



REGIONE TOSCANA  
Giunta Regionale

## Misurazione degli oneri amministrativi Regione Toscana

### Scheda MOA

**L.R. 27 luglio 2004, n. 38, “*Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali*”**

**Regolazione in materia di acque minerali, di sorgente e termali**

## Sommario

Premessa .....	3
1. Finalità e caratteristiche della normativa oggetto della misurazione.....	3
1.1 Permesso di ricerca.....	5
1.2 Concessione del permesso di coltivazione del giacimento .....	6
1.2.1 La procedura di evidenza pubblica per l'assegnazione della concessione di coltivazione .....	6
1.2.2. Esercizio della concessione .....	8
1.3 Utilizzazione di acque minerali e di sorgente.....	9
2. Mappatura degli obblighi informativi .....	10
3. Consultazione .....	11
4. Stima degli oneri amministrativi.....	12
4.1 Intervista diretta .....	12
4.2 Stima degli oneri amministrativi unitari medi per OI.....	13
4.3.1 ONERI AMMINISTRATIVI .....	14
4.3.1.1 Permesso di ricerca .....	17
4.3.1.2 Concessione di permesso di coltivazione.....	20
4.3.1.3 SCIA di utilizzazione di acqua minerale naturale e di sorgente.....	24
4.3.2 TEMPI BUROCRATICI .....	24
4.4 Stima della popolazione.....	25
4.5 Stime del costo aggregato annuo degli oneri amministrativi per OI .....	26
5. La percezione dei destinatari: ambiti di criticità e ipotesi di semplificazione.....	29

Allegato 1 – Mappatura degli obblighi informativi

Allegato 2 – Questionario per la rilevazione diretta

Allegato 3 – Questionario per l'expert assessment

## Premessa

Il report illustra i risultati dell'attività di misurazione dei tempi burocratici e degli oneri amministrativi imposti alle imprese dalla normativa regionale in materia di acque minerali, naturali e di sorgente (l.r. 58/2004, D.P.G.R. 11R/2009).

La misurazione è stata condotta attraverso la metodologia dell'EU -Standard Cost Model (EU-SCM). Questa tecnica, già adottata a livello comunitario e nazionale, consente di stimare gli oneri derivanti dal rispetto dei c.d. "obblighi informativi", consistenti nel raccogliere, elaborare, produrre, trasmettere e conservare informazioni alle pubbliche amministrazioni o a terzi. Il concetto di informazione utilizzato dal modello è da intendersi in senso lato e include, ad esempio, etichettature, relazioni, controlli e valutazioni, assistenza ai consulenti etc.. Sono esclusi dalla misurazione sia i costi di adeguamento "sostanziali" (derivanti dalla necessità di adeguare il processo produttivo o i prodotti alle disposizioni normative), sia i trasferimenti monetari alla PA (tasse, diritti, bolli, ecc.), nonché i costi amministrativi che l'impresa avrebbe sostenuto comunque, anche in assenza di regolamentazione.

Lo SCM consente di giungere, attraverso la consultazione di professionisti ed esperti, nonché tramite la rilevazione diretta presso un campione ragionato di imprese, a una stima degli oneri amministrativi che queste sostengono per ottemperare a specifiche disposizioni regolative. I risultati ottenuti con questo metodo, pur non essendo statisticamente rappresentativi, sono fortemente indicativi dell'ordine di grandezza degli oneri amministrativi e possono essere utilizzati sia per individuare le disposizioni particolarmente critiche per i destinatari, sia per stimare i benefici associabili a eventuali interventi di semplificazione.

Il documento è organizzato come segue: nel primo paragrafo è descritta la normativa esaminata, sintetizzandone caratteristiche e finalità. Nel secondo, si illustrano gli obblighi informativi oggetto di misurazione. Il terzo paragrafo è dedicato alle consultazioni realizzate nel corso della misurazione, descrivendone finalità, strumenti e risultati. Il quarto presenta i risultati delle stime degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici. Nell'ultimo paragrafo, infine, si delineano le criticità percepite dai destinatari della norma e i suggerimenti di semplificazione avanzati per il loro superamento.

### 1. Finalità e caratteristiche della normativa oggetto della misurazione

La misurazione degli oneri amministrativi ha come oggetto gli obblighi informativi derivanti dalla legislazione regionale in materia di acque minerali, di sorgente e termali, relativamente ai procedimenti di rilascio di permesso di ricerca, di concessione di permesso di coltivazione di giacimento di acqua minerale, di sorgente o termale e di avvio di attività di utilizzazione di acque minerali e di sorgente.

La normativa di riferimento è costituita dalla l.r. 27 luglio 2004, n. 38, "Norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali" e successive modificazioni, e dal relativo regolamento di attuazione D.P.G.R. 24 marzo 2009, n. 11/R "Regolamento di attuazione della legge regionale 27 luglio 2004, n. 38", entrato in vigore il 31 marzo 2009.

La l.r. 38/2004 disciplina la ricerca, la coltivazione e l'utilizzazione nel territorio della Regione delle acque minerali di sorgente e termali riconosciute ai sensi della normativa vigente. Le acque minerali, di sorgente e termali esistenti nel toscano costituiscono patrimonio indisponibile della Regione.

La coltivazione si esercita attraverso lo strumento della concessione a titolo oneroso e a tempo determinato di cui la l.r. disciplina l'entità economica e la durata.

Sono definite:

1. acque minerali naturali le acque che -ai sensi del D. Lgs 105/1992 "Attuazione della direttiva 80/777/CEE relativa alla utilizzazione e alla commercializzazione delle acque minerali naturali":

§ provengono da una o più sorgenti naturali o perforate, avendo avuto origine da una falda o giacimento sotterraneo;

§ possiedono caratteristiche igieniche particolari nonché, eventualmente, proprietà favorevoli alla salute.

Le acque minerali naturali si distinguono dalle ordinarie acque potabili per purezza, tenore in minerali, oligoelementi e/o altri costituenti minerali e devono essere tenute al riparo da qualsiasi rischio di inquinamento. La composizione, la temperatura e le altre caratteristiche essenziali di tali acque vanno mantenute costanti alla sorgente sia in seguito a variazioni naturali che ad eventuali variazioni di portata.

2. acque di sorgente le acque che - ai sensi del D. Lgs 339/1999

§ sono destinate al consumo umano, allo stato naturale e imbottigliate alla sorgente,

§ avendo origine da una falda o giacimento sotterraneo, provengano da una sorgente con una o più emergenze naturali o perforate, le cui caratteristiche sono valutate sulla base di criteri geologici, organolettici, fisici, chimici, microbiologici.

La composizione, la temperatura e le altre caratteristiche essenziali di tali acque vanno mantenute costanti alla sorgente sia in seguito a variazioni naturali che ad eventuali variazioni di portata.

3. acque termali le acque minerali naturali utilizzate a fini terapeutici ai sensi del R.D. 1924/1919

Tutte le funzioni amministrative in materia di ricerca e coltivazione delle acque minerali, di sorgente e termali, sono state attribuite al comune territorialmente competente, in tutto o in parte, in ragione della superficie territoriale prevalente, individuata nel permesso di ricerca o nella concessione di coltivazione. Analogamente sono demandate al comune nel quale ha sede lo stabilimento di imbottigliamento dell'acqua minerale naturale e di sorgente le funzioni amministrative in materia di attività di utilizzazione delle acque minerali naturali e di sorgente.

La Regione:

- § svolge funzioni di programmazione e raccordo con le norme di tutela ambientale;
- § promuove la qualificazione del patrimonio delle acque minerali, di sorgente e termali, nonché lo sviluppo qualificato delle connesse attività economiche;
- § cura la tenuta degli elenchi di permessi di ricerca e delle concessioni<sup>1</sup>; a tal fine (art. 3 DPGR 11R/2009), i comuni sono tenuti a trasmettere alla Regione, entro trenta giorni dalla loro emissione, copia degli atti di rilascio, proroga, rinuncia e decadenza dei permessi di ricerca e delle concessioni stesse, nonché di ogni altro atto modificativo degli stessi;
- § fornisce ai comuni l'assistenza tecnica necessaria per l'esercizio delle funzioni istruttorie nei procedimenti di rilascio dei permessi di ricerca e di concessione di coltivazione. Al riguardo il regolamento di attuazione D.P.G.R. 11R/2009 ha previsto che i comuni si avvalgono delle strutture amministrative regionali e degli

---

<sup>1</sup> Il legislatore toscano, considerato che le acque minerali, di sorgente e termali rientrano nel patrimonio indisponibile della Regione, ha ritenuto opportuno mantenere presso gli uffici regionali il quadro conoscitivo generale della situazione relativa allo sfruttamento delle risorse.

uffici territoriali del Genio civile a seguito di apposite intese concluse con la Regione;

- § provvede al monitoraggio dello sfruttamento dei giacimenti per verificarne la sostenibilità mediante l'analisi del regime e delle modificazioni nel tempo dei sistemi acquiferi.

In data 14 gennaio 2011 è stato sottoscritto un protocollo di intesa tra ANCI e Regione Toscana che ha dettagliato i procedimenti oggetto di assistenza tecnica da parte degli Uffici Tecnici Regionali del Genio Civile<sup>2</sup>, la natura di tale assistenza e le modalità operative che Comuni e Geni Civili devono seguire rispettivamente per avvalersi o fornire tale assistenza. Il protocollo stabilisce inoltre che gli uffici regionali competenti forniscono consulenza relativamente all'applicazione della legge regionale, al fine di garantire omogeneità e continuità nelle attività di gestione della materia. Il protocollo dettaglia infine i dati inerenti permessi di ricerca e concessioni che i comuni devono inviare obbligatoriamente a Regione e Geni Civili al fine di consentire lo svolgimento delle funzioni regionali.

Ai sensi della LR 10/2010 e ss.mm. è stato introdotto l'obbligo di VIA per le procedure di concessione nei casi in cui la derivazione superi i 100 l/s (VIA provinciale) e l'obbligo di verifica di assoggettabilità a VIA per le procedure di concessione e di permesso di ricerca rispettivamente nei casi di derivazioni superiori a 50 l/s o di trivellazione finalizzate alla ricerca per acque sotterranee superiori a 50 l/s (verifica provinciale). L'obbligo di VIA si pone anche in fase di rinnovo delle concessioni in virtù delle disposizioni dell'art. 46 c. 6 della l.r. 10/2010 che prevede la cd VIA postuma.

### 1.1 Permesso di ricerca

Il permesso di ricerca abilita alla ricerca di acque di sorgente, minerali o termali, e ha per oggetto:

- a. lo studio del bacino idrogeologico;
- b. gli esami dell'acqua captata o rinvenuta;
- c. la captazione di sorgenti ovvero il rinvenimento di falde acquifere non affioranti.

Può essere rilasciato a qualunque soggetto (persona fisica o società legalmente costituita) ne faccia richiesta che dimostri, mediante la presentazione di un programma di ricerca, l'idoneità tecnica, economica e professionale nonché il possesso dei prescritti requisiti morali, economico-finanziari e tecnico-organizzativi.

Esso è rilasciato per un'area non superiore a 200 ettari ed ha validità fino ad un massimo di 3 anni prorogabile per un ulteriore anno per motivate esigenze.

Allo stesso ricercatore possono essere accordati più permessi nello stesso bacino, purché non sia superato il limite dei 400 ettari complessivi.

Il permesso di ricerca costituisce titolo valido per la richiesta di riconoscimento di acqua minerale naturale e di sorgente ai sensi D.Lgs. n. 176/2011 e non costituisce in nessun caso titolo di legittimazione al commercio delle acque captate. Può essere trasferito, previo assenso del comune competente, esclusivamente per atto negoziale tra vivi ed è soggetto al pagamento di un canone annuo commisurato alla superficie. L'importo del canone è aggiornato ogni due anni dalla G.R..

I comuni disciplinano, con proprio regolamento, il procedimento per il rilascio del permesso di ricerca, che deve in ogni caso concludersi entro il termine di 90 giorni dalla data di presentazione della domanda. Fermo restando altri pareri o atti di assenso previsti dalla normativa, il permesso è rilasciato previo parere obbligatorio dei soggetti titolari delle funzioni di programmazione relative alle acque destinate al

---

<sup>2</sup> Permesso di ricerca, concessione di coltivazione del giacimento, rinnovo della concessione, cancellazione del giacimento dal patrimonio regionale.

consumo umano<sup>3</sup>. Qualora a seguito dell'espletamento della procedura di evidenza pubblica, la concessione di coltivazione sia assegnata ad altro soggetto, il comune corrisponde al titolare del permesso di ricerca una somma a titolo di rimborso delle spese sostenute per lo svolgimento dell'attività di ricerca, maggiorata del 20 per cento, come premio per la scoperta del giacimento (art. 9, c. 2-bis).

Una volta ottenuto il permesso di ricerca il soggetto obbligato è tenuto a:

1. delimitare l'area oggetto del permesso mediante vertici individuati in campagna con picchetti semipermanenti ben infissi nel terreno;
2. comunicare, almeno 30 gg prima dell'inizio dei lavori, l'avvio della ricerca e la durata presunta dei lavori al comune territorialmente competente, ai proprietari e ai possessori dei terreni interessati;
3. trasmettere al comune, entro il 31 dicembre di ogni anno, una relazione sullo svolgimento lavori e sui risultati conseguiti nonché il programma dei lavori per i dodici mesi successivi;
4. comunicare tempestivamente al comune le informazioni sullo svolgimento delle fasi salienti della ricerca;
5. presentare al comune, in caso di chiusura di un pozzo, il progetto e una relazione finale di chiusura redatti da professionista abilitato;
6. presentare al comune una relazione di fine ricerca e la documentazione relativa alle spese sostenute ex art. 9, c. 2-bis.

## 1.2 Concessione del permesso di coltivazione del giacimento

La coltivazione dei giacimenti di acque minerali, di sorgente e termali, che abbiano ottenuto il riconoscimento, è subordinata al rilascio di concessione da parte del comune territorialmente competente in base a procedura di evidenza pubblica. L'aggiudicatario definitivo stipula una convenzione con il comune il quale, a seguito della stipula, rilascia la concessione di coltivazione del giacimento. I comuni disciplinano con proprio regolamento la procedura per il rilascio della concessione di coltivazione.

L'esercizio della concessione è subordinato all'ottemperanza di una serie di obblighi informativi che prevedono l'invio periodico di relazioni, la tenuta di un registro tecnico, l'acquisizione di determinati strumenti di misura, la realizzazione periodica di analisi.

### 1.2.1 La procedura di evidenza pubblica per l'assegnazione della concessione di coltivazione

L'art. 10 l.r. 33/2008 di modifica dell'art. 14 della l.r. 38/2004, ha subordinato il rilascio della concessione di coltivazione allo svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica in conformità a quanto stabilito dall'art. 41 della Costituzione e dalle norme antitrust previste dal Trattato CE.

In precedenza il procedimento di concessione alla coltivazione prevedeva la presentazione di un'istanza da parte del soggetto interessato (persona fisica o società legalmente costituita) - di norma il titolare del permesso di ricerca - l'istruttoria da parte del Comune e il conseguente rilascio della concessione del permesso di coltivazione.

La modifica ex art. 10 l.r. 33/2008 si è innestata su un testo legislativo predisposto in un'ottica di procedimento come quello appena descritto, senza che ne sia seguita una rilettura complessiva tesa ad uniformare l'intero testo alla novità introdotta

---

<sup>3</sup> Autorità Idrica Toscana (l.r. 69/2011) e province.

dall'art. 10. Ne consegue che sovente si riscontrano incongruenze dovute ad un'armonizzazione solo parziale del testo di legge precedente al dettato del nuovo art. 14 della l.r. 38/2004, incongruenze che sia i Comuni che gli stakeholders (associazioni di categoria, imprese e ordini professionali) hanno in sede di consultazione indicato come elementi da sanare.

Va inoltre rilevato che, essendo ridotto il numero di concessioni rilasciate ex novo o rinnovate (la durata media è all'incirca di 24 anni), ad oggi le procedure di evidenza pubblica attivate sono ancora poco frequenti e altrettanto poco numerosi sono i comuni che si sono dotati di un regolamento proprio. Sono stati registrati anche casi di comuni che hanno esperito una procedura di gara in assenza di regolamento.

Con procedura di evidenza pubblica possono essere assegnate concessioni di nuove coltivazioni o di coltivazioni esistenti non rinnovate, decadute o revocate. Il comune avvia la procedura sulla base dei dati tecnici contenuti nella relazione di fine ricerca presentata dal titolare del permesso di ricerca, individuando l'area interessata che deve coincidere o essere inferiore all'area oggetto del permesso di ricerca. Al bando di gara viene allegato lo schema di convenzione.

Ai fini di individuare le disposizioni da inserire nella convenzione alcuni comuni hanno previsto nei propri regolamenti l'acquisizione - tramite conferenza di servizi - dei pareri preventivi dell'Autorità di bacino sul bilancio idrico dell'area territoriale interessata, del Genio civile, della Regione, dell'Autorità idrica toscana, della Provincia, dell'Ufficio regionale competente alla vigilanza sulle attività minerarie, dell'area urbanistica, della Soprintendenza archeologica, del Genio civile e degli enti preposti ad eventuali altri vincoli vigenti sul territorio.

Il comune garantisce la pubblicità dei termini per la presentazione delle istanze mediante pubblicazione di appositi avvisi nell'Albo pretorio e nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana (BURT).

Entro il termine stabilito dal comune nel bando di gara, ogni soggetto interessato (persona fisica o società legalmente costituita), compreso il titolare del permesso di ricerca, ha facoltà di presentare istanza di partecipazione alla procedura di evidenza pubblica per l'assegnazione della concessione di coltivazione. Le istanze devono essere corredate dagli elaborati tecnici dettagliati nell'allegato C del DPGR 11R/2009 nonché della documentazione inerente il possesso da parte del richiedente di requisiti morali ed economici adeguati alle attività da intraprendere (dettagliata nell'allegato D).

La concessione è assegnata con il criterio dell'offerta considerata più vantaggiosa attraverso una valutazione comparativa delle istanze presentate ed è subordinata alla stipula di apposita convenzione fra il comune ed il concessionario. In caso di valutazione paritaria delle offerte, è fatta salva la preferenza da accordarsi al titolare del permesso di ricerca.

Alla stipula della convenzione tra il comune e l'aggiudicatario definitivo della procedura di evidenza pubblica segue il rilascio della concessione da parte del comune, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di pianificazione territoriale e di tutela paesaggistica ivi compresa la conformità urbanistica e previa acquisizione dei pareri preventivi obbligatori ai sensi dell'art.15 comma 4 della L.R. n.38/2004. Se soggetto diverso dal titolare del permesso di ricerca, il vincitore della procedura al momento del rilascio della concessione di coltivazione è tenuto a corrispondere al comune la somma a titolo di rimborso spese ex art. 9, c. 2-bis, pena il mancato rilascio della concessione.

La concessione è accordata per un'area in ogni caso non superiore ai 200 ettari. Tale limite può essere ridotto dal comune per sopravvenute ragioni di interesse pubblico con provvedimento motivato che fissi altresì l'indennità eventualmente spettante al concessionario. Può altresì essere aumentato o ridotto, su richiesta di quest'ultimo, per documentate esigenze riconosciute dal comune.

La durata della concessione non può superare i 25 anni e deve essere proporzionata all'ammontare degli investimenti programmati in relazione al loro ammortamento.

Costituiscono pertinenze dei giacimenti, le opere di captazione, e gli impianti di adduzione delle acque minerali, di sorgente e termali. Non rientrano invece tra le pertinenze:

- a) le attrezzature separabili dal giacimento senza alcun pregiudizio, neanche di carattere esclusivamente economico;
- b) gli impianti e gli edifici di natura esclusivamente alberghiera, sanitaria e produttiva.

### 1.2.2. Esercizio della concessione

Una volta ottenuta la concessione alla coltivazione del giacimento di acqua minerale, di sorgente o termale, il soggetto obbligato è tenuto a:

1. delimitare l'area di coltivazione mediante vertici infissi in maniera permanente, visibili e indicanti il nome della concessione ed il numero del vertice;
2. trasmettere al comune entro il 31 dicembre di ogni anno una dettagliata relazione sullo svolgimento dei lavori realizzati nell'ambito della concessione e un programma di lavori da realizzare nell'anno successivo;
3. prestare cauzione mediante garanzia fidejussoria nella misura e con le modalità disposte dal comune competente<sup>4</sup>;
4. dotarsi di idonea strumentazione di misura individuata separatamente per le acque minerali e di sorgente (art. 29 c.1 della l.r. 38/2004 e art. 7 cc.1,2 del DPGR 11R/2009) e per le acque termali (art. 29 c.2 della l.r. 38/2004) con indicazione della tipologia e delle caratteristiche tecniche. Agli strumenti sono applicati sigilli di garanzia inamovibili che devono essere apposti dal concessionario alla presenza di un soggetto designato dal comune. La presenza dell'incaricato comunale è richiesta anche in caso di interventi che comportino la rimozione dei sigilli. Il concessionario è pertanto tenuto a comunicare al comune i tempi e le modalità delle operazioni necessarie.

I misuratori prescritti dall'art. 29 sono i seguenti:

a. acque minerali e di sorgente:

§ misuratori automatici della portata, della temperatura e della conducibilità elettrica dell'acqua presso ogni pozzo o alla sorgente nonché all'imbottigliamento. I misuratori della portata devono essere di tipo elettromagnetico o a induzione magnetica (art. 7 DPGR 11R/2009);

§ misuratori delle precipitazioni atmosferiche, della pressione barometrica, della temperatura minima e massima entro il perimetro della concessione.

b. Acque termali:

§ misuratore automatico della portata;

§ misuratore del livello piezometrico nei pozzi e nei piezometri;

§ misuratore di temperatura, conducibilità elettrica e PH dell'acqua.

Il concessionario è tenuto ad annotare nel registro le manutenzioni ordinarie e straordinarie e le interruzioni superiori alle 24 ore. Ai contatori sono applicati dei sigilli di garanzia inamovibili a garanzia dell'inalterabilità dello strumento. Nel caso

---

<sup>4</sup> In caso di decadenza dalla concessione di coltivazione l'importo della fideiussione è finalizzato a interventi diretti alla tutela ambientale, alla manutenzione e allo studio del sistema idrogeologico e delle sorgenti nonché alla risistemazione paesaggistica ed ambientale delle aree coinvolte dalle attività dismesse.

di interventi che comportino la rimozione dei sigilli, il concessionario deve comunicare al comune tempi e modalità delle operazioni necessarie.

5. installare - ai fini del monitoraggio regionale - presso un pozzo o sorgente individuato all'uopo da parte delle strutture regionali territoriali, un misuratore in continuo dei livelli o delle portate per le sorgenti, della conducibilità e della temperatura con trasmissione dei dati in remoto o per via telematica con cadenza mensile alle strutture regionali. Tali dati confluiscono trimestralmente in una banca dati informatica regionale (art. 5 DPGR 11R/2009);
6. provvedere alla manutenzione degli strumenti di misura installati;
7. effettuare - in caso di concessione di coltivazione di giacimento di acque termali - analisi chimiche delle acque con frequenza annuale e analisi isotopiche con frequenza triennale (art. 29 c. 2 l.r. 38/2004 e art. 6 DPGR 11R/2009);
8. tenere un registro tecnico ove annotare tutti i dati ricavati mediante le strumentazioni ex art. 29 della l.r. 38/2004 nonché gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e le interruzioni di durata superiore alle 24 ore. L'art. 29 nell'individuare il registro tecnico rinvia all'art. 39 della l.r. 38/2004. L'art. 39 cita la disciplina le procedure di autocontrollo e al comma 3 stabilisce l'obbligo di tenuta e aggiornamento di un registro tecnico per i soggetti esercenti attività di utilizzazione di acqua minerale naturale e di sorgente. Se ne deduce che tale registro dovrebbe perciò essere tenuto non solo dai titolari di concessione per l'annotazione trimestrale delle misure prescritte dall'art. 29, degli interventi di manutenzione e delle interruzioni superiori alle 24 ore, ma anche dagli esercenti attività di utilizzazione di acqua minerale naturale e di sorgente per l'annotazione di misure di portata delle sorgenti da rilevarsi almeno una volta al mese o con la maggiore frequenza necessaria in relazione alle precipitazioni atmosferiche;
9. trasmettere trimestralmente al Comune e alla competente struttura territoriale regionale i dati ricavati dagli strumenti di misura ex art. 29;
10. presentare al comune, in caso di chiusura di un pozzo, il progetto e una relazione finale di chiusura redatti da professionista abilitato.

La coltivazione del giacimento oggetto di concessione deve essere mantenuta in attività. Qualora ricorrano fondati motivi il comune può consentirne la sospensione fermo restando l'obbligo del concessionario di garantire, anche durante la sospensione dell'attività, la regolare manutenzione degli impianti e delle opere.

Entro 18 mesi precedenti la scadenza prevista, il soggetto obbligato può presentare istanza di rinnovo. Il rinnovo è subordinato alla stipula di una nuova convenzione. La documentazione da presentare è analoga a quella richiesta per una concessione ex novo.

La concessione può essere trasferita per atto tra vivi o mortis causa, previa autorizzazione del comune competente da richiedersi a cura del titolare della concessione o dell'erede, fatto salvo l'obbligo del possesso, nel soggetto subentrante, dei requisiti richiesti per il rilascio della concessione medesima.

### 1.3 Utilizzazione di acque minerali e di sorgente

L'utilizzazione delle acque minerali e di sorgente deve, ove possibile, avvenire in prossimità della sorgente. L'acqua non deve sottoposta a trattamenti di potabilizzazione né addizionata di sostanze battericide o batteriostatiche e qualsiasi altro trattamento che ne modifichi il microbismo. Non è consentita la miscelazione di acqua minerale con acqua di sorgente. L'acqua minerale naturale e ogni acqua di sorgente è commercializzata con la denominazione assegnata dal Ministero della salute all'atto del riconoscimento.

L'avvio dell'attività di utilizzazione dell'acqua minerale naturale e di sorgente è subordinato alla presentazione di una SCIA al SUAP del Comune territorialmente competente. Il DPGR 11R/2009 disciplina il contenuto della SCIA dettagliando la documentazione da presentare per tipologia di attività di utilizzazione dell'acqua minerale naturale e di sorgente.

Il comune verifica il rispetto delle disposizioni di legge e di regolamento entro sessanta giorni dalla data di presentazione della SCIA. Il SUAP trasmette la SCIA all'ASL competente per territorio ai fini della iscrizione nell'anagrafe delle registrazioni. La ASL può effettuare, entro trenta giorni dal ricevimento della SCIA, un sopralluogo di verifica presso la sede dell'attività di utilizzazione dell'acqua minerale naturale e di sorgente secondo le modalità di cui all'art. 14 del D.P.G.R. n. 40/R/2006.

Il soggetto esercente attività di utilizzazione di acqua minerale naturale e di sorgente è tenuto a comunicare al SUAP la variazione dei dati identificativi, la cessione o la cessazione dell'attività, nonché ogni variazione significativa dell'attività.

Ogni stabilimento di imbottigliamento deve dotarsi di un piano di autocontrollo, in conformità a quanto previsto dal regolamento (CE) n. 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari. I soggetti esercenti attività di utilizzazione devono compilare ed aggiornare il registro tecnico ex art. 29 annotando la portata delle sorgenti almeno una volta al mese.

Nell'allegato H del DPGR 11R/2009 sono inoltre disciplinati:

- a. le modalità di trasporto dei campioni e il personale competente all'esecuzione dei prelievi;
- b. le modalità di effettuazione dei controlli analitici e di ripartizione dei relativi costi;
- c. i metodi analitici per la determinazione dei parametri chimici, chimico - fisici e microbiologici;
- d. le procedure per l'emissione del giudizio di accettabilità sui campioni prelevati e per l'invio dei referti analitici.

## 2. Mappatura degli obblighi informativi

La mappatura degli obblighi informativi rappresenta la prima fase del processo di misurazione e consiste nell'analisi della normativa, al fine di identificare e descrivere gli obblighi informativi che ne derivano.

In questa fase vengono ricostruiti, per ciascun obbligo, la fonte normativa, l'amministrazione (o le amministrazioni) competenti, la popolazione di riferimento (che potrebbe variare a seconda dell'obbligo considerato in funzione, ad esempio, delle dimensioni aziendali), le modalità di adempimento e la frequenza con cui questo deve essere svolto.

La mappatura della legislazione in materia di acque minerali di sorgente e termali è stata esaustiva e ha riguardato tutti gli obblighi informativi imposti dalla normativa<sup>5</sup>. Sulla base della mappatura e della consultazione con associazioni di categoria e ordini professionali sono stati individuati gli obblighi informativi più rilevanti su cui si è concentrata l'attività di misurazione.

La misurazione è stata realizzata applicando la metodologia SCM – modello classico descritta nel paragrafo 3.2.1. dell'allegato A "Nota metodologica". Secondo tale modello, le stime degli oneri amministrativi sono ottenute elaborando i dati ricavati da una rilevazione diretta presso le imprese mediante somministrazione di questionario e dagli expert assessments - ovvero focus groups con esperti delle

---

<sup>5</sup> Cfr l'allegato 1 "Mappatura degli obblighi informativi" per una descrizione dettagliata di tutti gli obblighi informativi imposti dalla normativa in materia di acque minerali, di sorgente e termali.

associazioni di categoria e ordini professionali – nonché le informazioni tratte da focus groups con i Comuni. L'intervista diretta alle imprese è preceduta da un'intervista telefonica.

I principali OI esaminati sono stati quelli associati ai procedimenti di:

1. istanza di rilascio di permesso di ricerca di acque minerali, di sorgente e termali;
2. relazione sullo svolgimento dei lavori e programma annuale dei lavori;
3. relazione di fine lavori;
4. progetto e relazione finale di chiusura pozzi – nel corso di permesso di ricerca;
5. istanza di rilascio di concessione di coltivazione di giacimento di acqua minerale, di sorgente o termale – procedura senza gara ad evidenza pubblica.

Tale scelta è stata motivata dal numero esiguo di procedure di evidenza pubblica finora espletate e dalla conseguente difficoltà a trovare imprese in grado di rispondere in ordine alla procedura di gara e di professionisti con esperienza della stessa. Sia la rilevazione che i questionari proposti in sede di experts assessments hanno avuto quindi ad oggetto il procedimento amministrativo precedente la modifica dell'art. 14 della l.r. 38/2004. Alle imprese e agli esperti è stato comunque chiesto di indicare quali differenze nei tempi e nei costi dichiarati (procedimento in assenza di gara) potrebbero a loro giudizio essere attribuibili a un procedimento di rilascio previo espletamento di gara, ovvero di quanto potrebbero variare, in media, i costi amministrativi e i tempi burocratici dichiarati se il rilascio di concessione avvenisse con procedura ad evidenza pubblica.

6. perimetrazione dell'area di concessione;
7. installazione e manutenzione di apparecchi di misura;
8. tenuta del registro tecnico e trasmissione dati;
9. effettuazione analisi chimiche e isotopiche;
10. relazione sullo svolgimento lavori e del programma annuale dei lavori;
11. progetto e relazione finale di chiusura pozzi – nel corso di esercizio di concessione;
12. SCIA di attività di utilizzazione delle acque minerali e di sorgente.

### 3. Consultazione

Come per ogni valutazione di impatto delle politiche pubbliche, l'attività di misurazione degli oneri amministrativi non può prescindere dalla consultazione con i destinatari delle regole in questione e/o dei loro rappresentanti.

Il gruppo di lavoro è ricorso alla consultazione in più fasi, sia per condividere le finalità e le metodologie utilizzate, sia per raccogliere informazioni specifiche utili alla misurazione degli oneri amministrativi.

Il processo di consultazione ha visto coinvolti:

1. il campione ragionato di imprese soggette a rilevazione diretta, le quali, oltre a fornire dati quantitativi sui costi e sui tempi associati agli obblighi informativi esaminati, hanno avuto l'opportunità di segnalare gli adempimenti ritenuti più onerosi e fornire suggerimenti per la loro semplificazione; nessuna delle imprese intervistate in riferimento al procedimento di concessione di permesso di

coltivazione ha ottenuto la concessione a seguito di procedura di evidenza pubblica;

2. Comuni e Geni Civili (Comune di Monsummano T., di San Giovanni d'Asso, di Scarperia, Geni civili di Grosseto e di Firenze), Associazioni di categoria del settore (Federterme, Mineracqua, Confindustria regionale), Ordine dei geologi della Toscana.

A tutti i soggetti sono state fornite, prima della consultazione, informazioni di contesto sulle finalità della misurazione, le fasi dell'analisi e l'utilizzo delle informazioni raccolte.

I risultati sono stati soddisfacenti. I professionisti e le imprese contattati hanno fornito utili informazioni per la stima degli oneri nonché suggerimenti, sebbene talvolta non sufficientemente mirati, sulle necessità di semplificazione.

La consultazione di Comuni, Geni Civili, associazioni di categoria e ordini professionali ha consentito di verificare la completezza e la precisione della mappatura degli obblighi informativi nonché di raccogliere informazioni preziose per la valutazione degli adempimenti oggetto di misurazione e per la stima degli oneri amministrativi. Riguardo a quest'ultimo aspetto, gli esperti, tramite un apposito questionario (cfr. Allegato 3), hanno fornito dati.

- § circa gli oneri sostenuti in media dalle imprese che affidano all'esterno lo svolgimento delle procedure inerenti permesso di ricerca, concessione di coltivazione e SCIA di utilizzazione di acque minerali e di sorgente Tali dati hanno potuto essere confrontati con quelli dichiarati dalle imprese;
- § sulla ripartizione percentuale di tali costi tra le diverse attività amministrative necessarie per ottemperare a ogni singolo obbligo informativo;
- § sugli ambiti di criticità percepiti e le ipotesi di semplificazione praticabili.

#### 4. Stima degli oneri amministrativi

La misurazione degli oneri amministrativi è stata organizzata nelle seguenti fasi:

1. rilevazione diretta tramite somministrazione di un questionario ad un campione di 9 imprese per un totale di 12 OI censiti;
2. raccolta ed elaborazione dei dati della rilevazione diretta;
3. stima degli oneri amministrativi unitari medi per obbligo informativo;
4. stima della popolazione di imprese per ciascun obbligo informativo;
5. stima del totale degli oneri amministrativi per tipologia di procedimento e calcolo del costo totale aggregato annuo

##### 4.1 Intervista diretta

La rilevazione ha avuto ad oggetto gli oneri amministrativi e i tempi burocratici connessi agli adempimenti imposti dalla normativa regionale a carico delle imprese.

Per oneri amministrativi si intendono i costi sostenuti in media dall'impresa per l'espletamento delle varie attività amministrative necessarie per ottemperare agli obblighi informativi mappati mentre per tempi burocratici si intende la durata media dei procedimenti, ovvero i tempi medi di conclusione degli stessi.

La misurazione è stata condotta in riferimento al periodo 2009-2012 e ha utilizzato l'archivio regionale degli elenchi regionali dei permessi di ricerca e delle concessioni di coltivazione in essere (DPGR 11/R 2009, art. 3 c.1).

La rilevazione diretta si è articolata in due fasi:

1. un contatto telefonico preliminare diretto a selezionare le imprese disponibili a partecipare alla rilevazione in riferimento agli ambiti territoriali e ai procedimenti amministrativi individuati;
2. un'intervista faccia a faccia, mediante somministrazione diretta di questionario, alle imprese selezionate telefonicamente.

La selezione delle unità di intervistare è stata effettuata in modo da garantire un'omogenea distribuzione territoriale tra le Province individuate e un'omogenea distribuzione per procedimento amministrativo. Le imprese intervistate sono state in totale 9.

L'intervista diretta è stata condotta da un rilevatore indicato dalla Regione tramite questionario semi-strutturato somministrato presso la sede di ogni impresa al titolare della medesima o suo delegato. Il questionario utilizzato è stato predisposto per ricavare informazioni utili alla stima dei costi medi che un'impresa sostiene per rivolgersi ad uno o più professionisti esterni e dei tempi medi degli adempimenti imposti dai procedimenti in esame.

Il questionario raggruppa 3 procedimenti amministrativi (permesso di ricerca, concessione di coltivazione di giacimento di acqua minerale, di sorgente o termale, SCIA di utilizzazione di acqua minerale e di sorgente) e si articola in quattro sezioni.

Le sezioni 1 e 2 hanno ad oggetto i procedimenti amministrativi mappati e gli obblighi informativi ad essi afferenti. Le domande sono dirette a valutare:

- il grado di esternalizzazione delle attività richieste per adempiere al procedimento per cui viene realizzata l'intervista;
- in caso di ricorso, anche parziale, a soggetti esterni, il costo sostenuto per i servizi resi,
- in caso di ricorso, anche parziale, a personale interno all'organizzazione, i tempi impiegati e le figure professionali utilizzate oltre che il peso percentuale di ciascuna attività amministrativa sui suddetti tempi;
- le figure professionali utilizzate e il tempo impiegato per l'archiviazione della documentazione, l'assistenza ai professionisti esterni di cui l'impresa si è avvalsa e l'assistenza al personale della P.A in occasione di sopralluoghi e/o controlli;
- la durata dei procedimenti mappati intesa come tempo intercorrente tra la presentazione dell'istanza e l'ottenimento del titolo richiesto.

La sezione 3 è finalizzata a individuare – in riferimento ai procedimenti mappati - gli adempimenti ritenuti particolarmente critici dalle imprese, i motivi di tale criticità e proposte di semplificazione; la quarta e ultima sezione rileva dati riferiti al costo orario lordo delle figure professionali impiegate nelle singole attività amministrative richieste dalle procedure esaminate, la classe di fatturato e il numero di addetti dell'impresa.

#### 4.2 Stima degli oneri amministrativi unitari medi per OI

Nel rinviare all'Allegato A "Nota metodologica" per una descrizione nel dettaglio della metodologia utilizzata per la stima degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici dei 3 procedimenti censiti, nel prosieguo si illustrano i risultati in termini di oneri amministrativi unitari medi per obbligo informativo, e durata media dei procedimenti di rilascio di permesso di ricerca, di autorizzazione alla coltivazione e di SCIA di utilizzazione di acque minerali e di sorgente.

#### 4.3.1 ONERI AMMINISTRATIVI

Le stime degli oneri amministrativi unitari per OI sono state ottenute elaborando i dati ricavati dalla rilevazione diretta e dagli expert assessments con associazioni di categoria e professionisti dell'ordine dei geologi della Toscana.

Nella tabella seguente sono riportati i costi unitari medi distinti per obbligo informativo.

Tab. 1 - Costo totale unitario medio per obbligo informativo

OBLIGO INFORMATIVO	COSTO MEDIO UNITARIO
<b>PERMESSO DI RICERCA</b>	
Permesso di ricerca - istanza	€ 4.604,88
Relazione annuale sullo svolgimento dei lavori e programma dei lavori	
- <i>in assenza di lavori</i>	€ 250,00
- <i>in presenza di lavori</i>	€ 1.051,41
Relazione di fine ricerca	€ 13.940,28
Chiusura pozzi (progetto+relazione finale di chiusura)	€ 1.600,00
<b>CONCESSIONE DI PERMESSO DI COLTIVAZIONE</b>	
Concessione di permesso di coltivazione - istanza	€ 12.839,56
Concessione di permesso di coltivazione - procedura di evidenza pubblica	+15%
Relazione annuale sullo svolgimento dei lavori e programma dei lavori	
- <i>in assenza di lavori</i>	€ 250,00
- <i>in presenza di lavori</i>	€ 2.576,33
Tenuta annuale registro tecnico e trasmissione dati	€ 898,62
Analisi Acque termali	
- <i>Analisi chimiche annuali</i>	€ 997,07
- <i>Analisi isotopiche triennali</i>	€ -
Chiusura pozzi (progetto+relazione finale di chiusura)	€ 1.600,00
Apparecchi di misura - Acquisto	
- <i>Acque minerali e di sorgente - Misuratori automatici della portata e della conducibilità elettrica dell'acqua</i>	€ 1.250,00
- <i>Acque minerali e di sorgente - Misuratori meteorologici (precipitazioni atmosferiche, pressione barometrica, temperatura minima e massima)</i>	€ 2.000,00
- <i>Acque termali - Misuratori automatici della portata</i>	€ 1.000,00
- <i>Acque termali - Misuratori di livello piezometrico, temperatura, conducibilità elettrica e PH</i>	€ 1.000,00
- <i>Misuratore in continuo ai fini del monitoraggio regionale</i>	€ 4.000,00
Apparecchi di misura - Manutenzione annua	€ 3.000,00
Perimetrazione area di concessione	Costo medio non quantificabile in quanto gli oneri sono direttamente correlati all'ampiezza dell'area di concessione
Assistenza a personale PA in sede di ispezione o controllo - costo annuale	€ 478,72
<b>SCIA DI UTILIZZAZIONE ACQUE MINERALI E DI SORGENTE</b>	
SCIA - presentazione	€ 1.500-2.000

Le stime dei costi medi unitari approssimano per ciascun obbligo informativo l'ordine di grandezza dei soli "oneri amministrativi" ovvero dei costi che l'impresa sostiene per ottemperare a quell'obbligo informativo. Si tratta di costi connessi ad attività che il destinatario della norma non svolgerebbe in assenza dell'obbligo informativo contenuto nella disposizione di legge (in parole povere i costi della sola "produzione di carta").

Le stime non sono quindi rappresentative della totalità degli oneri derivanti dalla normativa regionale in materia di acque minerali, di sorgente e termali vigente in quanto:

- non ricomprendono costi fiscali e costi di conformità sostanziale;
- non includono la totalità degli OI imposti dalla legislazione ma solo quelli a impatto rilevante individuati mediante la consultazione;
- non prendono in considerazione i costi legati ad attività amministrative che le imprese effettuerebbero comunque - anche in assenza di una specifica previsione normativa - in quanto essenziali per la ricerca di materiali di cava o per l'esercizio dell'attività estrattiva.

Certamente i costi totali richiesti per l'espletamento di una pratica in materia di acque minerali, di sorgente e termali (permesso di ricerca, concessione di coltivazione) possono variare in virtù di molteplici fattori, tuttavia gli oneri prettamente amministrativi dovrebbero risultare in gran parte indipendenti dalle dimensioni dell'azienda, dall'estensione e complessità dell'area, dalla tipologia di ricerca che si intende effettuare, dalla conformità del terreno etc.

Al fine di limitarsi ai soli costi della "produzione di carta" non sono stati conseguentemente inclusi nelle stime (cfr. tab. 2) i costi connessi alla produzione di tutta quella documentazione che gli intervistati hanno ritenuto indispensabile per lo svolgimento di ricerca o la coltivazione di un giacimento di acqua minerale, di sorgente e termale, quali ad es. il programma dei lavori di ricerca (nel caso di istanza di permesso di ricerca) o il piano industriale (nel caso di istanza di concessione di coltivazione). Nella tabella seguente, per gli OI Permesso di ricerca e Concessione di permesso di coltivazione, viene esplicitata la documentazione esclusa dalla misurazione (cd "documentazione allegata esclusa dalla stima") e la documentazione presa in considerazione per le stime (cd "documentazione allegata inclusa nella stima").

Tab. 2 – Documentazione presa in considerazione per le stime

DOCUMENTAZIONE ALLEGATA	OBBLIGO INFORMATIVO	
	Permesso di ricerca	Concessione di permesso di coltivazione
<p><b>Documentazione allegata ESCLUSA dalle stime</b></p> <p>ovvero documentazione che l'impresa produrrebbe comunque indipendentemente dall'OI imposto dalla normativa, in quanto <i>essenziale</i> per l'attività di ricerca di giacimenti o per lo sfruttamento degli stessi</p>	<p><i>Elaborati tecnici</i></p> <p><i>Programma dei lavori di ricerca</i></p>	<p><i>Piano industriale</i></p> <p><i>Programma generale di coltivazione</i></p> <p><i>Elaborati grafici</i></p> <p><i>Studio dettaglio bacino idrogeologico</i></p>
<b>Peso % sul costo totale degli allegati</b>	<b>52,5%</b>	<b>86,7%</b>
<p><b>Documentazione allegata INCLUSA nelle stime</b></p> <p>ovvero documentazione prodotta <i>solo</i> per ottemperare all'OI imposto dalla normativa</p>	<p><i>Studio di massima per la valutazione delle modifiche ambientali</i></p> <p><i>Documentazione sul possesso dei requisiti morali ed economici</i></p>	<p><i>Programma dei lavori</i></p> <p><i>Documentazione sul possesso dei requisiti morali ed economici</i></p>
<b>Peso % sul costo totale degli allegati</b>	<b>47,5%</b>	<b>13,3%</b>

#### 4.3.1.1 Permesso di ricerca di giacimento di acqua minerale di sorgente e termale

Al procedimento di permesso di ricerca fanno capo sostanzialmente 3 obblighi informativi rilevanti: la richiesta di istanza di permesso, la trasmissione della relazione annuale sullo svolgimento dei lavori e del programma annuale dei lavori, la presentazione della relazione di fine ricerca. La misurazione ha preso inoltre in considerazione un ulteriore OI "Adempimenti inerenti la chiusura pozzi" che comporta la predisposizione di un progetto a firma di tecnico abilitato e di una relazione finale di chiusura pozzi, ma che, a differenza degli altri tre, ha solo natura eventuale.

I costi connessi all'istanza di permesso di ricerca indicati nella tabella fanno riferimento al caso di rilascio di permesso ex novo ovvero per un nuovo terreno. Se anziché di un'area nuova si dovesse trattare di un terreno già esplorato (ad esempio nel caso di un intervento di ampliamento), essi risulterebbero decisamente più contenuti. Analoga considerazione vale anche per la relazione di fine ricerca che nella tab. 1 risulta l'adempimento più oneroso del procedimento di permesso con un costo in termini di oneri amministrativi pari a tre volte quello di un'istanza di permesso di ricerca. L'onerosità della relazione deriva dal fatto che essa, nel caso di nuova area, presuppone analisi chimico-fisiche e rileva ai fini dell'ottenimento del riconoscimento, nonché della partecipazione alla procedura di evidenza pubblica per l'ottenimento della concessione e - nell'eventualità di mancata aggiudicazione da parte del titolare del permesso di ricerca - è comunque determinante ai fini del rimborso delle spese sostenute. In caso di semplice intervento di ampliamento il costo della relazione di fine ricerca si riduce a 1.000-2.000 euro e richiede un tempo di lavoro decisamente inferiore.

Quanto all'OI "Relazione annuale sullo svolgimento dei lavori e programma annuale dei lavori", va rilevato che si tratta di un adempimento cui l'impresa deve ottemperare sia nel caso di variazioni rilevanti (intervenute o da realizzare) rispetto al programma dei lavori allegato all'istanza sia in assenza di queste ultime. I costi nelle due eventualità variano notevolmente. I consultati sottolineano che - in assenza di variazioni rilevanti - la relazione risulti di fatto un adempimento inutile (tutt'al più giustificabile il primo anno di validità del permesso) che potrebbe essere sostituita da una semplice comunicazione che nulla è variato.

La tabella 3 mostra la ripartizione del costo unitario medio di ciascun obbligo informativo esaminato tra costi interni (ovvero costi sostenuti mediante l'utilizzo di personale interno all'impresa) e costi esterni (costi sostenuti per l'affidamento di una o più mansioni all'esterno).

Tab. 3 Costo totale unitario ripartito fra costi interni e costi esterni

OBBLIGO INFORMATIVO	COSTI INTERNI (%)	COSTI ESTERNI (%)
<b>PERMESSO DI RICERCA</b>		
Permesso di ricerca - istanza	39,4%	60,6%
Relazione annuale sullo svolgimento dei lavori e programma dei lavori		
- <i>in assenza di lavori</i>	100,0%	0,0%
- <i>in presenza di lavori</i>	28,2%	71,8%
Relazione di fine ricerca	21,7%	78,3%
Chiusura pozzi	2,0%	98,0%

In tutti i casi le attività amministrative inerenti gli OI sono svolte in modalità mista, in parte con personale interno e in parte mediante ricorso a consulente esterno. Il grado di esternalizzazione è comunque rilevante (la quota di costo sostenuta per l'affidamento di mansioni all'esterno varia dal 60% all'80% a seconda degli OI ed è ancor più rilevante se trattasi di piccole o medie imprese), per la grande mole di attività tecniche richieste dalla procedura e raggiunge il valore più elevato in caso di chiusura pozzi laddove la normativa prevede espressamente la redazione di un progetto e di una relazione finale di chiusura a firma di tecnico abilitato.

Per l'OI "istanza di permesso di ricerca" (cfr. tab. 4) rileva il peso sul costo totale unitario degli oneri sostenuti per la raccolta informazioni e comprensione degli adempimenti: La quota di costo imputabile a tale attività amministrativa è molto elevata (34,8%) e quasi analoga a quella (35,9%) ascrivibile alla predisposizione della documentazione allegata<sup>6</sup>. Una quota importante degli oneri è infine sostenuta per assistere i professionisti di cui l'impresa si avvale (22,9%).

L'onerosità della raccolta informazioni è in parte imputabile ad una situazione di marcata difformità territoriale in ordine alla applicazione della norma e alla modulistica lamentata sia dalle associazioni di categoria che dagli ordini professionali nonché dalla scarsa competenza tecnica specifica dei Comuni che, sottolineano gli stakeholders, costringe l'utente a moltiplicare i contatti e crea difficoltà nella gestione delle pratiche. Il trasferimento di competenze ai Comuni ha creato infatti notevoli criticità organizzative: il numero di procedure che in un anno interessano un comune difficilmente giustifica la strutturazione di un ufficio ad hoc e la formazione di personale specializzato. La voce di costo imputabile alla raccolta informazioni e comprensione degli adempimenti appare rilevante anche nel caso di relazione di fine ricerca (29,4%) e di relazione e programma annuali dei lavori (24,6%). In caso di relazione di fine ricerca, va sottolineato l'elevato grado di esternalizzazione delle attività amministrative, in particolare quelle di raccolta informazioni e comprensione degli adempimenti è molto elevato (94%) e l'incidenza percentuale sul costo totale unitario dell'attività di assistenza ai professionisti di cui l'impresa si è avvalsa (21%).

La relazione annuale sullo svolgimento dei lavori e il programma dei lavori sono adempimenti esternalizzati solamente in presenza di interventi rilevanti realizzati o

<sup>6</sup> che, si ricorda, è comunque depurata della componente che non dà luogo ad un onere amministrativo, perché prodotta indipendentemente da quanto disposto dalla normativa in materia.

da programmare; negli altri casi sono di norma predisposti dal direttore di ricerca che può essere anche un professionista.

Tab. 4 - Ripartizione degli OI in attività amministrative elementari

Attività amministrative elementari	Peso dell'attività sul costo medio unitario dell'OI	Costi interni medi %	Costi esterni medi %
<b>Permesso di ricerca - istanza</b>			
<i>Raccolta informazioni e comprensione adempimenti</i>	34,8%	50,0%	50,0%
<i>Acquisizione e compilazione modulistica</i>	3,0%	95,0%	5,0%
<i>Predisposizione documentazione allegata OI</i>	35,9%	22,5%	77,5%
<b>di cui:</b>			
- Studio di massima per la valutazione delle modifiche ambientali	87,9%		
- Documentazione sul possesso dei requisiti morali ed economici	12,1%		
<i>Presentazione istanza</i>	3,0%	95,0%	5,0%
<i>Assistenza a professionisti di cui l'impresa si è avvalsa</i>	22,9%	100,0%	0,0%
<i>Archiviazione documentazione</i>	0,6%	100,0%	0,0%
<i>Totale</i>	100,0%	39,4%	60,6%
<b>Relazione annuale sullo svolgimento dei lavori e programma dei lavori - in presenza di lavori</b>			
<i>Raccolta informazioni e comprensione adempimenti</i>	24,6%	6,1%	93,9%
<i>Predisposizione relazione</i>	35,2%	23,5%	76,5%
<i>Predisposizione programma</i>	23,0%	16,4%	83,6%
<i>Presentazione</i>	3,1%	16,4%	83,6%
<i>Assistenza a professionisti di cui l'impresa si è avvalsa</i>	12,3%	100,0%	0,0%
<i>Archiviazione documentazione</i>	1,8%	100,0%	0,0%
<i>Totale</i>	100,0%	28,2%	71,8%
<b>Relazione di fine ricerca</b>			
<i>Raccolta informazioni e comprensione adempimenti</i>	29,4%	6,1%	93,9%
<i>Predisposizione relazione e presentazione</i>	48,9%	23,5%	76,5%
<i>Assistenza a professionisti di cui l'impresa si è avvalsa</i>	21,5%	100,0%	0,0%
<i>Archiviazione documentazione</i>	0,2%	100,0%	0,0%
<i>Totale</i>	100,0%	28,2%	71,8%

#### 4.3.1.2 Concessione di permesso di coltivazione di giacimento di acqua minerale di sorgente e termale

Come si è già avuto modo di dire, ai sensi della l.r. 38/2004 e ss.mm. il rilascio di concessione da parte del comune territorialmente competente avviene a seguito di procedura di evidenza pubblica. L'aggiudicatario definitivo della gara stipula una convenzione con il comune che rilascia la concessione di coltivazione del giacimento nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di pianificazione territoriale e di tutela paesaggistica - ivi compresa la conformità urbanistica - e previa acquisizione dei pareri preventivi obbligatori ai sensi dell'art.15 comma 4 della L.R. n.38/2004.

L'esercizio della concessione è poi subordinato all'ottemperanza di una serie di obblighi informativi che prevedono la perimetrazione dell'area, l'invio periodico di relazioni, la tenuta di un registro tecnico, l'acquisizione di determinati strumenti di misura, la realizzazione periodica di analisi.

La misurazione ha tuttavia avuto ad oggetto gli oneri amministrativi sostenuti per il rilascio di concessione senza espletamento di gara ad evidenza pubblica ovvero secondo la procedura previgente la modifica dell'art. 14 della l.r. 38/2004. La scelta è risultata obbligata per il numero veramente esiguo di procedure di gara espletate finora e la conseguente difficoltà a trovare imprese e professionisti con esperienza di tale procedura. Sono stati però rilevati quelli che a giudizio di imprese e professionisti potrebbero essere i differenziali di tempi e di costi nel caso di procedimento di rilascio previo espletamento di gara.

A conferma della natura complessa del procedimento – in cui intervengono i pareri obbligatori di numerosi altri soggetti quali Genio civile, Provincia, Autorità di bacino Regione, Settore vigilanza sulle attività minerarie, Sovrintendenza archeologica, Comune settore urbanistica etc. – gli oneri amministrativi sostenuti per il rilascio di una concessione risultano rilevanti (cfr. tab. 1) e ripartiti principalmente (cfr. tab. 6) tra attività di raccolta informazioni e comprensione degli adempimenti (34,7% del costo totale unitario), predisposizione della documentazione (30,4%) e assistenza a professionisti esterni (30,3%). Il grado di esternalizzazione del procedimento è infatti elevato (cfr. tab. 5): i costi esterni assorbono quasi il 70% dei costi totali. I costi interni sono in massima parte costituiti da costi di personale che presta assistenza a professionisti interni.

La documentazione inclusa nella stima rappresenta il 13,3% dell'intera documentazione richiesta<sup>7</sup> e comprende il programma dei lavori e la documentazione attestante il possesso dei requisiti morali ed economici (cfr. tab.2).

I soggetti consultati lamentano la richiesta di documentazione già in possesso della Pubblica amministrazione e di un numero eccessivo di copie cartacee (da 4 a 10) oltre che su supporto informatico. della documentazione presentata ai fini dell'acquisizione dei pareri. Frequente la richiesta di integrazioni alla documentazione anche su input degli enti deputati ad esprimere i pareri obbligatori (in media 2-3 integrazioni per ogni procedimento).

Gli esperti di associazioni di categoria e ordini professionali intervistati nel corso degli expert assessment sono stati concordi nel ritenere che la procedura di evidenza pubblica per l'assegnazione della concessione si traduca di fatto in un aumento sia dei tempi burocratici che dei costi sostenuti dalle imprese: nello specifico la nuova procedura dovrebbe tradursi in media in un aumento dei costi sull'ordine del 15% e dei tempi burocratici del 15-20%. I consultati

---

<sup>7</sup> La documentazione inclusa nella stima è come si è detto depurata della componente che non dà luogo ad un onere amministrativo, ovvero della documentazione che l'impresa produrrebbe comunque - indipendentemente dall'OI imposto dalla normativa - in quanto essenziale per l'attività di ricerca di materiali di cava o per l'attività estrattiva perché prodotta indipendentemente da quanto disposto dalla normativa in materia.

mettono inoltre in evidenza altre criticità connesse all'introduzione della procedura di evidenza pubblica, quali l'effetto disincentivante che essa di fatto ha sulle richieste di permesso di ricerca, i maggiori costi a carico dei partecipanti alla gara che non sono titolari del permesso di ricerca. I costi sostenuti dai soggetti che non risultano aggiudicatari, cui viene richiesto di produrre comunque tutta la documentazione necessaria per l'istruttoria completa dell'istanza, A tale proposito, l'introduzione dell'obbligo di VIA/verifica di assoggettabilità acuirà tale problematica. Fermo restando che i bandi emanati finora non prevedono tale obbligo, non è chiaro se tutti i concorrenti dovranno richiedere l'avvio di una procedura di VIA (o di verifica di assoggettabilità) né cosa verrà inteso come valore dell'opera su cui commisurare il contributo dello 0,5 per mille.

I costi della perimetrazione dell'area di concessione non sono stati quantificati in quanto, essendo direttamente correlati all'ampiezza dell'area di concessione e al numero dei vertici da collocare sulla stessa, non è stato possibile stimare un costo medio unitario. Per la delimitazione dell'area è richiesta l'apposizione di vertici o capisaldi, che di norma sono definiti dal topografo/geometra con il sistema sistema topografico GPS (Global Positioning System). A titolo indicativo, si può dire che mediamente la perimetrazione di un'area di 200 ha un costo all'incirca di € 4.000 di cui oltre il 40% euro è costituito dall'onorario del topografo. Il costo unitario di un vertice è mediamente pari a 250€ e il numero di vertici per l'area considerata può variare da 6 a 12. Dalle elaborazioni effettuate sul data base regionale dei permessi di ricerca e delle concessioni di coltivazione in essere risulta che la dimensione media la dimensione media delle aree di concessione è all'incirca di 90 ha.

Per la relazione annuale sullo svolgimento dei lavori e programma dei lavori valgono le considerazioni svolte nel paragrafo 4.3.1.1. Il costo della predisposizione della relazione annuale/programma dei lavori è variabile in base alla consistenza e alla tipologia dei lavori effettuati e/o programmati. Dalle consultazioni è emerso che nei casi in cui non siano stati effettuati lavori e non ne vengano programmati di nuovi, la relazione è redatta internamente dal direttore di stabilimento e ha un costo medio ridotto pari a circa € 250. Negli altri casi la relazione risulta più impegnativa e come tale è in massima parte affidata al consulente esterno (cfr tab. 5). Anche per la concessione i consultati sono concordi nel ritenere tale adempimento ridondante in caso di assenza di variazioni rilevanti e suggeriscono che esso potrebbe essere sostituito da una semplice comunicazione che nulla è variato.

Tab. 5 - Costo totale unitario ripartito fra costi interni e costi esterni

OBBLIGO INFORMATIVO	COSTI INTERNI (%)	COSTI ESTERNI (%)
<b>CONCESSIONE DI PERMESSO DI COLTIVAZIONE</b>		
Concessione di permesso di coltivazione - istanza	30,5%	69,5%
Relazione annuale sullo svolgimento dei lavori e programma dei lavori		
- <i>in assenza di lavori</i>	100,0%	0,0%
- <i>in presenza di lavori</i>	20,5%	79,5%
Tenuta annuale registro tecnico e trasmissione dati	88,9%	11,1%
Assistenza a personale PA in sede di ispezione o controllo	90,0%	10,0%

Il numero di apparecchi di misura installati è molto variabile da un'azienda all'altra e correlato alle caratteristiche del giacimento oggetto di concessione (fatto salvo il misuratore in continuo prescritto dalla norma ai fini del monitoraggio regionale che è uno solo per ogni giacimento). La strumentazione dipende dal tipo di acqua e dal ciclo di lavorazione. Se il circuito è semplice anche la strumentazione è ridotta. Non essendo stato possibile determinare un numero medio di strumenti di misura per azienda, la tabella 1 riporta, conseguentemente, i soli costi medi unitari delle diverse tipologie di apparecchi e una stima del costo medio annuo di manutenzione degli stessi. Per quanto attiene al misuratore in continuo, i punti di misura per la sua installazione sono individuati dai Geni Civili: dalle consultazioni è emerso che i sopralluoghi sono stati completati a fine 2012<sup>8</sup> e che molte aziende devono ancora ottemperare all'obbligo di installazione di tutti misuratori previsti dalla legge regionale. Altre aziende invece avevano già in uso dei misuratori prima dell'approvazione della l.r. 38/2004 e pertanto sono soggette a costi di adeguamento per renderli conformi alle caratteristiche tipologiche individuate dalla legge regionale.

Le analisi chimiche oggetto di misurazione sono solo quelle prescritte dalla legge regionale per le acque termali e non quelle che l'impresa deve effettuare ai fini del riconoscimento<sup>9</sup>. Dalle consultazioni e dalla rilevazione è emerso che nessuna azienda in esercizio ottempera all'obbligo di effettuare le analisi isotopiche. Pertanto non si è potuto procedere alla stima del loro costo.

A giudizio degli interessati, l'obbligo di analisi isotopiche triennali è troppo severo e in taluni casi inutile. Le analisi isotopiche hanno infatti la funzione di verificare i risultati delle analisi chimico-fisiche e, pertanto laddove i parametri chimico fisici risultano costanti, non dovrebbero essere necessarie. Fermo restando che si tratta di un obbligo non rispettato, imprese e professionisti lo manterrebbero solo per le acque termali prevedendone una realizzazione una tantum o riducendone la frequenza. Nella tabella 10 si fornisce il dettaglio dei costi annuali delle sole analisi chimiche.

La tenuta e l'aggiornamento del registro tecnico è un'attività svolta prevalentemente con personale interno (89%), come pure l'assistenza a personale della PA in sede di ispezione e controllo (90%).

---

<sup>8</sup> Per legge l'individuazione dei punti di misura avrebbe dovuto essere effettuata entro 180 gg. dall'entrata in vigore del regolamento.

<sup>9</sup> La normativa in materia di riconoscimento delle acque minerali naturali è di competenza statale e, come tale, è esclusa dalla misurazione.

Tab. 6 - Ripartizione degli OI in attività amministrative elementari

Attività amministrative elementari	Peso dell'attività sul costo medio unitario dell'OI
<b>Concessione di permesso di coltivazione - istanza</b>	
<i>Raccolta informazioni e comprensione adempimenti</i>	34,7%
<i>Acquisizione e compilazione modulistica</i>	2,5%
<i>Predisposizione documentazione allegata OI</i>	30,4%
<b>di cui:</b>	
- Programma dei lavori	50%
- Documentazione sul possesso dei requisiti morali ed economici	50%
<i>Presentazione istanza</i>	1,9%
<i>Assistenza a professionisti di cui l'impresa si è avvalsa</i>	30,3%
<i>Archiviazione documentazione</i>	0,3%
<i>Totale</i>	100,0%
<b>Relazione annuale sullo svolgimento dei lavori e programma dei lavori in presenza di lavori</b>	
<i>Raccolta informazioni e comprensione adempimenti</i>	24%
<i>Predisposizione relazione</i>	41%
<i>Predisposizione programma</i>	9%
<i>Presentazione istanza</i>	5%
<i>Assistenza a professionisti di cui l'impresa si è avvalsa</i>	20%
<i>Archiviazione documentazione</i>	1%
<i>Totale</i>	100,0%
<b>Tenuta annuale registro tecnico e trasmissione dati</b>	
<i>Tenuta registro tecnico</i>	83%
<i>Trasmissione dati</i>	10%
<i>Assistenza a professionisti di cui l'impresa si è avvalsa</i>	7%
<i>Totale</i>	100,0%

#### 4.3.1.3 SCIA di utilizzazione di acqua minerale naturale e di sorgente

L'obbligo informativo di presentazione della SCIA viene ottemperato facendo ricorso principalmente a personale interno (65%) ma anche a professionisti esterni (35%).

La documentazione da allegare varia a seconda della specifica tipologia di utilizzazione oggetto della SCIA. Possono essere frequenti adempimenti di natura edilizia connessi alla SCIA. Il costo medio unitario può variare in un range di 1.500-2.000 euro.

La tabella seguente mostra la ripartizione del costo medio unitario per attività amministrativa elementare e la ripartizione dello stesso tra costi interni e costi esterni.

Tab. 7 - Ripartizione degli OI in attività amministrative elementari e grado di esternalizzazione

Attività amministrative elementari	Peso dell'attività sul costo medio unitario dell'OI	Costi interni medi %	Costi esterni medi %
<b>SCIA di utilizzazione di acque minerali naturali e di sorgente</b>			
<i>Raccolta informazioni e comprensione adempimenti</i>	10,0%	50,0%	50,0%
<i>Acquisizione e compilazione modulistica</i>	20,0%	90,0%	10,0%
<i>Predisposizione documentazione allegata</i>	60,0%	20,0%	80,0%
<i>Presentazione</i>	10,0%	100,0%	0,0%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>65,0%</b>	<b>35,0%</b>

#### 4.3.2 TEMPI BUROCRATICI

La misurazione dei tempi burocratici dei procedimenti ha avuto ad oggetto la durata media dei procedimenti di rilascio di permesso di ricerca e di concessione di permesso di coltivazione alla coltivazione, ovvero il tempo che intercorre tra il momento di presentazione dell'istanza e la conclusione del procedimento.

Le stime della durata media dei procedimenti si sono basate su quanto dichiarato dalle imprese intervistate e dagli esperti di ordini professionali e associazioni nei focus groups nonché su elaborazioni di dati tratti dal database regionale sui permessi e le concessioni in essere. E' risultato che in media per il rilascio di un permesso di ricerca sono necessari in media da 4 a 6 mesi, compreso il tempo necessario per la presentazione di documentazione integrativa che viene in media richiesta una o due volte. Per il rilascio delle concessioni di coltivazioni la durata media è compresa tra 6 mesi e 1 anno. Il numero medio di integrazioni richieste è di 2 o 3.

Gli esperti di ordini e associazioni stimano che con una procedura di evidenza pubblica tali tempi sono destinati a crescere di un 15-20% minimo.

Tab. 8 Durata media e differenze con la procedura di evidenza pubblica

	OBBLIGO INFORMATIVO	
	Permesso di ricerca	Concessione di permesso di coltivazione
n. medio di richieste di integrazione	1-2	2-3
Durata media	da 4 a 6 mesi	da 6 mesi a 1 anno
Incremento di tempo imputabile a procedura di gara		+15-20%
Incremento di costo imputabile a procedura di gara		15%

#### 4.4 Stima della popolazione

I dati sulla popolazione di imprese coinvolte in tali procedimenti amministrativi sono stati estratti dall'archivio regionale dei permessi di ricerca e delle concessioni di coltivazione in essere (DPGR 11/R 2009, art. 3 c.1).

Tab. 9 - Permessi di ricerca e concessioni di coltivazione in essere al 31/12 2012 distinti per tipologia di acque captate

PERMESSI DI RICERCA			
Tipologia di acqua	N. Permessi	% sul totale	Estensione media (ha)
Termale	5	83%	120
Minerale	1	17%	13
<b>Totale</b>	<b>6</b>	<b>100%</b>	<b>102,582</b>
CONCESSIONI DI PERMESSO DI COLTIVAZIONE			
Tipologia di acqua	n. atti	% sul totale	Estensione media in ha
Termale	38	59%	81
Minerale	15	23%	151
Termale e minerale	11	17%	72
<b>Totale</b>	<b>64</b>	<b>100%</b>	<b>96,116</b>

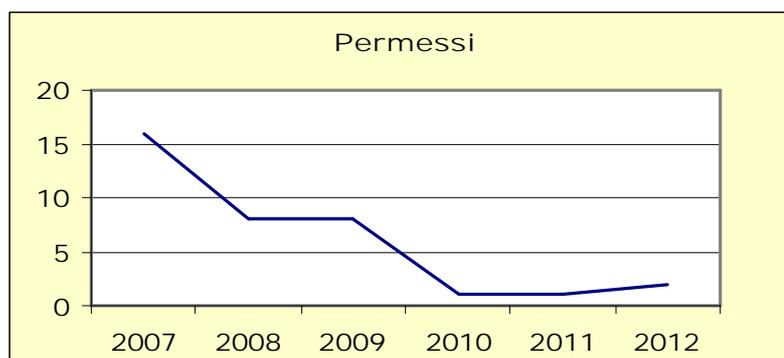
Il data base fornisce dati in ordine ai permessi di ricerca, alle concessioni di permesso di coltivazione, ai rinnovi, alle scadenze e ai trasferimenti distinti per denominazione, localizzazione dell'area e sua dimensione in ettari, denominazione e tipologia di soggetto titolare (pubblico/privato), il tipo di acqua per la quale il permesso o la concessione di coltivazione sono stati rilasciati, la durata del permesso/concessione, la data di rilascio e quella di scadenza, estremi e tipologia dell'atto di rilascio, la situazione attuale.

La tabella 9 mostra che al 31/12/2012 risultano in essere 6 permessi di ricerca, di cui 5 per acque termali e 64 concessioni di coltivazione, di cui il 59% di giacimenti di acqua termale. Nella stessa tabella, in riferimento ai titoli in essere è indicata la dimensione media dell'area soggetta a permesso di ricerca (102 ha) o concessione di coltivazione (96 ha). Per i permessi il valore mediano dell'area è pari a 125 ettari mentre per la concessione di coltivazione esso si attesta su un valore decisamente

inferiore (44 ettari); il 75% delle aziende ha un'area di concessione che non supera i 114 ettari.

Il numero di permessi rilasciati subisce un drastico calo a partire dal 2010, come evidenziato nel grafico seguente. Il dato sembra confermare quanto segnalato dagli stakeholders che hanno messo in luce l'effetto disincentivante che l'introduzione della procedura di evidenza pubblica ha sulla domanda di permessi di ricerca. Indubbiamente la procedura di gara mettendo in concorrenza il titolare del permesso di ricerca con altri soggetti rappresenta un deterrente all'investimento nella ricerca di giacimenti.

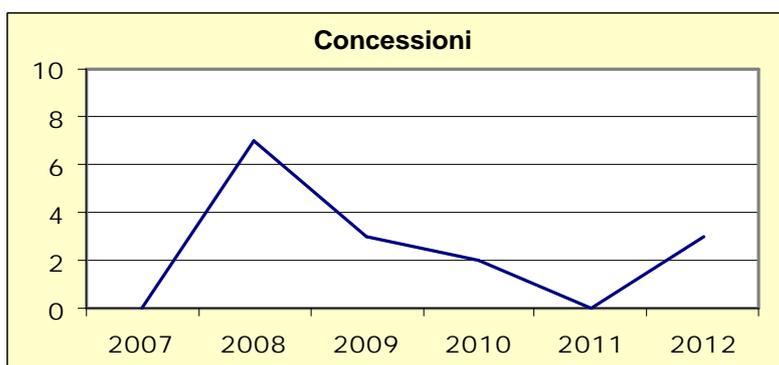
Grafico 1 – Permessi di ricerca rilasciati nel periodo 2007-2012 distinti per anno di rilascio



Il grafico 2 mostra le concessioni di coltivazione rilasciate nel periodo 2007-2012. Si tratta in totale di 15 concessioni.

Dal database regionale risulta che tutte le concessioni rilasciate nel 2010 sono state assegnate sulla base della procedura previgente alla modifica dell'art. 14 della l.r. 38/2004. Si tratta infatti di due sole istanze presentate prima dell'entrata in vigore del regolamento di attuazione. Dal data base regionale risulta inoltre che nel 2011 non è stata rilasciata alcuna concessione; le concessioni assegnate nel 2012 sono 3. Quest'ultime sono state assegnate con procedura di gara a evidenza pubblica.

Grafico 2 – Concessioni rilasciate nel periodo 2007-2012 distinte per anno di rilascio



#### 4.5 Stime del costo aggregato annuo degli oneri amministrativi per OI

La misurazione degli oneri amministrativi è stata condotta avendo come riferimento le imprese che nel periodo 2009-2011 hanno attivato procedimenti amministrativi in

ambito di ricerca e coltivazione di giacimenti di acque minerali di sorgente e termali e gli obblighi informativi che, sulla base delle consultazioni con associazioni di categoria delle imprese e ordini professionali, sono considerati "ad alto impatto".

Le stime prodotte non vanno dunque intese come rappresentative della totalità degli oneri derivanti dalla normativa. E' opportuno rimarcare, inoltre, che le stime hanno carattere indicativo, in quanto la limitata dimensione del campione di imprese intervistate determina un'elevata incertezza - connessa alla variabilità delle stime stesse - circa la vicinanza della stima ottenuta al valore che si vuole stimare. Pertanto esse devono essere considerate indicative dell'ordine di grandezza degli oneri amministrativi associati ai soli obblighi informativi oggetto della rilevazione. Come tali, costituiscono una misura indicativa della "pressione regolatoria" esercitata da specifiche norme sulle imprese che attivano procedimenti in materia di acque minerali, di sorgente e termali.

Dato il numero ridotto di permessi di ricerca e di concessioni di coltivazione rilasciati nel periodo preso a riferimento per la rilevazione (2009-2011), e considerato che parte degli OI misurati devono essere ottemperati non al momento di presentazione dell'istanza, ma nel corso dell'esercizio del permesso o della concessione (ad es. la presentazione della relazione annuale sullo svolgimento dei lavori), le stime del costo totale aggregato sono state riferite ad un periodo più ampio, comprendente anche il 2012. Per le concessioni assegnate nel 2012 con procedura di evidenza pubblica è stato utilizzato il costo medio unitario stimato per la procedura di gara, ottenuto maggiorando<sup>10</sup> del 15% il costo medio unitario della procedura previgente.

Tutto ciò premesso, le stime del costo totale per ciascuna obbligo informativo sono state ricavate mediante il prodotto di due fattori: il primo è costituito dal numero di imprese che, sulla base dell'archivio regionale, nel periodo 2009-2012 hanno ottemperato all'obbligo informativo e il secondo è dato dalla stima del costo unitario medio sostenuto dalle stesse.

Le stime dei costi totali si riferiscono agli OI rilevati per il permesso di ricerca e ad una parte degli OI oggetto di misurazione per le concessioni: non è stato infatti possibile stimare il costo totale aggregato annuo sostenuto dalle imprese per l'acquisto/adequamento degli strumenti di misura, né gli oneri connessi alle chiusure pozzi. Per tali OI, non disponendo dei dati inerenti la popolazione di imprese, ci si è limitati a stimare il costo amministrativo medio unitario

La popolazione di imprese considerata varia in base all'OI considerato. Nello specifico, per popolazione di imprese si intende:

- § il numero di imprese che nel periodo 2009-2012 hanno attivato procedimenti di rilascio di permesso di ricerca e di concessione nel caso degli OI relativi alla presentazione di istanza di permesso o di concessione;
- § il numero di permessi di ricerca e concessioni in essere nel periodo di riferimento nel caso degli OI inerenti l'esercizio del permesso o della concessione;
- § il numero di concessioni di coltivazione di giacimento di acqua termale in essere nel periodo di riferimento. nel caso dell'OI "Analisi chimiche".

---

<sup>10</sup> Secondo le indicazioni fornite da esperti delle associazioni di categoria e degli ordini professionali.

Tab. 10 – Costo totale aggregato 2009-2012 per obbligo informativo

OBBLIGO INFORMATIVO	Costo Unitario	Costo totale
<b>PERMESSO DI RICERCA</b>		
Permesso - istanza	€ 4.604,88	€ 59.863,44
Relazione annuale e programma dei lavori <i>-in assenza di lavori (hp 1)</i>	€ 250,00	€ 20.250,00
<i>-in presenza di lavori (hp 2)</i>	€ 1.051,41	€ 85.164,19
Relazione finale	€ 13.940,28	€ 571.551,39
<b>Costo totale aggregato 2009-2012 - hp 1</b>		€ <b>651.664,83</b>
<b>Costo totale aggregato 2009-2012 - hp 2</b>		€ <b>716.579,02</b>
<b>CONCESSIONE</b>		
Concessione - istanza	€ 12.839,56	€ 64.197,79
Concessione - procedura di evidenza pubblica	€ 14.765,49	€ 44.296,48
Relazione annuale e programma dei lavori <i>-in assenza di lavori (hp 1)</i>	€ 250,00	€ 61.250,00
<i>-in presenza di lavori (hp 2)</i>	€ 2.576,33	€ 631.201,95
Analisi chimiche ( <i>solo acque termali</i> )	€ 997,07	€ 184.457,33
Tenuta registro tecnico	€ 898,62	€ 220.162,06
Manutenzione apparecchi di misura	€ 3.000,00	€ 735.000,00
Assistenza a personale PA in sede di ispezione o controllo	€ 478,72	€ 117.285,58
<b>Costo totale aggregato 2009-2012 - hp 1</b>		<b>1.426.649,25</b>
<b>Costo totale aggregato 2009-2012 - hp 2</b>		<b>1.996.601,20</b>

Il costo della predisposizione della relazione annuale/programma dei lavori è fortemente variabile in base alla consistenza e alla tipologia dei lavori effettuati e/o programmati. Non potendo distinguere le relazioni presentate nel periodo di riferimento in base alla tipologia (meno impegnative perché redatte in assenza di lavori, più onerose e normalmente affidate a consulenti esterni perché aventi ad oggetti variazioni rilevanti del programma dei lavori) sono stati calcolati due distinti costi totali aggregati: nell'ipotesi 1, si suppone che tutte le relazioni siano state predisposte in assenza di variazioni rilevanti, l'ipotesi 2 prende invece a riferimento il costo della tipologia di relazione più onerosa.

## 5. La percezione dei destinatari: ambiti di criticità e ipotesi di semplificazione

Il prodotto dell'attività di misurazione degli oneri amministrativi è dato, oltre che dalla stima degli oneri associati agli obblighi informativi imposti alle imprese dalla normativa oggetto di analisi, anche dalla rilevazione delle principali criticità percepite dai destinatari delle norme e dei suggerimenti di semplificazione per il loro superamento. Le indicazioni pervenute dagli stakeholders rappresentano un'utile base conoscitiva che consente, in sede di elaborazione dei piani di riduzione degli oneri amministrativi, di definire interventi di semplificazione maggiormente aderenti alle necessità delle imprese.

A tal fine nei questionari utilizzati per la rilevazione diretta presso le imprese e in sede di expert assessments con esperti di associazioni di categoria e ordini professionali - un'apposita sezione (sezione B) è dedicata alla segnalazione degli adempimenti che, all'interno dei procedimenti analizzati, sono reputati eccessivamente onerosi (per frequenza, complessità, costo di espletamento, ecc.) e alla formulazione di conseguenti proposte di semplificazione. Questo aspetto è stato approfondito anche nel corso dei focus groups per la validazione della mappatura organizzati con Comuni e Geni Civili.

L'iter della l.r. 38/2004 è stato molto travagliato: la legge regionale è stata emanata nel 2004 dopo vari anni di discussione ed è stata successivamente modificata dalla l.r. 33/2008, ma non in maniera organica; il regolamento di attuazione è entrato in vigore solo nel 2009. Tutto ciò si riflette nell'elenco di criticità individuato dai soggetti consultati.

Molte delle problematiche evidenziate hanno infatti natura normativa. Non mancano tuttavia anche criticità di natura amministrativa riscontrate in sede di applicazione della norma. Di seguito se ne riporta l'elenco:

### 1. Criticità insite nella normativa regionale in materia:

- a. Tipologia di acqua. A giudizio dei consultati non vi è sufficiente considerazione delle specificità connesse alla tipologia di acqua oggetto di permesso o di concessione. Spesso vengono dettate in maniera indistinta disposizioni che appaiono in realtà motivate solo per una specifica tipologia di acqua (ad es. l'obbligo del concessionario di garantire al comune la disponibilità di derivazione d'acqua ad uso della collettività in caso di emergenza idrica non appare giustificato per le acque termali, analogamente i pareri di ATO e Autorità di bacino sembrano inutili per le acque termali).
- b. Procedura di evidenza pubblica.
  - § Vi è un problema generale di adeguamento complessivo della l.r. 38/2004 e del regolamento di attuazione all'introduzione della procedura di evidenza pubblica ex art. 10 della l.r. 33/2008. E' mancata infatti una rilettura d'insieme che garantisca la completa armonizzazione del testo di legge precedente al dettato del nuovo art. 14 della l.r. 38/2004 e ne eliminasse le incongruenze;
  - § la procedura di evidenza pubblica è delineata come se a monte della concessione vi sia sempre un permesso di ricerca. Talora invece il permesso manca e ciò genera problematiche anche in ordine ai documenti da consegnare. Ad es. alla lettera e) dell'allegato C del regolamento tra gli elaborati tecnici per il rilascio della concessione sono previsti i "certificati degli accertamenti geochimica (chimici e isotopici) e microbiologici eseguiti presso laboratori specializzati durante tutto il periodo necessario alla conclusione del permesso di ricerca";
  - § tra i partecipanti alla gara chi non è titolare del permesso di ricerca sopporta oneri maggiori e ha bisogno di più tempo, la legge regionale andrebbe dunque modificata per esigenze di tutela della concorrenza;
  - § in caso di trasferimento della concessione, per il soggetto subentrante non sono richiesti requisiti di idoneità tecnica economica e professionale analoghi a quelli prescritti per la procedura di evidenza pubblica.

c. Documentazione allegata. L'allegato C "Elaborati tecnici necessari per il rilascio della concessione di coltivazione" del regolamento di attuazione:

- § contiene richieste di documentazione già in possesso della pubblica amministrazione (ad es. documentazione cartografica, certificato CCIAA, etc.);
- § non è stato armonizzato alle modifiche ex art. 10 della l.r. 33/2008 (che ha introdotto la procedura di evidenza pubblica).

Mancano ad es. disposizioni che garantiscano a tutti i concorrenti le stesse informazioni in possesso dell'eventuale titolare del permesso di ricerca; il testo di legge sembra indicare che ogni concorrente debba produrre una planimetria catastale con l'indicazione del perimetro di concessione e una monografia topografica e fotografica da cui si evinca la numerazione romana del capitello e la denominazione o la relativa sigla della concessione.

Sempre in riferimento ai citati certificati degli accertamenti geochimici (chimici e isotopici) e microbiologici di cui alla lettera e) dell'allegato C del regolamento, se a monte della concessione vi è stato il rilascio di permesso di ricerca, tali certificati sono posseduti dal solo titolare del permesso di ricerca, ma non dagli altri partecipanti alla procedura di evidenza pubblica. Laddove il permesso di ricerca non sia mai stato richiesto, l'effettuazione di tali analisi richiede tre anni di tempo e dunque allegare i certificati diventa problematico. Gli Enti locali consultati hanno dichiarato di aver fatto fronte a tale problema applicando regole di buon senso (ad es. alcuni hanno previsto nel bando di gara che il titolare del permesso di ricerca condividesse le informazioni in suo possesso con gli altri partecipanti, altri hanno reso disponibile presso l'ufficio SUAP la documentazione tecnica ed economica fornita con la relazione di fine ricerca), ma questo agire in ordine sparso ha aggravato il quadro di difformità territoriale segnalato dai consultati.

d. Apparecchi di misura e registrazioni. Le disposizioni in ordine agli apparecchi di misura e alle connesse registrazioni sono ritenute molto problematiche sia da EE.LL. che dagli stakeholders per molti motivi:

- § tutti i consultati concordano che il combinato disposto dell'art. 29-39 della LR 38/2004 e dell'art. 5-6-7 del DPGR 11/R/2009 risulta ridondante, poco comprensibile oltre che eccessivamente dettagliato nel definire le caratteristiche tecniche della strumentazione prescritta. Nessun'altra regolamentazione regionale scende a tale livello di dettaglio. I Geni Civili sottolineano inoltre che molte imprese omettono la trasmissione dei dati ex misuratori art. 29;
- § i misuratori della portata prescritti (sistema elettromagnetico o a ultrasuoni) non garantiscono sempre misure omogenee (fattori naturali o tecnici possono essere alla base della divergenza dei parametri) e risultano a rischio di intasamento in caso di forte precipitazione di depositi minerali. Gli strumenti si guastano facilmente laddove l'acqua è fortemente mineralizzata (ad es. acqua sulfurea). I costi di installazione e soprattutto di manutenzione sono elevati. Le caratteristiche degli apparecchi di misura dovrebbero variare in funzione delle proprietà chimico-fisiche delle acque;
- § In caso di guasto di un apparecchio, per la rimozione dei sigilli occorre la presenza del funzionario comunale. Questo può creare dei problemi all'azienda se il guasto avviene in giorni festivi;
- § le disposizioni in ordine al registro tecnico e alla frequenza delle registrazioni delle misure di portata risultano poco comprensibili e talora contraddittorie;
- § la misurazione in continuo della conducibilità elettrica può risultare critica in presenza di acque aggressive in grado di deteriorare gli elettrodi in immersione con conseguente rischio di rilevazione di valori poco attendibili e di riduzione della vita utile dell'apparecchio.

- e. Relazione annuale sullo svolgimento dei lavori. I consultati sottolineano che - in assenza di variazioni rilevanti - la relazione di fatto costituisce un adempimento ridondante sia in caso di permesso che di concessione. La l.r. dovrebbe distinguere gli adempimenti sulla base della tipologia di variazioni intervenuta.
  - f. Analisi isotopiche triennali per acque termali. Si tratta di un obbligo non rispettato dalle imprese. I consultati sono concordi nel ritenerlo troppo severo e in taluni casi inutile. Le analisi isotopiche hanno infatti la funzione di verificare i risultati delle analisi chimico-fisiche e, pertanto laddove i parametri chimico fisici risultano costanti, non dovrebbero essere necessarie.
2. Criticità di tipo organizzativo connesse al trasferimento delle competenze ai comuni: lo scarso numero di procedure che in un anno interessano un comune non giustifica la strutturazione di uffici ad hoc né la formazione di personale tecnico specializzato. La scarsa competenza tecnica specifica dei Comuni costringe l'utente a moltiplicare i contatti con gli uffici e crea difficoltà nella gestione delle pratiche, accrescendo i costi di raccolta informazioni e di comprensione degli adempimenti e allungando i tempi di conclusione dei procedimenti. Tali difficoltà non sono mai state registrate finché la competenza era demandata alla Regione. L'assistenza tecnica fornita dalla Regione per l'esercizio delle funzioni istruttorie potrà in parte mitigare questa criticità, ma a giudizio degli stakeholders al momento non appare sufficiente. La Toscana è l'unica regione ad aver posto la competenza in capo al livello comunale, nella maggior parte dei casi essa è regionale o, al massimo, provinciale.
3. Elevata difformità nell'interpretazione e applicazione della norma a livello territoriale. Le difficoltà di natura organizzativa e le incongruenze presenti a livello normativo inducono i comuni a procedere in ordine sparso per la ricerca di soluzioni. Per far fronte a tale problema il protocollo di intesa sottoscritto da ANCI e Regione Toscana in data 14 gennaio 2011 ha previsto l'istituzione di un Tavolo tecnico misto, coordinato dalla Regione, con il compito di elaborare linee guida per la predisposizione degli specifici regolamenti comunali, schemi tipo di procedura ad evidenza pubblica e della relativa convenzione da allegare al bando, nonché un contributo tecnico sulle modalità di monitoraggio dello sfruttamento dei giacimenti.

L'orientamento generale del tavolo tecnico nonché l'impostazione di parte dei bandi finora emanati sono quelli di procedere ad un'istruttoria completa di tutte le istanze in concorrenza. Questo comporta la produzione dell'intera documentazione richiesta da parte di tutti i soggetti partecipanti alla gara. Alcuni comuni hanno invece differenziato la documentazione da presentare richiedendo a tutti i partecipanti di produrre solo una parte della documentazione prescritta e prevedendo il completamento della stessa a carico del solo vincitore provvisorio della gara. Anche i pareri obbligatori sono richiesti solo in riferimento all'aggiudicatario provvisorio. Almeno fino all'emanazione del bando tipo, la situazione territoriale appare dunque diversificata. Quanto alle verifiche di assoggettabilità/VIA prescritte ai sensi della LR 10/2010 e ss.mm. per permessi e concessioni in base alle caratteristiche di portata, le consultazioni hanno messo in luce che ad oggi sono numerosi i bandi che non prevedono tale valutazione anche laddove sarebbe obbligatoria. Peraltro, l'introduzione di tale obbligo - che è limitata ai casi prescritti dalla normativa e comporta oneri amministrativi consistenti a carico delle imprese - solleva diverse problematiche di ordine normativo e amministrativo con cui gli EE.LL. dovranno confrontarsi: in primis andrà valutata l'opportunità di imporre o meno tale obbligo a tutti i partecipanti alla gara per l'ottenimento della concessione, in secondo luogo non è chiaro cosa va inteso come valore dell'opera su cui commisurare lo 0,5 per mille da pagare per la VIA (valore di perforamento, stabilimento futuro, altro?). Il problema si pone anche in fase di rinnovo delle concessioni in virtù delle disposizioni dell'art. 46 c. 6 della l.r. 10/2010 che prevede la cd VIA postuma.

4. Lunghezza e scarsa certezza dei tempi di rilascio imputabile sia alle difficoltà organizzative dei comuni, sia a uno scarso ricorso alle conferenze dei servizi per l'acquisizione dei pareri, sia alla procedura di evidenza pubblica stessa che, a giudizio degli esperti di associazioni di categoria e ordini professionali, comporta un aggravamento dei tempi burocratici dell'ordine del 15-20%.
5. Decadenza. Poiché lo stabilimento termale ai sensi dell'art. 23 della l.r. 38/2004 non rientra tra le pertinenze del giacimento, in caso di decadenza della concessione per mancanza di sfruttamento, il proprietario dello stabilimento si ritrova con un immobile che non può utilizzare perché vincolato nella destinazione d'uso. Questo frena anche il ricorso da parte del comune alla decadenza, che dovrebbe essere invece uno strumento di tutela dell'Ente.
6. Effetti dell'introduzione della procedura di evidenza pubblica. La procedura di evidenza pubblica ha un effetto disincentivante sulle domande di permesso di ricerca<sup>11</sup>. A giudizio di molti intervistati è il permesso di ricerca che dovrebbe essere oggetto di gara.

#### POSSIBILI PROPOSTE DI SEMPLIFICAZIONE

1. Modifica e semplificazione della normativa regionale (legge e regolamento) in materia di acque al fine di armonizzare l'intero testo di legge alle modifiche ex l.r. 33/2008. In particolare, andrebbe avviata una riflessione in ordine a:
  - a. introdurre una maggiore distinzione tra disposizioni in materia di acque minerali e termali, date le rispettive specificità ;
  - b. delineare le modalità di procedura di evidenza pubblica in assenza di permesso di ricerca;
  - c. eliminare le incongruenze in ordine alla documentazione richiesta a corredo dell'istanza, rivedendo l'allegato C del regolamento;
  - d. ridefinire il contenuto della relazione di fine ricerca prodotta dal titolare del permesso di ricerca, per garantire le stesse informazioni a tutti i partecipanti alla successiva procedura di evidenza pubblica;
  - e. prevedere la pubblicazione del bando sia sul BURT che sulla Gazzetta Ufficiale o europea per accrescere il numero di partecipanti alle procedure di gara;
  - f. prevedere, in caso di trasferimento della concessione, requisiti di idoneità tecnica economica e professionale in capo al soggetto subentrante analoghi a quelli prescritti per la procedura di evidenza pubblica;
  - g. rivedere tutti gli articoli di legge e regolamento inerenti gli apparecchi di misura e le relative registrazioni al fine di migliorarne la chiarezza e la comprensibilità. Andrebbe inoltre valutata l'opportunità di correlare le caratteristiche tecniche delle apparecchiature alle proprietà chimico-fisiche delle acque al fine di ridurre il rischio di guasto e intasamento dei macchinari nonché ridurre i costi di manutenzione a carico delle imprese. A giudizio dei consultati, ogni azienda potrebbe redigere un piano di adeguamento indicando i sistemi di misura più consoni alla specificità delle proprie acque. Ai Geni Civili potrebbe essere demandato il compito di verificare l'idoneità dei piani e definirne modalità e tempi di implementazione;
  - h. valutare l'opportunità di prevedere che le aziende situate in prossimità di stazioni meteorologiche, possano sfruttare i dati prodotti da queste ultime evitando l'installazione di apparecchi per la misurazione delle precipitazioni atmosferiche, pressione barometrica e temperatura minima e massima;

---

<sup>11</sup> I dati desunti dall'archivio regionale dei permessi confermano un netto calo nel numero di richieste di permesso a partire dal 2010

- i. in assenza di variazioni rilevanti, prevedere al posto della relazione annuale sullo svolgimento dei lavori una semplice comunicazione che nulla è variato;
  - j. valutare l'opportunità di mantenere l'obbligo di analisi isotopiche triennali solo per le acque termali prevedendone una realizzazione una tantum o riducendone la frequenza;
  - k. definire cosa si intende per valore dell'opera ai fini della VIA e su quali soggetti ricade l'obbligo;
  - l. prevedere - in caso di capisaldi da apporre su spigoli di edifici e/o manufatti - la sostituzione del caposaldo stesso con una fotografia dell'edificio/manufatto e dello spigolo in questione con rilevazione delle coordinate dello stesso mediante sistema GPS. Ciò consentirebbe all'impresa di evitare l'acquisto del caposaldo e l'apposizione di targhe o capisaldi su proprietà altrui.
2. Completamento dei lavori del tavolo tecnico misto Regione-Comuni con la messa a punto di un regolamento comunale tipo e di uno schema tipo di bando di gara onde supportare l'attività dei comuni e garantire al contempo procedure uniformi sul territorio regionale. Il lavoro del tavolo tecnico misto dovrebbe prevedere il coinvolgimento degli stakeholders in sede di consultazione.
3. Avvio di una riflessione in ordine agli strumenti di verifica dell'utilizzo sostenibile della risorsa idrica di cui all'art. 1 c. 1 che, pur di competenza regionale, spesso viene posta a carico del richiedente il permesso di ricerca sotto forma di approfondimenti della documentazione prodotta o di prescrizione inserita nel permesso di ricerca.

Allegato 1 – Mappatura degli obblighi informativi

Allegato 2 – Questionario per la rilevazione diretta

Allegato 3 – Questionario per l'expert assessment