

## Lo stato del PRG alla fine del 2006

Il PRG del 1995 è stato elaborato tra la fine degli anni 80 e i primi anni 90 avendo due riferimenti fondamentali: da un lato la condizione di Torino in quegli anni, riconducibile, in estrema sintesi, ai problemi di declino socio-economico e degrado fisico (i “vuoti urbani”), rispetto ai quali sono stati definiti gli obiettivi e i contenuti sostanziali del nuovo piano, e dall’altro la legge urbanistica regionale 56/77 che fissava l’impostazione e dettava i contenuti formali dello strumento urbanistico in formazione.

Sotto il primo profilo si può dire che il piano, come strumento di governo dello sviluppo urbano, ha avuto successo: la disciplina degli ambiti di trasformazione (ZUT e ATS) si è dimostrata efficace per regolare il riutilizzo delle aree dismesse, avviando a soluzione il problema dei “vuoti urbani”, e l’idea della “Spina Centrale” si sta concretizzando con la realizzazione di rilevanti programmi attuativi approvati pochi anni dopo l’approvazione del piano.

Per contro, sul piano tecnico, l’impostazione della LUR 56/77, che impone una “disciplina del suolo” molto puntuale mediante “prescrizioni topograficamente e normativamente definite...”, ha comportato la formazione di uno strumento urbanistico molto dettagliato in tutti i suoi contenuti: aree inedificabili, aree suscettibili di trasformazione urbanistica ed edilizia, edifici esistenti e in progetto con le destinazioni ammesse per la loro utilizzazione, oltreché i tipi di intervento previsti e i relativi parametri, e le modalità di attuazione... (art. 13 LUR).

Se a ciò si aggiunge la specifica individuazione delle attrezzature nelle aree destinate a servizi (gli *standards*), il risultato è un corpo di prescrizioni urbanistiche molto puntuale, certamente lontano dagli schematismi dello “zoning” tradizionale, ma irrigidito in un disegno di città fissato nei primi anni 90 e destinato ad invecchiare precocemente (almeno per una parte di quelle prescrizioni) a fronte delle continue e mutevoli esigenze che derivano dallo sviluppo stesso della città.

Questa impostazione ha avuto il merito di consentire un maggiore controllo delle trasformazioni urbane anche minori, in particolare nei confronti di gran parte degli edifici e delle parti di città di valore storico e documentario, ma ha reso necessario intervenire spesso con varianti di PRG per introdurre modifiche ed adeguamenti di portata anche limitata alle prescrizioni di piano.

Questo problema, riconducibile all’impostazione stessa della LUR, era già noto da prima della formazione del PRG di Torino. In occasione di una ricerca svolta dal Politecnico di Torino d’intesa con la Regione sullo stato della legge urbanistica regionale nei primi anni ‘90, era emersa da parte di molti soggetti interpellati (amministratori e tecnici) la esigenza di introdurre “varianti automatiche” al PRG associate agli strumenti ordinari di attuazione (piani esecutivi e PPA – programma pluriennale di attuazione, uno strumento allora già in crisi e poi sostanzialmente scomparso, ma che interpretato in questa chiave anticipava l’idea del “piano operativo” che stava prendendo forma nel dibattito urbanistico di quegli anni); in sostanza si proponeva di usare le varianti come strumenti ordinari per introdurre la necessaria flessibilità al piano.

Anche per rispondere a queste esigenze nel corso degli anni ‘90 la Regione ha apportato significative modifiche alla LUR introducendo i “programmi integrati”, strumenti attuativi che possono anche essere in variante al piano (con LR 18 del 1996) e le cosiddette

varianti “parziali” (e le modifiche che non costituiscono varianti) di competenza solo comunale (con LR 41 del 1997) che hanno considerevolmente snellito le procedure di modifica dei PRG.

La storia del PRG di Torino in questi dieci anni si può leggere in questa duplice chiave di lettura: l’attuazione del piano con strumenti esecutivi (ma anche con interventi singoli) testimonia la sua capacità di rispondere alle esigenze espresse dallo sviluppo della città, i numerosi interventi di modifica sono la conferma che gli adeguamenti al piano (di limitata entità) sono un fatto ormai normale, rappresentano la necessaria “manutenzione” del PRG, come era già emerso dalla ricerca del Politecnico prima citata.

Quello che segue è un bilancio degli atti assunti dall’approvazione del piano ad oggi.

### **L’attuazione del Piano con strumenti urbanistici**

Dalla approvazione del Piano (maggio 1995) alla fine del 2006 sono stati approvati 105 nuovi strumenti urbanistici attuativi, con successive 15 modifiche ad atti già in vigore.

Da segnalare in particolare 12 programmi straordinari, con valenza di piani urbanistici attuativi, approvati tra il 1997 e il 1999 con accordi di programma (in variante al PRG su aspetti comunque non sostanziali) che hanno consentito a Torino di aggiudicarsi oltre 100 miliardi di lire di risorse pubbliche da destinare ad opere di urbanizzazione straordinarie e di riqualificazione urbana.

Tra questi vanno ricordati per estensione e rilevanza i quattro programmi (1 integrato e 3 programmi di riqualificazione) che hanno avviato l’attuazione della Spina Centrale con interventi estesi e complessi che hanno reso necessari negli anni seguenti aggiustamenti e modifiche ai programmi stessi.

Molto più numerosi gli interventi attuativi conformi al piano (81 tra nuovi PEC e concessioni convenzionate) approvati in questi anni, segno che le procedure ordinarie si sono dimostrate efficaci.

Da ricordare anche i piani particolareggiati di iniziativa comunale (5), utilizzati sia per interventi su immobili comunali ancora disponibili per realizzare in prevalenza edilizia residenziale pubblica, sia per disciplinare ambiti di proprietà privata in situazioni particolari (PP Lingotto-Carpano) e i piani (4) predisposti per la riqualificazione di isolati posti in aree centrali: PP S. Stefano, 2 piani di recupero in B.go Dora e S. Salvario, e il PP S. Croce (adottato).

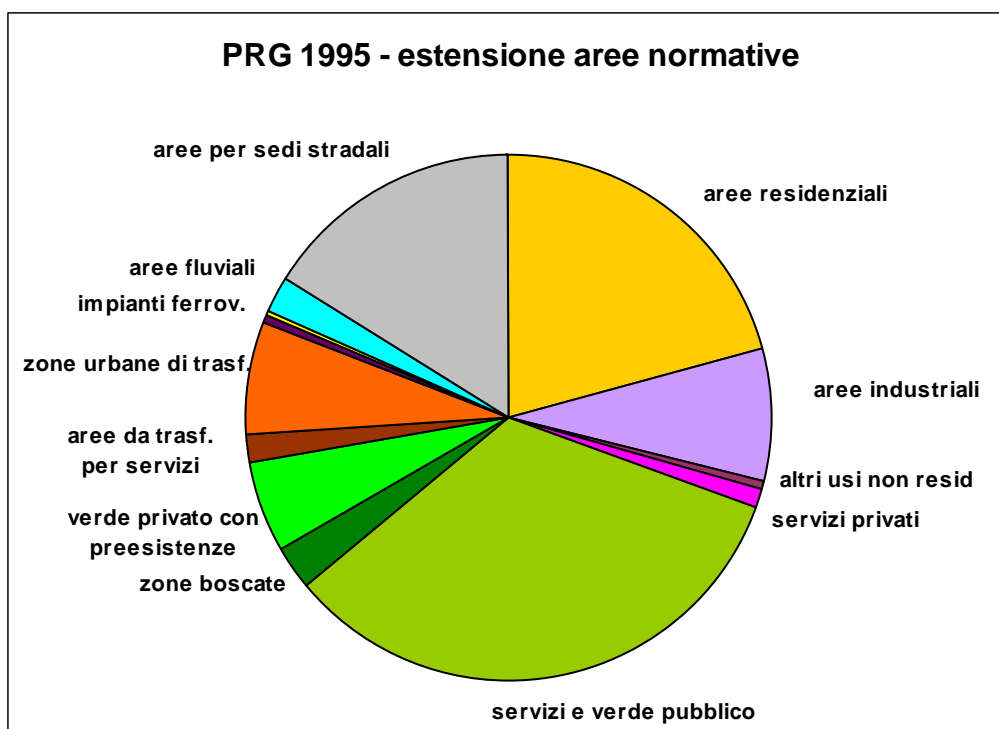
Complessivamente gli interventi con strumenti attuativi hanno interessato un terzo abbondante (37 %) dei 10,6 milioni di mq di aree destinate a zone di trasformazione (ZUT) o aree da trasformare per servizi (ATS). Se si considerano anche gli ambiti per i quali sono già allo studio piani di intervento o che si presentano tecnicamente pronti alla trasformazione nel breve-medio periodo, perché dimessi dagli usi precedenti, ovvero ineditati o con assetti proprietari accorpatisi, l’incidenza degli ambiti già in attuazione più quelli “maturi”, raggiunge quasi il 60 % del totale in termini di sup. territoriale. Considerando anche le aree ferroviarie ancora in uso, ma classificate dal PRG tra le ZUT e oggetto di primi studi di fattibilità (Pta Nuova, scalo Lingotto,..), si arriva al 65 % circa, quasi 2/3 del totale di ZUT+ATS.

Il terzo che resta è rappresentato da un numero ancora elevato di ambiti di dimensione medio- piccole, in genere occupati da fabbricati con attività in corso, la parte al momento meno disponibile al riuso, essendosi ormai trasformati gli ambiti “maturi”.

**PRG 1995 - ESTENSIONE AREE NORMATIVE**

aree normative		superficie territoriale	
		mq	
codice	dettaglio	tot parz	val %
varie	aree residenziali	26.912.500	20,7
IN,M2,MP	aree industriali	10.492.700	8,1
varie	altre aree non residenziali	906.300	0,7
SP	servizi privati	1.561.400	1,2
S e V	servizi pubblici (1)	43.025.800	33,1
ZB	zone boscate	3.870.100	3,0
ZVP	zone a verde privato con preesistenze edilizie	7.188.200	5,5
ATS	Aree da trasf per servizi	2.067.200	1,6
ZUT	Zone urbane di trasformazione	8.901.100	6,8
altre aree normat.	impianti ferroviari	946.700	0,7
	Aree di trasf in ZCSU	128.400	0,1
	compresa aree delle P.te Palatine		
<i>tot parziale aree di piano</i>		<i>106.000.400</i>	
aree fluviali		3.115.400	2,4
aree per sedi stradali		20.891.200	16,1
<b>totale superf. territ. comunale</b>		<b>130.007.000</b>	<b>100,0</b>

Note: (1) di cui circa 22,2 milioni comprese nei parchi urbani-fluviali e collinari in progetto

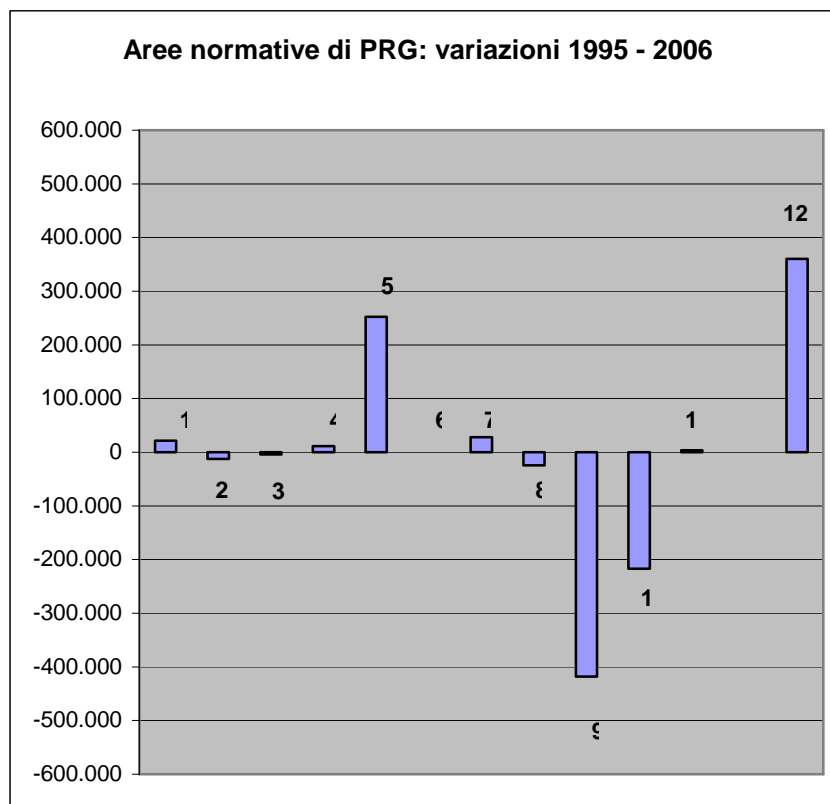


**AREE NORMATIVE DI PRG**  
**CONFRONTO TRA I DATI 1995 (APPROVAZIONE DEL PIANO) E I DATI A FINE 2006**

gruppo	AREE NORMATIVE		superficie territoriale (mq)			
	codici	dettaglio	anno 1995	anno 2006	differenza 95-06	variaz %
1	varie	aree residenziali	26.912.500	26.934.000	21.500	0,1
2	IN, M2, MP	aree industriali	10.492.700	10.480.000	-12.700	-0,1
3	CO, TE, AR	aree commerciali, terziarie e ricettive	906.300	902.100	-4.200	-0,5
4	SP	servizi privati	1.561.400	1.572.500	11.100	0,7
5	S e V	servizi e verde pubblico (1)	43.025.800	43.277.800	252.000	0,6
6	ZB	zone boscate	3.870.100	3.870.300	200	0,0
7	ZVP	zone a verde privato con preesistenze edilizie	7.188.200	7.216.100	27.900	0,4
8	ATS	aree da trasf. per servizi	2.067.200	2.042.900	-24.300	-1,2
9	ZUT	zone urbane di trasformazione	8.901.100	8.483.200	-417.900	-4,7
10	altre aree:	impianti ferroviari	946.700	729.400	-217.300	-23,0
11		aree di trasf. in zona centrale (2)	128.400	132.000	3.600	2,8
12		aree fluviali (3)	3.115.400	3.115.400	0	0,0
13		aree per sedi stradali (4)	20.891.200	21.251.300	360.100	1,7
<b>Totale superficie territoriale</b>			<b>130.007.000</b>	<b>130.007.000</b>	<b>0</b>	

Note

- 1) di cui circa 22 milioni di "parchi urbani-fluviali e collinari"
- 2) compresa area di Porta Palatina (60.217 mq)
- 3) misure grafiche
- 4) per differenza tra la sup. territoriale tot e gli altri dati



## Le modifiche al Piano

Nei primi 10 anni di vita del PRG sono state elaborate 3 sole varianti "strutturali": due già approvate dalla regione (la V. 38 che modifica una serie di ZUT e ATS per aumentare l'offerta di aree per usi produttivi nel PRG, e la V. 95 per modificare alcune prescrizioni d'uso relative ad un immobile di grande valore storico-artistico - complesso di S Filippo - nel centro storico) ed una adottata in via definitiva dalla città ed ora trasmessa alla regione (la V 100 in materia di aree a rischio idrogeologico e di adeguamento al PAI).

Ben più numerose le varianti parziali al PRG che ammontano complessivamente a 132; di queste 82 sono state assunte con atti specifici, 18 sono varianti puntuali assunte con procedure speciali (accordi di programma o conferenze di servizio come per gli interventi olimpici ex L 285/2000) e 32 modifiche al PRG sono associate a piani o programmi attuativi. Nello stesso periodo, infine, sono anche state approvate 62 "modifiche che non costituiscono varianti" (comma 8 art 17 LUR).

A giugno 2006 risultavano inoltre adottate 14 varianti parziali (di cui 10 assunte nel 2006), 2 programmi integrati in variante e 1 piano particolareggiato in variante al PRG.

Analizzando le varianti introdotte (con qualunque tipo di procedura) sotto il profilo delle tematiche trattate, è possibile raccogliere gli atti in gruppi relativamente omogenei.

In 48 casi le modifiche approvate sono finalizzate alla realizzazione di trasformazioni urbane: riguardano quasi sempre ambiti già destinati dal piano a trasformazioni urbanistiche per le quali si modificano alcune previsioni (stralci di parti compromesse, modifiche di disegno urbano o di mix funzionale, ecc.), in termini peraltro non sostanziali; in 16 casi la variante ha preceduto lo strumento esecutivo (in 4 casi introducendo una nuova trasformazione, in tutti gli altri casi modificando precedenti indicazioni di PRG), in 20 casi la variante è associata all'approvazione di uno strumento esecutivo (o altro assimilabile tipo villaggio atleti all'ex MOI) e in altri 12 alla modifica di strumenti già assunti.

In 50 casi le varianti sono funzionali alla realizzazione di opere pubbliche (servizi o viabilità), compresi 8 impianti olimpici e 5 casi di reiterazione di vincoli a servizi pubblici apposti dal Piano ed ormai decaduti ad oltre cinque anni dalla sua approvazione.

In 27 casi le varianti, puntuali, riguardano aree normative diverse, in parte di soggetti privati (15), in parte di soggetti pubblici o con servizi privati di interesse pubblico (12).

In 7 casi, infine, le varianti hanno un contenuto normativo e rivestono quindi una portata più generale (pur non essendo di carattere strutturale) ed hanno costituito le più significative occasioni di innovazione del piano di questi anni.

Utilizzando le informazioni derivate dal "data-base" del PRG è anche possibile dimensionare le modifiche introdotte tra il 1995 e il 2006 in termini di variazione della superficie delle aree normative di piano (senza peraltro ignorare che il valore e il senso di una variante urbanistica non si misura semplicemente in termini di superficie territoriale o fondiaria interessata).

L'esame si basa su due tabelle (in allegato) che riassumono la superficie destinata dal PRG del 1995 alle varie aree normative (o raggruppamenti omogenei di aree), e le variazioni intercorse tra il 1995 e il 2006.

Da questo ultimo confronto, in particolare, emergono in termini di valori assoluti l'incremento di dotazione di aree destinate a servizi pubblici e per sedi stradali, nonché la riduzione di aree destinate a Zone di trasformazione e a impianti ferroviari.

Più significative queste ultime riduzioni, se valutate rispetto alla estensione delle aree interessate ( --23% di aree per impianti ferroviari e – 4,7% di ZUT), cui corrispondono tendenze importanti nella gestione del piano di questi anni: da un lato l'ulteriore erosione di aree inizialmente destinate ad impianti ferroviari per servizi e per nuove ZUT, e dall'altro interventi di razionalizzazione del sistema delle ZUT che ne hanno stralciato alcune parti meno trasformabili o comunque più problematiche (ad esempio parte delle sedi stradali esistenti inizialmente comprese entro il perimetro della Spina Centrale).

Analizzando nel complesso l'andamento dell'attività di gestione del Piano di questi anni, è possibile individuare una prima fase più indirizzata all'attuazione del piano ed una seconda in cui emergono progressivamente le esigenze di revisione del piano stesso.

Nei primi anni seguiti alla approvazione del piano, con la progressiva entrata a regime del nuovo strumento, l'attenzione e gli sforzi della città e degli operatori privati si sono concentrati prevalentemente sull'attuazione del piano.

Tra il 1995 e il 2000 sono stati approvati 49 strumenti attuativi (34 di iniziativa privata e 15 di iniziativa comunale con il concorso di operatori privati) e sono state approvate 23 varianti di PRG a carattere puntuale, di cui 4 con accordi di programma (oltre a 16 varianti di piano associate ad alcuni degli strumenti attuativi di cui sopra).

Da sottolineare che in termini dimensionali su un totale di circa 1.985.000 mq di SLP compresi in strumenti attuativi approvato tra il 1996 e il 2006, ben 1.392.000 mq (70%) sono compresi in piani o programmi approvati in questa prima fase.

Col passare degli anni con la attuazione del piano si è anche sviluppata una crescente attenzione alla necessità di apportare al piano stesso modifiche e adeguamenti per correggere alcuni limiti e per andare incontro a nuove esigenze emerse. .

Tra il 2001 e il 2006 sono stati approvati 56 nuovi strumenti attuativi, in gran parte di iniziativa privata (47), e sono state approvate ben 77 varianti al PRG di cui 14 con procedure speciali (oltre a 16 varianti associate a strumenti attuativi).

Negli ultimi anni l'attività di formazione di piani attuativi è ancora significativa nella componente privata, mentre l'attenzione della città si sta indirizzando verso nuovi possibili ambiti di intervento (aree ferroviarie e nuovi aree industriali in via di dismissione), mentre si registra un crescente interesse per innovare aspetti normativi del piano: 6 le varianti normative approvate dopo il 2001, altre 4 adottate e altre ancora in via di adozione o allo studio. Ad oltre 10 anni dalla sua approvazione, si comincia a porre l'esigenza di una revisione generale del piano, per la quale, però, è fondamentale attendere la modifica della legge urbanistica regionale ormai in corso.

Arch. Giuseppe Gazzaniga

Pubblicato su *"Atti e Rassegna Tecnica della Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino" n.1/08*