



1.11

**SEMPLIFICAZIONE  
AMMINISTRATIVA E SUAP  
METROPOLITANO**

19.06.2013

## **INTRODUZIONE AL PROGETTO**

Il progetto SUAP Metropolitano nasce dall'esigenza di rendere più efficace l'azione degli Sportelli Unici per le Attività Produttive ricompresi nell'area metropolitana di Bologna, e, più in generale, di intervenire sui procedimenti rientranti nella competenza delle amministrazioni locali al fine di introdurre misure di semplificazione, accelerazione, riduzione degli oneri amministrativi gravanti su cittadini e imprese.

La proposta tiene conto anche delle osservazioni e proposte pervenute al Tavolo per la Semplificazione del Piano Strategico Metropolitano da parte delle associazioni rappresentative delle categorie produttive, tutte convergenti sul punto della necessità di una razionalizzazione delle procedure autorizzatorie facenti capo ai SUAP e, più in generale, del ruolo strategico della semplificazione quale elemento di sviluppo ed attrattività del territorio metropolitano.

La proposta, al contempo, tiene conto del contesto istituzionale che fa da sfondo al procedimento di adozione del piano strategico metropolitano, puntando ad individuare soluzioni che siano consentite e concretamente realizzabili alla luce delle competenze di cui sono titolari i soggetti pubblici promotori del piano medesimo e delle linee di tendenza del quadro normativo nazionale e regionale.

Sotto questo ultimo profilo, in particolare, la forte accelerazione data negli ultimi tempi dal legislatore statale alla semplificazione amministrativa si è tradotta nell'adozione di numerosi interventi che hanno, in sostanza, modificato quasi tutti gli istituti procedurali conosciuti dall'ordinamento, riformandoli in un'ottica di uniformità che ben poco spazio lascia alla differenziazione locale. Emblematica, sul punto, è proprio la riforma degli sportelli unici approvata dal legislatore statale con il d.lgs. 160/2010, che, da un lato, ha confermato la centralità di questo modello organizzativo, dall'altro, ha ulteriormente ridotto le possibilità di introdurre modifiche alla disciplina procedimentale in esso contenuta. Ma anche la vicenda che ha riguardato l'introduzione della cd. "SCIA", ricondotta, come la disciplina dello sportello unico, all'area di competenza legislativa esclusiva statale, dimostra come gli spazi per l'introduzione di innovazioni sul piano dei titoli abilitativi e dei relativi procedimenti siano ormai assai ridotti.

In questo contesto normativo un ruolo fondamentale è esercitato dalla Regione Emilia-Romagna che, al fine di dare impulso ed attuazione a livello regionale alla normativa nazionale, ha messo a disposizione, tramite riuso, il software People-Suap, sottoscrivendo un accordo con i Comuni e le Province per l'implementazione del software medesimo in modo omogeneo sul territorio regionale, e svolgendo un ruolo di coordinamento di attività che hanno mirato all'armonizzazione e semplificazione delle procedure.

Questo il contesto nel quale si inserisce l'idea di intervenire sul versante dell'innovazione organizzativa, agendo, su base pattizia, sull'esercizio delle competenze assegnate attualmente ai comuni, da un lato, ed alla provincia, dall'altro, al fine di ottenere - mediante una diversa distribuzione di ruoli e responsabilità - un più razionale, efficace ed efficiente esercizio delle funzioni autorizzatorie spettanti alle amministrazioni pubbliche.

## **Caratteristiche di strategicità del progetto**

Il carattere strategico del progetto SUAP Metropolitano risiede nella sua specifica idoneità alla gestione di procedimenti cosiddetti di "area e vasta" o strategici. Tale locuzione designa quei

procedimenti caratterizzati da un elevato impatto economico e produttivo ( grandi investimenti ), in relazione ai quali è previsto il necessario coinvolgimento di pubbliche amministrazioni dislocate sull'intera area metropolitana e, in particolare, dello stesso livello provinciale/metropolitano ( procedimenti comprendenti fasi di autorizzazione e/o valutazione d'impatto ambientale ).

In questi casi, diversamente da quanto attualmente previsto, le relative competenza e responsabilità del procedimento verrebbero delegate all'Ufficio Centrale Metropolitano ( Suap metropolitano in senso stretto), il quale dovrebbe essere dotato di maggiore disponibilità di risorse umane con alta specializzazione.

Concentrando quindi sulla responsabilità della provincia/città metropolitana i procedimenti di cui essa appare il naturale perno di coordinamento, si ritiene di poter dare significativo impulso a nuove opportunità di investimento nell'area, favorire l'internazionalizzazione delle imprese e promuovere la competitività sul territorio di riferimento.

## **SEZIONE A: DESCRIZIONE DEL PROGETTO**

### **1. Descrizione**

#### **a. obiettivi dell'intervento (indicare gli obiettivi generali)**

L'obiettivo della normativa europea e nazionale è quello di creare un unico centro di contatto del cittadino-impresa con la pubblica amministrazione, semplificato e con tempi certi e ridotti.

Il progetto Suap metropolitano nasce dalla volontà di offrire una risposta alle esigenze di semplificazione delle procedure autorizzatorie di competenza dei SUAP, come testimoniato dalle numerose proposte in tal senso pervenute al Tavolo per la semplificazione del PSM da parte del mondo imprenditoriale.

L'intervento consiste, essenzialmente, in una significativa innovazione dal punto di vista organizzativo, in vista dell'obiettivo generale di assicurare un esercizio delle potestà autorizzatorie più economico, efficiente e razionale da parte delle amministrazioni preposte.

Esso è imperniato sull'attivazione di una rete di uffici, composta di un ufficio centrale localizzato presso la Provincia/Città metropolitana ( il suap metropolitano in senso stretto ) e di uffici periferici nei comuni dell'area ( suap comunali o in forma associata), in modo da garantire allo stesso tempo prossimità alle comunità territoriali e capacità di rapida interlocuzione con il centro.

Il modello si contraddistinguerebbe dunque, in primo luogo, per presentarsi, all'esterno, come interlocutore unico nei confronti dei cittadini e delle imprese; unico anche sotto il profilo delle modalità procedurali di funzionamento, grazie all'attività di omogeneizzazione e standardizzazione delle procedure suap promossa Provincia/Città Metropolitana nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad essa spettanti.

Il cittadino o l'impresa, dunque, continuerebbero a rivolgersi all'ufficio periferico territorialmente competente, il quale conserverebbe anche la responsabilità del procedimento e dell'adozione del provvedimento finale, ad eccezione dei casi seguenti, che identificano le attività da demandarsi all'ufficio centrale:

- competenza al rilascio dell'autorizzazione unica ambientale ( AUA ) prevista, per le piccole e medie imprese, dalla l.35/2012 e dai suoi regolamenti attuativi;
- responsabilità circa i procedimenti di VIA, VAS;
- responsabilità dei procedimenti in materia di emissioni ed energia;
- procedure riguardanti le medie e grandi struttura di vendita;
- gestione del canale "Grandi Investimenti", da intendersi quale corsia preferenziale riservata ai procedimenti relativi ad attività economiche caratterizzate dall'impiego di ingenti risorse economiche aventi significativo impatto nell'area metropolitana.

Riassumendo, l'ufficio centrale risulterebbe titolare dei procedimenti più complessi, che richiedono coordinamento di area vasta, istruttorie di particolare complessità, rapporti con amministrazioni centrali o di livello superiore, mentre ai Suap Comunali spetterebbe una competenza per tutte le altre procedure.

Accanto alla spiccata vocazione funzionale della quale si è cercato di dar conto sin qui, l'ufficio centrale dello Sportello Unico Metropolitano deve presentare i caratteri di un organo di coordinamento e supporto dell'azione dei Suap Comunali. Tale funzione, che presuppone il censimento rigoroso e definitivo di tutte le procedure suscettibili di essere gestite attraverso il sistema delineato, dovrà esplicarsi assegnando all'ufficio centrale poteri di coordinamento e di iniziativa volti a favorire la più ampia semplificazione, omogeneizzazione e digitalizzazione delle procedure stesse.

Lo svolgimento di un ruolo di coordinamento dei SUAP comunali, funzionalizzato ad emanare rapidamente direttive e comunicazioni di carattere tecnico-giuridico di supporto all'applicazione e al recepimento delle norme comunitarie, statali e regionali di nuova emanazione, consentirà quindi di accelerare tali delicatissimi, processi, a tutto vantaggio delle esigenze di certezza e celerità manifestate dagli operatori economici privati per il tramite delle loro associazioni rappresentative.

Si evidenzia come questo processo andrebbe a rendere più solido ed efficace il ruolo di coordinamento già esercitato dall'Amministrazione provinciale e sperimentato positivamente con i Comuni, mettendo a sistema le buone prassi di lavoro finalizzate all'omogeneizzazione, semplificazione e digitalizzazione delle procedure già ad oggi utilizzate su tutto il territorio della Provincia.

Naturalmente il progetto continua a porsi nella cornice in premessa citata, in cui risulta indispensabile il ruolo della Regione Emilia Romagna quale promotrice del processo di omogeneizzazione e informatizzazione a livello regionale delle procedure di Sportello Unico.

## b. fasi di lavoro

La positiva implementazione del modello di Suap Metropolitano così come delineato nei punti precedenti presuppone il raggiungimento di un accordo per la sua realizzazione e per garantire l'impegno in tale direzione degli enti locali coinvolti.

Raggiunto tale accordo, la messa a punto della rete di sportelli di cui si compone il progetto, può suddividersi, indicativamente, nelle seguenti fasi:

- Istituzione dell'Ufficio centrale del SUAP Metropolitano ed attribuzione, sempre in via pattizia, delle competenze elencate al precedente punto 1.a e dei poteri di coordinamento giuridico-amministrativo nei confronti dei SUAP comunali, necessari all'espletamento della prevista funzione di supporto al recepimento e all'applicazione delle normative comunitarie, statali e regionali di nuova emanazione;
- Implementazione e aggiornamento, sulla base delle nuove normative in vigore, del sistema telematico (integrato SUAP/SUE) di front office /back office integrati da parte dei comuni;
- Coinvolgimento degli enti terzi nella definizione di modulistica omogenea e semplificata su tutto il territorio provinciale, integrata all'interno del procedimento unico;

- Perfezionamento e semplificazione del sistema di comunicazione elettronica;
- Si propone, sentiti i Comuni e le Associazioni di Categoria, l'elaborazione di regolamenti comunali o metropolitani omogenei su materie quali sanità, sicurezza, edilizia, amministrazione digitale o materie specifiche del Suap.

### c. metodologia e strumenti

La metodologia utilizzata è partecipativa. Ciascuna fase sarà implementata tramite la costituzione di gruppi di lavoro "ad hoc", composti a partire dai rappresentanti delle istituzioni locali e poi inclusivi dei rappresentanti delle principali associazioni economiche, sempre sotto la guida degli esperti della SPISA.

### d. risultati attesi

La realizzazione del modello qui proposto mira a conseguire significativi vantaggi per tutti gli attori coinvolti, istituzionali e privati.

Per quanto riguarda i soggetti pubblici, dall'implementazione centralizzata del sistema telematico utilizzabile da tutti i SUAP, nonché dalla razionalizzazione delle funzioni, dei modelli di organizzazione, e dalla semplificazione e omogeneizzazione delle procedure e della regolamentazione, conseguono, oltre a significativi risparmi di spesa, un notevole abbattimento dei costi burocratici e dei tempi di risposta, fattori entrambi che potrebbero inoltre incrementare l'attrazione di capitali sul territorio metropolitano.

Inoltre la chiara attribuzione al SUAP Metropolitano di funzioni in materia ambientale attualmente gestite dalla Provincia (AUA, AIA, scarichi, emissioni, ecc) sgraverebbe i SUAP Comunali di una responsabilità che ad essi non può far capo, in quanto trattasi di procedimenti complessi che richiedono necessariamente un governo di area vasta.

Per quanto riguarda le imprese e gli altri operatori economici, si realizzano, in primo luogo, notevoli risparmi in termini di oneri burocratici imputabili alla circostanza che i singoli procedimenti attualmente gestiti da amministrazioni diverse si trasformano in fasi endoprocedimentali di un procedimento unitario.

Il raccordo e l'omogeneizzazione delle procedure con tutti gli enti coinvolti nel procedimento unico e l'utilizzo del canale digitale permetteranno significativi risultati in termini di certezza dei tempi di risposta dell'amministrazione.

Il lavoro svolto sino ad oggi dall'Amministrazione provinciale con gli Enti Terzi (Vigili del Fuoco, Azienda Sanitaria Locale, ARPA, HERA, uffici Ambiente), che è necessario proseguire tramite il coinvolgimento di altri Enti centrali dello Stato come le Soprintendenze, permette di superare la lamentata disomogeneità della modulistica richiesta dagli sportelli unici, consentendo vantaggi significativi dal punto di vista dei tempi di risposta e della certezza in ordine alla modulistica da presentare a corredo della domanda inoltrata e di tutta la procedura prevista.

e. ambito territoriale di impatto del progetto/localizzazione

Il progetto Sportello Unico Metropolitano è destinato all'implementazione sull'area metropolitana di Bologna, coincidente con il territorio della Provincia di Bologna. Esso consiste, come avvertito in precedenza, in una innovazione organizzativa che ambisce a conservare l'attuale, capillare, distribuzione degli Sportelli Unici Attività Produttive sul territorio considerato e si inserisce, fra l'altro, naturalmente, nel solco degli importanti risultati conseguiti grazie allo sforzo profuso dalla Provincia di Bologna nello sviluppare processi di aggregazione degli sportelli.

## 2. Attori/Enti coinvolti e/o da coinvolgere

Denominazione ente/ associazione /organizzazione	Contributo al progetto	Già coinvolto nel progetto
Provincia di Bologna	Ruolo di coordinamento Elaborazione e adozione proposte di semplificazione	Sì
Comune di Bologna	Elaborazione e adozione proposte di semplificazione	Sì
Altri comuni o forme associative degli stessi della Provincia di Bologna	Elaborazione e adozione proposte di semplificazione	Sì
SPISA – Università di Bologna	Elaborazione e supervisione proposte di semplificazione	Sì
Associazioni economiche	Elaborazione proposte di semplificazione	Sì
Ordini professionali	Elaborazione proposte di semplificazione	Sì
Altri soggetti pubblici coinvolti nei procedimenti amministrativi	Elaborazione e adozione proposte di semplificazione	No
Regione Emilia Romagna	Elaborazione e adozione proposte di semplificazione	No

### 3. Grado di maturità attuativa/istituzionale

È già in atto una prima sperimentazione (progetto pilota)?	Sì
È già presente uno studio di fattibilità operativa?	È in atto una sperimentazione
Se no, si può promuovere subito uno studio di fattibilità operativa?	
Esiste l'esigenza di creare condizioni di contesto preliminari favorevoli? Quali?	Sì Accordo con i Comuni

### 4. Stima tempi di realizzazione (cronoprogramma)



## **SEZIONE B: ELEMENTI DI SPECIFICITÀ DEL PROGETTO**

### **1. Se esiste, descrizione del progetto pilota**

### **2. Fattori critici di successo (FCS)**

**Descrizione dei FCS negativi (fattori, elementi, situazioni, posizioni, stati che possono compromettere il successo del progetto; probabilità che insorgano); contromisure previste:**

Nelle sezioni precedenti è stato chiarito come la messa a punto del sistema denominato Suap metropolitano, prevedendo la devoluzione all'istituendo Ufficio centrale di competenze di cui in alcuni casi sono attualmente titolari i singoli comuni, necessita, in primo luogo, di un accordo fra tutti gli enti locali coinvolti. A tale riguardo, i Comuni, che dovrebbero delegare l'Ufficio metropolitano determinate competenze, potrebbero manifestare la volontà di mantenerle invariate, in particolare per oggetti quali grandi e medie strutture di vendita e grandi investimenti.

**Descrizione dei FCS positivi (fattori, elementi, situazioni, posizioni, stati che possono favorire il successo del progetto; probabilità che insorgano); misure previste:**

Nel formulare una proposta in risposta alle numerose proposte pervenute al Tavolo per la Semplificazione del PSM, si è cercato di valutare, in primo luogo, la sua concreta realizzabilità.

Un primo, imprescindibile, fattore di successo del progetto è costituito, senza dubbio, dalla compatibilità, illustrata in precedenza, con il quadro normativo nazionale e le sue prevedibili linee evolutive.

A tal proposito, in via generale, preme sottolineare la riconducibilità del progetto nell'alveo delle disposizioni contenute nel d.l. 95/2012 e nel d.l., di recentissima approvazione, relativo al riordino delle province, ai sensi delle quali la nuova Città metropolitana, oltre ad ereditare le funzioni già spettanti alle Province, sarà titolare di una propria competenza in materia di "promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale". Tale competenza – in attesa che il suo contenuto concreto venga specificato dal legislatore – dovrà essere esercitata in stretto raccordo con le funzioni spettanti ai Comuni, le quali, tuttavia, potranno anche essere delegate alla città metropolitana, secondo le modalità individuate nello statuto.

La logica di stretta compenetrazione che dovrà guidare l'esercizio delle funzioni dei comuni e della città metropolitana può dunque essere facilitata dall'applicazione in via sperimentale e anticipata, attraverso il veicolo del piano strategico metropolitano, di nuove forme di articolazione delle competenze tra comuni e provincia nel settore qui considerato.

Per quel che riguarda altri aspetti specifici della proposta, e segnatamente quelli identificati alle voci 2) e 3) del precedente punto 1.b, sezione A della presente scheda, un importante fattore di

successo positivo è costituito dalla possibilità di avvalersi, da un lato, della grande expertise maturata dalla Provincia di Bologna nello sviluppo del sistema telematico di front office People Suap ( la banca dati dove sono attualmente censiti circa il 95% dei procedimenti amministrativi gestiti tramite gli SUAP), dall'altro, dello sforzo profuso dalla Provincia stessa nello sviluppare processi di aggregazione degli sportelli, razionalizzazione delle procedure ed armonizzazione della modulistica ai sensi della l.r. ER n.3 del 1999. Proprio gli sportelli gestiti in forma associata, che hanno visto negli ultimi anni un importante sviluppo e consolidamento, hanno evidenziato importanti vantaggi sia per il comune che per l'impresa: uniformità e chiarezza delle procedure, maggiore specializzazione degli addetti e riduzione dei costi di gestione della struttura. In questa stessa ottica (di specializzazione, riduzione dei costi, uniformità) si propone quindi la creazione di un suap centrale, che funga, appunto, da "centro" della rete degli sportelli unici dell'area metropolitana.

Il ruolo della Provincia si è rivelato, in particolare, decisivo nel supportare i comuni, con l'impiego di risorse umane e finanziarie, nell'attività di adeguamento a quelle disposizioni del d.lgs 160/2010 che imponevano la sussistenza, in capo ad ognuno di essi, di strumenti tecnologici funzionali a una gestione il più possibile informatizzata delle pratiche di relativa spettanza.

Tale ruolo appare cruciale anche nel modello "a rete" qui proposto, che presuppone l'aggiornamento continuo e l'ulteriore implementazione del sistema telematico di accesso agli sportelli unici e la garanzia di un'efficace interconnessione tra gli sportelli decentrati e lo sportello centrale.

### **3. Stima soggetti interessati (se applicabile)**

Breve descrizione dei soggetti interessati	Diretta/indiretta	Stima numerica

## SEZIONE C: QUADRO ECONOMICO/SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA

### 1.a Stima costi di realizzazione progetto

La realizzazione del progetto è a costo zero perché si tratta di un progetto di regolazione/amministrazione

### 1.b Stima risorse umane necessarie per la realizzazione progetto

## 2. Costi "a regime" del progetto attuato (se applicabile)

- i. **L'intervento prevede risparmi di gestione su altre linee di servizio e funzioni? Si**

Se sì, indicare quale servizio o funzione potrebbe essere interessato a risparmi di gestione e in che misura

Ente	Servizio o funzione	Stima dei risparmi annui
Comuni	Uffici tecnici	Da calcolare

- ii. **L'intervento prevede nuovi o maggiori costi di gestione di servizio e funzione? No**

Se sì, indicare quale servizio o funzione potrebbe essere interessato a nuovi o maggiori costi di gestione e in che misura

Ente	Nuovo servizio (SI/NO)	Servizio o funzione	Stima dei nuovi o maggiori costi annui di gestione

### 3. Possibili Fonti finanziarie per la realizzazione del progetto (non applicabile ai progetti di sola regolazione o amministrazione)

Ente / soggetto pubblico	Asse e/o normativa di riferimento e/o riferimenti fondo	Già attivato/ da attivare	Altre risorse messe a disposizione (management, tecnologie, infrastrutture, ecc.)

Ente / organizzazione / associazione privata	Già attivato/ da attivare	Altre risorse messe a disposizione (management, tecnologie, infrastrutture, ecc.)

Finanziamento attraverso tariffe a carico dell'utenza finale	% sul costo totale

## SEZIONE D: PROGETTI CONNESSI

### 1. Integrazione con altri progetti del medesimo o di altro Gruppo di lavoro (se applicabile)

Titolo del progetto	Indicare i vantaggi derivanti dalla sinergia/collegamento
Semplificazione della normativa edilizia	Omogeneizzazione dei procedimenti amministrativi
Uffici Metropolitan	Consolidamento della collaborazione fra enti locali
Iniziativa per la promozione dell'internazionalizzazione del sistema Bologna	Accrescere l'efficienza dell'area metropolitana attraverso la semplificazione delle procedure amministrative, e quindi migliorare l'attrattività
Usi temporanei e rivitalizzazione urbana	La velocità e la semplificazione delle procedure edilizie sono fattori imprescindibili per innescare i processi di rigenerazione urbana e usi temporanei

### 2. Integrazione con progetti complementari (se applicabile)

Titolo del progetto	Indicato nel piano strategico metropolitano (SI/NO)	Indicare i vantaggi derivanti dalla sinergia/collegamento
COBO_IS_4 – COMUNE DI BOLOGNA: Pacchetto semplificazione	Sì	
P_IS_4 – PROVINCIA DI BOLOGNA: Semplificazione per le imprese	Sì	
I_IS_8/I_IS_14 – SPISA: Un nuovo modello metropolitano per la semplificazione dei procedimenti amministrativi	Sì	
U_IS_14 – UNIONE MONTANA VALLI SAVENA IDICE: Servizi al cittadino: semplificazione e dematerializzazione	Sì	
U_IS_10 – UNIONE TERRE D'ACQUA: Semplificazione burocratica	Sì	

U_IS_3 - COMUNITÀ MONTANA DELL'APPENNINO BOLOGNESE: Riordino e trasformazione della Comunità Montana dell'Appennino bolognese	Sì	
---	----	--

## **Referenti/responsabili del progetto**

Provincia di Bologna

Comune di Bologna

SPISA

## **Elenco Allegati (se presenti)**