

Organizzazione GdL per l'attuazione del PNRR
Decreto 14246 del 25 Ottobre 2021

PROFESSIONISTI ED ENTI LOCALI verso una collaborazione innovativa

Ciclo di incontri tra Enti Locali, Ordini professionali e associazioni del settore della Provincia di Pavia, per la velocizzazione delle procedure amministrative

A cura della Task Force Edilizia & Urbanistica
Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

*La pianificazione attuativa tra rigenerazione urbana e governo della complessità -
Risposte locali per sfide globali*

Terza giornata
del ciclo di incontri tra Enti Locali, Ordini professionali ed Associazioni del settore della Provincia di Pavia

Ordine degli Ingegneri
Via T. Taramelli 2, 27100 Pavia PV

11 Settembre 2025

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

ORGANIZZAZIONE DELLA GIORNATA

Introduzione e saluti istituzionali

PRIMA PARTE – il quadro attuale

SECONDA PARTE – Verso nuove forme di governance territoriale

TERZA PARTE – dialogo tra le parti

INTRODUZIONE E SALUTI ISTITUZIONALI

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

INTRODUZIONE E SALUTI ISTITUZIONALI

INTRODUZIONE

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia



Progetto 1000 esperti - Regione Lombardia
Project Manager Task Force Edilizia e Urbanistica

Arch. Anna Gagliardi

SALUTI ISTITUZIONALI



Presidente dell'Ordine degli Ingegneri

Ing. Gian Michele Calvi

ARGOMENTI E OBIETTIVI

ROADMAP

Incontro di presentazione 17 giugno 2025

Incontro A-B – PROCEDIMENTALE - EDILIZIO – 22 luglio 2025

Incontro C - URBANISTICO – 11 settembre 2025

Incontro - D - E – GIURIDICO E DEONTOLOGICO – 7 ottobre 2025

Incontro conclusivo – fine ottobre 2025

Le cinque giornate

ARGOMENTI E OBIETTIVI

ROADMAP

Incontro di presentazione 17 giugno 2025

Incontro A-B – PROCEDIMENTALE - EDILIZIO – 22 luglio 2025

Incontro C - URBANISTICO – 11 settembre 2025

Incontro - D - E – GIURIDICO E DEONTOLOGICO – 7 ottobre 2025

Incontro conclusivo – fine ottobre 2025

Le cinque giornate

INTRODUZIONE

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia



Amministratore della Community «Se Sei Sindaco»

Davide Ferrari

INTRODUZIONE

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia



Dirigente Settore Territorio – direzione strategica e
patrimonio della Provincia di Pavia

Dott. Antonio Massaro

PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

PRIMA PARTE IL QUADRO ATTUALE

Innovazione e sostenibilità nella pianificazione urbanistica per nuove sfide territoriali

La pianificazione urbanistica verso scenari di sviluppo sostenibile, capace di integrare nuove destinazioni funzionali con quelle esistenti anche attraverso l'evoluzione degli strumenti convenzionali

a cura dell'Avv. Floriana D'Urso

PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

PIANIFICAZIONE URBANISTICA

evoluzione e complessità delle procedure
(innovazione)

nuovi strumenti e standard qualitativi
visione chiara e norme trasparenti

nuove competenze e modelli operativi

VALORE PUBBLICO E PRIVATO

SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE



PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

Dalla Legge urbanistica 1150/1942 agli attuali
interventi di rigenerazione urbana



PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia



PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

LE
CRITICITÀ

Legge Urbanistica 1150 – Una norma del 1942 ormai anacronistica

Utilizzo di procedure semplificate per tagliare i tempi....*e non solo*

Mancato ricorso al **Piano Attuativo** a regole di dettaglio degli interventi edilizi ... e relativa **convenzione** per pianificare tempi, modalità e opere pubbliche collegate

Inchiesta urbanistica milanese mette in luce **norme datate** - possano creare spazi di **discrezionalità e opacità**

Riduzione degli **Oneri di urbanizzazione** per infrastrutture (strade, servizi, verde, scuole)

trasformazioni urbane degli ultimi decenni

- alleanza tra pubblico e privato **non trasparente**
- crescente disuguaglianza sociale e **allontanamento dei residenti dalle dinamiche di sviluppo cittadino**
- non accessibilità, mercato immobiliare, **perdita dello “spirito” urbano**

vulnerabilità del modello urbano... basato sull'estetica e l'attrattività esterna, piuttosto che sulla resilienza e il benessere dei residenti

PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

LE
CRITICITÀ

La potestà pianificatoria degli Enti locali ha natura essenzialmente DISCREZIONALE

difficoltà nel giusto utilizzo del potere discrezionale... e nella **reale valutazione interessi pubblici** delle proposte di pianificazione **attuativa**

EVOLUZIONE
DELL'INTERESSE
PUBBLICO

NELLE
DEMOCRAZIE
MATURE
PLURICALSSE
COME L'ITALIA

1 - INTERESSE dello STATO MONOCLASSE -funzioni essenziali (*sicurezza, difesa, ordine pubblico*) - **INTERVENTI AUTORITATIVI PER GARANTIRE TALI INTERESSI**

2 - INTERESSI PUBBLICI a garanzia **dei diritti sociali di seconda generazione** espressi nella

Costituzione - Istruzione – Salute -Lavoro Casa ecc...

POLITICHE DI PIANIFICAZIONE DI INIZIATIVA PUBBLICA PER GARANTIRE **LA CASA (ERP) LE SCUOLE GLI OSPEDALI** (PIANI ATTUATIVI DI INIZIATIVA PUBBLICA PER LOCALIZZARE LE SUDDETTE OPERE ATTRAVERSO PIANI DI LOTTIZZAZIONE E NORME STATALI STANDARD URBANISTICI DM 1444/68 per zone omogenee

3 - INTERESSI PUBBLICI COLLETTIVI di **terza generazione** espressione di politiche di **sostenibilità ambientale ed economico-sociali UNIONALI..** oggi rientrati anche nei principi generali della costituzione .. **Art 9 Costituzione**

Art. 9

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni.



PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

LE
CRITICITÀ

esempio DATA CENTER domanda di energia molto alta

contemperamento degli interessi di tutela ambientale con interessi di sviluppo e transizione digitale



Procedure complesse valutazione interessi collettivi contrastanti

Ambiente- salute / Lavoro – sviluppo economico e tecnologico

coinvolgimento di più soggetti preposti alla **tutela dei diversi interessi** - maggiori adempimenti - ritardi approvativi

Restano criticità sulla disciplina in attesa di interventi legislativi volti ad attrarre investimenti e velocizzare le procedure autorizzative.

*Mancata individuazione della **vocazione funzionale**: Servizi(oneri bassi); produttivo/industriale (oneri alti) e relative tutele*

PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia



UN GIUSTO APPROCCIO ALLA SEMPLIFICAZIONE

pensare la città come bene comune, non solo come vetrina globale

PARTIRE DALL'ESISTENTE

- Dalla vigente normativa nazionale e UE
- Dai LEP riconosciuti dalla nostra Costituzione e dai trattati UE

PARTIRE DAI DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE DELLE PA

- Programma di mandato
- PIAO (assorbe molti documenti di programmazione della PA)
- PGT – documento di Piano – Piano dei servizi

PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia



la fattibilità delle **politiche di sostenibilità ambientale ed economico-sociali**, deve essere valutata soprattutto **in fase ex ante** ossia in fase di **PROGRAMMAZIONE e pianificazione urbanistica** e non solo nella fase attuativa dei progetti



L.R. n. 19/2019
Programma integrato di intervento (P.I.I.)

- Per la riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale del territorio (articolo 87, comma 1 della L.R. n. 12/2005)
- attuativo degli Ambiti di rigenerazione urbana e territoriale, di cui alla L.R. n. 18/2019

PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia



la fattibilità delle **politiche di sostenibilità ambientale ed economico-sociali**, deve essere valutata soprattutto **in fase ex ante** ossia in fase di **PROGRAMMAZIONE e pianificazione urbanistica** e non solo nella fase attuativa dei progetti



Atti di pianificazione c.d. di «**terzo livello**»
Consenso/accordo con il privato nella
specificazione degli elementi tipologici e
quali-quantitativi, lasciati indeterminati
dallo strumento di pianificazione generale

PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

LA
CURA

Nell'istruttoria delle proposte di intervento

E' DOVEROSA

la valutazione **DELL'EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO** e la sostenibilità socio ambientale delle trasformazioni territoriali

La programmazione negoziata – (P.I.I. per gli ambiti di rigenerazione urbana) e il correlato strumento convenzionale per rimodulare il contributo di costruzione sulla base di una **delle trasformazioni urbanistiche e degli investimenti ad esse collegati per premi volumetrici - incentivi fiscali, delocalizzazione per edifici in aree a rischio idrogeologico**

PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

LA
CURA

Evoluzione della convenzione urbanistica Oggi contenuti più ampi e complessi



Art. 28 L. 1150/1942

Funzione ricognitiva:
Rispetto delle previsioni urbanistiche, opere pubbliche a carico del privato



L. 6 agosto 1967 n.765

La lottizzazione diventa piano attuativo autonomo: cessione aree, urbanizzazione, opere correlate



L. Regionale Lombardia 12/05 art. 46

Programmazione negoziata: rigenerazione urbana, sostenibilità, benessere collettivo, housing sociale, manutenzione opere

PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

LA
CURA

LA CONVENZIONE URBANISTICA OGGI

Un vero contratto pubblico-privato per garantire
valore sociale e non solo edilizio



**ACCORDO SOSTITUTIVO EX
ART. 11 L. 241/1990**

Prevale la finalità **pubblica** e
istituzionale di **pianificazione
territoriale**



MODULO NEGOZIALE

Privato P.A. definiscono un
programma urbanistico tramite
strumenti contrattuali

PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia



PREMESSE

indicazione dell'iter procedimentale determinante la approvazione del piano attuativo

 PROPOSTA DI PIANO/PROGRAMMA URBANISTICO ATTUATIVO

 ITER ISTRUTTORIO ed EVENTUALI INTEGRAZIONI

 EVENTUALE PROCEDURA VAS : i PAC generalmente non sono soggetti a procedura Vas - già effettuata a monte

PFTE OPERE DI URBANIZZAZIONE **PROGETTO OPERE DI BONIFICHE** **SERVIZI (Piano dei Servizi)**

a corredo della proposta di piano
SCHEMA DI CONVENZIONE URBANISTICA – O ATTO DI IMPEGNO/D'OBBLIGO DEL SOGGETTO PROPONENTE 

1 SOGGETTI

2 OGGETTO

3 DURATA DELLA CONVENZIONE

4 OPERE PUBBLICHE, ESECUZIONE E

5 GARANZIE INADEMPIMENTI E RISOLUZIONE

PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

LA
CURA

Schema tipo... nasce dalla Task Force Edilizia & Urbanistica

con obiettivi chiari:

- Semplificazione delle procedure autorizzative;
- Riduzione del contenzioso legato alle convenzioni urbanistiche;
- Supporto agli uffici comunali nella gestione dei procedimenti;
- Uniformità e standardizzazione dei contenuti.

È un documento guida per gli interventi soggetti a piano/programma attuativo di iniziativa privata

CONVENZIONE URBANISTICA

INDICE DEGLI ARTICOLI DELLA CONVENZIONE

1. Oggetto della convenzione
2. Modifiche non sostanziali e varianti al Piano/Programma
3. Individuazione del Soggetto Attuatore
4. Obblighi dei componenti
5. Documentazione facente parte della convenzione
6. Descrizione dell'ambito del piano attuativo
7. Suddivisione in Lotti Funzionali (eventuale)
8. Descrizione delle opere pubbliche
9. Realizzazione di attrezzatura di servizio (eventuale)
10. Edilizia residenziale sociale (eventuale)
11. Cessione di aree per urbanizzazione e attrezzature pubbliche
12. Modalità di cessione degli immobili
13. Costituzione di servitù perpetue di uso pubblico (eventuale)
14. Verifica dotazioni territoriali e monetizzazione (eventuale)
15. Contributo relativo al costo di costruzione
16. Oneri di urbanizzazione
17. Contributo per mancata cessione di aree
18. Contributo straordinario e altri oneri (eventuale)
19. Progettazione e quadro economico delle opere pubbliche
20. Affidamento in appalto delle opere pubbliche
21. Esecuzione delle opere pubbliche
22. Collaudo e verifica di conformità delle opere pubbliche
23. Consegna e manutenzione dell'edificazione
24. Tempi di realizzazione dell'edificazione
25. Rinvenimenti archeologici
26. Tutela ambientale, invarianza idraulica e idrologica
27. Trasferimento a terzi e adesione alla convenzione
28. Garanzie
28. Monitoraggio e vigilanza
30. Inadempimento e risoluzione
31. Durata della convenzione

PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia



Nuovo modello gestionale – COLLABORATIVO PUBBLICO – PRIVATO
LA PUBLIC GOVERNANCE

VALORE PUBBLICO

GOVERNANCE TRASPARENTE E PARTECIPATIVA
ORIENTATA AL RISULTATO PUBBLICO : miglioramento del livello di benessere rispetto alle condizioni di partenza **generato dalle politiche dell'ente** - **Citizen Satisfaction** - **Outcome**
(performance istituzionali promesse nel programma di mandato)

PUBLIC GOVERNANCE
CITTADINI=PARTE ATTIVA DEL PROCESSO GESTIONALE

PARTECIPAZIONE - Trasparenza dell'informazione e *accountability*
COOPERAZIONE TRA SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI - target qualitativi

SISTEMA DI VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE DI RISULTATO
Il D. Lgs. n. 150/2009

Individuazione di obiettivi - target e premi incentivanti
Erogazione di servizi pubblici (output) attraverso il corretto utilizzo di risorse **(input)**

NEW PUBLIC MANAGEMENT fine anni 80–90
CITTADINI = CLIENTI

Criteri aziendalistici **efficienza** efficacia, economicità dell'azione amministrativa
Divisione funzioni **politiche ed amministrative**

MODELLO BUROCRATICO
Interesse pubblico a garanzia di funzioni essenziali

Sistema amministrativo **centralizzato**, e fortemente **gerarchizzato** volto a garantire funzioni essenziali

PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

LE AZIONI

- ✓ nuovo modello gestionale - *COLLABORATIVO PUBBLICO – PRIVATO*
LA PUBLIC GOVERNANCE
- ✓ **AVVALERSI della collaborazione** delle associazioni di categoria - degli ordini professionali – degli enti di ricerca, ed in generale **della partecipazione territoriale** (Sussidiarietà orizzontale) anche nella fase della programmazione ed individuazione degli interventi di trasformazione territoriale



Nuovi indirizzi europei

NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI (D.Lgs. 36/2023)

PRINCIPIO DEL **RISULTATO**

tutelare l'interesse pubblico in tempi brevi
Art.1

PRINCIPIO DELLA **FIDUCIA**

Stimolare meccanismi di relazione controllate
Art. 2

PRINCIPIO DELLA **TRASPARENZA e CONCORRENZIALITA'**

chiunque può accedere al mercato
Art. 3

PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia



PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

LE
AZIONI

✓ **auto-produzione e ricorso al mercato** assumono oggi per la PA pari dignità: **Principio di «auto-organizzazione amministrativa»** - art.7 - D.Lgs. 36/2023

PA ha **insufficienti risorse finanziarie**
– ma possiede **risorse strumentali**
(immobili - terreni - know-out) **per generare progettualità**

Convenzione tra enti

Accordi di collaborazione

Servizi in House

Partenariato pubblico-privato

PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia



PPP - RUOLO CRESCENTE nella normativa comunitaria e nel NUOVO CODICE CONTRATTI PUBBLICI e successivo correttivo.

FINANZIAMENTO IN MISURA
SIGNIFICATIVA IN CAPO AL
PRIVATO;

condivisione del
RISCHIO
REALIZZATIVO

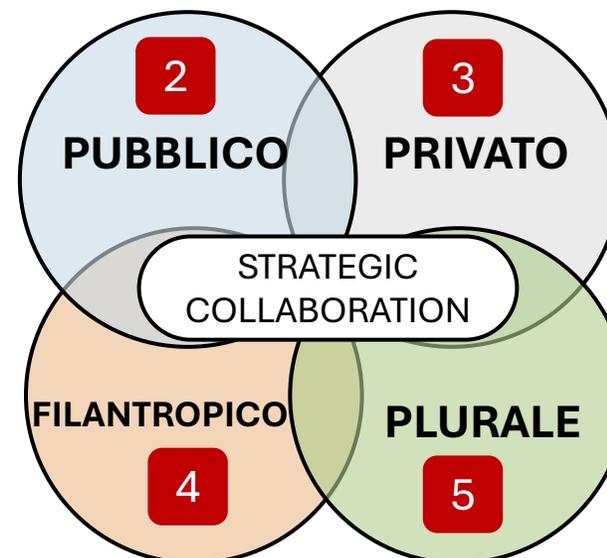


TEMPI SNELLI E SICURI
a vantaggio della PA
e dei privati finanziatori

Evoluzione del modello PPP verso forme collaborative inclusive e ad alto impatto: **4P /5P** non solo un ritorno economico, ma anche di impatto **sociale e/o ambientale** positivo e misurabile.

1

PARTERNARIATO



PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia



Per sfruttare queste opportunità,
la PA deve rafforzare le competenze

Nella PA bisogna prepararsi a capire e gestire l'eredità del Pnrr

Modelli di sviluppo/3

Veronica Vecchi

Qualche anno fa all'avvio del Pnrr si discuteva dell'importanza di creare una legacy di nuove capacità, soprattutto nelle PA locali, chiamate a gestire progetti con logiche di risultato. Si guardava poi al PNRR come possibile fonte di co-finanziamento di iniziative di partnership pubblico-privato (PPP), per generare un effetto moltiplicatore e per legare l'investimento alla gestione, introducendo innovazioni nei servizi pubblici.

Tiriamo un primo bilancio, guardando i dati che ogni anno il Pnrr Lab di SDA Bocconi elabora. Nel 2022-23, il 30% delle gare di lavori (80 miliardi) sono state realizzate per progetti Pnrr e la buona notizia è che l'effetto "deadline" ha compresso i tempi medi di aggiudicazione: circa il 16% in meno e oltre il 20% per i grandi progetti (100+ milioni). Sicuramente la diversa disciplina dei ricorsi e una responsabilità diffusa, che ha favorito la collaborazione interistituzionale, sono state decisive. In termini di competenze, sono circa 3300 le PA qualificate per appalti di lavori (il 10% del totale) ma solo circa 800 hanno la qualificazione massima. In questo panorama, meno del 20% dei comuni l'ha ottenuta, di cui circa 440 hanno la massima (5% della popolazione).

Una riflessione urge per non disperdere le competenze accumulate dagli esperti Pnrr laddove hanno saputo creare unità efficienti a supporto degli enti, come in Lombardia. Passando al PPP: nel periodo 2018 - 2023 ha rappresentato circa il 10% delle gare per investimenti, con una punta del 16% nel 2019; il numero di gare è rimasto però costante, mostrando una tendenza all'utilizzo anche per piccoli progetti. Ma il suo peso in iniziative Pnrr ha registrato uno scarso 6%. D'altra parte anche sugli strumenti finanziari destinati agli investimenti, il PNRR non ha ospitato sperimentazioni, se non con la misura per i Piani Integrati Urbani volta a creare addizionalità finanziaria. Essendo una misura rivolta a finanziare progetti privati o di PPP di rigenerazione urbana sconta la seria carenza di progetti bancabili e tempistiche urbanistiche molto lunghe. In ambito rigenerazione urbana sarebbe stato forse opportuno una misura di sostegno alla costruzione di una pipeline di progetti di PPP, capace di supportare le amministrazioni nell'ideazione di iniziative progettuali ad alto profilo "società". Il PPP ha dimostrato di funzionare molto bene "fuori dal Pnrr" per gli interventi di efficientamento energetico, cresciuti significativamente: un mercato molto dinamico ha saputo "sfruttare" la possibilità di presentare proposte alle amministrazioni. Oggi, con il correttivo al Codice Contratti la procedura "finanza di progetto" sembra avvicinarsi sempre di più a una procedura negoziata, strada di riferimento per l'aggiudicazione di contratti di PPP a livello internazionale. Tra l'altro dovendo presto fare i conti con minori disponibilità di capitali pubblici per sostenere la spesa per investimenti, sarà necessario riflettere attentamente sul concetto di "efficienza allocativa". I capitali pubblici dovranno essere allocati prevalentemente laddove esistono fallimenti di mercato, o comunque dove non vi è la possibilità di individuare modalità di remunerazione del capitale privato o non è possibile applicare l'istituto della concessione - per assunzione del rischio operativo che qualifica la concessione rispetto all'appalto. Gli investimenti di efficientamento energetico si stanno in larga parte con la spesa storica e pertanto sarebbe del tutto inefficiente utilizzare il capitale pubblico per finanziarli. In questo ambito, la recente misura RepowerEU destinata all'housing pubblico rappresenta un segnale importante per facilitare la transizione al PPP. Avvicinandosi il termine del programma, una mossa vincente sarebbe l'allocazione delle risorse a rischio di non spesa in fondi dedicati al finanziamento di iniziative di PPP, senza dimenticare che in un paese in cui le capacità di fare PPP sono molto fragili servono misure di tipo demand-side e quindi a supporto della costruzione di una pipeline di progetti piuttosto che di tipo supply-side, cioè volte a sostenere l'offerta di capitale privato, che non manca quando ci sono progetti di PPP ben strutturati, fattibili e bancabili.

SDA Bocconi
© SDA Bocconi 2023

Una riflessione urge per non disperdere le competenze accumulate dagli esperti Pnrr laddove hanno saputo creare unità efficienti a supporto degli enti, come in Lombardia. Passando al PPP: nel



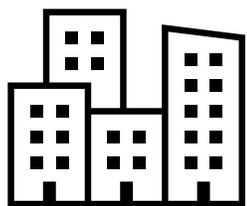
PNRR

ha accelerato tempi e modalità di attuazione degli interventi di trasformazione territoriale, ma con forte pressione sulla capacità amministrativa...

bisogna prepararsi a gestire le missioni future

PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia



Tecnostrutture multilivello tra enti



Apprendimento continuo

Flessibilità cognitiva



Attitudine al problem solving

Competenze relazionali avanzate



non c'è un 'unica soluzione di come operare né un decalogo di regole, ma solo buon senso e capacità amministrativa e manageriale

Investire su profili professionali capaci di gestire il cambiamento



«Va ripensato il fabbisogno in chiave strategica come un investimento nei prossimi anni»

**Antonio Naddeo,
Presidente Aran**

agenzia per la
rappresentanza
negoziale delle P.A.

PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia



Nuove professionalità nelle PA per gestire il cambiamento

Collaborazione con Ordini e istituzioni per realizzare finalità comuni



PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

Di seguito i links della registrazione dell' incontro che è possibile vedere anche sul canale youtube e sul sito www.anci.lombardia.it

TF Edilizia e Urbanistica – 23 ottobre 2024 - WEBINAR

«Il valore pubblico nella pianificazione urbanistica»

<https://www.youtube.com/watch?v=sHbxjWpnLHE>



TF Edilizia e Urbanistica – 13 novembre 2024 - WEBINAR

**«Dall'urbanistica prescrittiva alla pianificazione consensuale:
la Convenzione Urbanistica»**

<https://www.youtube.com/watch?v=4WFvudnH78E>



SECONDA PARTE – Verso nuove forme di governance territoriale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

Centri di Competenza infra e sovracomunali per una nuova governance territoriale

La proposta di «tecnostrutture» efficaci ed efficienti per il rafforzamento della PA e la
generazione di valore pubblico

a cura dell'Arch. Michele Cirillo

SECONDA PARTE – Verso nuove forme di governance territoriale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

LA STRUTTURA

Premessa, criticità e sfide

- *Le criticità*
- *Le nuove sfide: ambiente, logistica, infrastrutture digitali*

Centri di competenze territoriali

- *Obiettivi a breve e medio termine*
- *Obiettivi a medio e lungo termine*
- *Gli strumenti: digitalizzazione, organizzazione, concentrazione di competenze*

Una convergenza di interessi

SECONDA PARTE – Verso nuove forme di governance territoriale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

LE CRITICITA'

Procedimentali



- **Compartimentazione amministrativa: modello verticale «a sylos»**
- **Normativa stratificata**
- **Mancanza di standardizzazione**
- **Monitoraggio insufficiente**

Organizzative



- **Carenza di personale**
- **Invecchiamento**
- **Formazione insufficiente**
- **Resistenza al cambiamento**

Tecnologiche



- **Infrastrutture e competenze**
- **Frammentazione tecnica**
- **Sicurezza e dati**

SECONDA PARTE – Verso nuove forme di governance territoriale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

Le Sfide nuove: competenze e dimensione territoriale



Ambiente

Vulnerabilità, rischio, programmazione. Il tema ambientale interseca sia la salvaguardia e sia la sicurezza pubblica



Logistica, trasporti e mobilità

Infrastrutture, pianificazione, impatti, filiere lunghe e lunghissime ma con impatti diretti sul territorio



Data Center

La vertiginosa crescita delle domande di connessione evidenzia la fase esplosiva di un fenomeno globale non ancora compiutamente regolamentato dalle vigenti normative

SECONDA PARTE – Verso nuove forme di governance territoriale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

Le Sfide nuovissime: post PNRR e PPP



Dopo il PNRR

Come gestire la fase conclusiva del PNRR e la transizione verso una fase diversa mantenendo gli obiettivi di innovazione della PA, la valorizzazione degli investimenti, la prosecuzione degli interventi nel segno della sostenibilità



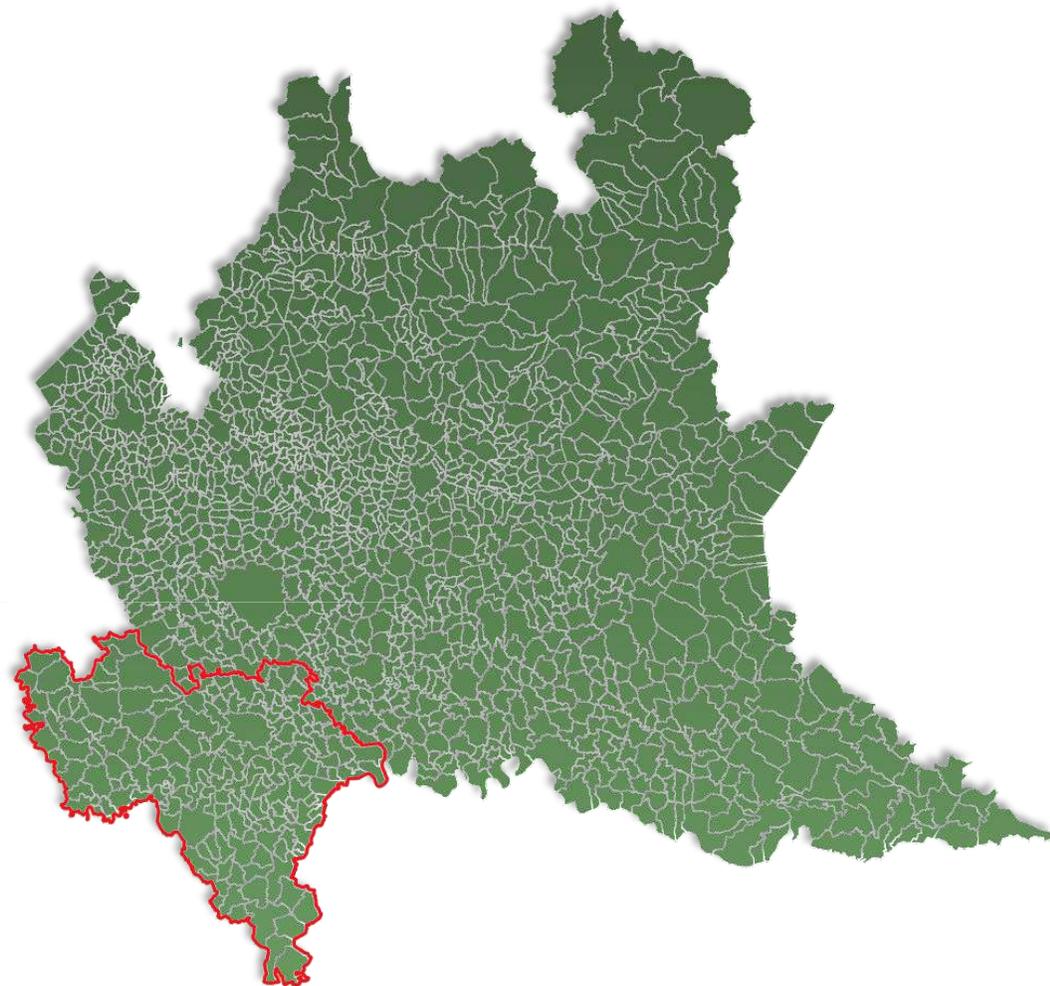
Il Partenariato Pubblico-Privato

Opportunità da un lato / problema dall'altro, il Partenariato Pubblico Privato (PPP) rappresenta una sfida per la PA, che richiede capacità, strumenti e competenze nuove per il raggiungimento dell'interesse pubblico

SECONDA PARTE – Verso nuove forme di governance territoriale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

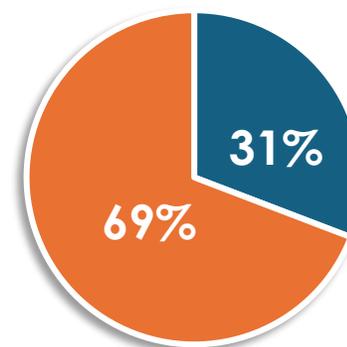
Il reticolo amministrativo territoriale



LOMBARDIA

1.502 Comuni di cui 1.043 con meno di 5.000 ABITANTI

Comuni Lombardia - Residenti



- Comuni sopra i 5.000 ab
- Comuni sotto i 5.000 ab

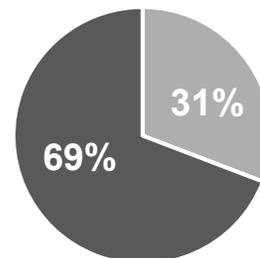
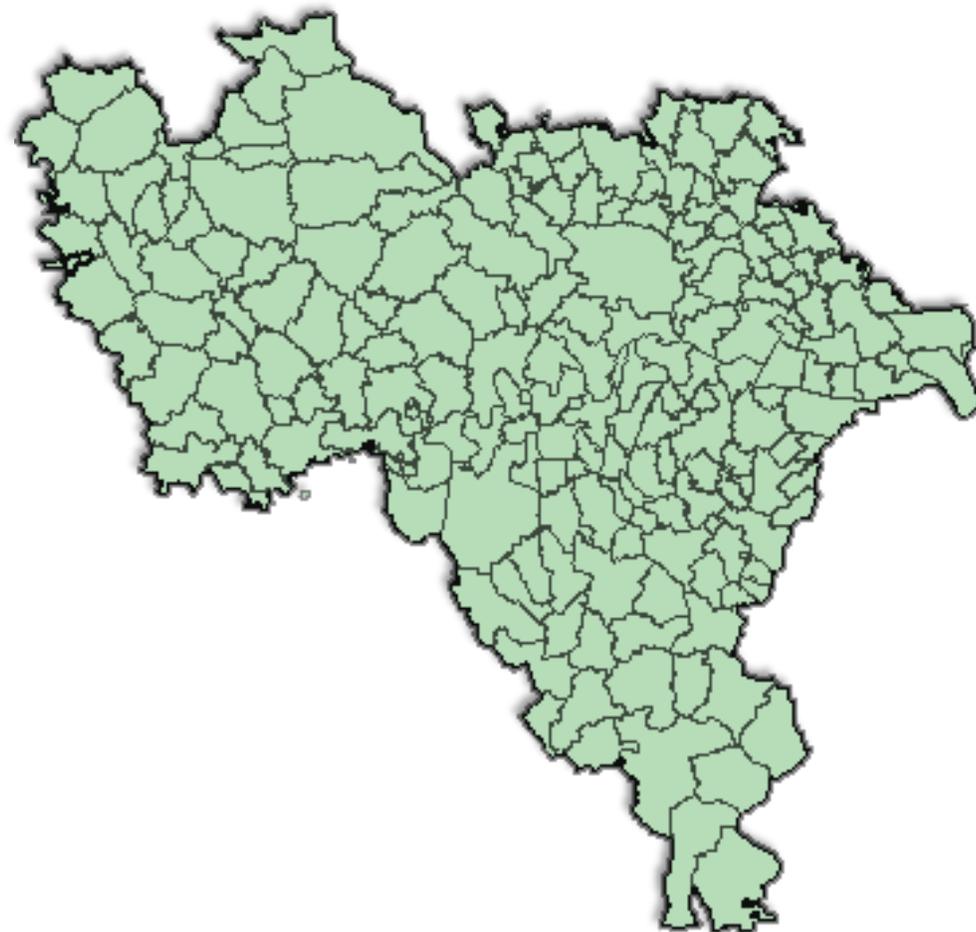
SECONDA PARTE – Verso nuove forme di governance territoriale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

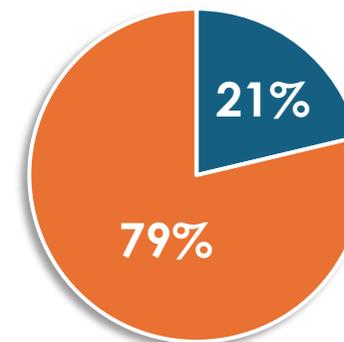
Il reticolo amministrativo territoriale

Provincia di PAVIA

188 Comuni di cui 148 con meno di 5.000 ABITANTI



Provincia di Pavia



- Comuni sopra i 5.000 ab
- Comuni sotto i 5.000 ab

SECONDA PARTE – Verso nuove forme di governance territoriale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

Il modello attuale



COMUNE

Anagrafe	
Ragioneria	
Area Tecnica	
Tributi	SUE
Affari generali	SUAP
Servizi sociali	LLPP manutenzione
	Patrimonio
	Urbanistica
	Paesaggio - Ambiente

Il modello di gestione della PA dei Comuni è basato su una ORGANIZZAZIONE di tipo DECENTRATO e VERTICALE

Ogni comune mantiene la stessa organizzazione indipendentemente dalla dimensione ed è tenuto ad erogare gli stessi servizi.

Questi si organizzano in settori autonomi

SECONDA PARTE – Verso nuove forme di governance territoriale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

Il modello attuale

VANTAGGI

- **Autonomia** amministrativa e gestionale
- **Sovranità** nella gestione dei procedimenti e nelle scelte di governo del territorio
- **Valore identitario**



*N.B. Si tratta di **vantaggi apparenti**, in quanto legati ad una idea autarchica dell'organizzazione di una comunità e di un territorio che di fatto non esiste se non dentro un sistema più ampio e che allo stato attuale non è in grado di fornire servizi di qualità e favorire lo sviluppo economico*

CRITICITA'

- **Sovraccarico funzionale** - un numero limitato di risorse umane e tecniche a fronte della proliferazione degli adempimenti
- **Processi di digitalizzazione complessi e incompleti**
- **Competenze insufficienti e costi elevati**
- **Ridotta o nulla attrattività** per l'ente pubblico
- **Frammentazione amministrativa**
- **Servizi di bassa qualità**
- **Gestione non organizzata e difficoltà di programmazione**

SECONDA PARTE – Verso nuove forme di governance territoriale

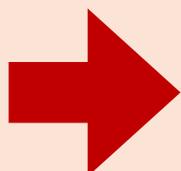
Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

I riferimenti

TUEL - Art. 13. Funzioni



1. Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei **servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico**, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.



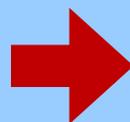
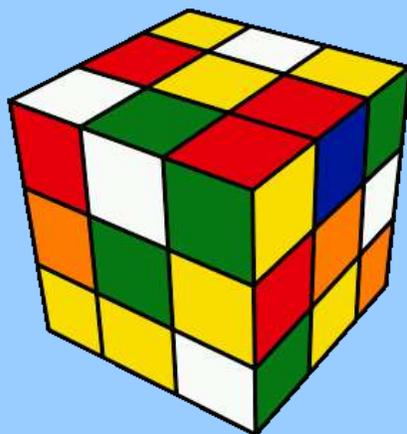
2. Il comune, **per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia.**



SECONDA PARTE – Verso nuove forme di governance territoriale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

Nuovi strumenti per sfide complesse



Un sistema integrato di funzioni, capacità e risorse

a servizio di un sistema territoriale costruito sulla coesione tra più strutture comunali

Alla crescente complessità dello scenario operativo si deve rispondere attraverso strumenti adeguati:

- *Un nuovo livello organizzativo*
- *Sviluppo delle competenze*
- *Forme innovative di collaborazione territoriale*

SECONDA PARTE – Verso nuove forme di governance territoriale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

La Gestione associata di funzioni / Centri di Competenze

*L'azione è rivolta alla definizione di un **modello strutturale** di livello sovracomunale per la gestione delle funzioni tecniche, programmatiche ed attuative del governo del territorio attraverso la concentrazione, l'attrazione e la valorizzazione delle competenze*



La gestione associata delle funzioni comunali è un modello organizzativo in cui **più Comuni uniscono le forze per svolgere determinate funzioni e servizi**, tipicamente attraverso Unioni di Comuni, Comunità Montane, Convenzioni, o altre forme di accordo istituzionale stabile, **al fine di ottimizzare risorse, migliorare l'efficacia e l'efficienza dei servizi e garantirne l'erogazione anche nei piccoli centri.**

Questo approccio mira a conseguire **economie di scala, potenziare i servizi offerti ai cittadini e affrontare problemi organizzativi e finanziari che sarebbero insostenibili per i singoli Comuni.**

SECONDA PARTE – Verso nuove forme di governance territoriale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

Un nuovo assetto: plurale, comprensoriale, flessibile

Dal modello attuale,
singolo, autonomo, oneroso



Un modello condiviso
innovativo, efficace,
sostenibile

Struttura «sartoriale», attrattiva, modulabile che valorizzi le persone, le competenze, i territori favorendo l'attrazione degli investimenti materiali e immateriali

Coordinamento e unificazione degli uffici tecnici a partire dal personale esistente con il supporto da specialisti ed esperti in forma di

TECNOSTRUTTURE
per la gestione associata di servizi

Queste configurano un sistema di **collaborazione permanente** tra dirigenti, tecnici, specialisti e consulenti per una integrazione e **razionalizzazione dei procedimenti**, il consolidamento e lo **sviluppo delle competenze**, la realizzazione di percorsi e progetti innovativi **promozione territoriale integrata, attrazione degli investimenti, valorizzazione del patrimonio pubblico, turismo**

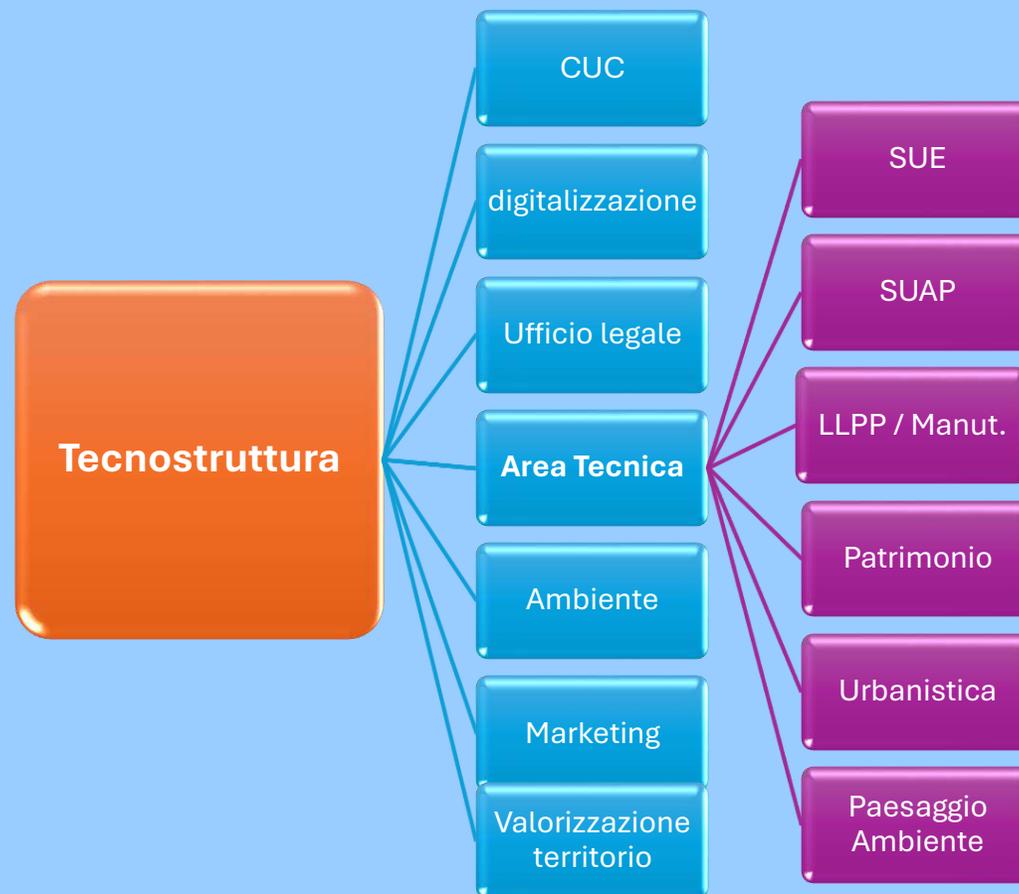
SECONDA PARTE – Verso nuove forme di governance territoriale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

Un nuovo assetto: plurale, collaborativo, flessibile

*La struttura organizzativa fa capo ad un modello **concentrato** e **razionalizzato di Servizi**, erogati a favore di tutti gli Enti aggregati,*

*basato sulla **collaborazione tra dirigenti, tecnici, specialisti e consulenti interni ed esterni** e su un **approccio multidisciplinare, olistico, fondato su idonee capacità e competenze.***



SECONDA PARTE – Verso nuove forme di governance territoriale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

Gli obiettivi

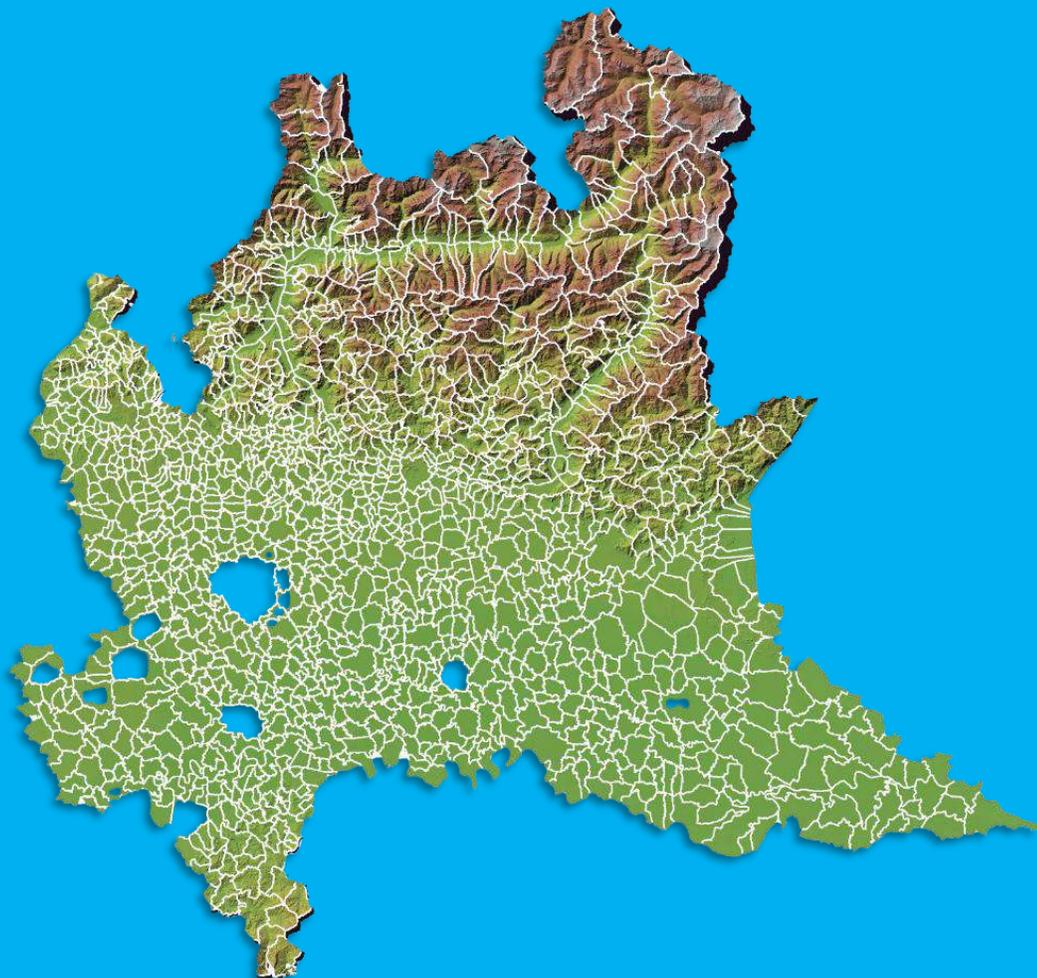


- ❑ **Recuperare e valorizzare il personale esistente** in forme nuove e più razionali, aggregando funzioni (es. gestione degli appalti o servizi tecnici) e condividendo risorse umane qualificate ed esperte in una configurazione meno dispersiva.
- ❑ **Attivare forme di standardizzazione dei processi** basata su strumenti chiari di regolamentazione procedimentale
- ❑ **Accelerare il processo di transizione digitale** avanzate (cloud/IA) che i singoli comuni, soprattutto i più piccoli, non potrebbero sostenere autonomamente e favorire lo sviluppo di un “ecosistema digitale” nell’intero territorio di riferimento.
- ❑ **Sviluppare e adottare strumenti nuovi per la gestione del territorio**, tra cui, in primis, **piani urbanistici di livello comprensoriale**
- ❑ **Sviluppare attività e funzioni innovative**, legate alla possibilità di assumere ruoli di **centrali di committenza**, ma anche di **stazione appaltante**, attivando circuiti economici favorevoli.

SECONDA PARTE – Verso nuove forme di governance territoriale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

Gli obiettivi a lungo termine

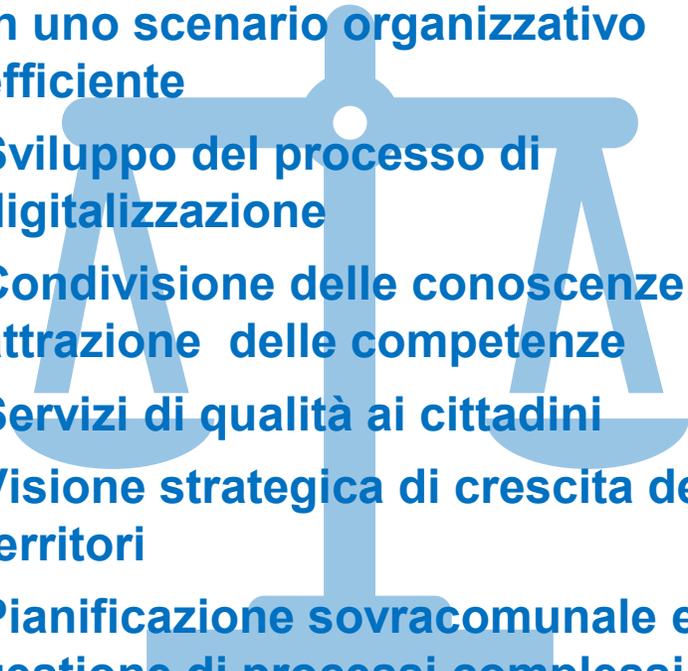


- Attraverso il cambiamento organizzativo e l'innovazione digitale consentire **l'aumento generale di efficacia ed efficienza della PA**
- Dare seguito agli obiettivi generali e specifici del PNRR tra cui quelli della Missione 1: *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo: Trasformare la Pubblica Amministrazione rendendola più semplice per cittadini e imprese. L'obiettivo è fare della PA un agente essenziale dello sviluppo.*
- Ridefinire il modello di gestione del territorio sulla base di un sistema di relazioni basato sulla **qualità dei processi e sulle competenze, pubbliche e private**, entrambe chiamate ad assumere non solo ruoli, ma anche responsabilità, culturali e tecniche, giuridiche e professionali, ovvero **favorire la nascita di un nuovo ecosistema pubblico privato per la realizzazione e lo sviluppo integrato del territorio**, con la collaborazione del mondo professionale, di quello accademico e di quello imprenditoriale.

SECONDA PARTE – Verso nuove forme di governance territoriale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

VANTAGGI

- Valorizzazione del personale esistente in uno scenario organizzativo efficiente
 - Sviluppo del processo di digitalizzazione
 - Condivisione delle conoscenze ed attrazione delle competenze
 - Servizi di qualità ai cittadini
 - Visione strategica di crescita dei territori
 - Pianificazione sovracomunale e gestione di processi complessi
 - Capacità di gestione del PPP
- 

CRITICITA'

- Sviluppo di una cultura del cambiamento
 - Resistenze interne
 - Necessità di figure manageriali preparate e adeguate al ruolo
 - Complessità normativa e vincoli esterni (es. codice appalti, vincoli contabili)
- 

SECONDA PARTE – Verso nuove forme di governance territoriale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

Un nuovo ecosistema pubblico privato

A

Pubblica Amministrazione

B

Mondo professionale (Ordini), imprenditoriale e socioeconomico

La realizzazione di strutture innovative integrate, organizzate, efficienti e competenti come quelle ipotizzate, non costituisce solo **una risposta tecnica ad un problema di cambiamento** della gestione del territorio, ma identificano un'esigenza di altro livello, una risposta di sistema **di un territorio che evolve, e pertanto è una risposta culturale**, in senso lato.

Questo richiede un **forte dialogo con il mondo tecnico, le università, gli ordini professionali, le imprese, le associazioni del terzo settore e del mondo sociale e no-profit** e la **convergenza verso un comune obiettivo di sviluppo**

SECONDA PARTE – Verso nuove forme di governance territoriale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

Le Azioni in corso

La nostra rappresentazione non è soltanto un resoconto dell'attività svolta, ma costituisce già un **risultato concreto**: stiamo contribuendo in modo tangibile alla costruzione di un nuovo ecosistema. Questo lavoro è parte del percorso che abbiamo intrapreso e, al tempo stesso, **un esempio del nuovo approccio** che stiamo promuovendo e diffondendo.



1

«ORDINI PROFESSIONALI – ENTI LOCALI E IMPRESE»

*Collaborazione innovativa per la **diffusione di una nuova cultura amministrativa** che rende la PA capace di gestire con **competenza** e in maniera **univoca** le richieste delle imprese e garantire investimenti in **tempi certi***

2

«SVILUPPO DI CDC / TECNOSTRUTTURE»

*Ideazione e realizzazione di **tecnosttrutture** (centri di competenza multidisciplinari) capaci di **gestire le richieste delle imprese** mediante competenze multidisciplinari e preparazioni specifiche, per garantire investimenti in **tempi certi**.*

PRIMA PARTE – il quadro attuale

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

Di seguito i links della registrazione dell' incontro che è possibile vedere anche sul canale youtube e sul sito www.anci.lombardia.it

TF Edilizia e Urbanistica – 04 dicembre 2024 - WEBINAR
«La gestione associata delle funzioni tecniche: un cambio
di paradigma per gli enti locali»

<https://www.youtube.com/watch?v=LQwN1D84U5E>



COFFEE BREAK



**Fine prima
parte**

SECONDA PARTE – dialogo tra le parti

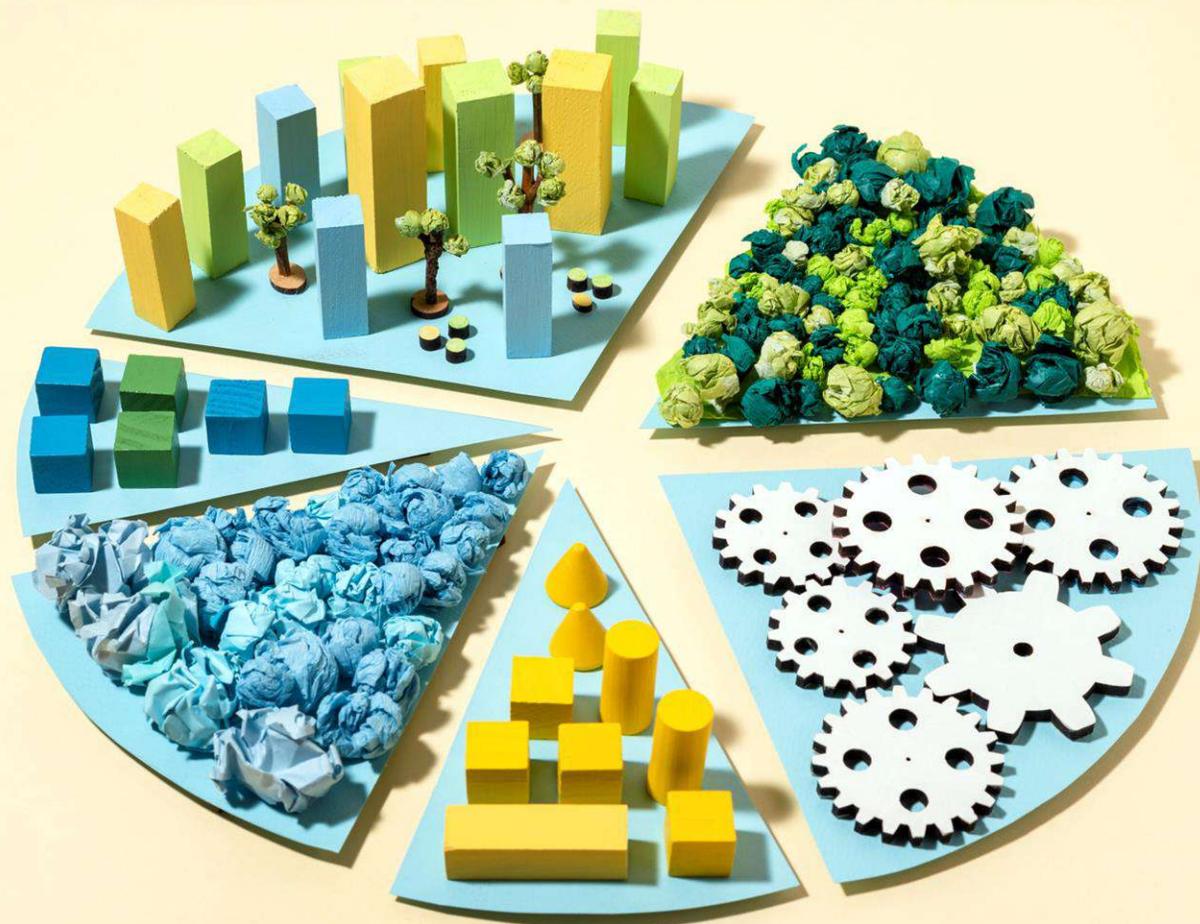
Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

TERZA PARTE

DIALOGO TRA LE PARTI

ARGOMENTI E OBIETTIVI

U
R
B
A
N
I
S
T
I
C
O



TEMI DI DISCUSSIONE

- La pianificazione sovracomunale come strumento per governare le ricadute territoriali dei grandi insediamenti e per definire ambiti omogenei e funzionali allo sviluppo coordinato
- La necessità di redistribuire gli oneri urbanistici a livello sovracomunale, valorizzando modelli cooperativi tra enti per la gestione di servizi, infrastrutture e spazi pubblici
- Rigenerazione e riorganizzazione degli ambiti esistenti in relazione alle nuove localizzazioni, promuovendo una visione integrata e sostenibile del territorio in risposta ai fenomeni di scala sovralocale

SECONDA PARTE – dialogo tra le parti

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

TEMA URBANISTICO

L'importanza della Convenzione urbanistica



Alla luce dell'evoluzione urbanistica e preso atto dell'importanza dell'integrare i contenuti della convenzione alle nuove esigenze territoriali per il raggiungimento dei target qualitativi di trasformazione, quali contenuti minimi ritenete indispensabili per garantire trasparenza ed equilibrio tra pubblico e privato?

SECONDA PARTE – dialogo tra le parti

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

TEMA URBANISTICO

Governance e fiducia



Come si può garantire un giusto bilanciamento tra interessi pubblici anche contrastanti tra di loro (es. sostenibilità ambientale vs sviluppo economico e tecnologico) e la concreta realizzazione di interventi calibrati alle effettive esigenze della collettività? Il piano dei servizi e il documento di piano come potrebbero essere un migliore strumento efficace di programmazione e sviluppo?

SECONDA PARTE – dialogo tra le parti

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

TEMA URBANISTICO

Centri di Competenza territoriali sovracomunali



Nell'ipotesi della gestione di un procedimento complesso (es. ppp, data center, rigenerazione urbana), quanto potrebbe essere utile ed efficace una struttura capace di coordinare le competenze? E quale potrebbe essere il ruolo degli ordini professionali?

SECONDA PARTE – dialogo tra le parti

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

TEMA URBANISTICO

Il rapporto con gli enti e la pianificazione sovraordinata

La pianificazione sembra incapace di costruire scenari di sviluppo in grado di anticipare, guidare e regolare i fenomeni esogeni di trasformazione territoriale e in generale di garantire la necessaria coerenza (ma anche efficacia ed efficienza) tra i livelli locali e quelli di area vasta o generali.



La necessaria coerenza tra i livelli locali e quelli di area vasta per la gestione dei fenomeni contemporanei più complessi (rigenerazione urbana, logistica e data center) potrebbe essere raggiunto meglio attraverso una nuova pianificazione comprensoriale per ambiti subprovinciali? Come definire questi ambiti e quali funzioni dovrebbero necessariamente svolgere? Quale potrebbe essere il livello comprensoriale ottimale?

SECONDA PARTE – dialogo tra le parti

Task Force Edilizia e Urbanistica – Progetto 1000 esperti Regione Lombardia

TEMATICHE

Spazio alle domande raccolte



LE OPINIONI IN "COMUNE" – Conclusioni condivise



Task Force Edilizia e Urbanistica - SUE

QUESTIONARIO DI GRADIMENTO



**Vi aspettiamo il 7 ottobre con il prossimo incontro presso la sede del
Collegio dei Geometri e dei Geometri Laureati**

Registrati anche tu sul portale www.passlombardia.it per richiedere supporto tecnico - giuridico



Task Force Edilizia e Urbanistica - SUE

Project Manager Arch. Anna Gagliardi

Alessandra Bellanca - Giurista

Federica Borreani - Architetto

Michele Cirillo - Architetto

Rachele Crucianelli - Geometra

Rossana Cuneo - Architetto

Floriana D'Urso - Giurista

**GRAZIE PER
L'ATTENZIONE**

Anna Paola Fedeli - Architetto

Donato Ferruccio - Geometra

Raffaella Iacovitti - Geometra

Dora Marraffa - Geometra

Laura Pergolizzi - Avvocato

Registrati anche tu sul portale www.passlombardia.it per richiedere supporto tecnico - giuridico

