffico generati dal nuovo edificio residenziale con quelli generati dalle nuove attività commerciali che dovessero subentrare a quelle a suo tempo cessate, nell'ipotesi di mantenimento della precedente destinazione mista del complesso.

L'indagine è particolarmente significativa perché non guarda a ciò che è stato, ma a ciò che accadrebbe se, non realizzandosi il nuovo edificio residenziale, venissero riattivate le destinazioni commerciali pregresse. E mostra la potenziale attitudine di tali destinazioni a costituire, per il futuro, un fattore di incremento del carico urbanistico più incisivo rispetto al nuovo insediamento: ipotizzando la conservazione dell'assetto edilizio originario e l'avvio di nuove attività

commerciali, il traffico indotto da queste ultime sarebbe infatti di gran lunga superiore a quello indotto dall'edificio condominiale in progetto (si veda ancora una volta la *“Analisi dei flussi di traffico indotti”* realizzata dal Comune di Pisa).

A risultati simili perviene lo studio condotto dai controinteressati (cfr. la relazione firmata dall'ing. Pratelli), che, facendo applicazione della procedura descritta dal *“Trip Generation Manual”* pubblicato dall'Institute of Transportation Engineers (ITE), mette a confronto l'impatto della nuova destinazione interamente residenziale con le destinazioni commerciali potenzialmente insediabili in alternativa. Anche in questo caso, tutti gli scenari presi in considerazione mostrano come il carico di traffico generato dalle destinazioni commerciali sarebbe comunque superiore a quello dell'edificio residenziale, ivi compresa l'ipotesi che combina fra loro le destinazioni commerciali meno impattanti (scenario III).

I ricorrenti criticano la metodologia applicata dalla IGC Ferrante, che sarebbe calibrata su di una realtà urbanistica – quella degli Stati Uniti d'America – macroscopicamente difforme da quella delle città europee e italiane. Sta di fatto che essi non forniscono alcuna attendibile stima alternativa né a quella della controinteressata, né a quella effettuata dal Comune con metodologie calibrate sulla realtà nazionale ed, anzi, regionale (l'analisi del Comune utilizza il *“metodo Regione Toscana”*, che prende le mosse dalla delibera del Consiglio regionale n. 233/1999).

3.1.3. Venendo, infine, ai rimanenti fattori di potenziale incremento del carico urbanistico, il nuovo edificio presenterà un volume ridotto in misura consistente rispetto al fabbricato originario, come pure una minore, sia pure di poco, superficie utile lorda (secondo i ricorrenti, calcolando correttamente le superfici si registrerebbe un incremento di circa 10 mq, ma il dato appare comunque irrilevante ai fini del carico urbanistico). Inferiore sarà anche la superficie coperta effettivamente occupata sul lotto.

La previsione di nuovi spazi a verde, ancorché privati, costituisce fattore di

alleggerimento del carico, trattandosi di spazi prima mancanti. Lo stesso vale per il nuovo tratto fognario con recapito agli impianti di depurazione, che sarà posto al servizio non soltanto dell'edificio in costruzione, ma di tutti i fabbricati fronteggianti la via Pellizzi, attualmente priva di un tale sistema di smaltimento dei reflui.

Nessun ulteriore carico urbanistico sarà generato dal nuovo edificio per l'allacciamento alle reti di servizi, come appurato dai gestori del servizio idrico ed elettrico (l'edificio non sarà allacciato alla rete del gas metano).

3.2. Le considerazioni esposte conducono a ritenere indimostrato l'aggravio di carico che i ricorrenti paventano, risultandone così esclusa la configurabilità stessa di un pregiudizio idoneo a integrare l'interesse a ricorrere. Fermo restando che, anche ad ammettere la sussistenza a carico dei ricorrenti, o di alcuni di essi, di una qualche compromissione di fatto derivante dalla costruzione del nuovo edificio a quattro piani in luogo del precedente a due piani (perdita di luminosità o di visuale), le relative censure sono infondate e vanno respinte.

Parimenti infondate, in disparte il tema dell'ammissibilità, sono le doglianze articolate con il primo ed il terzo motivo di ricorso.

3.2.1. Con il primo motivo, i ricorrenti affermano che il permesso di costruire n. 19/2021, essendo stato rilasciato in variante dell'originario permesso n. 17/2020, annullato dal T.A.R., dovrebbe seguire la sorte di quest'ultimo.

In contrario, sia sufficiente ricordare che per granitica giurisprudenza – richiamata anche dalle difese resistenti – il permesso di costruire conosce diverse tipologie di varianti: quelle “minori” o “leggere”, che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie; le varianti in senso proprio, consistenti in modificazioni qualitative o quantitative di consistenza contenuta rispetto al progetto approvato; le varianti “essenziali”, caratterizzate dall'incompatibilità del progetto in variante con quello originario. Mentre la variante in senso proprio ammette modifiche progettuali che non investono le caratteristiche identificative della costruzione, la variante essenziale investe gli elementi qualificanti dell'opera, incidendo

direttamente e in modo rilevante sulla sua conformazione, struttura ed ubicazione, e integrando come tale un nuovo permesso di costruire (per tutte, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 15 febbraio 2021, n. 1388; id., sez. IV, 28 dicembre 2020, n. 8415).

Come illustrato nel diniego di autotutela del 2 settembre 2021, il progetto assentito con il permesso di costruire n. 19/2021 differisce da quello di cui al permesso n. 17/2020 per tutti i parametri urbanistico-edilizi (volume, superficie coperta, S.U.L., altezza) ed anche per numero dei piani e delle unità immobiliari, dislocazione sul lotto, numero di corpi di fabbrica (due anziché uno). Si è dunque in presenza di una modifica del progetto che investe gli elementi funzionali e strutturali dell'edificio e, perciò, va senz'altro qualificata come variante essenziale, insensibile alle vicende del permesso n. 17/2020.

3.2.2. Con il terzo motivo, i ricorrenti lamentano che l'altezza di progetto del nuovo edificio condominiale non rispetterebbe il limite massimo di 15 m stabilito dall'art. 04.3 delle norme di attuazione del R.U.. In particolare, il limite non sarebbe rispettato dal corpo di fabbrica contenente il vano scale, che non potrebbe giovare dello scomputo degli extraspessori di solaio applicabili alle unità abitative per ragioni di efficienza energetica, atteso che si tratta di spazi continui e non climatizzati, mancando perciò le condizioni che dovrebbero giustificare lo scomputo.

La prospettazione non può essere condivisa.

L'art. 14 co. 7 del d.lgs. n. 102/2014, come sostituito dal d.lgs. n. 73/2020, stabilisce che nel caso di interventi di manutenzione straordinaria, restauro e ristrutturazione edilizia *“il maggior spessore delle murature esterne e degli elementi di chiusura superiori ed inferiori, necessario per ottenere una riduzione minima del 10 per cento dei limiti di trasmittanza previsti dal decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192... non è considerato nei computi per la determinazione dei volumi, delle altezze, delle superfici e dei rapporti di copertura. Entro i limiti del maggior spessore di cui sopra, è permesso derogare... a quanto previsto dalle*

normative nazionali, regionali o dai regolamenti edilizi comunali, in merito alle distanze minime tra edifici, alle distanze minime dai confini di proprietà, alle distanze minime di protezione del nastro stradale e ferroviario, nonché alle altezze massime degli edifici”.

La disposizione, sul piano letterale, non contiene alcun inciso dal quale possa evincersi che lo scomputo degli extraspessori è circoscritto ai solai e alle murature dei vani a destinazione abitativa stabile e dotati di impianti di riscaldamento/condizionamento. E il fatto che la sua *ratio* sia quella di favorire l'efficientamento energetico degli edifici non costituisce un valido argomento per sostenere che lo scomputo non debba riguardare anche gli ambienti non riscaldati o climatizzati, come i vani scala: da un lato, questi concorrono quantomeno indirettamente a determinare la complessiva prestazione energetica dei fabbricati, contribuendo a contenere le dispersioni termiche; dall'altro, la norma deve ragionevolmente intendersi nel senso che, in un edificio condominiale, la deroga all'altezza massima si estende anche alle porzioni di piano occupate dal vano contenente le scale a servizio degli appartamenti e le altre parti di uso comune, onde agevolare la progettazione degli interventi edilizi e scongiurare il rischio che le difficoltà progettuali o realizzative, o i maggiori costi, derivanti dall'applicazione di parametri urbanistico-edilizi differenziati per porzioni di fabbricato, vanifichino l'obiettivo del legislatore di favorire la riqualificazione degli edifici non solo a fini strettamente edilizi, ma anche appunto di efficientamento energetico.

3.3. In forza delle considerazioni che precedono, il ricorso non può trovare accoglimento.

3.3.1. Le spese di lite seguono la soccombenza dei ricorrenti e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Terza), definitivamente pronunciando, respinge il ricorso e condanna i ricorrenti alla

rifusione delle spese processuali, che liquida in euro 4.000,00, oltre agli accessori di legge, in favore di ciascuna parte resistente.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 22 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Eleonora Di Santo, Presidente

Pierpaolo Grauso, Consigliere, Estensore

Silvia De Felice, Referendario

L'ESTENSORE
Pierpaolo Grauso

IL PRESIDENTE
Eleonora Di Santo

IL SEGRETARIO