



CITTA' DI TORINO

DIVISIONE URBANISTICA ED EDILIZIA PRIVATA
SETTORE STRUMENTAZIONE URBANISTICA
VIA MEUCCI N° 4

VARIANTE N. 151 AL P.R.G.

DOCUMENTO PROGRAMMATICO

**“Aree per insediamenti produttivi ricomprese nelle aree
normative IN, M2, MP:
revisione delle attività ammesse
e delle relative modalità di attuazione”**

**DIRIGENTE DEL SETTORE
RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO**

Arch. Rosa GILARDI

RESPONSABILE TECNICO

Arch. Barbara BERSIA

COLLABORATORI GRAFICI

Arch. Graziella DI MICELI

COLLABORATORI TECNICI

Geom. Michele DIRUGGIERO
Arch. Graziella DI MICELI

Torino, Luglio 2008

Torino
Passion lives here



RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Con l'approvazione del nuovo P.R.G., alla metà del 1995, la Città di Torino ha definito le linee guida territoriali su cui orientare il proprio sviluppo negli anni a seguire.

Uno dei temi centrali del piano è certamente rappresentato dalla trasformazione delle aree dismesse a seguito delle profonde riorganizzazioni intervenute nei processi produttivi su scala mondiale, che hanno determinato l'abbandono di numerosi grandi siti industriali interni al tessuto urbano e di impianti ad essi collegati (scali, depositi, ecc.), con rilevantissimi riflessi di riconfigurazione del sistema urbano.

Dai 16 milioni di mq di aree ad uso industriale stimato alla metà degli anni ottanta, si passa a circa 10 milioni di mq di aree con impianti in funzione riconosciuti nel nuovo P.R.G., che individua, per contro, quasi 11 milioni di mq. di ambiti di trasformazione urbana (Zone Urbane di Trasformazione - ZUT ed Aree da Trasformare per Servizi - ATS) in larga parte rappresentate da aree industriali e di servizio dismesse.

La consapevolezza di operare in una fase di profonde trasformazioni del "sistema" che vanno oltre le dimensioni della Città, ha segnato anche la disciplina del piano che, in materia di "aree per la produzione", si è preoccupato più di favorire l'innovazione dell'offerta, in termini di tipologie insediative e funzioni, che di verificare la sufficienza degli spazi offerti per gli usi più tradizionali e diffusi sul territorio (artigianato e piccole imprese).

Da un lato infatti sono stati adottati parametri urbanistici per le aree a destinazione industriale (densità di fabbricazione, dotazione di servizi, ecc...) tali da consentire ogni adeguamento e/o ampliamento che si fosse reso necessario negli impianti in atto, ma anche radicali rinnovi con edifici pluripiano. Dall'altra l'attenzione è stata rivolta ad offrire occasioni per l'innovazione, la ricerca e i servizi qualificati alla produzione (vedasi il mix funzionale di Eurotorino), ritenendo sufficienti per gli usi tradizionali le residue aree industriali consolidate riconosciute dal piano e demandando all'area metropolitana la risposta alla domanda di nuovi spazi insediativi di carattere tradizionalmente manifatturiero.

La scelta di piano risultava congruente con una tendenza generale, rilevabile in tutte le aree urbane europee, di localizzare negli ambiti urbani più densi le attività produttive innovative compatibili con le funzioni residenziali, capaci, grazie al pluripiano ad elevata densità, di offrire spazi per lo sviluppo di attività economiche ad alta intensità di addetti per unità di superficie territoriale. Attività quindi in grado di compensare con una più elevata intensità di utilizzo la diminuzione quantitativa di superficie territoriale destinata alle attività produttive.

A distanza di pochi anni dalla approvazione del piano sono tuttavia emersi con chiarezza i limiti di questa impostazione che non ha adeguatamente valutato il problema dell'offerta di nuovi spazi produttivi interni alla città per attività artigianali e di piccole e medie imprese più tradizionali in fase di accelerata riorganizzazione.

Su questa componente dell'offerta si è operato con la variante strutturale n. 38 al P.R.G., modificando il mix funzionale di circa 40 Zone di Trasformazione prima a destinazione prevalentemente residenziale, riducendo questo tipo di destinazione a favore di utilizzi per attività economiche (circa 400.000 mq. di SLP in più) in prevalenza produttive.

Con la stessa Variante 38 si sono anche adeguati i parametri urbanistici delle ZUT vocate ad ospitare attività produttive orientate alla manifattura. In particolare si è ridotto l'indice di fabbricazione da 0,7 a 0,5 mq SLP/mq ST, portato l'incidenza dello standard per servizi pregressi dal 40 al 20% della ST. In tal modo si sono adottate modalità di intervento più adatte a tipologie tradizionali con densità più basse e maggiore occupazione di suolo evitando di alimentare aspettative di valorizzazione immobiliare che avrebbero reso queste aree, dal punto di vista della sostenibilità economica, praticamente inaccessibili alle attività produttive e artigianali tradizionali.

Al contempo nelle aree industriali consolidate si sono registrate situazioni di sottoutilizzo degli impianti, con nuove dismissioni, da un lato, ed estesi interventi di riuso dall'altro, con demolizione totale o parziale degli edifici preesistenti (in genere capannoni monopiano) e realizzazione di nuovi fabbricati con tipologie edilizie pluripiano, che hanno consentito, attraverso la saturazione degli indici, un utilizzo intensivo delle aree, a costi contenuti. Tali aree industriali consolidate (oltre 10 milioni di mq.) rappresentano la vera nuova offerta di opportunità insediative di carattere produttivo in Torino.

Alcune realizzazioni, attuate di recente in aree industriali IN, hanno però messo in luce i problemi e gli effetti negativi che si possono indurre sull'intorno urbano quando si applicano le regole previste dal piano approvato nel 1995 per queste aree.

Il piano infatti aveva assegnato alle aree a destinazione industriale (in particolare le aree IN, ma ciò vale anche in parte per le aree M2 ed MP) parametri urbanistico-edilizi (dotazione di servizi, rapporti di copertura, distanze dai confini, ecc....) funzionali alla realizzazione dei tradizionali capannoni a un piano, ammettendo però contestualmente densità edilizie tali da consentire la realizzazione di edifici pluripiano, adatti ad attività innovative più affini a quelle terziarie (produzione di beni "immateriali" come i servizi tecnici, informatici e di telecomunicazioni) piuttosto che ad attività manifatturiere tradizionali.

La tendenza verso insediamenti di servizio alla produzione ad alta densità ha determinato un sostanziale sottodimensionamento dei servizi in quanto rapportati agli insediamenti produttivi tradizionali (nella misura del 10% della superficie fondiaria di quelli esistenti e del 20% della superficie territoriale di quelli nuovi); per contro le attività alle quali si rivolgono queste tipologie edilizie sono piuttosto assimilabili a quelle terziarie, almeno in termini di numero di addetti per unità di superficie (alle quali attività terziarie corrisponde uno standard pari all'80% della SLP).

Sono inoltre emerse ulteriori problematiche legate sia alla possibilità, per le aree normative IN, di "monetizzare" la già bassa dotazione di aree per servizi prevista (trattandosi di interventi all'interno del tessuto consolidato), sia alla dotazione di parcheggi privati pertinenziali, regolata dalla c.d. legge "Tognoli" (1 mq. ogni 10 mc, ovvero un posto auto circa ogni 100 mq di SLP che corrispondono ad almeno 4 - 5 postazioni di lavoro), dotazione richiesta peraltro solo in caso di "nuove costruzioni". Negli edifici pluripiano con attività ad alta densità di addetti, la insufficiente dotazione di servizi e di parcheggi pubblici e privati si traduce immediatamente in un riverbero pesantemente negativo su tutto l'intorno.

Per tutti questi motivi l'Amministrazione ha ritenuto necessario apportare alcuni adeguamenti alla normativa che regola le modalità di intervento nelle aree IN, M2, MP e nelle ZUT con presenza di attività produttive, predisponendo un provvedimento di variante urbanistica di tipo normativo (variante parziale n. 115 al P.R.G., proposto dalla Giunta

Comunale al Consiglio in data 9 marzo 2006 con deliberazione n-mecc.2006 01876/009) con le seguenti finalità:

- ridurre l'indice fondiario applicato alle aree con destinazione produttiva, per migliorare la sostenibilità insediativa, portandola, per gli interventi nelle zone consolidate per attività produttive IN, ad un valore di 1,35 mq SLP/mq ST; per gli interventi nelle aree normative M2 e MP, ad un valore di 1,35 mq SLP/mq ST in zone con indice maggiore o uguale a 1,35, e ad un valore di 1 mq SLP/mq ST, in zone con indice minore di 1,35.
- differenziare la disciplina urbanistica in rapporto alle due distinte tipologie d'intervento a destinazione produttiva riconoscibili: la tipologia prevalentemente monopiano a carattere manifatturiero e la tipologia pluripiano ad alta densità per il produttivo evoluto e/o immateriale adottando per quest'ultima, una dotazione di servizi intermedia tra quella degli insediamenti produttivi tradizionali e quella degli insediamenti di tipo terziario in genere.

Tale differenziazione coinvolge le zone consolidate per attività produttive (aree normative IN), le aree normative M2, MP e quelle Zone Urbane di Trasformazione (Z.U.T.) che prevedono destinazioni di tipo "produttivo manifatturiero – tradizionale" e "produttivo avanzato e di servizio alla produzione".

Per le tipologie dense multipiano, la variante prevede la cessione di aree a standard pari al 40% della SLP in progetto ed una dotazione di parcheggi privati pertinenziali pari a 0,5 mq/mq della SLP in progetto, per contenere la domanda di posti auto che i nuovi insediati rivolgono all'intorno urbano. Per gli insediamenti produttivi tradizionali sono stati invece confermati i parametri attuali.

La variante n. 115 tratta, infine, un limitato adeguamento all'attuale regime normativo della SLP residenziale esistente nelle aree M2, al fine di consentirne l'incremento fino al massimo del 50% dell'esistente, nel caso in cui vi sia ancora margine alla saturazione dell'indice.

Il nuovo quadro normativo così delineato per il comparto produttivo, necessita però di essere completato con un ulteriore provvedimento teso ad aggiornare i mix funzionali alle nuove esigenze emergenti, al fine di aumentare la capacità di attrazione delle aree produttive e rendere competitivi i nuovi insediamenti.

In tal senso occorre adeguare ed estendere l'esperienza già delineata dal PRG in alcune zone di trasformazione individuate dal Piano per la localizzazione di insediamenti di elevato standard qualitativo, arricchiti da attività integrative e di supporto.

Si cita quale esempio l'area di Spina 3, la più estesa delle quattro aree sulla Spina, la cui riconversione è iniziata con la realizzazione del Parco Tecnologico e Ambientale "Environment Park", finalizzato a promuovere l'attrazione in attività ad alta tecnologia e basso impatto ambientale. E' proseguita con l'attuazione del Programma di Riqualificazione Urbana mediante la realizzazione di nuovi edifici residenziali, commerciali, per i servizi e il tempo libero e di insediamenti produttivi che stanno via via trasformando il tessuto industriale storico della zona in aree connotate da nuovi caratteri urbani di forte integrazione funzionale tra residenze, servizi e produzione innovativa.

Le nuove categorie di destinazione d'uso introdotte dal P.R.G. vigente al fine di rendere possibile questa maggiore integrazione di funzioni sono l'A.S.P.I. (Attività di Servizio alle Persone e alle Imprese) ed Eurotorino.

E' necessario oggi confrontarsi con il tema della trasformazione di fatto delle aree industriali consolidate, al fine di evitare la progressiva dismissione, favorire il mantenimento delle attività tradizionali, arricchire la dotazione dei servizi di supporto e promuovere la localizzazione di nuove attività tecnologicamente avanzate, inserite in aggregati polifunzionali di elevato valore qualitativo.

Infatti l'esigenza emersa in questi anni, già oggetto di discussione in sede di presentazione in II Commissione Urbanistica della variante n. 115 al P.R.G., riguarda il tendenziale superamento della rigida specializzazione funzionale, che in passato vedeva una netta divisione tra ambiti urbani a destinazione industriale e aree a destinazione terziaria e di servizio.

Ormai, infatti, si va verso insediamenti destinati ad "attività economiche" fortemente ibridate, con una diminuita presenza di attività manifatturiere tradizionali, a favore di attività sempre più immateriali a carattere terziario e di servizio. Le attività innovative, legate alla new economy, necessitano di spazi generalmente più limitati, fortemente integrati con le funzioni di servizio urbano, dotati di complesse reti tecnologiche e soprattutto altamente flessibili, dove le tradizionali definizioni di produzione, servizi, artigianato appaiono superate a favore di nuovi metodi integrati di lavoro.

Ciò è particolarmente importante nel caso di Torino che ha avuto nell'attività manifatturiera la base del suo sviluppo nel secolo scorso, ma che sta ora vivendo una fase di transizione verso nuove forme di impresa orientate ai servizi, innovando ed integrando anche le produzioni più tradizionali.

In questa prospettiva, assolutamente strategica per adeguarsi al nuovo sistema economico globale, gli aspetti infrastrutturali hanno notevole importanza ed è quindi necessario creare condizioni di maggiore flessibilità anche in termini di offerta di spazi fisici e di funzioni ammesse all'interno di quelle parti di città destinate ad ospitare le attività economiche che si rinnovano.

Occorre pertanto ripensare la disciplina urbanistica di queste aree, ferma restando la necessità di tenere distinte alcune categorie di attività quali gli insediamenti direzionali e quelli commerciali di dimensioni medio-grandi non compatibili nelle aree in oggetto, per la loro marcata specializzazione, per la maggiore congruenza con il tessuto urbano – residenziale e per i carichi urbanistici indotti.

La creazione di mix di destinazioni, non si estende agli insediamenti commerciali medio-grandi in quanto si ritiene necessario contrastare la logica dell'esternalizzazione che le analisi delle dinamiche commerciali, effettuate negli ultimi anni sul territorio torinese, hanno messo in luce. I rischi di desertificazione commerciale del tessuto urbano consolidato sono, infatti, connessi alla presenza di grandi strutture di vendita localizzate in ambiti extra e periurbani.

Il “direzionale” infine è opportuno che svolga il suo ruolo di rappresentanza sul territorio nel centro città e nella nuova centralità costituita dalla Spina Centrale, coerentemente con il disegno del Piano.

Si propone quindi consentire l'insediamento in aree a destinazione produttiva (aree normative IN, M2 ed MP), delle destinazioni A.S.P.I, ovvero di terziario comune, commercio, pubblici esercizi e servizi, assicurando però in tali casi una idonea dotazione di servizi (standard) rapportabile all'80% della SLP a destinazione A.S.P.I. in progetto.

La localizzazione di nuove strutture commerciali è in ogni caso subordinata alla verifica dell'impatto sulla viabilità esistente e al rispetto dei criteri commerciali approvati con D.C.C. n. 18 (n. mecc. 2006 10283/122) del 12 marzo 2007 e dalle relative norme urbanistico commerciali.

Si è rilevata, inoltre, l'esistenza sul territorio di isolati o complessi di edifici a funzione mista con presenza di attività produttive (Aree Normative M2), inseriti in contesti prevalentemente residenziali; si tratta, infatti, di attività insediate sulla base delle previsioni del P.R.G. del 1959 in ambiti densamente edificati, oggi non più idonei a causa del mutato contesto circostante, con i conseguenti problemi sotto il profilo dell'accessibilità, della movimentazione merci, dell'impatto acustico-ambientale, etc..

Qualora le attività produttive si siano già trasferite o vi sia l'ipotesi della loro rilocalizzazione e conseguentemente a ciò l'isolato assuma carattere prevalentemente residenziale, si ritiene opportuno, nelle aree "M2", ammettere la possibile trasformazione verso usi residenziali e/o misti, tramite l'approvazione di Strumento Urbanistico Esecutivo. Tale possibilità deve rimanere limitata ai casi in cui sia garantita la rilocalizzazione dell'attività produttiva anche in termini occupazionali, sia verificata la compatibilità ambientale (sotto il profilo acustico, delle bonifiche, etc.) e sia, infine, valutato l'impatto rispetto alle eventuali altre attività esistenti nell'ambito territoriale interessato dalla modifica.

Le aree normative di tipo IN, che rappresentano l'assoluta prevalenza di aree per la "produzione" nel P.R.G. di Torino (quasi il 90%), per la particolare distribuzione e composizione richiedono inoltre l'introduzione di alcuni ulteriori e specifici adeguamenti normativi.

Infatti, in pochi ambiti si concentra una parte rilevante della superficie fondiaria disponibile: su 110 aree IN, con una superficie complessiva di 9.330.414 mq, in soli 5 comprensori (Mirafiori, Iveco, Michelin, Alenia ed Avio) si concentrano 8 aree normative che totalizzano insieme 5.821.000 mq pari al 62,4% del totale.

Si tratta quindi di aree di grande estensione con localizzazioni di una certa valenza strategica, in particolare Mirafiori a sud e Iveco-Michelin a nord, in quanto molto accessibili dal territorio extra urbano tramite il sistema tangenziale-autostradale, con connessioni sia col passante ferroviario (comprensorio Michelin-Iveco con la Stazione Stura a nord) sia con linee di metropolitane (Alenia ed Avio con la linea 1, ma anche Mirafiori con la futura linea 2 in via di definizione lungo C.so Orbassano).

Fatta eccezione per l'area dell'ex Avio, ormai dimessa, per la quale sono già allo studio ipotesi di riuso anche con la modifica della destinazione d'uso di P.R.G., e per la porzione di Fiat Mirafiori oggetto di Accordo di Programma in corso di definizione, per tutte le altre aree IN, caratterizzate dalla presenza di impianti produttivi maturi, è

necessario prevedere la possibilità di riconversioni anche profonde con frazionamenti e conversioni d'uso verso attività più articolate della sola produzione, riconducibili al mix "Eurotorino", già individuato dal P.R.G. come il più adatto per lo sviluppo di attività innovative, associato ad una quota di mix A.S.P.I. (Attività di Servizio alle Persone ed alle Imprese) come attività complementari di supporto.

L'inserimento di quote di "Eurotorino" (centri di ricerca, attività produttive, attività ricettive, attività terziarie, attività espositive-congressuali e università) comporta una trasformazione d'uso molto più profonda delle aree interessate, da realizzare mediante interventi che si configurano di "ristrutturazione urbanistica" e richiedono quindi l'uso di strumenti esecutivi, delineando trasformazioni urbane simili a quelle che il P.R.G. vigente ha previsto nelle Z.U.T., e creando quindi occasione per estesi interventi di riordino e riqualificazione.

Per questo motivo, si ritiene che in tali casi debbano essere previsti parametri di intervento rapportabili a quelli delle Z.U.T., con un indice di edificazione esteso a tutta l'area oggetto della trasformazione pari ad 0,8 mq SLP/mq ST e la cessione di aree per servizi indotti rapportabile a quella prevista per le attività terziarie.

La scelta di un indice leggermente superiore a quello ordinario delle Z.U.T. è giustificata dall'esigenza di non ridurre troppo l'edificabilità a fronte di interventi con costi di trasformazione e bonifica non indifferenti per funzioni urbane per le quali la domanda non è particolarmente elevata.

La forte caratterizzazione industriale degli ambiti urbani interessati impone inoltre una particolare attenzione sia sotto il profilo del disegno urbano sia della compatibilità ambientale. E' quindi necessario che la trasformazione sia condotta attraverso apposito piano esecutivo e sia verificata anche con una analisi di compatibilità ambientale e di clima acustico al fine di consentire le necessarie valutazioni circa le reciproche relazioni fra funzioni indotte dalla trasformazione proposta. Gli elementi che necessiteranno approfondimento all'interno dell'analisi di compatibilità ambientale, oltre al già citato clima acustico, sono l'eventuale presenza di inquinanti nel suolo, l'elettrosmog e la vicinanza con Aziende a Rischio di Incidente Rilevante; l'orientamento verso queste tematiche non preclude lo sviluppo degli ulteriori impatti specifici che caratterizzano le singole trasformazioni.

Da sottolineare che l'innovazione, illustrata dal presente documento, è in buona parte anticipata da un primo intervento di riconversione di una parte dello stabilimento di Mirafiori (l'ambito interessato di circa 142.000 mq è situato ai margini nord-ovest del complesso di Mirafiori, all'incrocio tra C.so Settembrini - lato nord e C.so Orbassano), per usi universitari, di ricerca e produzione avanzata, avviato con Accordo di Programma, per consentire la realizzazione (con risorse DOCUP) del "Centro del Design" del Politecnico di Torino, occasione per riqualificare sia l'area che il suo rapporto con la Città.

E' di tutta evidenza la delicatezza rivestita dalle modifiche delineate, sia per la strategicità dell'obiettivo perseguito, sia per l'innovativa impostazione urbanistica che necessita di un aperto confronto con i vari soggetti coinvolti e di una accurata analisi sotto il profilo della compatibilità ambientale degli interventi. Occorre anche sottolineare che seppure tali modifiche presentino dei potenziali impatti negativi per le nuove attività insediate, le norme intervengono indirettamente a salvaguardare le poche aree inedificate residue del Comune di Torino ponendo l'attenzione sulla rifunzionalizzazione di ampi comparti industriali dismessi. In termini sociali l'impianto normativo contribuisce ad una riqualificazione delle aree con impatti positivi verso il contesto urbano.

Sotto quest'ultimo aspetto si è ritenuto quindi necessario affiancare fin dalle fasi preliminari, agli uffici dell'urbanistica incaricati della stesura del provvedimento di Variante, il supporto del Dipartimento di Ingegneria del Territorio, dell'Ambiente e delle Geotecnologie del Politecnico di Torino, mediante specifico incarico di consulenza.

Tale analisi è finalizzata anche ad approfondire le azioni necessarie per migliorare l'inserimento delle nuove attività previste mediante prescrizioni di mitigazione ambientale (per esempio previsione di zone filtro alberate, inserimento di pavimentazioni permeabili, etc ...).

La presente variante, per i contenuti normativi proposti, rientra tra le varianti di tipo strutturale al P.R.G, senza tuttavia interessarne l'intero impianto strutturale né l'intero territorio comunale, non riveste pertanto carattere di variante generale. Non riguarda inoltre l'adeguamento al P.A.I. (già oggetto della variante n. 100), e risulta pertanto da approvarsi secondo le procedure sperimentali introdotte dalla Legge Regionale n. 1/2007 del 26 gennaio 2007.

Il presente Documento Programmatico è stato conseguentemente predisposto ai sensi dell'art. 2 della L.R. n. 1/2007 e rappresenta pertanto il primo necessario passo per l'avvio del procedimento di variante con le finalità precedentemente enunciate.

In particolare le modifiche proposte riguardano l'inserimento di nuove destinazioni d'uso (mix Eurotorino e attività di tipo terziario) all'interno delle aree normative M2, MP e IN, modifiche che incidono sull'impianto strutturale del piano regolatore limitatamente però alle aree normative sopra citate (art. 17, comma 4 lett. a) della L.R. 56/77 e s.m.i.; sotto il profilo della dotazione di servizi, la presente proposta non presenta caratteristiche di strutturalità ai sensi dell'art. 17 della LUR, in quanto i maggiori standard richiesti sono esclusivamente conseguenti alle nuove destinazioni d'uso e non sono estesi all'intero territorio cittadino.

Tali modifiche innovano profondamente significato e ruolo delle aree "produttive" all'interno del piano: da ambiti prevalentemente industriali in senso stretto, diventano aree per l'insediamento di attività economiche in genere (pur con l'esclusione dei grandi insediamenti commerciali e del terziario direzionale). Esse hanno l'effetto di incrementare la dotazione di servizi indotti in relazione alle nuove tipologie di attività insediabili, rispetto alla situazione attuale e a quella proposta con la variante 115 al P.R.G., in corso di adozione.

L'insediamento delle sopra citate attività economiche dovrà comunque essere coerente con l'allegato C "Norme di attuazione e criteri per il rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio del commercio al dettaglio" alle N.U.E.A. di P.R.G..