

DOCUMENTO STRATEGICO (I/II RAPPORTO)  
IN ORDINE ALLE PROCEDURE COMPLESSE OGGETTO DI  
REINGEGNERIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE NELL'AMBITO DEL PIANO  
NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

Ai sensi dell'art. 4 dell'Accordo di monitoraggio strategico delle  
procedure complesse oggetto di approfondimento, semplificazione e  
reingegnerizzazione nell'ambito del PNRR e in particolare del Piano  
Territoriale di Regione Lombardia, COD. POLIS Lombardia 221356IST

---

LE ATTIVITÀ DEGLI ESPERTI DI REGIONE LOMBARDIA  
NELLA FASE PILOTA DEL PROGETTO

## Abstract

Il presente rapporto si inserisce nelle attività di analisi e monitoraggio attivate da ANCI Lombardia, POLIS Lombardia, UPL e Regione Lombardia nell'ambito del progetto nazionale "Assistenza Tecnica". Le tematiche affrontate nei seguenti capitoli rispondono infatti alle domande:

- Che cosa è il progetto 1000 esperti? E dove si colloca nel panorama dei finanziamenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza?
- Quali sono le strategie che sono state attivate a livello locale nella definizione dei contenuti del documento programmatico regionale, il Piano Territoriale?
- A che punto siamo nella timeline delle attività a seguito del primo periodo di intervento da parte degli esperti di Regione Lombardia nei Comuni e nelle Province/Città metropolitana?
- Quali azioni sono state pianificate dagli attori coinvolti per massimizzare il monitoraggio e la condivisione delle attività degli esperti?
- Quali strategie parallele sono state introdotte?

L'obiettivo delle seguenti pagine è dunque quello di introdurre le tematiche emerse dall'operato degli esperti negli enti locali lombardi, ponendo in evidenza le principali caratteristiche strutturali e di intervento. I differenti capitoli in cui sono stati suddivisi i contenuti sono utili al lettore per poter meglio comprendere le strategie che ANCI Lombardi ha studiato per poter offrire un supporto reale ed efficace a tutte le amministrazioni locali della regione. Nella prima parte viene dunque inquadrato il progetto 1000 esperti nel contesto dei finanziamenti europei. La seconda parte approfondisce quindi come questo sia stato recepito a livello regionale. Infine, la terza e la quarta parte sono utili a comprendere come l'attività di monitoraggio sia parte di una strategia di supporto allo sviluppo più ampia, che prevede lo stanziamento di differenti risorse e strumenti utili alla promozione dello sviluppo locale e al supporto ai Comuni e alle Province.

Sommario

PARTE PRIMA.....	4
1.    Il PNRR e lo strumento di Assistenza Tecnica per l’attuazione del PNRR.....	4
PARTE SECONDA.....	7
2.1    Il Progetto di Funzione Pubblica: gli esperti di Funzione Pubblica.....	7
2.2    Organizzazione delle attività .....	8
2.2.1    Il Piano Territoriale .....	8
2.3    Reperimento e analisi delle informazioni.....	10
2.3.1    Rifiuti .....	10
2.3.2    Edilizia e Urbanistica.....	11
2.3.3    Rinnovabili .....	12
2.3.4    Bonifiche.....	13
2.3.5    Appalti .....	14
2.3.6    Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali: Acque.....	14
2.3.7    Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali: AIA e AUA .....	15
2.3.8    Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali: VIA-PAUR / VIA Provinciale .....	16
2.3.9    Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali: VAS.....	16
2.4    Sintesi del Modello di supporto: Identificazione degli enti beneficiari.....	16
2.5    Il Modello di supporto ai Comuni.....	18
2.6    Il Modello di supporto alle Province e Città metropolitana di Milano.....	19
PARTE TERZA .....	20
3.1    La Piattaforma PAsS.....	20
3.2    Area Pubblica.....	20
3.3    Area Riservata.....	21
PARTE QUARTA.....	23
4.1    Prime valutazioni delle attività di monitoraggio e nuove strategie attivate.....	23
4.1.1    PAsS .....	23
4.1.2    La Mappatura dei progetti PNRR in Lombardia.....	23
VALUTAZIONI GENERALI.....	25

## PARTE PRIMA

### 1. Il PNRR e lo strumento di Assistenza Tecnica per l'attuazione del PNRR

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta una vera e propria novità nel panorama dei fondi di investimento nell'Unione Europea. Se storicamente i differenti fondi di finanziamento comunitari sono sempre stati caratterizzati da programmi definiti sulla base della rendicontazione della spesa, con il PNRR si è passati ad una nuova organizzazione delle risorse economiche, orientate al supporto di programmi che si focalizzano sulla performance e sugli esiti, su *milesone* e *target* distintamente definiti e modulati semestralmente nell'ambito del Quadro Finanziario Pluriennale che copre il periodo 2021-2027.

Il Piano italiano si colloca nella più ampia cornice del *Recovery and Resilience Facility*, che finanzia le riforme e gli investimenti degli Stati membri con finanziamenti dello strumento *Next Generation EU*, il piano per la ripresa e ricostruzione per un'Europa più coesa e sostenibile a seguito delle necessità messe in luce dalla crisi pandemica. Mettendo a disposizione 672,5 miliardi di euro a fronte dei 750 complessivi previsti dal NGEU, il RRF ne rappresenta il vero e proprio cuore dei finanziamenti a livello comunitario.

Con l'obiettivo di trarre insegnamenti dalla crisi, tanto il sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme quanto il tentativo di rilanciare l'economia comunitaria incentivando l'investimento privato hanno plasmato l'architettura dell'iniziativa della Commissione europea, che si sviluppa su sei pilastri: I. Transizione verde, II. Trasformazione digitale, III. Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, IV. Coesione sociale e territoriale, V. Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, VI. Politiche per la prossima generazione. Considerando questi sei pilastri e le linee guida identificate a livello comunitario, il PNRR italiano è stato articolato nelle seguenti Missioni:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo;
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica;
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile;
4. Istruzione e ricerca;
5. Inclusione e coesione;
6. Salute.

La traduzione operativa di tali misure trova completa realizzazione nel coordinamento diretto ed indiretto tra i diversi livelli di governo nazionali, coinvolgendo allo stesso tempo tanto le autorità statali quanto le amministrazioni regionali, provinciali e comunali, che svolgono un ruolo determinante nella promozione dello sviluppo locale dei territori.

Come identificato dal monitoraggio in continuo aggiornamento attivato da Regione Lombardia, le risorse del PNRR che ricadono sul territorio regionale sarebbero oltre 11.5 miliardi di euro e vedono il coinvolgimento degli enti territoriali su tutte le 6 Missioni. Di questi, 38 milioni sono stati destinati al reclutamento di esperti e professionisti nell'ambito del progetto nazionale "Assistenza Tecnica", parte dell'investimento *Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance* (Sub-investimento 2.2.2 della Missione 1, Componente C1).

L'impatto del PNRR sulle attività degli enti territoriali, impegnati ad attuare le molteplici misure più sopra richiamate, ha prodotto significative iniziative in ordine alla modalità di intervento sia in termini di norme che di regolamenti che di competenze. In pochi mesi abbiamo assistito alla configurazione di numerose

task force così come di ulteriore semplificazione delle procedure amministrative. Come si vedrà più avanti, tra queste iniziative rientrano gli esperti del PNRR, supporto operativo a Comuni e Province.

L'attività dei professionisti ed esperti è finalizzata a supportare le amministrazioni territoriali con l'obiettivo di velocizzare le procedure complesse, con particolare riferimento a quelle propedeutiche all'implementazione dei progetti previsti dal PNRR. Nel corso dei successivi tre anni, si prevede che gli esperti operino nel supporto alle amministrazioni nella gestione delle procedure complesse con una specifica priorità nel supporto al recupero dell'arretrato e nella misurazione dei tempi effettivi di conclusione delle procedure.

Riguardo alle procedure oggetto di supporto, nel rispetto delle indicazioni dello schema di decreto, Regione Lombardia (in collaborazione con ANCI Lombardia e UPL) ha compiuto un'analisi finalizzata innanzitutto a velocizzare le procedure di carattere autorizzatorio verso imprese e cittadini. Nel corso delle analisi atte alla predisposizione del Piano Territoriale regionale sono stati identificati i cosiddetti "colli di bottiglia" e le criticità spesso anche riconducibili all'eterogeneità di comportamento degli enti coinvolti. Per il territorio lombardo, le procedure che sono state oggetto di intervento nei primi mesi di attività sono state affidate a 6 Task Force per sei differenti ambiti:

1. Valutazioni e autorizzazioni ambientali;
2. Rinnovabili;
3. Bonifiche;
4. Rifiuti;
5. Appalti;
6. Edilizia e Urbanistica.

Inoltre, è stata predisposta presso la Sede di Regione Lombardia una Segreteria Tecnica composta da cinque professionisti, che si occupa della pianificazione, del coordinamento e della verifica delle attività svolte dagli esperti, oltre ad altre due Task Force, "Infrastrutture Digitali" e "Rendicontazione e Monitoraggio", che supportano trasversalmente le TF rispettivamente nelle attività di digitalizzazione e in quelle di rendicontazione e monitoraggio delle attività. A seguito dei futuri aggiornamenti del Piano Territoriale, è prevista la possibilità dell'aumento, riduzione o rimodulazione delle Task Force così organizzate.

La pluralità dei contenuti tematici che impattano direttamente sugli interventi pubblici e la moltitudine dei livelli istituzionali chiamati ad interagire tra loro per assicurare la c.d. messa a terra delle risorse hanno impegnato ANCI Lombardia nella costruzione di una specifica intesa con Regione Lombardia. Questa intesa trova il suo punto di riferimento nell'Accordo siglato con POLIS Lombardia, i cui obiettivi principali, condivisi da ANCI Lombardia, sono:

- il supporto alle politiche integrate di istruzione, formazione e lavoro, in coerenza con gli obiettivi fissati dalla direzione generale competente in materia di istruzione;
- la realizzazione di studi e ricerche inerenti agli assetti e ai processi istituzionali, territoriali, economici e sociali con finalità di supporto tecnico-scientifico all'attività di definizione, programmazione, valutazione, attuazione e monitoraggio delle politiche regionali;
- la gestione della funzione statistica regionale, anche in raccordo con l'ISTAT;
- la gestione degli osservatori istituiti dalla Giunta regionale e coordinamento di quelli istituiti dagli enti del sistema regionale, esclusi gli osservatori istituiti in base a leggi statali e finanziati dallo Stato;

- la formazione del personale della Regione e degli enti del sistema regionale, nonché del personale di altri enti e aziende pubbliche o di enti operanti in rapporto con il pubblico.

## PARTE SECONDA

### 2.1 Il Progetto di Funzione Pubblica: gli esperti di Funzione Pubblica

Con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale n. 248 del 29 novembre 2021 è stato dato il via alle attività previste dal D.p.c.m. “Riparto delle risorse per il conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all’attuazione del PNRR”, che ha previsto lo stanziamento di 320,3 milioni di euro a valere sul fondo del PNRR volti all’attribuzione di incarichi di collaborazione ad almeno 1000 professionisti ed esperti per il supporto alla gestione delle procedure complesse. L’azione della squadra dei 1000 esperti, disciplinata dal decreto-legge n.80/2021, è concentrata su:

- supporto alle amministrazioni nella gestione delle procedure complesse;
- supporto al recupero dell’arretrato;
- supporto nel monitoraggio, misurazione e riduzione dei tempi effettivi di conclusione delle procedure prese in carico.

Gli interventi progettuali hanno dunque l’obiettivo di accrescere la capacità amministrativa degli enti locali, così da garantire la reale attuazione di quanto previsto dal PNRR in materia di semplificazione, di riduzione dell’arretrato e riduzione dei tempi necessari alla lavorazione delle procedure amministrative complesse. Coerentemente alla struttura e ai sei ambiti di intervento in cui è strutturato il PNRR, le procedure oggetto di assistenza si concentrano nei settori quali ambiente, appalti, edilizia e urbanistica, infrastrutture digitali, rifiuti e rinnovabili, oltre a quei settori selezionati come particolarmente critici dai singoli territori regionali.

Le risorse nazionali sono state ripartite su base regionale a seguito della definizione, da parte di tutte le Regioni e Provincia autonoma supportate dagli Enti Locali, di un Piano Territoriale, che ha individuato le procedure oggetto di supporto, le criticità e i “colli di bottiglia” da affrontare, la distribuzione dei professionisti ed esperti tra differenti livelli di governo, le modalità di attuazione dell’intervento, i tempi e i risultati attesi. L’operato degli esperti e il raggiungimento degli obiettivi verranno valutati in funzione della riduzione del totale degli arretrati e dei tempi medi di risoluzione.

È a partire dalle informazioni riportate nel Piano Territoriale che è possibile declinare i compiti degli esperti in funzione delle specifiche esigenze regionali. Inoltre, le funzioni di supporto alle amministrazioni locali sono state valorizzate sia in termini di supporto allo svolgimento delle singole procedure sia in termini di “potenziamento delle capacità”.

Ciascun Piano Territoriale rispecchia dunque le peculiarità del progetto del Dipartimento di Funzione Pubblica, suddiviso in tre principali macro-attività:

- selezione di professionisti ed esperti da parte delle Regioni e delle Province autonome, basate su una preventiva analisi e definizione dei fabbisogni territoriali;
- svolgimento delle attività di assistenza da parte degli esperti e corrispettivo controllo da parte degli enti territoriali richiedenti il servizio;
- attività di governance svolta dall’Ufficio per la Semplificazione e la Sburocratizzazione del Dipartimento di Funzione Pubblica, volta al coordinamento degli interventi, al monitoraggio nonché alla diffusione e comunicazione dei risultati.

## 2.2 Organizzazione delle attività

### 2.2.1 Il Piano Territoriale

Regione Lombardia ha costituito con Decreto del Segretario Generale del 25 ottobre 2021 un Gruppo di Lavoro per l'Attuazione del PNRR, che vede il coinvolgimento di ANCI Lombardia e UPL – Unione Province Lombarde. Tale gruppo di lavoro, oltre al piano dei fabbisogni, ha definito il Piano Territoriale in ottemperanza allo schema di DPCM su cui è stata sancita l'intesa in Conferenza Unificata in data 7 ottobre 2021.

Il Piano Territoriale, che di fatto si configura come un documento di programmazione, è basato sull'assunto per il quale i professionisti ed esperti destinati allo strumento di Assistenza Tecnica dovranno operare nel supporto alle amministrazioni relativamente agli obiettivi individuati dal decreto-legge n.80/2021. In particolare:

- riprende le Milestone definite a livello nazionale e le estende con altre a valenza regionale;
- stabilisce il perimetro di intervento attraverso l'elenco delle procedure complesse oggetto di supporto, semplificazione e riduzione dell'arretrato;
- definisce i fabbisogni per l'assistenza tecnica PNRR, finalizzati al conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR;
- definisce il modello organizzativo costituito da una Segreteria Tecnica a supporto del Gruppo di Lavoro per l'Attuazione del PNRR e da otto Task Force operanti nei diversi ambiti individuati: Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali, Bonifiche, Rinnovabili, Rifiuti, Edilizia e Urbanistica, Appalti, Infrastrutture Digitali, Rendicontazione e Monitoraggio.

L'organizzazione e gli obiettivi del Piano Territoriale sono stati presentati agli attori locali afferenti al "Patto per lo Sviluppo dell'economia, del lavoro, della qualità e della coesione sociale" che riunisce con Regione Lombardia gli Stakeholder del partenariato economico-sociale, quali organizzazioni economiche, sindacali, professionali e sociali, durante le sedute della Segreteria Tecnica del 12 ottobre 2021 e degli Stati Generali del 19 ottobre 2021.

Nel Piano Territoriale è riportata anche la squadra di figure professionali a valere sull'Assistenza Tecnica in base alle criticità rilevate sul territorio, che è stata comunicata al Dipartimento di Funzione Pubblica come indicato dal decreto attuativo. Gli esperti reclutati sono specializzati nelle materie selezionate per gli interventi, in possesso di comprovata esperienza professionale nelle attività tecnico-amministrative connesse alla predisposizione di istanze verso la Pubblica Amministrazione o in attività istruttoria di atti e provvedimenti svolta presso pubbliche amministrazioni, nonché professionisti ed esperti con competenze necessarie per la gestione delle procedure oggetto di intervento. Dalla selezione delle candidature operata, è emersa la squadra di 123 esperti che hanno ricevuto l'incarico da Regione Lombardia entro dicembre 2021, e che opereranno negli EELL lombardi fino al 31/12/2024.

Le Milestone nazionali sono state confermate nel Piano Territoriale per la Lombardia, in aggiunta alle quali sono state definite ulteriori milestone specifiche per la regione. Di seguito è riportato lo stato di avanzamento dei principali step con le relative scadenze passate.

Milestone	Data Prevista
Costituzione e attivazione del Gruppo di lavoro Attuazione PNRR	25 ottobre 2021
Definizione del Piano dei Fabbisogni	25 ottobre

Definizione del Piano Territoriale	5 novembre
Definizione dei criteri per la selezione dei professionisti ed esperti	10 giorni dalla validazione del Piano
Conferimento incarichi	31 dicembre
Costituzione Task Force Regionali	31 gennaio 2022
Consultazione telematica degli Enti Locali interessati da Interventi PNRR e proposta di Survey	28 febbraio
Prima proposta di Baseline	30 marzo
Primo aggiornamento Baseline	30 aprile
Aggiornamento del Piano Territoriale	15 maggio
Definizione Baseline	30 giugno
Avvio Supporto Fase Pilota	29 luglio
Avvio Piattaforma transitoria di Gestione e Supporto	1 settembre
Definizione del Documento di Semplificazione	30 novembre
Presentazione MeV e Semestrale	31 dicembre
Avvio Supporto Fase 2	Giugno 2023
Aggiornamento del Piano Territoriale	30 giugno
Presentazione MeV e Semestrale	30 giugno
Aggiornamento del Documento di Semplificazione	30 novembre
Presentazione MeV e Semestrale	31 dicembre

Con riguardo alle procedure oggetto di supporto da parte degli esperti emerse dell'attenta attività di analisi finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di progetto, si riportano di seguito le procedure selezionate suddivise in base alla Task Force di riferimento.

<b>Task Force</b>	<b>Procedura complessa</b>
Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali	1 - AIA – Autorizzazione Integrata Ambiente 2 - VIA/PAUR Provinciali 3 - AUA – Autorizzazione Unica Ambiente 4 - AUA – Altre autorizzazioni 5 - VAS – Procedura di Valutazione Ambiente Strategica 6 - Procedura derivazioni d'acqua da pozzi
Rinnovabili	7 - PAUR – Provvedimento Autorizzativo Unico Regionale 8 - FERAU – Procedimento di Autorizzazione Unica 9 - FERPAS – Procedura Abilitativa Semplificata
Rifiuti	10 - Autorizzazione unica per impianti di smaltimento modifiche sostanziali 11 - Autorizzazione unica per impianti di ricerca e di sperimentazione
Bonifiche	12 - Bonifiche siti organici – Progetto Operativo di Bonifica (POB) / Messa in Sicurezza Permanente (MISP)
Appalti	13 - Appalti Società in house ARIA SpA: Fase di progettazione con riferimento ad una classe di interventi caratterizzata da particolari criticità 14 - Appalti Società in house ARIA SpA: Fase di affidamento per interventi di importo compreso tra 150.000 e 5.382.000 con riferimento alle tempistiche indicate al D. L.76/2020
Edilizia e Urbanistica	15 - Rilascio di Permessi di Costruire 16 - Piani Attuativi Conformi al PGT

<p>17 - Procedimento di riconoscimento e registrazione derivanti dalla normativa comunitaria          18 - Procedimenti per le medie e grandi strutture di vendita          19 - Autorizzazioni Paesaggistiche – Procedura semplificata          20 - Autorizzazioni Paesaggistiche – Procedura nel Regime ordinario ex art. 146 D. Lgs. 42/2004</p>
--

### 2.3 Reperimento e analisi delle informazioni

Relativamente all’acquisizione dei dati e informazioni utili alla definizione della baseline, Regione Lombardia ha condiviso e richiesto la compilazione di un questionario sullo stato dei procedimenti relativi al periodo dal 1° luglio 2021 al 31 dicembre 2021 con tutti i Comuni e Province/ Città metropolitana di Milano, così da poter analizzare le informazioni necessarie alla definizione dell’arretrato e all’individuazione dei “colli di bottiglia”. Se le Province/Città metropolitana di Milano hanno risposto positivamente all’appello di Regione, altrettanto non è stato per i Comuni. La complessità delle informazioni richieste relazionate alle difficoltà operative nelle quali i Comuni agiscono in questa particolare fase storica ancora condizionata dalle emergenze internazionali e dall’attuazione del PNRR, ha portato ANCI Lombardia a supportare la Regione con iniziative puntuali e mirate a sensibilizzare l’attenzione dei Comuni verso il reperimento dei dati. In aggiunta a quanto emerso dall’analisi delle risposte della survey, sono stati ricercati anche dati presenti sulle piattaforme informatiche tramite cui vengono normalmente gestite le procedure complesse oggetto di indagine, oltre ad ulteriori approfondimenti e verifiche effettuati tramite interviste mirate con i rappresentanti degli EELL interessati. Quest’organizzazione dell’attività di ricerca e aggiornamento dei dati è stata utilizzata sia per la definizione della timeline che per le rilevazioni semestrali, seppur con qualche modifica.

Di conseguenza, ciascuna Task Force opera la rilevazione dei dati e delle informazioni autonomamente e con un’organizzazione interna differente rispetto alle altre, come viene descritto nei paragrafi seguenti. Nel caso della TF Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali è stata operata un’ulteriore differenziazione in Acque, AIA – AUA, VIA/PAUR e VAS.

#### 2.3.1 Rifiuti

La Task Force Rifiuti opera su due differenti raccolte di dati, che vengono fatte confluire in un set finale. Il primo Data Base (DB\_PP) contiene un set di dati riguardanti le istanze riportate nel portale web Piattaforma Procedimenti di Regione Lombardia (PP). L’operazione di estrazione del dato non è eseguibile direttamente dai membri della TF ma viene effettuata dal gestore del Portale, ARIA S.p.A. – Azienda Regionale per l’Innovazione e gli Acquisti, società in house di Regione Lombardia, a seguito di apposita richiesta.

Il secondo database (DB\_AC) è popolato da dati contenuti in archivi e database detenuti da Province/ Città metropolitana di Milano. L’estrazione del dato avviene con l’invio di apposite richieste tramite e-mail direttamente ai funzionari delle Autorità Competenti referenti per le pratiche oggetto di studio da parte degli esperti. Il DB\_AC riporta pratiche presentate prima del 1° febbraio 2021, giorno in cui è diventata obbligatoria la presentazione delle istanze tramite la Piattaforma Procedimenti.

Inoltre, in data 20 gennaio 2022, tutte le Task Force hanno ricevuto l'incarico da parte di Regione Lombardia di predisporre e somministrare una Survey ad hoc per gli EELL coinvolti nelle loro attività, che è stata inviata loro entro il mese di marzo 2022.

La TF Rifiuti, visti e rielaborati i dati contenuti nei database e le informazioni a disposizione, una volta terminate le operazioni di correzione e verifica delle incongruenze riscontrate nel confronto tra i due database, sintetizza le informazioni in un database finale (DB\_Finale). Il livello di attendibilità del DB\_Finale è strettamente correlato alla collaborazione delle differenti autorità a cui afferiscono i DB\_PP e il DB\_AC e alla rielaborazione dei dati che vengono fatti confluire nel DB\_Finale, dal momento che in qualche caso alcuni campi della Piattaforma Procedimenti da cui estrapolare le informazioni utili al monitoraggio non sono sempre compatibili con le informazioni derivanti dal DB\_AC.

### 2.3.2 Edilizia e Urbanistica

Ai fini della definizione dell'arretrato e la delineazione della baseline, come visto Regione Lombardia ha somministrato un questionario sullo stato dei procedimenti selezionati. Dato lo scarso tasso di risposta, tramite la Segreteria Generale Regione Lombardia ha richiesto formalmente a tutti gli EELL la trasmissione dei dati dei procedimenti autorizzando le principali Software House, che li detengono per loro conto, a trasmetterli a Regione. Inoltre, al fine di allargare il campione statistico, gli esperti della Task Force Edilizia e Urbanistica hanno messo in campo un'attività di interpello diretto dei Comuni telefonicamente e/o fisicamente presso le sedi degli enti. Pertanto, la baseline dei procedimenti afferenti alla TF è stata costruita grazie alle informazioni relative alle seguenti fonti:

- Survey Regione Lombardia (SU), alla quale hanno risposto 203 Comuni;
- richiesta con nota di Regione Lombardia, alla quale hanno risposto 303 Comuni;
- software House, tramite le quali è stato possibile reperire le informazioni riguardati 163 Comuni;
- camera di Commercio, informazioni relative a 58 Comuni.

Al netto di dati relativi a medesimi Comuni provenienti da fonti diverse, il campione finale ammonta a circa 527 Comuni ed è stato utilizzato per proiettare alla totalità dei Comuni i risultati ottenuti per ciascuna procedura, utili alla definizione dei dati inseriti nella tabella di baseline. Per far fronte alle maggiori difficoltà nel reperimento delle informazioni, si è visto come il supporto delle Software House sia stato determinante, in quanto garantisce nella condivisione dei dati velocità, completezza, attendibilità, accuratezza e replicabilità, oltre a fornire un flusso continuo di rilevazione.

Inoltre, a partire da settembre 2022, è stata avviata un'attività di ricognizione sul campo da parte degli esperti, che si sono recati presso ciascuno dei 161 Comuni pilota al fine di acquisire più facilmente e rapidamente dei feedback riguardanti le criticità e i colli di bottiglia rilevabili per le procedure oggetto di assistenza. L'attività svolta direttamente in presenza presso le sedi degli enti con i referenti della TF e i rappresentanti delle amministrazioni ha permesso di sondare le reali criticità e i colli di bottiglia che rallentano l'attività amministrativa comunale. Ciò permetterà una migliore e più efficace calibratura degli interventi futuri.

Per quanto riguarda la procedura complessa "Rilascio dei Permessi di Costruire", sono di seguito elencati alcuni elementi critici riscontrati nel reperimento, gestione e utilizzo dei dati:

- scarsa applicazione da parte dei tecnici comunali designati nell'utilizzo degli strumenti di digitalizzazione delle procedure, con il conseguente obbligo agli istanti di introitare le pratiche in

formato cartaceo invece che esclusivamente in formato digitale tramite i portali delle Software House;

- frammentarietà delle società che hanno in gestione i dati dei Comuni, che non permettono la condivisione delle informazioni;
- la documentazione tecnica presentata a corredo dell'istanza da parte dei professionisti è talvolta incompleta, il che implica una sospensione dei termini di istruttoria e dilatazione dei tempi di definizione della pratica;
- difficoltà di accesso all'archivio storico delle pratiche conservate in formato cartaceo.

Con riferimento alla procedura "Piani Attuativi Conformi al PGT", è stata segnalata in svariati casi la mancanza di Piani Urbani generali dei servizi del sottosuolo e/o della loro scarsa digitalizzazione, atti strettamente necessari alla composizione della documentazione delle procedure.

Riguardo ai procedimenti per le medie e grandi strutture di vendita, si riscontra un basso livello di digitalizzazione del procedimento, in alcuni casi ancora analogico.

### 2.3.3 Rinnovabili

La Task Force Rinnovabili ha elaborato la base dati utile alla definizione della baseline utilizzando i dati disponibili dal Portale Procedimenti riferiti a tutte le pratiche consegnate a partire dal 2019, stabilita in accordo con Regione Lombardia l'eshaustività del dato riferito a questo arco temporale. Basandosi sulle informazioni raccolte, gli esperti hanno aggiornato i valori rendendoli più realistici possibile analizzando i procedimenti nel dettaglio, ripulendo il database dalle istanze per le quali è stata stabilita la conclusione dell'iter autorizzativo e formulando, in accordo con Regione Lombardia, assunzioni di "presunta conclusione". Il database viene aggiornato ogni sei mesi, sia per quanto riguarda i dati relativi ai Comuni che quelli relativi alle Province.

I dati così reperiti rendono il database in possesso degli esperti non totalmente allineato alla realtà e solamente attraverso un confronto diretto con gli enti è possibile modificarne le informazioni contenute e rendere dunque il dato affidabile. A tal riguardo, in questa prima fase del progetto per le procedure FERPAS – Procedura Abilitativa Semplificata è stato definito di contattare solamente i Comuni pilota e, dunque, di aggiornare le sole informazioni di questi enti. Nei prossimi mesi verranno effettuati ulteriori controlli e revisioni anche per altri gruppi di enti, procedendo *step by step* nell'aggiornamento del database.

Un altro elemento di criticità nel reperimento delle informazioni riguarda il fatto che il Portale Procedimenti non tiene traccia delle procedure concluse con silenzio-assenso, riducendo il dato numerico delle procedure concluse. Anche per quanto riguarda questo dato, il team di esperti si riserva di aggiornare il dato relativo alle procedure in questione a seguito di approfondimenti diretti presso gli enti. Nel caso specifico delle procedure FERPAS, è stato deciso di considerare conclusi con silenzio-assenso tutti i procedimenti relativi ad impianti FV che sono stati considerati privi di significative criticità (impianti FV su tetto in zona A, in zona/edificio vincolato ma con autorizzazione paesaggistica già ottenuta, modifiche non sostanziali di impianti esistenti).

Anche per quanto riguarda le procedure AU è stata utilizzata medesima metodologia di aggiornamento dei dati contenuti nel database del Portale Procedimenti, rapportandosi cioè direttamente con le Province/ Città metropolitana di Milano, la cui risposta è stata più che soddisfacente. Infatti, tra i mesi di settembre e novembre 2022 la quasi totalità degli enti ha fornito agli esperti risposte puntuali ed

esautive circa lo stato di avanzamento delle procedure, il che rende i dati relativi alle procedure AU attendibili e quanto più realistici.

Differentemente, per reperire le informazioni relative alle procedure PAUR – Provvedimento Autorizzativo Unico Regionale, gli esperti si sono affidati al portale regionale pubblico S.I.L.V.I.A. – Sistema Informativo Lombardo per la Valutazione di Impatto Ambientale. Date le caratteristiche del portale, i dati analizzati sono stati considerati come completi ed affidabili, restituendo tutti i parametri richiesti dal DPCM. La completezza delle informazioni e la conseguente aderenza alla realtà del dato è stata confermata anche a seguito degli incontri tenutisi con gli enti interessati tra settembre e novembre 2022.

Sia il portale S.I.L.V.I.A. che il Portale Procedimenti presentano alcuni casi in cui non è presente la chiusura dei procedimenti, andando dunque a creare un dato non in linea alla realtà. Gli esperti hanno dunque operato una bonifica dei dati, considerando “concluse” tutte le procedure relative ad impianti dei quali si sia verificata l’avvenuta realizzazione e/o per i quali sia stata individuata, tramite altre fonti, documentazione che attesti la conclusione del procedimento.

Inoltre, è da segnalare il mancato raccordo tra gestionali degli Enti e piattaforme regionali. Ciò implica la generazione di duplicazione dell’input dei dati o, come riscontrato in svariati casi per il Portale Procedimenti, il mancato inserimento dei dati a portale. Per le future rilevazioni semestrali, gli esperti rimandano agli Enti il tracciamento dell’iter autorizzativo sui portali di Regione Lombardia.

Nella seconda metà del 2022 è stato presentato presso le sedi provinciali SEAV il Progetto di Funzione Pubblica e le attività in capo agli esperti ai Comuni pilota. Parimenti, le attività sono state presentate anche ai referenti provinciali e di Città metropolitana in due incontri da remoto. Da settembre 2022, sono stati inoltre organizzati incontri ad hoc tra il team di esperti e le Province/ Città metropolitana di Milano.

#### 2.3.4 Bonifiche

Gli esperti della Task Force Bonifiche sono chiamati a supportare gli enti locali nello svolgimento dei procedimenti di bonifica relativi a 31 siti orfani che sono stati individuati da Regione Lombardia. Le informazioni specifiche di riferimento utilizzate nella stesura della baseline sono state raccolte tramite l’analisi specifica delle singole pratiche in ambito.

Così come previsto anche per il monitoraggio semestrale, i dati utili sono stati raccolti attraverso due modalità. Il primo sistema adottato dagli esperti si basa su visite presso gli enti coinvolti al fine di raccogliere la documentazione utile all’identificazione della singola procedura complessa e al reperimento, sistematizzazione ed archiviazione della documentazione tecnico-amministrativa ad essa riferita. Questa modalità ha fatto emergere diverse problematiche legate alla mancanza di documenti presso le sedi degli enti interessati.

La seconda modalità utilizzata è stata la consultazione del Portale gestito da Regione Lombardia ed ARPA AGISCO – Anagrafe e Gestione Integrata dei Siti Contaminati, utile all’estrazione di dati specifici riguardanti i procedimenti oggetto di studio. In questo caso, la criticità maggiore è determinata dall’incompleta compilazione ed aggiornamento del database di riferimento.

La mappatura eseguita dagli esperti della TF riguardante la procedura complessa oggetto di monitoraggio Progetto di Bonifica o Messa In Sicurezza Permanente (POB/MISP) ha permesso di definire la baseline relativa ai siti orfani, in termini di arretrato e tempi da ridurre secondo gli obiettivi fissati nel Piano

Territoriale, come segue: Procedure in arretrato n. 11 POB/MISP; Tempo medio da ridurre per singola procedura POB/MISP pari a 337 giorni.

### 2.3.5 Appalti

In fase di pianificazione, gli esperti della Task Force Appalti hanno operato una selezione delle informazioni utili alla costruzione della baseline principalmente relazionandosi con ARIA S.p.A. Le fonti utili risultano essere dunque documenti direttamente ricevuti da ARIA S.p.A.; informazioni disponibili sui siti internet di ARAI S.p.A. stessa, di Infrastrutture Lombarde (da luglio 2020 incorporata al portale di ARIA S.p.A.), di ANAC – Autorità Nazionale Anticorruzione; specifiche relative alle singole procedure oggetto di analisi; delibere della Giunta di Regione Lombardia; contatti e interlocuzioni dirette con i funzionari di ARIA S.p.A.

Le informazioni e i dati raccolti sono stati utili alla predisposizione degli interventi di Assistenza Tecnica, che sono stati organizzati in due fasi distinte: la prima è stata identificata come Fase di Progettazione, facente riferimento ad un limitato numero di interventi contraddistinti da specifiche criticità; la seconda è la Fase di Affidamento dei lavori con un importo stimato compreso tra 150.000,00 € e 5.350.000,00 € (soglia comunitaria). Conseguentemente, il team della TF Appalti ha predisposto due distinte linee del tempo, nelle quali sono stati collocati separatamente i “colli di bottiglia” all’interno del flusso di lavoro per ciascuna procedura.

Relativamente alla Fase di Affidamento, dall’elaborazione dei dati relativi a 204 procedure trasmesse da ARIA S.p.A. risultano n. 3 procedure avviate nel secondo semestre 2021, di cui solamente 1 in arretrato rispetto alla durata massima prevista.

Per quanto riguarda, invece, la Fase di Progettazione, l’analisi dei dati raccolti ha posto in evidenza che n. 8 progetti sono stati avviati nel secondo semestre del 2021 e n. 3 progetti risultano “bloccati” a causa di problematiche ancora da verificare, per un totale di n.11 progetti convenzionalmente identificanti l’arretrato.

È bene segnalare che la proposta di aggiornamento e la conseguente variazione del Piano Territoriale hanno obbligato la TF Appalti ad una revisione forzata della baseline e delle attività programmate, con un conseguente ritardo nell’avvio degli interventi e l’incremento dei tempi tecnici nella programmazione delle attività di supporto presso ARIA S.p.A.

### 2.3.6 Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali: Acque

La gestione della trasmissione per via telematica delle istanze della documentazione relativa al compimento della procedura della concessione di piccola derivazione d’acqua sotterranea di cui al D. Lgs. 152/2006 e s.m.i. di cui al R.D. 1775/1933 viene operata unicamente tramite l’applicativo regionale SIPIUI – Sistema Integrato Polizia Idraulica e UtENZE Idriche, il cui uso è diventato vincolante dal febbraio 2018 per l’accoglimento delle istanze. L’applicativo ha due finalità distinte. Da un lato, per la componente di polizia idraulica, il sistema consente di gestire le domande di concessione delle aree demaniali del reticolo idrico principale regionale; per quanto riguarda invece la componente di gestione delle utenze idriche, il portale rappresenta la banca dati regionale informatizzata nella quale sono riportati i dati amministrativi, gestionali e tecnici relativi alle utenze di acqua pubblica (Catasto delle utenze di acqua pubblica, di cui all’art. 5 del regio decreto n. 1775 del 1933).

ARIA S.p.A. attraverso l'ufficio competente di Regione Lombardia si è presa carico di effettuare le estrazioni dei dati dal portale SIPIUI per conto della TF Valutazioni Ambientali, utili nella definizione della baseline per il I semestre del 2022. Le principali tipologie di istanze che sono state considerate nel monitoraggio sono le domande di nuova concessione e le domande di rinnovo.

Il servizio offerto dal portale SIPIUI consente la trasmissione per via telematica delle istanze per il rilascio, ma gestisce soltanto in parte l'informatizzazione dell'intero procedimento amministrativo. Una criticità nell'architettura dell'applicativo è che questo non prevede l'inserimento di alcune date rilevanti, come per esempio le date relative alla richiesta e consegna delle integrazioni, utili ai fini delle analisi svolte dagli esperti. Inoltre, il passaggio dal vecchio portale Catasto Utenze Idriche al SIPIUI ha implicato inevitabili inserimenti di dati fittizi in corrispondenza di campi originariamente non presenti e/o non obbligatori e pertanto privi di informazioni. Infine, il limite principale del portale è che questo non consente un monitoraggio puntuale dei procedimenti, non essendo una piattaforma di natura gestionale.

Le diverse criticità che emergono dall'utilizzo dell'applicativo SIPIUI hanno imposto alla TF Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali approfondite attività di analisi e ricognizione presso gli uffici provinciali per poter verificare la correttezza e veridicità dei dati estratti. A partire da settembre 2022, il team di esperti ha avviato una serie di incontri con la DG Enti Locali, Montagna e Piccoli Comuni di Regione Lombardia e con la Segreteria Tecnica PNRR, oltre a colloqui mirati con i differenti referenti provinciali responsabili per approfondire riguardo lo stato dell'arretrato, l'iter procedurale applicato, esaminare le criticità e misurare l'efficacia di possibili misure di semplificazione proposte. Queste attività hanno permesso una migliore riorganizzazione delle informazioni relative all'arretrato, che è stato suddiviso in categorie omogenee; è stato possibile dettagliare la prassi amministrativa seguita da ciascuna delle autorità competenti; le AAC hanno avuto modo di meglio recepire i suggerimenti specifici, con lo scopo di ridurre il carico amministrativo che implica nuovo arretrato prolungando la lavorazione dei procedimenti; più in generale, identificare le azioni più in linea volte al raggiungimento degli obiettivi PNRR.

### 2.3.7 Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali: AIA e AUA

Per la predisposizione della baseline, gli esperti della Task Force Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali relativamente alle procedure AIA – Autorizzazione Integrata Ambiente e AUA – Autorizzazione Unica Ambiente hanno basato la rilevazione e l'analisi dei dati sulle risposte a dei questionari inviati alle Province/ Città metropolitana di Milano e a Regione Lombardia, oltre a interviste condotte con i referenti provinciali. La medesima organizzazione è stata poi utilizzata, in forma più semplificata, per il monitoraggio semestrale.

Oltre ai questionari, il team di esperti che si occupa delle procedure AIA ha approfondito l'analisi dei dati utilizzando quanto contenuto nella Piattaforma Procedimenti di Regione Lombardia per la gestione delle procedure AIA. È stato riscontrato, tuttavia, che le istanze presenti nel database regionale rappresentano un numero limitato rispetto a quelle presentate agli Enti territoriali utilizzando il canale della PEC istituzionale.

Come per le procedure AIA, anche per le procedure AUA gli esperti si sono basati sulle informazioni derivanti dalle survey inviate alle Province / Città metropolitana di Milano e dalla consultazione della Piattaforma Procedimenti (riscontrando le medesime criticità). In aggiunta a queste fonti, per le procedure AIA è stata consultata anche la Piattaforma "Impresa in un giorno" di UNIONCAMERE, utilizzata come focus su una delle piattaforme ad uso SUAP. Diverse sono state le criticità emerse nella consultazione delle piattaforme, tra cui hanno pesato maggiormente l'aggiornamento dilazionato nel

tempo e la parzialità dei dati inseriti. In aggiunta, tanto per le AUA quanto per le AIA, si segnali che il Portale Procedimenti non rappresenta il totale delle istanze presentate e che le informazioni presenti devono essere verificate puntualmente in quando l'architettura dell'applicativo è stata organizzata per finalità differenti da quelle legate alle attività in capo agli esperti.

### 2.3.8 Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali: VIA-PAUR / VIA Provinciale

Le procedure identificate sulle quali operano gli esperti della Task Force sono le autorizzazioni VIA/PAUR dettate dal D. Lgs. 152/2006. Il PAUR, evidenziato come procedura complessa nel Piano Territoriale, è un provvedimento autorizzativo unico che comprende i titoli abilitativi per la realizzazione e l'esercizio del progetto ed il provvedimento finale VIA. La rilevazione dei dati e informazioni è stata realizzata esclusivamente tramite l'applicativo S.I.L.V.I.A., il cui utilizzo è obbligatorio in Lombardia per la trasmissione delle istanze e l'espletamento delle procedure VIA / PAUR. In questa analisi, gli esperti hanno escluso le istanze PAUR / Rinnovabili, gestite dalla TF competente.

Il portale S.I.L.V.I.A. riporta i campi necessari alla registrazione di tutte le informazioni utili che permettono la disanima puntuale dell'istruttoria, oltre a consentire la consultazione di tutti gli allegati, tra cui la documentazione progettuale, verbali delle sedute della conferenza di servizi, osservazioni, richieste documentali, autorizzazioni rilasciate, decreto di chiusura.

### 2.3.9 Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali: VAS

Le VAS – Valutazione Ambientale Strategica garantiscono la sostenibilità ambientale delle scelte contenute nei piani e nei programmi delle Amministrazioni, attuabili attraverso un uso accorto delle risorse naturali, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale territoriali, oltre alla protezione della salute dei cittadini. Tali procedure possono essere svolte dai Comuni, dalle Province / Città metropolitana di Milano e dalla Regione, a seconda dei piani e dei progetti considerati. Gli esperti della Task Force Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali che si occupano di VAS, per motivi di carattere organizzativo, si occupano delle sole procedure gestite dai Comuni.

La rilevazione dei dati utilizzati nella compilazione della baseline si è basata sull'utilizzo della piattaforma SIVAS – Sistema Informativo Valutazione Ambientale Strategica, la banca dati online istituita da Regione Lombardia che riunisce tutte le procedure VAS espletate o in atto ed è designata per la gestione obbligatoria delle stesse. L'obbligatorietà è relativa, però, solamente alle fasi di pubblicazione e consultazione con il pubblico e con gli enti competenti in materia di ambiente.

L'analisi dei dati raccolti tramite la banca dati mette in luce una situazione di complessiva efficienza: a livello comunale, non sono elevate le procedure in arretrato rispetto all'entità complessiva delle procedure avviate. Tuttavia, si segnala un considerevole numero di procedure che risultano "aperte" aventi una data di avvio risalente nel tempo. Per questi particolari casi, è stato ipotizzato un errato utilizzo della banca dati e dell'inserimento delle informazioni da parte dei rappresentanti comunali, che talvolta omettono il caricamento degli atti conclusivi delle procedure.

## 2.4 Sintesi del Modello di supporto: Identificazione degli enti beneficiari

Il servizio di Assistenza Tecnica non è al momento aperto alla totalità degli EELL lombardi. Infatti, ad oggi è ancora attiva la Fase Pilota del progetto, fase in cui il supporto viene erogato a tutte le Province (esclusa la Provincia di Sondrio) e a un gruppo ristretto di 161 Comuni. Questo gruppo di enti locali è stato

identificato a partire dall'analisi dei dati elaborati dalla compilazione per mano dei Comuni di una Survey riguardante le tematiche progettuali e le procedure oggetto di intervento, somministrata a tutti i Comuni a partire da febbraio 2022. Obiettivo di questa prima fase del progetto è stato quello di coinvolgere almeno 100 Comuni lombardi.

Nell'identificazione degli enti maggiormente adatti a prendere parte ai mesi iniziali del progetto, gli esperti di Regione Lombardia si sono appoggiati all'organizzazione e all'architettura dei SEAV provinciali<sup>1</sup>, grazie al supporto tecnico operativo di ANCI Lombardia, organizzando degli incontri specifici in ogni SEAV. Obiettivo di quest'attività è stato il coinvolgimento di almeno cento Comuni in ogni incontro. Tra i criteri di selezione definiti nell'identificazione dei Comuni a cui aprire la possibilità di utilizzare il servizio di Assistenza Tecnica c'è stata l'individuazione dei Comuni sottoscrittori della convenzione SEAV che hanno risposto alla survey inviata da parte degli esperti. In caso di numero insufficiente di Comuni che rispondevano a tale quesito, è stato possibile integrare con i Comuni aderenti ai SEAV che hanno risposto alla nota di Regione Lombardia e i Comuni con arretrato noto relativo alle procedure VAS e/o FERPAS.

Per poter avere un campione quanto più rappresentativo e indicativo della situazione regionale, i Comuni pilota selezionati si differenziano per diversi aspetti, tra i quali l'estensione territoriale, l'ubicazione, il livello di industrializzazione e le specificità economiche. Questo permetterà l'utilizzo delle attività di Assistenza in questi territori come modello per i Comuni ai quali sarà permesso aderire al progetto al termine della fase pilota. Di seguito è riportato il numero di Comuni selezionati per ciascuna Provincia o gruppi di Province. Nella fase 2 e nella fase 3 del progetto è prevista l'estensione progressiva a tutti i Comuni lombardi.

- Per la Provincia di Bergamo 26 Comuni selezionati;
- per la Provincia di Brescia 33 Comuni selezionati;
- per la Provincia di Como 25 Comuni selezionati;
- per la Provincia di Cremona 13 Comuni selezionati;
- per le Province di Lecco e Sondrio 18 Comuni selezionati;
- per la Provincia di Lodi 14 Comuni selezionati;
- per le Province di Mantova Varese e Pavia, 16 Comuni selezionati;
- Per la Città metropolitana di Milano 23 Comuni selezionati;
- Per la Provincia di Monza e Brianza 10 Comuni selezionati.

Presso ciascuna delle aggregazioni SEAV, nel periodo compreso tra fine agosto e metà settembre 2022 i rappresentanti dei Comuni pilota hanno avuto la possibilità di partecipare a degli incontri tenuti dal team di esperti di Regione al fine di formalizzare un primo contatto informativo e di presentazione del progetto di Assistenza Tecnica e delle attività degli esperti. In questi contesti sono stati illustrati agli EELL gli obiettivi e le attività del progetto 1000 esperti.

---

<sup>1</sup> I SEAV (Servizi Europa d'area vasta) nascono nel contesto del progetto "LOMBARDIA EUROPA 2020", il cui obiettivo è stato quello di sviluppare le condizioni per migliorare la performance della Pubblica Amministrazione e degli attori coinvolti nella buona riuscita delle politiche pubbliche, facilitando loro l'accesso alle opportunità legate alla programmazione e ai finanziamenti europei. Gli interventi sono stati pianificati per meglio rispondere alle differenti esigenze e peculiarità di ciascun territorio, attraverso un percorso integrato di *capacity building*, costituito da interventi di informazioni, ricerca, sperimentazione, progettazione e implementazione, che ha consentito di istituire sul territorio regionale i SEAV e avviarne l'operatività.

Per quanto riguarda le Province, il servizio di supporto è stato aperto e avviato per tutte quante le Province Lombarde con un incontro di avvio presso ogni Provincia/ Città metropolitana di Milano. È previsto il progressivo coinvolgimento dei referenti territoriali dei vari enti.

## 2.5 Il Modello di supporto ai Comuni

Le procedure complesse per le quali i Comuni possono richiedere l'assistenza e l'intervento degli esperti sono di seguito riportate.

- Per la TF Edilizia e Urbanistica: Autorizzazioni Paesaggistiche, Rilascio di Permessi di Costruire, Procedimenti per le medie e grandi strutture di vendita, riconoscimento Reg. CE 852/853/183/1069, Piani Attuativi Conformi al PGT;
- per la TF Rinnovabili: FERPAS – Procedura Abilitativa Semplificata;
- per la TF Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali: VAS Comunale.

I principali obiettivi contenuti nel Piano Territoriale ai quali devono tendere gli esperti con le loro attività sono la riduzione dell'arretrato e dei tempi medi di lavorazione delle procedure complesse favorendo l'innovazione del sistema produttivo, migliorare la digitalizzazione nella Pubblica Amministrazione e favorire la semplificazione dei processi della burocrazia in generale. Oltre alle attività dirette che vengono svolte presso gli enti e in collaborazione con i funzionari territoriali, gli esperti operano anche interventi indiretti sull'arretrato, quali la digitalizzazione delle procedure complesse (tramite per esempio portali unici e software house), il monitoraggio del contenzioso, la valutazione dell'impatto delle semplificazioni normative introdotte con il D.L. 77/2021 e la verifica della reingegnerizzazione dei processi tramite l'applicazione di procedure standardizzate.

Due sono le differenti tipologie di supporto che vengono attuate dagli esperti. La prima è quella identificata come Supporto Condiviso. Questa riguarda l'arretrato con problematiche "comuni" e l'obiettivo è la gestione unitaria delle problematiche comuni in modo da gestire quanto più efficacemente possibile grandi numeri di pratiche. Questo tipo di supporto è propedeutico e alimenta l'attivazione di iniziative di reingegnerizzazione riguardanti procedure, regolamenti, normative e processi di digitalizzazione.

In quest'ottica, sono stati organizzati degli incontri di *assessment* presso ogni SEAV, durante i quali sono stati presentati e proposti dai Project Manager di ciascuna Task Force dei temi da trattare e le priorità sulla base delle analisi condotte. In queste sedi, è stato inoltre possibile apprendere eventuali integrazioni in merito al materiale archiviato da parte degli interlocutori, utile agli aggiornamenti dei database a disposizione degli esperti. A seguito del consolidamento dei temi analizzati, è stato possibile definire un calendario di incontri tematici a cui invitare i Comuni, per poter meglio approfondire le tematiche emerse.

Differentemente, il Supporto Specifico riguarda una singola pratica, che presenta peculiarità e criticità specifiche. Nella risoluzione di questo tipo di richieste, gli esperti si confrontano con i funzionari dell'ente richiedente e li supportano nella trattazione dell'istanza. Questo tipo di supporto contribuisce all'obiettivo di breve-medio termine della riduzione dei tempi medi e il numero delle istanze in arretrato. Ulteriormente, alcune modalità di intervento potranno essere generalizzate quali "soluzioni tipo" da mettere a disposizione di tutti quanti gli enti, divenendo quindi utili alla risoluzione degli arretrati secondo le modalità del Supporto Condiviso. Nella gestione delle richieste pervenute dagli enti o avanzate dagli esperti (che possono contattare direttamente gli enti con arretrato noto), l'interazione tra i diversi attori è organizzata differente a seconda della dimensione degli enti richiedenti, che sono stati suddivisi in due

macro-gruppi: Comuni con numero di abitanti inferiore a 30.000, di cui fanno parte 1466 Comuni; Comuni con numero di abitanti superiore a 30.000, di cui fanno parte 40 Comuni.

A livello generale, le principali tipologie di attività di supporto a cui sono chiamati gli esperti sono<sup>2</sup>:

- l'elaborazione di pareri e altra documentazione utile a fini istruttori;
- il monitoraggio del contenzioso relativo alle procedure oggetto di supporto e supporto nella predisposizione di atti amministrativi connessi;
- il controllo della documentazione presentata a corredo delle istanze;
- la predisposizione e la modifica degli atti di pianificazione e la definizione di standard che consentano di accelerare i tempi delle connesse procedure autorizzatorie;
- l'assistenza giuridica e legale nelle controversie instaurate innanzi all'autorità giudiziaria in relazione alle procedure oggetto di supporto;
- il sostegno tecnico agli enti e alle imprese nell'attività di presentazione delle istanze, anche attraverso la preparazione di modelli e tabelle di marcia semplificate.

#### 2.6 Il Modello di supporto alle Province e Città metropolitana di Milano

Come nel supporto ai Comuni, anche nel supporto alle Province/ Città metropolitana di Milano è stata applicata la differenziazione tra Supporto Condiviso e Supporto Specifico, con le medesime caratteristiche e peculiarità. Nel merito dell'elenco delle procedure, le procedure complesse per le quali le Province/ Città metropolitana di Milano possono richiedere assistenza sono di seguito riportate.

- Per la TF Bonifiche: POB/MISP;
- per la TF Rifiuti: Autorizzazione unica per impianti di smaltimento modifiche sostanziali, Autorizzazione unica per impianti di ricerca e di sperimentazione;
- per la TF Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali: VIA/PAUR Provinciali, AIA, AUA – Emissioni, AUA – Altre autorizzazioni, Concessioni derivazione acque;
- per la TF Rinnovabili: PAUR Rinnovabili, AU – Autorizzazione Unica.

---

<sup>2</sup> Disposizioni riportate nell'All.1 Termini di riferimento dell'incarico del Contratto degli esperti.

## PARTE TERZA

### 3.1 La Piattaforma PAsS

Per poter gestire al meglio il flusso di richieste di supporto da parte degli enti, gli esperti di Regione Lombardia hanno avviato la Fase Pilota del progetto servendosi del software MantisHub, una piattaforma di ticketing utile alle loro necessità. Grazie al supporto di ANCI Lombardia, POLIS Lombardia, Regione Lombardia e UPL, a partire dalla Fase 2 del progetto, quando il servizio di assistenza sarà progressivamente aperto ad un numero sempre maggiore di enti locali, tutte le Task Force avranno la possibilità di utilizzare uno strumento pensato e sviluppato ad hoc per le loro attività, la Piattaforma digitale collaborativa PAsS – PNRR ASsistenza e Supporto a Comuni e Province Lombarde.

La Piattaforma nasce dall'esigenza di sostenere, dare supporto e regolare le relazioni tra gli esperti per la Lombardia e le Amministrazioni di Comuni e Province/Città metropolitana, nonché come strumento di monitoraggio e assistenza. Il portale favorisce e facilita l'accesso di un numero sempre maggiore di Amministrazioni al servizio di Assistenza Tecnica. Attraverso le funzionalità della Piattaforma PAsS, i Comuni e le Province hanno la possibilità di:

- conoscere e consultare le attività e le informazioni riguardanti il lavoro degli esperti;
- previa registrazione, richiedere assistenza riguardo le specifiche procedure selezionate;
- monitorare lo stato delle pratiche approvate, prese in carico e in lavorazione;
- consultare report di monitoraggio e analisi;
- ricevere supporto per meglio orientarsi tra le opportunità offerte dal PNRR.

Il sito di PAsS è composto da due ambienti: il primo è l'Area Pubblica del sito, nella quale è presentato il lavoro degli esperti e altre informazioni riguardanti il PNRR; il secondo è l'Area Riservata, nella quale i rappresentanti dei Comuni e delle Province/Città metropolitana possono richiedere l'intervento degli esperti. Sia nell'Area Pubblica che nell'Area Riservata la navigazione su PAsS è di intuitiva e di facile fruizione da parte degli utenti.

### 3.2 Area Pubblica

L'Area Pubblica è organizzata da differenti sezioni, alle quali si può accedere da qualunque pagina dal menu a tendina sempre visibile nell'*header* del sito. L'Homepage di PAsS presenta come prima informazione il nome e il logo della Piattaforma, una descrizione sintetica del portale e tre box che ne identificano le principali sezioni: il PNRR in Lombardia, il Progetto 1000 Esperti, le Procedure. Ognuno di questi box rimanda a una sezione del sito dedicata, alla quale è possibile accedere anche tramite l'apposita voce del menu "Strumenti".

La pagina Il Progetto 1000 Esperti è stata pensata in modo tale da presentare all'utente il progetto, come è stato ideato e come è stato avviato sul territorio lombardo. Per una migliore e più efficace organizzazione delle informazioni da presentare, queste sono state suddivise in quattro sezioni:

- Il Progetto di Funzione Pubblica: in questa pagina è presente una sintesi delle informazioni riportate nel Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 novembre 2021 e nel Decreto-legge n. 80 del 9 giugno 2021, oltre ad alcune informazioni tratte direttamente dal sito del Ministro per la Pubblica Amministrazione afferenti al progetto;

- Il Piano Territoriale: in questa pagina sono indicate le principali specifiche riguardanti il documento;
- Gli Esperti: sono qui presentati chi sono gli esperti e come sono organizzati;
- Le Attività: le informazioni contenute in questa pagina rispondono alla domanda “che cosa fanno gli esperti?”. Inoltre, è presente un elenco delle procedure su cui sono chiamati ad intervenire e lo stato di avanzamento dei principali step e le scadenze del progetto.

Nella pagina è presente un bottone che permette di visionare le procedure oggetto di intervento. La pagina Elenco delle Procedure, consultabile anche dal box dedicato nella Homepage e dalla voce nel menu, è suddivisa in sei differenti box, uno per ogni Task Force sulla quale operano gli esperti. Selezionando ciascun box si viene automaticamente reindirizzati all’elenco delle procedure disponibili identificate nel Piano Territoriale, ciascuna riportante l’indicazione specifica se riferita alle amministrazioni comunali o provinciali, oltre ad una breve descrizione della pratica in questione. Data la possibilità di future revisioni riguardanti l’elenco delle procedure oggetto di assistenza tecnica da parte degli esperti e l’organizzazione delle stesse nelle Task Force, questa sezione della Piattaforma PAsS sarà oggetto di modifiche e aggiornamenti.

La terza sezione principale dell’Area Pubblica è relativa ad informazioni specifiche riguardanti il PNRR in Lombardia. A differenza delle precedenti, questa parte del portale non ha un preciso rimando all’operato e alle attività afferenti agli esperti, ma verrà sviluppata per dare un sostegno agli Amministratori locali in termini di orientamento e reperimento delle informazioni riguardanti il PNRR in generale.

Sono presenti nell’header del sito le altre sezioni della Piattaforma:

- Dati: in questa pagina saranno presenti le informazioni e i numeri riguardanti l’operato degli esperti di Regione Lombardia e tutti i dati riportati saranno consultabili su tre livelli (numerico, di testo e geografico), aggregati su base territoriale o in base alla tipologia di richiesta oggetto di analisi. In attesa di ulteriori aggiornamenti e della validazione da parte di Regione Lombardia alla pubblicazione dei dati, al momento sono riportati solamente: il numero di Comuni che hanno inviato almeno una richiesta (49); il numero di Province che hanno inviato almeno una richiesta (8); il numero di richieste effettuate dai Comuni (94); il numero di Province su cui sono distribuiti i Comuni richiedenti (12);
- News: nella sezione sono riportate le news che vengono pubblicate da ANCI Lombardia riguardanti la Piattaforma PAsS, le attività degli esperti e il PNRR in generale. In base al tema trattato, ciascuna news è identificata con uno specifico tag. Le news più recenti sono consultabili e visibili anche nella Homepage di PAsS;
- Help: sono qui presenti due differenti pulsanti. Il primo è relativo alle FAQ riguardanti la navigazione nel portale e il servizio di Assistenza Tecnica operato dagli esperti; il secondo è relativo alle Best Practice, dove saranno presentati esempi di procedure oggetto di intervento ed esempi di proposte di semplificazione e valutazione dei risultati;
- Multimedia: in questa pagina saranno pubblicati i report di monitoraggio afferenti l’operato degli esperti ed altri documenti utili all’interpretazione dei fondi PNRR sul territorio regionale, nonché eventuale materiale prodotto dalla Segreteria di Progetto di ANCI Lombardia.

### 3.3 Area Riservata

Come evidenziato, il portale PAsS è rivolto agli amministratori degli enti locali lombardi coinvolti nelle attività degli esperti reclutati da Regione Lombardia, con lo scopo di facilitarne l’accesso al servizio di

Assistenza Tecnica. Per poter usufruire del supporto degli esperti è necessario registrare il proprio Ente creando un apposito profilo nell'Area Riservata alla quale è possibile accedere da qualunque pagina del sito cliccando sull'apposito bottone. Il primo accesso deve essere fatto da Sindaci e Presidenti di Provincia, ed è sempre necessario accedere tramite SPID o TS-CNS. Al momento della registrazione, è richiesto all'utente il caricamento dell'Atto d'Obbligo, senza il quale non è possibile procedere all'inserimento di nuove richieste di intervento.

Dopo aver inserito in fase di registrazione i propri dati personali e quelli dell'ente di appartenenza, approvata la registrazione l'amministratore viene reindirizzato alla Homepage della sezione, dove può visionare la dashboard riportante le richieste di assistenza inserite. Le principali funzionalità di questa sezione sono:

- **Aggiungi Richiesta:** l'utente può selezionare la procedura per la quale vuole richiedere l'intervento di uno o più esperti direttamente dalla dashboard, individuando la procedura di interesse e selezionando la voce *Aggiungi Richiesta*. Una volta inserita, la dashboard si aggiornerà automaticamente, evidenziando come il numero delle richieste inserite per la pratica in questione sia aumentato. In fase di inserimento della prima richiesta di assistenza, qualora non fosse stato caricato in fase di registrazione, verrà richiesto il caricamento nel portale dell'Atto d'Obbligo, indispensabile per poter usufruire del servizio. È bene sottolineare che l'utente può inserire nuove richieste di assistenza solo ed esclusivamente per le procedure complesse selezionate per la regione Lombardia, e non è stato fissato un tetto massimo al numero di richieste inoltrabili;
- **Richieste:** cliccando su questa voce del menu è possibile visionare tutte le richieste inserite, ciascuna riportante: l'ID Pratica; la data di inserimento; il soggetto richiedente; la tipologia di procedura in questione; se la richiesta è stata accettata dal Project Manager gli eventuali esperti assegnati alla lavorazione della pratica; i documenti allegati; lo stato della pratica, che può variare da *inserita, in lavorazione, chiusa*; la possibilità di modificare la richiesta. Selezionando una singola pratica, è possibile consultarne le specifiche riguardo lo stato di avanzamento. Sono sempre consultabili i documenti caricati sia dall'utente che dall'esperto e soprattutto la Timeline, riportante tutte le attività che vengono svolte dall'esperto. Ogni qualvolta l'esperto incaricato alla gestione della pratica svolge un'attività, questa compare nella Timeline;
- **Gestisci Delegati:** solamente Sindaci e Presidenti di Provincia hanno la possibilità di registrare propri funzionari quali delegati all'utilizzo dello strumento di Assistenza Tecnica. Ciascun delegato ha accesso all'Area Riservata del proprio ente e può monitorare l'andamento delle richieste in lavorazione, consultare la documentazione delle richieste evase e inserire nuove richieste di supporto. Non è fissato un tetto massimo al numero di delegati.

L'idoneità e pertinenza di ogni richiesta sono definite in prima istanza dal Project Manager della Task Force di riferimento. Qualora il PM ritenga una richiesta non idonea, questa viene rifiutata e la pratica non viene assegnata ad alcun esperto. Qualora invece la richiesta sia conforme alle linee guida del progetto, la procedura complessa in oggetto viene affidata ad uno o più esperti.

## PARTE QUARTA

### 4.1 Prime valutazioni delle attività di monitoraggio e nuove strategie attivate

Come anticipato, preso atto dell'evoluzione delle attività in capo a Regione Lombardia circa l'attuazione del PNRR, uno degli obiettivi di questo rapporto è quello di indagare e presentare, per quanto ancora in via di sviluppo, le strategie e le attività pianificate da ANCI Lombardia proprio in risposta alle esigenze che emergono direttamente dagli enti locali. In quest'ottica, i principali strumenti che vengono presentati nel documento sono la Piattaforma PAsS, la Mappatura dei progetti PNRR e i Centri di Competenza.

#### 4.1.1 PAsS

Come osservato nel capitolo precedente, grazie alla collaborazione con POLIS Lombardia, UPL e Regione Lombardia, è stato possibile sviluppare la Piattaforma PAsS, utile tanto al lavoro degli esperti regionali quanto agli enti locali nell'accesso al servizio di Assistenza Tecnica. Dopo mesi di attento studio, analisi ed elaborazione, quel che è stato creato è un applicativo capace di facilitare e snellire le interazioni tra i diversi attori coinvolti nelle attività progettuali, così da velocizzare le tempistiche di lavorazione delle procedure e permettere agli enti locali di sviluppare una maggiore efficienza nella lavorazione delle stesse.

Durante la prima fase pilota del progetto, si riporta che all'ultima rilevazione datata 14 aprile 2023 sono stati 57 i Comuni che hanno inviato almeno una richiesta e che questi sono distribuiti sui territori di tutte le Province; sia Città metropolitana di Milano che le altre Province hanno inviato almeno una richiesta di supporto; il totale delle richieste effettuate dagli enti ammonta a 203.

Nella Piattaforma PAsS sono stati caricati tutti i dati e le informazioni presenti nel precedente portale utilizzato. In questo modo, non è andato perso quanto svolto fino ad ora e gli enti che hanno già usufruito del servizio degli esperti, dopo esseri registrati su PAsS, avranno visione delle pratiche evase e/o in lavorazione. La Piattaforma è pronta per la messa online, programmata per le prossime settimane, a seguito della quale avrà inizio un periodo di tre mesi in cui valutare il funzionamento dell'applicativo, con la possibilità di implementarne le capacità operative. Infatti, uno dei punti di forza del portale risiede senz'altro nel suo carattere incrementale, che permette di modificarne il funzionamento e l'utilizzo in base alle esigenze che emergeranno.

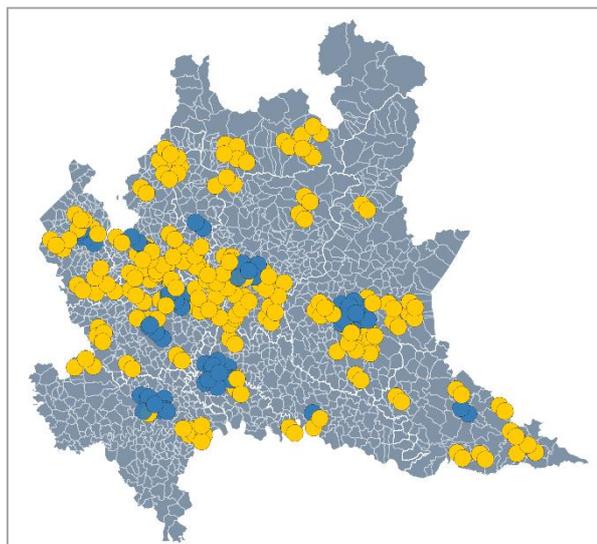


Figura 1 Nell'immagine è riportata la distribuzione regionale delle richieste inviate dai Comuni e dalle Province/ Città metropolitana di Milano, rispettivamente in giallo e in blu

#### 4.1.2 La Mappatura dei progetti PNRR in Lombardia

La pagina della piattaforma PAsS Il PNRR in Lombardia presentata in precedenza ha l'obiettivo di fornire supporto alle amministrazioni locali (Comuni *in primis*, ma anche le Comunità Montane, e le Province ecc.) riguardo quesiti e problematiche che devono affrontare nell'individuazione dei bandi adatti a idee

progettuali, nella presentazione dei progetti, nella richiesta di fondi, nella rendicontazione e, più in generale, in tutte le attività riguardanti il PNRR. Per poter meglio delineare delle risposte concrete alle esigenze degli enti locali, ANCI Lombardia ha avviato una mappatura delle iniziative progettuali attive sul territorio regionale che interessano gli enti locali in qualità di capofila dei progetti, raccogliendo e catalogando gli esiti dei bandi e le graduatorie relative alle proposte progettuali candidate a concorrere a finanziamenti PNRR. I dati raccolti e rielaborati saranno presentati in questa pagina della piattaforma PAsS e come allegati nella sezione Multimedia.

Gli obiettivi principali del perché è necessaria una mappatura di questo tipo sono così definiti:

1. conoscere gli investimenti per gli enti locali: la mappatura del PNRR è uno strumento essenziale per conoscere gli investimenti che interessano il territorio e gli enti locali. Non è infatti ad oggi presente una mappatura di questa tipologia a livello regionale;
2. misurare l'impatto sul territorio: la mappatura permette di conoscere la scala territoriale su cui operano gli investimenti del PNRR, mettendo così a disposizione dati utili per lo sviluppo di analisi, politiche di investimento e strategie di azione collaborative;
3. integrazioni progettuali: la mappatura permette di conoscere la distribuzione dei progetti, finanziati e no, in tutto il territorio, fornendo così informazioni utili allo sviluppo di sinergie tra gli enti e di progetti integrati.

Il complesso quadro di decreti ed esiti pubblicati e gestiti dai Ministeri presenta differenze significative relative all'accessibilità e all'omogeneità dei dati pubblicati. Per poter comprendere l'effettiva portata degli investimenti del PNRR direttamente riferiti agli enti locali, sono stati catalogati i progetti candidati individuati secondo tre categorie: progetti che sono stati finanziati; progetti finanziabili; progetti non finanziati. Inoltre, i dati relativi ai finanziamenti del PNRR non sono reperibili in forma aggregata per tutte le Missioni che compongono il Piano. Per poter ottenere questa informazione è stata avviata un'analisi dei decreti di assegnazione delle risorse pubblicati sui siti sei Ministeri di riferimento e dai relativi Dipartimenti, nonché su apposite piattaforme dedicate a specifiche Missioni o a specifici Investimenti. Nella definizione di quali misure considerare nella prima mappatura, al fine di orientare la ricerca agli enti locali, è stata adottata una selezione realizzata a partire dalle informazioni a disposizione sul sito online della Fondazione IFEL, che individua le misure del PNRR che vedono i Comuni quali beneficiari. Per motivi logistici e temporali, la prima attività di mappatura e di analisi non ha interessato dunque la totalità delle misure del PNRR attivate in Lombardia, ma solo una parte. Nei prossimi mesi i contenuti e i dati del database creato saranno oggetto di aggiornamento e implementazione.

## VALUTAZIONI GENERALI

L'attività di ANCI Lombardia, così come illustrato nel presente I/II rapporto, si è rivolta ad assicurare un supporto tecnico/scientifico alle seguenti linee d'azione, funzionali ad elaborare la strategia regionale sul PNRR in relazione alle attività di Funzione Pubblica:

1. elaborazione dei documenti strategici (Piano Territoriale e Modello organizzativo degli esperti);
2. elaborazione della Piattaforma PAsS;
3. supporto e assistenza alla definizione dei report di Semplificazione per le differenti task force;
4. supporto e assistenza alla definizione MeV e report semestrali.

In coerenza con quanto previsto dal piano attività condiviso con POLIS Lombardia, il prossimo documento strategico verterà sul supporto agli esperti nell'elaborazione di proposte di revisione di norme e procedure complesse. Saranno inoltre assicurati, in continuità con quanto riportato nel presente rapporto, le attività di assistenza al portale.