

# Osservatorio sulle fonti

## IL RAPPORTO TRA PIANIFICAZIONE STRATEGICA E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE DELLA CITTÀ METROPOLITANA NELLA LEGISLAZIONE DELLA REGIONE TOSCANA\*

di *Francesca De Santis*\*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. La pianificazione strategica, territoriale e strutturale della Città Metropolitana: natura giuridica, durata ed effetti. - 2. Il piano strategico. - 3. Il Piano territoriale della Città Metropolitana. - 3.1. Natura giuridica e durata del piano territoriale della CM. - 3.2. Efficacia dei piani nel rapporto tra PIT, PTCM e piano strategico. - 3.3. Contenuti, vincoli e obiettivi del PTCM. - 3.4. Prospettive. - 4. Il piano strutturale intercomunale approvato dalla CM. - 5. Conclusioni.

1. Pochi mesi prima della approvazione della l.r. 65 del 2014 “Norme per il governo del territorio”, è stata approvata la legge statale n. 56 del 2014, cd. Legge Del Rio, la quale ha riformato le Province quali enti di secondo livello e contestualmente istituito le Città Metropolitane, imponendo alla l.r. 65/2014 un coordinamento repentino con tali disposizioni prima della sua approvazione.

La legge Del Rio all’art. 1, comma 44, lett. a), attribuisce alla competenza della Città Metropolitana l’approvazione del Piano strategico quale atto di indirizzo dell’Ente<sup>1</sup>, mentre alla lett. b) tra le funzioni proprie della Città Metropolitana si prevede il piano territoriale *generale* della Città Metropolitana.

La Regione Toscana ha dunque dato attuazione alla legge Del Rio introducendo all’art. 91 della l.r. 65/2014 il Piano Territoriale della CM.

Senonché, il contenuto del PTCM di cui all’art. 91 ripete sostanzialmente quello del PTC provinciale, salvo rinforzarlo al comma 9 con le ulteriori contenuti previsti dalla legge Del Rio.

In altri termini, il PTCM è apparso come un PTC “rinforzato”.

In seguito, la Regione ha approvato la legge n. 22/2015 di riordino delle funzioni delle province e della Città Metropolitana, in attuazione della legge Del Rio, introducendo nella l.r. 65 l’art. 91 bis, ovvero la possibilità della Città Metropolitana di approvare il piano strutturale intercomunale per quei Comuni che intendono affidare alla C.M. la funzione di predisporre e approvare detto piano.

Ne consegue che il PTCM risulta la competenza pianificatoria obbligatoria della CM, mentre il Piano strutturale intercomunale rimane una facoltà.

Ciò premesso, pare evidente che gli art. 91 e 91 bis della l.r. 65/2014 devono essere

---

\* Intervento al Seminario “Il piano strategico metropolitano. Contenuto, procedimento, efficacia, rapporti con gli altri piani” - Firenze, 9 aprile 2015.

\*\* Docente di Diritto urbanistico e dell’ambiente nell’Università di Firenze.

<sup>1</sup> Art. 44, comma 1 della l. 56/2014 stabilisce che compete alla Città Metropolitana: “a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l’ente e per l’esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all’esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza; ...”

# Osservatorio sulle fonti

letti congiuntamente alle disposizioni citate relative al piano strategico, al fine di comprendere il rapporto esistente tra i piani, nonché in combinato disposto con la nuova legge regionale n. 22 del 2015 sul riordino delle funzioni e in particolare con l'art. 5<sup>2</sup> dettato in attuazione della legge Del Rio.

Tali disposizioni aprono vari nodi interpretativi, sia con riferimento al Piano Strategico che alle diverse forme della pianificazione territoriale metropolitana, in relazione alla natura giuridica dei piani, alla loro efficacia e al vincolo di contenuto posto dal legislatore statale e regionale, che i seguenti paragrafi cercheranno di sciogliere.

2. Storicamente, la pianificazione strategica costituisce una reazione a fasi di declino urbano, risponde ad esigenze di marketing urbano, porta ad un allargamento dei confini territoriali urbani, funge da collante in senso orizzontale, muovendosi alternativamente su due modelli: sistemico o reticolare.

La l.r. 56/2014, a fronte delle molte esperienze di pianificazione strategica, ha avuto certamente il merito di operare un riconoscimento giuridico della pianificazione strategica.

Nella legge Del Rio il piano strategico diventa atto di governo, ispirato al principio di autorità, avente la natura di atto amministrativo generale ad amplissima discrezionalità, non un atto politico libero nel fine, e perciò deve essere motivato e pubblicato, rimanendo altresì giustiziabile.

La novità della legge Del Rio risiede nella concezione del piano strategico come attività ordinaria, la cui durata prevista dalla legge Del Rio, ovvero triennale con aggiornamento annuale, ovvero di breve periodo, assomiglia tuttavia a quella del piano triennale delle opere pubbliche, ovvero di un piano congiunturale, più che a quella di un piano territoriale.

I piani territoriali, infatti, anche nella l.r. 65/2014, hanno efficacia a tempo indeterminato, in ragione delle previsioni statutarie e strategiche di lungo periodo.

Vi è quindi una diversità di durata del piano strategico e dei piani territoriali, che può costituire anche un indice rivelatore del rapporto tra piani.

Quanto ai contenuti, la legge Del Rio evidenzia alcune priorità, passando da una pianificazione urbanistica ad una pianificazione economico-sociale.

Rispetto a queste priorità fissate dal legislatore statale, la CM può comunque completare l'agenda territoriale introducendo priorità locali, relative alla mobilità, alla rigenerazione delle periferie, ai servizi per gli anziani, ai servizi pubblici, agli alloggi sociali, alla inclusività della città, alla riduzione delle iniquità urbane.

---

<sup>2</sup> L'art. 5 stabilisce che: "1. La Regione Toscana provvede alla riforma della legislazione e degli atti della programmazione al fine di rafforzare il ruolo della Città metropolitana di Firenze quale ente di governo del territorio metropolitano e di coordinamento dei comuni che la compongono. La Regione e la Città metropolitana di Firenze stipulano intese per l'attuazione del Programma regionale di sviluppo, al fine di determinare le principali azioni e i progetti di interesse della Città metropolitana per il sostegno allo sviluppo economico e la dotazione infrastrutturale strategica del territorio. Le intese costituiscono il quadro delle iniziative programmatiche e degli interventi regionali volti al rafforzamento della competitività del territorio metropolitano. Le intese possono altresì intervenire per l'attuazione del piano strategico adottato dalla Città, per la parte del piano che è concertata con la Regione."

# Osservatorio sulle fonti

L'agenda strategica della legge Del Rio risulta infatti più ristretta dell'Agenda Urbana Europea, mancando nella norma statale alcune priorità fondamentali, quali il contenimento del consumo di suolo, le trasformazioni del territorio rurale e agricolo, le relazioni tra popolazione residente e la popolazione dei city users, la ricostituzione di centralità nuove nel piano.

Opportunamente, quindi, la CM potrebbe allargare la propria agenda strategica, anche al fine di attrarre finanziamenti comunitari.

Occorre tuttavia una contestualizzazione degli obiettivi politici della legge statale, individuando primariamente la dimensione "ragionevole" del piano, non necessariamente legata al confine della Città metropolitana, in quanto non coglie né un'area omogenea, né una morfologia, né aree economico-sociali.

In altri termini, l'attuale confine della CM non rappresenta un ambito identitario.

La contestualizzazione del piano strategico perciò deve partire dalla considerazione che il piano assume un contenuto atipico, multisettoriale e multifunzionale, definendo strategie condivise di sviluppo locale e rimanendo orientato al mercato.

Ciò premesso, il vero nodo da sciogliere in relazione ai contenuti del piano strategico pare risiedere soprattutto nel vincolo di contenuto esistente tra piani e in particolare nella intensità del vincolo che il legislatore pone tra piano strategico e piani territoriali.

La soluzione va rintracciata nella legislazione regionale e in particolare nella l.r. 65/2014 sul governo del territorio, nella l.r. 1/2015 sulla programmazione regionale e nella l.r. 22/2015 sul riordino delle funzioni attuativa della legge Del Rio.

La Toscana, ormai da venti anni ha adottato leggi urbanistiche cd. di seconda generazione che prevedono piani territoriali divisi in due parti: una parte statutaria e una parte strategica.

La l.r. 65 ha riformulato la parte statutaria dei piani territoriali, in coerenza con i principi espressi agli artt. 3, 4 e 5 della legge, inserendo nello statuto del territorio le componenti identitarie del patrimonio territoriale, le invarianti strutturali e i beni paesaggistici, differenziandola dalla parte strategica che contiene le strategie di sviluppo del territorio da realizzare in conformità alla parte statutaria.

Il nodo da sciogliere quindi è se sussiste e in quali termini si pone il collegamento del piano strategico della città metropolitana con la parte statutaria e strategica del piano territoriale della Città Metropolitana, ovvero il PTCM, e del piano strutturale intercomunale che la Città Metropolitana può approvare ai sensi della l.r. 22/2005, ovvero per effetto del nuovo art. 91 bis della l.r. 65/2014.

**3.** L'art. 1, co. 44, lett. b) della legge Del Rio prevede il piano territoriale *generale* della CM, riferendo perciò il piano alla funzione di pianificazione generale, senza tuttavia disciplinarne i contenuti, il procedimento e l'efficacia.

La l.r. 65/2014 introduce il piano territoriale della CM, ma all'interno dell'art. 91 ripete i contenuti del PTC provinciale ripresi dall'art. 90, oltre ad aggiungere al comma 9 i contenuti previsti dall'art. 1 comma 44 della legge Del Rio.

Se da un lato si crea sostanzialmente un PTC rinforzato, dall'altro più innovativamente si qualifica il PTCM anche come strumento di programmazione socio-economica

# Osservatorio sulle fonti

della CM, con ciò differenziandolo dal PTC.

Le fonti allora cui riferirsi nella disciplina del PTCM sono l'art. 20 del Tuel, che disciplina a livello statale l'ampiezza della funzione pianificatoria territoriale provinciale, il comma 44 della Legge Del Rio e la l.r. 22/2015 di trasferimento delle funzioni provinciali alla Regione e ai Comuni.

Diversi sono i problemi interpretativi che le norme citate pongono, posto che tale disciplina regionale sembra disallineata rispetto alla norma statale citata.

**3.1.** Il profilo sostanziale che evidenzia l'incoerenza della norma regionale rispetto a quella statale risiede nella differenza tra piano territoriale *generale* e piano territoriale di *coordinamento*.

Nel comma 44 della legge Del Rio infatti il piano territoriale della CM è definito "generale".

La dottrina sul punto ha sempre definito il piano territoriale generale come quel piano che si occupa della generalità degli interessi pubblici, riferendo questa caratteristica solo al prg, così come disciplinato nella legislazione urbanistica nazionale e regionale, mentre i piani territoriali sovra comunali si occupano degli "aspetti di loro competenza" ovvero pianificano in relazione alle funzioni di competenza, non alla generalità degli interessi pubblici.

Partendo da tale distinzione concettuale, parte della dottrina ha ritenuto che il PTCM della legge Del Rio sia equiparabile quindi ad un "gigantesco prg".

In realtà, operando con funzione di conformazione solo del territorio e non della proprietà, come tutti i piani territoriali, il piano territoriale generale della legge Del Rio parrebbe equiparabile non al prg nel suo complesso, bensì esclusivamente al piano strutturale.

La legge regionale, quindi, avrebbe dovuto, in attuazione della legge Del Rio, disciplinare il piano territoriale metropolitano come un piano territoriale generale e in secondo luogo disciplinare il suo rapporto con il piano strutturale comunale.

In realtà, tutto ciò è mancato, non avendo la legge regionale colto l'occasione per sia riformare il PTC provinciale, sia disciplinare il PTCM e il suo rapporto con il piano strutturale coerentemente con la legge Del Rio.

Il legislatore regionale ha preferito costruire il PTCM sul modello del PTC provinciale, ricopiando pedissequamente la relativa disciplina, aggiungendo soltanto al comma 9 le funzioni del comma 44 della legge Del Rio.

La differenza tuttavia è sostanziale, in quanto la pianificazione di *coordinamento* rimane limitata agli aspetti e funzioni di competenza (delle province), mentre la pianificazione territoriale *generale* riguarda la generalità degli interessi pubblici.

Se nella legge Del Rio perciò il PTCM assume una competenza più ampia per la sua "generalità" e con la capacità di imporre vincoli, questa competenza nel PTCM della l.r. 65 non risulta né prevista né sfruttata.

La disciplina regionale del PTCM, rimasta ancorata al PTC, probabilmente sconta un vizio genetico della stessa C.M., ovvero quello di nascere ed esistere in relazione ai confini delle vecchie province.

# Osservatorio sulle fonti

Nella l.r. 65, quindi, il PTCM, al pari del PTC provinciale, assume la natura giuridica di atto amministrativo generale, con durata a tempo indeterminato in ragione delle previsioni di lungo periodo che gli competono e, costituendo un piano cd. di direttiva avente natura programmatica e non prescrittiva, tale atto giuridico avrà un potere conformativo del territorio ma non della proprietà privata, rivolgendosi non ai privati, bensì ai soggetti pubblici pianificatori, imponendo un obbligo di conformazione della pianificazione locale di scala inferiore al piano territoriale metropolitano.

**3.2.** Chiarita la natura giuridica e la durata, e venendo all'efficacia dei piani, occorre ora esaminare il rapporto tra PIT e PTCM, in quanto non si può comprendere il rapporto tra il piano strategico e il PTCM senza aver prima compreso l'incidenza del PIT, avendo la l.r. 65/2014 previsto all'art. 88 un PIT con valenza paesaggistica ai sensi del Codice del Paesaggio e stabilendo espressamente che al PIT-piano paesaggistico si conformano tutti gli strumenti di pianificazione territoriale.

La l.r. 65/2014 affida infatti la tutela del paesaggio alla parte statutaria dei piani territoriali, comprensiva del patrimonio territoriale, delle invarianti strutturali e dei beni paesaggistici.

La Regione Toscana sembra quindi aver ricondotto gli effetti dell'art. 145 del Codice alla parte statutaria del PIT, per espressa previsione dell'art. 6, comma 5 della l.r. 65, confermato peraltro dall'art. 4 della l.r. 1/2015 (Raccordo del PRS con la pianificazione del territorio) secondo cui *“il PRS individua le strategie dello sviluppo territoriale, nel rispetto di quanto disposto dallo statuto del territorio di cui al piano di indirizzo territoriale della Regione.”*<sup>3</sup>

In altri termini, la l.r. 1/2005 sembra subordinare allo statuto del territorio del PIT addirittura il Piano Regionale di Sviluppo.

Ciò equivale a dire che alla parte statutaria del PIT, in quanto contiene la tutela del paesaggio, si riconoscono gli effetti previsti dall'art. 145 del Codice del Paesaggio, ovvero di una prevalenza gerarchica su qualunque altro piano, sia esso il piano regionale di sviluppo per effetto della l.r. 1/2015, sia esso il PTCM o il Piano strutturale intercomunale per effetto della l.r. 65/2014.

Questa prevalenza gerarchica stretta sembra riguardare però soltanto la parte statutaria del PIT.

Paradossalmente con la parte strategica del PIT sembra registrarsi invece un rapporto inverso, in quanto l'art. 88, comma 5, lett. c) della l.r. 65 stabilisce che il PIT detta: *c) indirizzi e criteri per l'elaborazione di specifici progetti di territorio riferiti a tematiche e ambiti territoriali individuati come strategici dal programma regionale di sviluppo (PRS).*

Stando quindi al tenore letterale delle disposizioni citate, sembrerebbe che la parte

---

<sup>3</sup> Aggiunge al comma 2, con una certa discrasia temporale, posto che il linguaggio sembra quello della l.r. 1/2005 e non quello della l.r. 65/2014, che *“le prescrizioni relative alle risorse essenziali del territorio, contenute negli atti di programmazione settoriale e intersettoriale, sono sottoposte ad accertamento di conformità e compatibilità con gli strumenti della pianificazione territoriale, secondo modalità e procedure definite dalla normativa regionale vigente in materia di governo del territorio”*.

# Osservatorio sulle fonti

statutaria del PIT prevalga su ogni piano, compreso il PRS e a maggior ragione il piano strategico della CM, nonché il PTCM e gli altri piani territoriali che vedranno conformata la loro parte statutaria a quella del PIT.

Viceversa, la parte strategica del PIT, che dovrà comunque rispettare la parte statutaria, detta sì principi, criteri, obiettivi e indirizzi che hanno finalità paesaggistica, ma (non avendo l'efficacia dell'art. 145 del Codice) ben possono dettare indirizzi e criteri per dare attuazione anche agli obiettivi strategici del Piano Regionale di Sviluppo ai sensi dell'art. 88.

Chiarito il rapporto tra PIT e PTCM, il secondo passaggio da affrontare attiene al rapporto tra piano strategico e PTCM.

Venendo ai contenuti propri del PTCM, questi risultano in parte mutuati in diversa scala dal PIT con valenza paesaggistica per quanto detto sopra e in parte mutuati dal PTC previsto all'art. 90 che l'art. 91 ripete pedissequamente.

La novità del PTCM, che lo differenzia dal PTC, sta nel comma 9<sup>4</sup> dove si individuano ulteriori contenuti, ripresi dalla l. 56/2014, cd. Legge Del Rio.

Il PTCM infatti rimane un piano territoriale urbanistico vincolato al PIT-PPR nei termini sopra esposti, in relazione ai contenuti di piano paesaggistico e alla diversa efficacia delle diverse disposizioni, al pari del PTC, assumendo soltanto un ulteriore contenuto strategico sul piano dello sviluppo economico e infrastrutturale previsto al comma 9.

Alla luce di quanto detto sopra circa il rapporto tra PIT e PTCM, si può ritenere che anche la parte strategica del PTCM potrà, al pari del PIT, definire gli indirizzi e criteri per la realizzazione a livello territoriale degli obiettivi politici e delle strategie di sviluppo previste dal Piano strategico.

In altri termini, quelle azioni ed interventi ritenuti strategici dal Piano Strategico a livello territoriale troveranno nel PTCM e in particolare nella parte strategica del PTCM una declinazione territoriale ovvero la specificazione degli indirizzi e criteri per la loro realizzazione, sfruttando lo spazio del comma 6 e del comma 9 dell'art. 91.

In questa ottica sembra che si muova anche l'art. 5 della l.r. 22/2015 ove prevede lo strumento dell'intesa tra Regione e C.M. per dare attuazione sia al PRS che al Piano strategico metropolitano, intese che dovranno poi essere recepite nella parte strategica dei rispettivi piani territoriali.

Appare evidente il parallelismo introdotto dall'art. 5 della l.r. 22/2015 tra i due piani strategici, regionale e metropolitano, evocativo di identità di contenuti seppur in diversa scala.

---

<sup>4</sup> Art. 91, comma 9, della l.r. 65/2014: *“Il piano territoriale della città metropolitana contiene, inoltre, le politiche e le strategie di area vasta in coerenza con il PIT, con particolare riferimento:*

- a) alle infrastrutture e ai servizi necessari per promuovere una mobilità sostenibile su scala metropolitana e migliorare il livello di accessibilità dei territori interessati, anche attraverso la promozione dell'intermodalità;*
- b) alle reti dei servizi di interesse della città metropolitana;*
- c) alla valorizzazione e al recupero dei sistemi insediativi esistenti;*
- d) alla razionalizzazione e riqualificazione del sistema artigianale, commerciale e industriale;*
- e) alla previsione di forme di perequazione territoriale di cui all'articolo 102.”*

# Osservatorio sulle fonti

Volendo fare una proporzione si potrebbe sostenere che il Piano Regionale di Sviluppo sta al PIT come il Piano strategico metropolitano sta al PTCM. La chiarezza della scala sovra comunale peraltro risulta indispensabile anche alla luce dell'art. 91, comma 1, secondo cui al PTCM si conforma la pianificazione territoriale, operativa e settoriale comunale.

**3.3.** Chiarita, quindi, l'efficacia del PTCM nel rapporto con il PIT e con il Piano strategico, veniamo ai contenuti del PTCM.

Quanto ai contenuti, l'interpretazione restrittiva del PTCM contenuta nella l.r. 65, rispetto alla legge Del Rio, ovvero di un piano territoriale di coordinamento riferito alle sole funzioni di competenza, "si aggrava" ancor di più a seguito dello svuotamento di funzioni di competenza provinciale e metropolitana operato dalla l.r. 22/2015 che ha trasferito alla Regione funzioni quali ambiente, agricoltura, caccia e pesca, difesa del suolo e altro, trasferendole alla Regione.

Avendo la legge regionale plasmato il PTCM sul modello del PTC, lo svuotamento di tali funzioni provinciali e metropolitane, a livello pianificatorio, incide chiaramente sulla pianificazione del territorio rurale, nonostante l'art. 91, sulla scia dell'art. 90, individui la relativa disciplina quale contenuto della parte strategica del piano.

In altri termini, residuano funzioni relative alle aree protette e alla biodiversità che possono ancora incidere sulla disciplina del territorio rurale, risultando invece le altre funzioni sottratte a quelle di competenza e quindi precluse per la pianificazione provinciale e metropolitana.

Maggiore spazio sembra recuperato alla competenza pianificatoria metropolitana dal comma 9 dell'art. 91, il quale, recependo quanto previsto dal comma 44 della legge Del Rio, consente di incidere maggiormente sulle funzioni dei comuni in relazione ai contenuti della lett. c), d) ed e), ovvero in relazione ai sistemi e alla perequazione territoriale.

Il comma 44 della Legge Del Rio peraltro consente di introdurre "vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano".

La disposizione suddetta sembra rispondere al dibattito sorto successivamente alla previsione del PTCM di cui all'art. 18, comma 7, del d.l. 95/2012, poi dichiarato incostituzionale, in relazione al quale la dottrina aveva sollevato dubbi circa la natura e il potere conformativo di tale piano.

Oggi, il legislatore statale risponde a tale dibattito dottrinale consentendo al PTCM di apporre vincoli e obiettivi ai Comuni.

In realtà, il PTCM non ha effetti sostitutivi del piano strutturale, sia singolo che intercomunale, avendo l'efficacia tipica del piano territoriale ovvero di un piano che si rivolge ai soggetti pubblici pianificatori e non *erga omnes*.

Perciò, anche nell'accezione del piano territoriale di coordinamento accolta nell'art. 91, il PTCM può imporre solo vincoli conformativi.

Del resto, quand'anche fosse stata accolta l'accezione della legge Del Rio di un piano territoriale generale, questo coinciderebbe con il piano strutturale comunale, ovvero sempre un piano territoriale che contiene vincoli conformativi del territorio e non della

# Osservatorio sulle fonti

proprietà, rivolgendosi al piano operativo che solo ha potere conformativo della proprietà.

**3.4.** A fronte della mancata riforma della pianificazione territoriale di area vasta contenuta nella l.r. 65/2014, possono aprirsi varie prospettive.

All'esito del processo di riforma costituzionale, a seguito del venir meno delle Province, pare evidente che l'istituto del PTC sia destinato a scomparire.

Viceversa, rimarrà certamente fermo il piano territoriale della CM.

L'art. 91 della l.r. 65, se già oggi nella sua formulazione attuale non pare allineato alla legge Del Rio, in seguito pare destinato ad essere riformulato interamente per effetto del venir meno del PTC.

In realtà, la pianificazione territoriale sopra comunale, sia provinciale che metropolitana, pare necessiti sia nella legislazione statale che regionale di una modifica che ragionevolmente potrebbe avvenire anche all'esito del processo di riforma costituzionale.

Medio tempore, tuttavia, dovendo dare attuazione all'art. 91, possiamo individuare alcune traiettorie e percorsi di pianificazione.

In primis, occorre differenziare il PTCM dal PTC, ovvero costruire un PTCM non "appiattito" sul PTC provinciale, riportandolo almeno nell'esperienza amministrativa, quanto più possibile, ad una coerenza con la legge Del Rio.

Prioritario a tal fine appare la definizione del rapporto con il piano strutturale, rimanendo ad oggi due strumenti distinti anche a fronte del piano strutturale intercomunale approvato dalla CM.

In secondo luogo, si ritiene che il PTCM debba pianificare per "ambiti territoriali", ovvero differenziare il territorio metropolitano per ambiti territoriali (Chianti, Valdarno, Mugello, ecc.).

Stante la carenza strutturale anche di risorse finanziarie della Città Metropolitana, pare sostenibile quindi una pianificazione territoriale per ambiti, dove il PTCM pianificando per ambiti territoriali (anche a stralcio) accompagna contemporaneamente il piano strutturale intercomunale relativo allo stesso ambito territoriale, recuperando così anche i relativi finanziamenti regionali.

In terzo luogo, sfruttando il comma 9 dell'art. 91 della l.r. 65, il PTCM può disciplinare tematiche di natura socio-economica, quali per esempio reti infrastrutturali tecnologiche, sviluppo socio-economico o occupazione, che diventano veicolo di attrazione dei fondi strutturali europei.

A valle di tali considerazioni, rimane fermo comunque il convincimento della necessità di una modifica legislativa sia della legge regionale sul punto che della disciplina statale delle città metropolitane, che lasci spazi per modellare i confini della città metropolitana sulla realtà delle aree metropolitane già esistenti, superando i confini angusti di un ente già destinato a scomparire e che, in ogni caso, non costituisce un ambito identitario.

**4.** Il terzo passaggio infine riguarda il piano strutturale intercomunale della CM, previsto dall'art. 5 della l.r. 22/2015.

L.r. 22/2015 stabilisce all'art. 5 che "3. *In materia di governo del territorio, ferme*



# Osservatorio sulle fonti

*restando le competenze della Città metropolitana stabilite dalla legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio), e in particolare dell'articolo 91, si applicano le seguenti disposizioni:*

*a) la proposta di piano di indirizzo territoriale (PIT) e le eventuali proposte di variante a detto piano sono adottate dalla Regione previa acquisizione del parere della Città metropolitana di Firenze, che si esprime entro trenta giorni dalla comunicazione sui profili che riguardano il territorio della Città medesima. Decorso inutilmente il termine, la Regione procede all'adozione della proposta;*

*b) la Città metropolitana può approvare, in luogo dei comuni o di parte di essi, il piano strutturale, a seguito di convenzione di cui all'articolo 20 della l.r. 68/2011 con i comuni interessati o per espressa previsione statutaria attributiva di detto potere, fermo restando che il piano territoriale della Città metropolitana è lo strumento di pianificazione territoriale al quale si conformano le politiche della stessa Città metropolitana, nonché i piani e i programmi di settore e gli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica comunale;*

*c) ove previsto dallo statuto, la Città metropolitana può approvare direttive ai comuni per i piani operativi di loro competenza.*

*4. Per la redazione dei piani strutturali dei comuni ai sensi del comma 3, lettera b), la Città metropolitana accede ai finanziamenti regionali di cui all'articolo 23, comma 15 della l.r. 65/2014.”.*

Pertanto, la competenza pianificatoria obbligatoria della Città metropolitana risulta ex lege delimitata dal PTCM dell'art. 91.

La novità sostanziale risiede nella introduzione dell'art. 91 bis nella l.r. 65/2014 con il quale si prevede la possibilità che la C.M. si sostituisca ai Comuni nella predisposizione e approvazione, su richiesta del Comune interessato, di piani strutturali intercomunali.

La norma non pare determinare uno spostamento ex lege di competenza, rimanendo una facoltà dei Comuni, dietro convenzionamento, conferire alla C.M. l'approvazione del piano.

Laddove invece tale potere di approvazione del p.s.i. giunga in capo alla CM per espressa previsione statutaria della CM, tale soluzione pare presenti profili di legittimità costituzionale spostando interamente la competenza pianificatoria del Comune in capo alla CM per effetto di una norma statutaria della stessa CM auto-attributiva di tale potere.

Allo stesso tempo, per effetto dell'art. 5 la CM non solo accede direttamente ai finanziamenti regionali previsti per i piani strutturali intercomunali, ma soprattutto può costruire un piano strutturale sovra comunale dove le trasformazioni che comportano impegno di nuovo suolo nel territorio rurale non incontrano il parere negativo vincolante della Regione in sede di conferenza di copianificazione che invece subisce il singolo piano strutturale comunale.

Ciò significa che gli obiettivi politici, le azioni ed interventi ritenuti strategici dal Piano strategico della CM non solo potranno trovare piena attuazione attraverso lo strumento dell'intesa Regione/CM che verrà recepita nella parte strategica del PIT e del

# Osservatorio sulle fonti

PTCM, ma anche attraverso la parte strategica del piano strutturale intercomunale redatto dalla stessa CM, con l'ulteriore vantaggio in questa sede che, qualora gli interventi o progetti di territorio ritenuti strategici dal piano strategico, comportino impegno di nuovo suolo nel territorio rurale, la CM andrà (in luogo dei Comuni) in conferenza di copianificazione insieme alla Regione senza subire il parere negativo vincolante regionale, realizzando perciò la stessa codecisionalità dell'intesa.

Si recupera, così, attraverso la pianificazione territoriale della CM un metodo cooperativo e di codecisionalità che nel rapporto Regione-Comuni risulta ridimensionato dalla l.r. 65/2014 in sede di conferenza di copianificazione.

5. In sintesi, la parte statutaria del PIT contenente la tutela del paesaggio sembrerebbe vincolare a cascata con una prevalenza gerarchica mutuata dall'art. 145 del Codice del Paesaggio sia la parte statutaria di tutti i piani territoriali per effetto della l.r. 65 sia il Piano regionale di sviluppo per effetto della l.r. 1/2015 e a maggior ragione anche il piano strategico metropolitano.

Lo spazio, l'ambito, quindi, nel quale il legislatore regionale consente ai piani territoriali di agganciarsi alle previsioni strategiche dei piani di indirizzo regionale e metropolitano, pare essere evidentemente la parte strategica del piano territoriale, che dovrà comunque rispettare quegli obiettivi, indirizzi principi e criteri a valenza paesaggistica espressi nella parte strategica del PIT, i quali avendo una diversa efficacia giuridica rispetto alla parte statutaria del PIT, consentono un margine di scelta e di opzioni progettuali attraverso cui poter declinare gli obiettivi del piano strategico.

Se questo è l'ambito, il vincolo di contenuto tra piano strategico e PTCM o piano strutturale intercomunale della CM dipenderà da come in concreto verranno costruiti sia il piano strategico che il piano territoriale.

A seconda dell'intensità del vincolo di contenuto posto nel piano strategico, questo potrà divenire parametro anche di legittimità del piano territoriale.