



REGIONE TOSCANA
Giunta Regionale

Misurazione degli oneri amministrativi Regione Toscana

Scheda MOA

L.R. 10 febbraio 2010, n. 10, “*Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza*”

Regolazione in materia di VIA

Sommario

Premessa.....	3
1. Finalità e caratteristiche della normativa oggetto della misurazione.....	3
1.1 Disciplina in materia di VIA antecedente la l.r. 6/2012.....	4
1.2 Le modifiche introdotte dalla l.r. 6/2012.....	7
2. Mappatura degli obblighi informativi.....	8
3. Consultazione.....	9
4. Stima degli oneri amministrativi.....	10
4.1 Intervista diretta.....	10
4.2 Intervista telefonica alle imprese.....	11
4.3 Stima dei tempi e degli oneri amministrativi unitari medi per OI.....	12
4.4 Stima della popolazione.....	21
4.5 Stime del costo aggregato annuo degli oneri amministrativi per OI.....	21
5. La percezione dei destinatari: ambiti di criticità e ipotesi di semplificazione.....	23

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 valutazione di impatto ambientale (L.r. 10/2010 e ss.mm.).

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.).

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 valutazione di impatto ambientale, relativamente ai procedimenti di verifica di assoggettabilità a V.I.A. e di V.I.A.

La normativa di riferimento è costituita dalla direttiva comunitaria 2011/92/UE, dalle norme statali di recepimento (D.Lgs. 152/2006 e s.m., Parte III) e dalle norme regionali di attuazione ovvero dalla L.r. 10 febbraio 2010, n.10 "Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza", successivamente modificata dalla L.r. 17 febbraio 2012, n. 6 "Disposizioni in materia di valutazioni ambientali. Modifiche alla L.r. 10/2010, alla L.r. 49/1999, alla L.r. 56/2000, alla L.r. 61/2003 e alla L.r. 1/2005".

La L.r. 6/2012 ha rivisto la L.r. 10/2010 alla luce delle modifiche apportate al D. lgs 152/2006 con D. Lgs 29 giugno 2010 n. 128. Al momento dell'entrata in vigore della L.r. 6/2012 la mappatura degli obblighi informativi era già stata completata prendendo a riferimento la L.r. 10/2010 vigente. Mappatura e rilevazione degli oneri amministrativi sono dunque basate sulla disciplina dettata dalla L.r. 10/2010 precedente alla L.r. 6/2012. La rilevazione costituisce pertanto la base informativa per stimare gli impatti in termini di oneri amministrativi (minori costi/tempi o aggravio di costi/tempi) delle modifiche introdotte. Nel prosieguo pertanto verrà illustrata nel paragrafo 1.1 la disciplina in materia di VIA precedente la L.r. 6/2012 e nel paragrafo 1.2 le modifiche intervenute.

1.1 Disciplina in materia di VIA antecedente la l.r. 6/2012

Il titolo III della l.r. 10/2010 disciplina, nel rispetto della Direttiva comunitaria e delle norme statali (D.Lgs. 152/2006 Parte II):

1. la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA ovvero la procedura diretta ad accertare se un progetto di opera o impianto debba o meno essere sottoposto alla procedura di V.I.A. (artt. 48 e 49);
2. La procedura di fase preliminare ovvero la procedura - a carattere eventuale - finalizzata a definire le informazioni da includere nello studio di impatto ambientale da presentare per la V.I.A. (art. 51);
3. La procedura di valutazione di impatto ambientale VIA ovvero la procedura finalizzata all'espressione del giudizio sulla compatibilità ambientale di un progetto di opera o impianto (art. 50, 52-62).

I progetti sottoposti alle procedure di valutazione sono definiti nell'art. 43 che rinvia a elenchi contenuti in specifici allegati alla l.r. 10/2010 distinti per procedura di valutazione ed autorità competente¹. Le opere soggette a valutazione sono numerose e di vario genere: strade, ferrovie, porti, aeroporti, insediamenti industriali, centrali per la produzione di energia elettrica, elettrodotti, oleodotti, gasdotti, impianti per il trattamento dei rifiuti, cave etc. Alcune tipologie di opere sono sottoposte a VIA in ogni caso, mentre altre lo sono soltanto se superano determinate soglie dimensionali. Ciascuna di tali opere richiede, inoltre, per la sua realizzazione e per l'esercizio, specifiche autorizzazioni, pareri, nulla osta, atti di assenso comunque denominati.

Si definisce autorità competente la pubblica amministrazione cui è affidata la gestione delle procedure in materia di valutazione. La competenza in materia di verifica di assoggettabilità e di VIA è demandata a Regione, Provincia e Comune in base alla tipologia di progetto da sottoporre a valutazione. Oltre a Province e Comuni, anche gli Enti parco possono essere titolari di procedimenti di valutazione relativamente ai progetti di opere che ricadono nel rispettivo territorio.

Qualora la localizzazione del progetto interessi il territorio di due o più province è autorità competente la provincia che risulta interessata in misura prevalente dall'intervento

Sono considerate amministrazioni interessate le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che, per le loro specifiche competenze in campo ambientale, possono essere interessate agli impatti sull'ambiente dovuti alla realizzazione dei progetti e, precisamente:

- § per i procedimenti di competenza della regione o dell'ente parco regionale: le province, i comuni, le comunità montane o unioni di comuni;
- § per i procedimenti di competenza della provincia: le province, i comuni, le comunità montane o unioni di comuni;
- § per i procedimenti di competenza del comune: la comunità montana o unioni di comuni;
- § i soggetti pubblici competenti al rilascio di pareri, nulla osta, autorizzazioni o altri atti di assenso in materia ambientale comunque denominati, riguardanti il progetto sottoposto a procedura di valutazione.

L'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Toscana (ARPAT) fornisce il supporto tecnico-scientifico alle autorità competenti in ogni procedimento di valutazione.

¹ Gli allegati A1, A2, A3 definiscono i progetti da sottoporre obbligatoriamente a VIA di competenza rispettivamente di Regione, Province e Comuni. Gli allegati B1, B2, B3 definiscono i progetti da sottoporre obbligatoriamente verifica di assoggettabilità a VIA di competenza rispettivamente di Regione, Province e Comuni.

A) Procedura di verifica di assoggettabilità (cd "screening")

La procedura di verifica di assoggettabilità è finalizzata ad accertare, se un progetto deve essere sottoposto o meno a VIA.

Il soggetto pubblico o privato proponente di progetti per la realizzazione di opere, o impianti da sottoporre a verifica di assoggettabilità ex art. 43 c.2, richiede, con apposita istanza all'autorità competente, l'attivazione della procedura di verifica di assoggettabilità, allegando il progetto preliminare dell'opera, impianto, o altro intervento, e lo studio preliminare ambientale. Egli è inoltre tenuto a provvedere al deposito dell'istanza e della documentazione allegata presso tutte le amministrazioni interessate. Dell'avvenuto deposito è dato, a cura del proponente, sintetico avviso sul BURT, nonché all'albo pretorio dei comuni interessati. Salvo motivata richiesta - per ragioni di segreto industriale - di non rendere pubblica parte della documentazione relativa al progetto o allo studio preliminare ambientale, i principali elaborati sono pubblicati sul sito web dell'autorità competente.

I termini del procedimento decorrono dalla data di pubblicazione dell'avviso sul BURT (90 gg. salvo richiesta di integrazioni documentali). Le amministrazioni interessate esprimono il parere di loro competenza entro 30 gg dalla pubblicazione.

Il provvedimento conclusivo del procedimento, comprese le motivazioni, è pubblicato dall'autorità competente mediante un sintetico avviso sul BURT e pubblicato integralmente sul sito web dell'autorità stessa. In caso di assoggettamento del progetto all'obbligo della procedura di valutazione, si applicano le disposizioni di cui agli articoli 50 della LR 10/2010 e seguenti.

B) Procedura di fase preliminare

La procedura di fase preliminare è meramente eventuale. Il soggetto proponente ha la facoltà di chiedere l'avvio della procedura mediante presentazione di apposita istanza al fine di definire le informazioni da includere nello studio di impatto ambientale da allegare alla domanda di VIA. L'atto conclusivo è emanato dall'autorità competente entro 60 gg dal ricevimento della domanda. La domanda di avvio della procedura di fase preliminare e la documentazione allegata vanno depositate presso le amministrazioni interessate ex art. 46.

C) Procedura di valutazione di impatto ambientale (V.I.A.)

La procedura di VIA è finalizzata all'individuazione, descrizione e quantificazione degli effetti che un determinato progetto di un'opera potrebbe avere sull'ambiente, inteso come insieme delle risorse naturali di un territorio e delle attività antropiche in esso presenti.

Sono sottoposti a procedura di valutazione i progetti di cui agli allegati A della l.r. 10/2010² i progetti per i quali la verifica di assoggettabilità abbia dato esito negativo prescrivendone la VIA nonché specifici progetti per i quali il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, abbia deciso l'assoggettamento a procedura di valutazione in considerazione dei possibili impatti negativi sull'ambiente.

Sono altresì soggette a VIA le domande di rinnovo di autorizzazione o concessione relative all'esercizio di attività per le quali all'epoca del rilascio non sia stata effettuata alcuna valutazione di impatto ambientale ma rientranti nel campo di applicazione delle norme vigenti in materia di VIA (cd "VIA postuma").

Il soggetto pubblico o privato proponente di progetti per la realizzazione di opere, o impianti da sottoporre a VIA ex art. 43 c.2, richiede, con apposita

² Sono inclusi anche i progetti riguardanti modifiche ad opere o impianti esistenti non compresi negli allegati A, laddove da tali modifiche derivino opere o impianti compresi negli allegati A.

istanza all'autorità competente, l'attivazione della procedura, allegando la documentazione prevista dall'art.52³. Se il progetto ricade integralmente nelle aree dei parchi regionali o nelle relative aree contigue l'autorità competente è l'Ente Parco. Qualora il progetto interessi solo parzialmente dette aree, la pronuncia di compatibilità ambientale è emanata d'intesa con l'ente parco regionale. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, la VIA è effettuata dall'autorità competente il cui territorio sia maggiormente interessato dal progetto.

Egli è inoltre tenuto:

1. a provvedere al deposito dell'istanza e della documentazione allegata presso tutte le amministrazioni interessate;
2. a dare avviso su un quotidiano a diffusione regionale e/o provinciale - entro 10 gg dal deposito stesso - della presentazione dell'istanza e dell'avvenuto deposito nonché tempestiva trasmissione all'autorità competente della documentazione comprovante l'avvenuta pubblicazione. Il procedimento si intende avviato dalla data di pubblicazione del suddetto avviso;
3. a organizzare - entro 15 gg dalla data di avvio del procedimento - una presentazione pubblica del progetto e dello studio di impatto ambientale in una sede il più possibile prossima all'area interessata dalla realizzazione del progetto;
4. a versare - entro 30 gg dalla data di avvio del procedimento - gli oneri istruttori (nella misura dello 0,5 x mille del valore dell'opera) all'autorità competente a fronte dei costi da questa sostenuti per le attività di istruttoria, monitoraggio e controllo effettuati e alla trasmissione dell'attestazione di pagamento all'autorità stessa;
5. a partecipare all'eventuale inchiesta pubblica o al contraddittorio disposti ex art. 53 dall'autorità competente per l'esame dello studio di impatto ambientale, dei pareri forniti dalle pubbliche amministrazioni e delle osservazioni del pubblico.

Laddove non abbia luogo l'inchiesta pubblica, il soggetto proponente ha la facoltà di richiedere un contraddittorio con i soggetti che hanno espresso pareri o presentato osservazioni.

Salvo motivata richiesta - per ragioni di segreto industriale - di non rendere pubblica parte della documentazione relativa al progetto o allo studio di impatto ambientale, tutta la documentazione presentata relativa al progetto e allo studio di impatto ambientale deve essere pubblicata fino alla conclusione del procedimento sul sito web dell'autorità competente.

La procedura di VIA si conclude con una pronuncia di compatibilità ambientale sul progetto con provvedimento espresso e motivato entro 150 gg dall'avvio del procedimento ⁴.

Per l'emanazione della pronuncia, l'autorità competente assicura, anche mediante apposita conferenza dei servizi ex l. 241/1990 (da convocare con modalità telematica) l'acquisizione delle autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri etc in materia ambientale necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera o intervento.

La pronuncia di compatibilità ambientale contiene:

³ Cfr l'allegato 1 "Mappatura degli obblighi informativi" per una descrizione dettagliata di tutti gli obblighi informativi imposti dalla normativa in materia di VIA.

⁴ Salvo richiesta di integrazioni, nel qual caso il termine è di 90 gg. dalla ricezione della documentazione integrativa.

- o le eventuali prescrizioni necessarie per l'eliminazione o mitigazione degli impatti sfavorevoli sull'ambiente;
- o le condizioni per la realizzazione, l'esercizio e la dismissione del progetto, nonché quelle relative a eventuali malfunzionamenti;
- o ogni opportuna indicazione per la progettazione e lo svolgimento delle attività di controllo e monitoraggio degli impatti.

La pronuncia di compatibilità ambientale è pubblicata per intero sul BURT a cura del proponente e sul sito web dell'autorità competente. Essa costituisce condizione per il rilascio del provvedimento che consente in via definitiva la realizzazione dei lavori e sostituisce a tutti gli effetti ogni atto di assenso in materia ambientale rilasciato in conferenza dei servizi.

I progetti sottoposti a VIA devono essere realizzati entro 5 anni dalla pubblicazione della pronuncia di compatibilità ambientale. Tale termine può essere prorogato su istanza del proponente per una sola volta e per un periodo non superiore a 5 anni.

Il monitoraggio assicura il controllo sugli impatti ambientali significativi provocati dalle opere approvate nonché la corrispondenza alle prescrizioni espressi sulla compatibilità ambientale dell'opera. Nella prassi, la pronuncia di compatibilità ambientale di norma contiene tra le prescrizioni la previsione di una relazione sullo stato finale dei lavori e sugli impatti della realizzazione da trasmettere all'autorità competente una volta ultimato il progetto. Il monitoraggio riguarda anche il rispetto delle prescrizioni formulate nei pareri delle amministrazioni interessate e confluite nella pronuncia di compatibilità. Al riguardo, la norma non chiarisce la competenza in materia di controlli. Rilevante ai fini del controllo è anche la rispondenza dell'opera al progetto presentato in sede di VIA.

1.2 Le modifiche introdotte dalla l.r. 6/2012

La l. r. 6/2012 ha modificato la l.r. 10/2010 al fine di adeguare la norma regionale alle novità introdotte dal D. Lgs 29 giugno 2010 n. 128, semplificare le procedure e rivedere la disciplina concernente la fase di avvio del procedimento di VIA allineandola con le disposizioni a livello statale.

Nello specifico, ai fini della misurazione e riduzione degli oneri amministrativi appaiono rilevanti le seguenti modifiche:

1. presentazione in formato elettronico della documentazione a corredo delle domande di avvio di tutte le procedure di valutazione, prevedendo, tuttavia, in caso di particolare difficoltà di ordine tecnico, la presentazione anche su supporto cartaceo (artt. 48, 51 e 52). Nello specifico l'art. 52 nell'elencare la documentazione a corredo della domanda di VIA e le modalità di deposito su supporto informatico/cartaceo appare contraddittorio e assai poco comprensibile;
2. introduzione nella procedura di verifica di assoggettabilità a VIA (art. 49 c.2 bis) della facoltà per l'autorità competente di richiedere, una sola volta, integrazioni alla documentazione presentata o chiarimenti al proponente. Riduzione dei termini (da 60 a 45 gg) per la presentazione delle integrazioni nel caso di VIA (art. 55 c.3). La formulazione dell'articolo 49 c. 2 bis appare tuttavia assai poco chiara e comprensibile in ordine al termine da cui decorre la possibilità di richiedere integrazioni e, a seguire, il deposito della documentazione integrativa richiesta e la pronuncia dell'autorità competente;
3. modifica della decorrenza dei termini di avvio del procedimento di VIA che viene ricondotta al deposito dell'istanza, anziché alla pubblicazione

dell'avviso pubblico, con allineamento della norma regionale alle disposizioni di quella nazionale (art. 52, 52 ter c.2);

4. valore puramente istruttorio attribuito alle determinazioni rese dalle amministrazioni competenti nell'ambito del procedimento di VIA in ordine al rilascio di autorizzazioni o altri atti di assenso di carattere ambientale e alla conferenza di servizi attraverso la quale tali determinazioni vengono eventualmente acquisite. Con tale impostazione, il dissenso eventualmente espresso da amministrazioni competenti in materia ambientale viene ad assumere una diversa connotazione. L'art. 56 c. 2 prevede infatti che qualora le amministrazioni interessate non si siano espresse nei termini ovvero abbiano manifestato il proprio dissenso, l'autorità competente procede comunque;
5. modifica degli effetti della pronuncia di compatibilità ambientale che viene ora pubblicata solo per estratto sul BURT (e non per intero) a cura del proponente. L'art. 58 infatti dispone che la pronuncia di compatibilità ambientale sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati in materia ambientali necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera o dell'impianto. Al riguardo si rileva che il legislatore toscano, a differenza di altre regioni, ha scelto di mantenere la doppia opzione ("sostituisce o coordina") senza effettuare una scelta;
6. l'esplicita attribuzione all'autorità competente per la VIA della responsabilità dell'eventuale prescrizione di ulteriori misure di mitigazione a modifica del provvedimento di VIA qualora a seguito di monitoraggio vengano accertati impatti imprevisti, con facoltà di disporre la sospensione dei lavori o delle attività autorizzate.

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 VIA ha riguardato, come si è detto, la legislazione vigente prima dell'entrata in vigore della l.r. 6/2012, è stata esaustiva e ha riguardato tutti gli obblighi informativi imposti dalla normativa⁵. 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 variante 1 alla metodologia SCM descritta nel paragrafo 3.2.2. dell'allegato A "Nota metodologica".

Il ricorso alla variante 1 della metodologia dell'EU Standard Cost Model si è reso opportuno in quanto i procedimenti amministrativi in materia di VIA si configurano come procedimenti complessi, in cui intervengono più enti e Amministrazioni, e come tali si contraddistinguono per la loro natura per così dire "a grappolo".

⁵ Cfr l'allegato 1 "Mappatura degli obblighi informativi" per una descrizione dettagliata di tutti gli obblighi informativi imposti dalla normativa in materia di VIA.

Il proponente del progetto da sottoporre a VIA è tenuto a presentare istanza di avvio della procedura contestualmente a numerose altre richieste di parere, autorizzazione e nulla osta, o atti di assenso comunque denominati necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera o dell'impianto sottoposto a valutazione. La quasi totalità della documentazione richiesta in allegato all'istanza è a firma di tecnico abilitato o deve essere redatta da esperti in materia ambientale; i procedimenti risultano pertanto in massima parte esternalizzati a consulenti esterni. Si è dunque ritenuto opportuno effettuare la rilevazione diretta presso un campione ragionato di professionisti che abitualmente assistono le imprese del settore nell'espletamento delle procedure amministrative in materia. La variabile principale presa in considerazione sono stati conseguentemente i costi esterni. La rilevazione diretta presso i professionisti è stata tuttavia accompagnata da interviste telefoniche a un piccolo campione di imprese, al fine di raccogliere dati in ordine ai costi di alcune attività che - anche in presenza di un elevato grado di esternalizzazione - sono di norma svolte dall'impresa con personale interno, quali l'assistenza al professionista esterno, l'archiviazione della documentazione e l'assistenza al personale della PA in sede di ispezione o controllo.

Oggetto della misurazione sono stati i costi associati agli OI cui il proponente è tenuto a ottemperare nell'ambito delle procedure di Verifica di assoggettabilità a VIA e di valutazione di impatto ambientale (VIA) di competenza regionale, provinciale e comunale ovvero:

Verifica di assoggettabilità

- 1) Istanza di avvio della procedura
- 2) Deposito istanza presso amministrazioni interessate
- 3) Pubblicazione avviso si avvenuta presentazione e deposito sul BURT

Valutazione di impatto ambientale - VIA

- 1) Istanza di avvio della procedura
- 2) Deposito istanza presso amministrazioni interessate
- 3) Pubblicazione avviso e trasmissione documentazione comprovante pubblicazione
- 4) Presentazione pubblica del progetto
- 5) Pubblicazione sul BURT della pronuncia di compatibilità ambientale
- 6) Relazione sullo stato finale dei lavori ed eventuali impatti

La procedura di fase preliminare alla VIA non è stata invece misurata, essendo emerso dalle consultazioni con associazioni categoria, ordini professionali e EE.LL. che trattasi di un adempimento assai poco frequente che, come tale, raramente viene attivato dai proponenti di progetto.

3. Consultazione

Oltre alla rilevazione diretta presso un campione ragionato di professionisti e alle interviste telefoniche a un piccolo campione di imprese coinvolte nel 2011 in procedure di verifica di assoggettabilità o di VIA, il gruppo di lavoro è ricorso in più momenti alla consultazione (che si è svolta mediante focus groups) per condividere con i destinatari della norma, gli uffici regionali competenti e gli enti locali le finalità e le metodologie utilizzate nonché raccogliere informazioni specifiche utili alla misurazione degli oneri amministrativi.

Il processo di consultazione ha visto coinvolti:

- il campione di professionisti soggetti a rilevazione diretta, i quali, oltre a fornire dati quantitativi sui costi e sui tempi associati agli obblighi informativi esaminati,

hanno anche avuto l'opportunità di segnalare gli adempimenti ritenuti più onerosi e fornire suggerimenti per la loro semplificazione;

- il campione di imprese sottoposte a intervista telefonica che hanno fornito dati in ordine ai costi amministrativi delle attività di l'assistenza al professionista esterno utilizzato, all'archiviazione della documentazione e all'assistenza al personale della PA in sede di ispezione o controllo;
- EE.LL. (Comuni di Firenzuola e Piombino, Province di Firenze e Livorno);
- Associazioni di categoria del settore (Confindustria Toscana, Assindustria, CNA Toscana, Confartigianato, CONFAPI Toscana, Assocave Toscana);
- Ordini professionali e professionisti (Ordine dei geologi della Toscana, Federazione regionale degli Ingegneri della Toscana, Associazione nazionale Ingegneri minerari ANIM, Associazione direttori e progettisti di cave).

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 con gli uffici regionali competenti, gli Enti locali, le associazioni di categoria e gli 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. Gli esperti di associazioni di categoria e ordini professionali hanno inoltre contribuito alla verifica delle stime dei tempi e dei costi amministrativi e all'analisi delle criticità e ipotesi di semplificazione emerse dalla rilevazione diretta.

4. Stima degli oneri amministrativi

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

1. rilevazione diretta tramite somministrazione di un questionario assistita da rilevatore ad un campione di 15 professionisti per un totale di 9 obblighi informativi censiti;
2. intervista telefonica ad un campione di 7 imprese;
3. raccolta ed elaborazione dei dati della rilevazione diretta;
4. stima degli oneri amministrativi unitari medi per obbligo informativo;
5. stima della popolazione di imprese per obbligo informativo;
6. 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 OI imposti dalla legislazione regionale in materia di VIA antecedente la modifica ex l.r. 6/2012.

Per oneri amministrativi si intendono i costi richiesti in media dal professionista all'impresa per l'espletamento delle varie attività amministrative mentre per tempi burocratici si intendono sia i tempi di lavoro necessari per svolgere le attività amministrative censite sia la durata media dei procedimenti, ovvero i tempi medi di conclusione degli stessi.

Il campione ragionato di professionisti da intervistare è stato costruito sulla base degli archivi degli atti amministrativi di Regione, Province e Comuni e della ricerca nei

siti web di tali soggetti che, in quanto autorità competenti, hanno l'obbligo di pubblicare per ogni istanza, l'intera documentazione presentata. La selezione delle unità di intervistare è stata effettuata in modo da garantire un'omogenea distribuzione territoriale e coprire le diverse tipologie di procedimento amministrativo individuate.

L'intervista diretta è stata condotta da un rilevatore indicato dalla Regione tramite questionario semi-strutturato somministrato presso lo studio di ogni professionista.

La rilevazione si è articolata in due fasi:

1. un contatto telefonico preliminare diretto a selezionare i consulenti di impresa 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, ai consulenti d'impresa selezionati telefonicamente.

Le tipologie di progetto per cui si rende obbligatoria la verifica di assoggettabilità o la VIA sono elencate dalla LR 10/2010 e sono estremamente diversificate. La competenza varia a seconda del progetto oggetto di valutazione. Per la realizzazione e l'esercizio di ogni opera sono inoltre richieste specifiche autorizzazioni, pareri, nulla osta, atti di assenso comunque denominati, anch'essi variabili a seconda della tipologia di progetto e della sua localizzazione.

Pertanto, per garantire la confrontabilità dei risultati dell'indagine è stato chiesto ai consulenti intervistati di prendere a riferimento nelle risposte un "progetto tipo" ovvero un progetto di impianto fotovoltaico di produzione di energia di potenza superiore a 10 MW. Tale progetto è stato selezionato tra quelli che più frequentemente sono stati sottoposti a valutazione negli ultimi tre anni. Per tale tipologia di progetto, la l.r. 10/2010 prevede la verifica di assoggettabilità di competenza della Provincia. Laddove la verifica di assoggettabilità risulti negativa, esso è soggetto a VIA.

Le sezioni 1 e 2 del questionario hanno pertanto riguardato gli obblighi informativi relativi ai procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e di VIA con specifico riferimento al progetto tipo. Sono stati presi in considerazione gli OI connessi alla presentazione dell'istanza e agli adempimenti successivi alla stessa.

Nella sezione 2 sono stati invece richiesti dati sintetici (rilevati sotto forma di differenza percentuale rispetto a quanto dichiarato nella sezione 1) in ordine a verifiche di assoggettabilità e VIA riferite ad altre tipologie di progetto, specificatamente:

- 1) per la verifica di assoggettabilità, progetti di: 1) impianto fotovoltaico di produzione di energia di potenza superiore a 1 MW; 2) impianto di smaltimento e recupero di rifiuti non pericolosi con capacità superiore a 10 tonnellate al giorno mediante operazioni di incenerimento o di trattamento; 3) progetti di coltivazione di cava con meno di 500.000 mc annui di materiale estratto o area interessata inferiore a 20 ha;
- 2) per la VIA, progetti di: 1) impianto fotovoltaico di produzione di energia di potenza superiore a 1 MW; 2) impianto di smaltimento e recupero di rifiuti non pericolosi con capacità superiore a 100 tonnellate al giorno mediante operazioni di incenerimento o di trattamento; 3) Cava con più di 500.000 mc annui di materiale estratto o area interessata superiore a 20 ha.

La sezione 3 è stata diretta a identificare gli adempimenti ritenuti particolarmente critici dai professionisti. A questi ultimi viene anche richiesto di individuarne le cause e di avanzare suggerimenti di proposte di semplificazione.

4.2 Intervista telefonica alle imprese

La rilevazione diretta ai consulenti di impresa sono state integrate da una rilevazione telefonica presso un campione di imprese interessate da procedure di

verifica di assoggettabilità o di VIA nell'anno 2011 al fine di quantificare - per figura professionale utilizzata - il tempo impiegato e i costi sostenuti per l'archiviazione della documentazione, l'assistenza ai professionisti esterni di cui l'impresa si è avvalsa e al personale della PA in occasione di sopralluoghi e controlli.

Su 19 imprese contattate ne sono state intervistate 7, localizzate nelle province di Arezzo, Firenze, Livorno, Pisa e Siena.

I nominativi dei titolari di impresa da sottoporre a intervista telefonica sono stati desunti dagli archivi degli atti amministrativi di Regione, Province e Comuni e dall'esame della documentazione pubblicata nei siti web delle autorità competenti.

4.3 Stima dei tempi e degli oneri amministrativi unitari medi per OI

Nel rinviare all'Allegato A "Nota metodologica" per una descrizione di dettaglio della metodologia utilizzata per la stima degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici dei procedimenti censiti, nel prosieguo si illustrano i risultati in termini di oneri amministrativi unitari medi per obbligo informativo, tempi medi unitari di lavoro per obbligo informativo e durata media limitatamente ai procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e di valutazione di impatto ambientale (VIA).

4.3.1 ONERI AMMINISTRATIVI

Le stime degli oneri amministrativi unitari per OI sono state ottenute elaborando i dati ricavati dalla rilevazione diretta ai consulenti d'impresa e dalle rilevazioni telefoniche alle imprese.

Coerentemente con quanto prescritto dalla metodologia EU-SCM, alla stima dei costi relativi alle attività di archiviazione della documentazione e di assistenza al professionista esterno e al personale della PA in occasione di sopralluoghi e controlli sono stati aggiunti i cd overheads costs ovvero la quota di spese generali di gestione attribuibile alle attività in oggetto. La percentuale utilizzata è del 25% in analogia a quella applicata nella maggior parte dei paesi che usano lo EU-SCM.

Nella tabella 1 sono riportati i costi unitari medi totali sostenuti dai proponenti di progetto nell'ambito delle procedure di verifica di assoggettabilità e di VIA distinti per tipologia di progetto. La stima del costo unitario medio totale è data dalla somma dei costi medi unitari dei diversi obblighi informativi censiti nell'ambito delle procedure di verifica di assoggettabilità e di VIA.

Tab. 1 - Costi unitari medi totali per tipologia di progetto

OBBLIGO INFORMATIVO	COSTO MEDIO UNITARIO
VERICA DI ASSOGGETTABILITA' A VIA	
Impianto fotovoltaico di potenza superiore a 10 MWh	€ 6.881,28
Impianto fotovoltaico di potenza superiore a 1 MWh	€ 5.308,42
Impianto di smaltimento e recupero di rifiuti non pericolosi con capacità superiore a 10 Tonn. al giorno mediante operazioni di incenerimento o trattamento	€ 6.881,28
Cava con meno di 500.000 mc annui di materiale estratto o area di coltivazione interessata inferiore a 20 ha	€ 6.881,28
VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE - VIA	
Impianto fotovoltaico di potenza superiore a 10 MWh	€ 15.356,46
Impianto fotovoltaico di potenza superiore a 1 MWh	€ 15.356,46
Impianto di smaltimento e recupero di rifiuti non pericolosi con capacità superiore a 100 Tonn. al giorno mediante operazioni di incenerimento o trattamento	€ 15.356,46
Cava con più di 500.000 mc annui di materiale estratto o area di coltivazione interessata superiore a 20 ha	€ 16.014,59

Per ciascun obbligo informativo censito, il costo unitario medio approssima l'ordine di grandezza dei soli "oneri amministrativi" ovvero dei costi che il proponente sostiene per ottemperare a quell'obbligo. 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 VIA 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 la realizzazione e l'esercizio dell'opera o impianto da sottoporre a verifica di assoggettabilità o a VIA.

Al fine di limitarsi ai soli costi della "produzione di carta" non sono stati conseguentemente inclusi nelle stime i costi connessi alla redazione del progetto preliminare (nel caso di verifica di assoggettabilità) e del progetto definitivo (nel caso di VIA). Nella tabella seguente, 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") per ciascuna delle procedure considerate.

Tab. 2 – Documentazione presa in considerazione per le stime

DOCUMENTAZIONE ALLEGATA	OBBLIGO INFORMATIVO	
	Verifica di assoggettabilità	VIA
<p><u>Documentazione allegata ESCLUSA dalle stime</u> ovvero documentazione che l'impresa produrrebbe comunque indipendentemente dall'OI imposto dalla normativa, in quanto <u>essenziale</u> per l'attività di ricerca di materiali di cava o per l'attività estrattiva</p>	Progetto preliminare	Progetto definitivo
Peso % sul costo totale degli allegati	39,5%	28,3%
<p><u>Documentazione allegata INCLUSA nelle stime</u> ovvero documentazione prodotta <u>solo</u> per ottemperare all'OI imposto dalla normativa</p>	Studio preliminare ambientale	Sintesi non tecnica Esiti documentali dell'eventuale procedura di verifica di assoggettabilità Elenco PA interessate, atti di assenso necessari e copia del testo di avviso Valutazione di incidenza Studio di impatto ambientale
Peso % sul costo totale degli allegati	60,5%	71,7%

A giudizio dei professionisti intervistati, gli oneri amministrativi a carico dei proponenti di progetto sostanzialmente non variano al variare della tipologia di intervento, con la sola eccezione:

1. della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA di impianto fotovoltaico di potenza superiore a 1 MWh il cui costo medio unitario - presumibilmente a causa delle minori dimensioni dell'impianto - risulta inferiore del 23% a quello sostenuto dal proponente nel caso di impianto di potenza superiore a 10 MWh;
2. della procedura di VIA per progetto di cava con più di 500.000 mc di materiale estratto o di 20 ettari di area di coltivazione interessata che risulta di poco più onerosa rispetto al progetto tipo (+4%).

Nelle stime non è stato incluso il progetto dell'opera o dell'impianto in quanto documentazione che non dà luogo ad un onere amministrativo, perché prodotta indipendentemente da quanto disposto dalla normativa in materia.

4.3.1.1 Verifica di assoggettabilità

Alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA fanno capo sostanzialmente i seguenti OI:

1. presentazione dell'istanza di avvio della procedura all'ente competente. Questo adempimento comporta attività amministrative quali raccolta informazioni, predisposizione della documentazione allegata, presentazione etc.;
2. deposito dell'istanza di avvio e della documentazione allegata presso le amministrazioni interessate;
3. predisposizione e pubblicazione sul BURT di avviso di avvenuta presentazione dell'istanza di avvio all'ente competente e di deposito della documentazione presso le amministrazioni interessate.

Il proponente deve inoltre prestare assistenza ai consulenti di cui si è avvalso per lo svolgimento di tali adempimenti e provvedere all'archiviazione della documentazione.

Tab.3 - Verifica di assoggettabilità: costo medio unitario distinto per OI

OBBLIGO INFORMATIVO	Costo medio unitario OI	Peso % su costo medio unitario totale
Impianto fotovoltaico di potenza superiore a 10 MWh		
1) Istanza di avvio della procedura	€ 5.874,43	85,4%
2) Deposito presso amministrazioni interessate	€ 1.006,86	14,6%
3) Pubblicazione avviso sul BURT	€ -	0,0%
<i>Costo unitario medio totale</i>	€ 6.881,28	100%

La pubblicazione dell'avviso di avvenuta presentazione e deposito sul BURT è gratuita. Fermo restando che la presentazione dell'istanza di avvio di verifica di assoggettabilità assorbe la quota maggiore del costo (85,4%), è da rilevare (cfr. tab. 3) l'incidenza percentuale dei costi di deposito di istanza e documentazione allegata presso le amministrazioni interessate (14,6%). Si tratta di un adempimento pesante in ragione dell'elevato numero di amministrazioni interessate presso cui il proponente si deve recare (EE.LL. o Enti Parco il cui territorio è interessato dalla localizzazione del progetto, soggetti pubblici competenti al rilascio di pareri, nulla osta, autorizzazioni o altri atti di assenso in materia ambientale) e della mole della documentazione allegata da replicare.

L'attività di predisposizione della documentazione (depurata della componente "progetto preliminare" perché prodotta indipendentemente da quanto disposto dalla normativa in materia) assorbe all'incirca il 39,5% degli oneri amministrativi medi di una verifica di assoggettabilità, mentre oltre il 28%% è imputabile alle attività di ricerca informazioni e comprensione degli adempimenti. Tra la documentazione da produrre, l'onere maggiore (42%) è sostenuto per lo studio degli effetti ambientali. Una quota importante degli oneri (4%) è infine sostenute per l'attività di assistenza ai professionisti di cui l'impresa si è avvalsa.

La rilevanza delle attività di raccolta informazioni e comprensione degli adempimenti è per buona parte imputabile a difformità territoriali registrate in ordine all'applicazione della norma sia per quanto attiene alle procedure che alla documentazione richiesta. Difformità territoriali sono anche imputabili ad alcune prassi introdotte, come ad es. la richiesta, in analogia con le pratiche edilizie, di un rimborso forfetario per le spese di istruttoria in caso di verifica che può variare a seconda degli enti dai 250 ai 500 euro.

Nella tab. 4 sono riportati i costi medi unitari delle diverse attività amministrative necessarie per ottemperare all'OI "Verifica di assoggettabilità a VIA – istanza di avvio della procedura". I costi sono riferiti al progetto tipo di impianto fotovoltaico di potenza superiore a 10 MWh.

Tab. 4 – Istanza di avvio della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA: ripartizione del costo medio unitario in attività amministrative elementari

OBBLIGO INFORMATIVO	Attività amministrative elementari	Peso % su costo medio unitario OI
Impianto fotovoltaico di potenza superiore a 10 MWh		
VERIFICA DI ASSOGGETTABILITA' istanza di avvio della procedura	a) <i>Raccolta informazioni e comprensione adempimenti</i>	33,4%
	b) <i>Predisposizione documentazione allegata OI - Studio preliminare ambientale</i>	46,2%
	<i>di cui:</i>	
	- Relazione di conformità	24%
	- Studio degli effetti ambientali	42%
	- Relazione sulle finalità e sulle alternative di localizzazione e di intervento ipotizzabili	14%
	- Valutazione di incidenza	20%
c) <i>Presentazione</i>	13%	
d) <i>Assistenza ai professionisti di cui l'impresa si è avvalsa</i>	8%	
e) <i>Archiviazione della documentazione</i>	0,3%	

4.3.1.2 Valutazione di impatto ambientale - VIA

Alla procedura di VIA fanno capo sostanzialmente i seguenti obblighi informativi:

1. presentazione dell'istanza di avvio della procedura all'ente competente. Questo adempimento comporta attività amministrative quali raccolta informazioni, predisposizione della documentazione allegata, presentazione etc.;
2. deposito dell'istanza di avvio e della documentazione allegata presso le amministrazioni interessate;
3. pubblicazione avviso sull'avvenuto deposito della domanda di VIA e relativa documentazione su un quotidiano a diffusione regionale o provinciale;
4. presentazione pubblica del progetto e dello studio di impatto ambientale (SIA);
5. pubblicazione della pronuncia di compatibilità ambientale;
6. relazione sullo stato finale dei lavori ed eventuali impatti.

Il proponente deve inoltre prestare assistenza ai consulenti di cui si è avvalso per lo svolgimento di tali adempimenti e al personale della PA in fase di ispezione o controllo nonché provvedere all'archiviazione di tutta la documentazione.

Nella tabella 5 è riportata la ripartizione del costo medio unitario totale per obbligo informativo. Il riferimento è sempre al progetto tipo di impianto fotovoltaico di potenza superiore a 10 MWh.

Tab.5 - VIA: costo medio unitario distinto per OI

OBBLIGO INFORMATIVO	Costo medio unitario OI	Peso % su costo medio unitario totale
VIA Impianto fotovoltaico di potenza superiore a 10 MWh		
1) Istanza di avvio della procedura	€ 9.223,46	60,1%
2) Deposito presso amministrazioni interessate	€ 1.077,00	7,0%
3) Pubblicazione avviso e trasmissione documentazione comprovante pubblicazione	€ 399,76	2,6%
4) Presentazione pubblica del progetto	€ 1.112,44	7,2%
5) Pubblicazione sul BURT della pronuncia di compatibilità ambientale	€ -	0,0%
6) Relazione sullo stato finale dei lavori ed eventuali impatti	€ 3.543,80	23,1%
Costo unitario medio totale	€ 15.356,46	100%

L'istanza di avvio assorbe circa il 60% degli oneri amministrativi della procedura di VIA. Tali costi sono imputabili per un 34% alle attività di raccolta informazioni e comprensione degli adempimenti e per un 56% alla predisposizione della documentazione allegata (depurata della componente "progetto definitivo"). Lo studio di impatto ambientale si rivela l'allegato più oneroso da produrre; esso comprende, tra l'altro, la documentazione necessaria per l'ottenimento degli atti di assenso in materia ambientale che da sola spiega il 14% del costo totale dello studio (cfr tab. 6).

Le autorizzazioni connesse a una domanda di VIA variano a seconda della tipologia del progetto. Oltre all'autorizzazione paesaggistica e ai fini del vincolo idrogeologico, sono frequenti l'autorizzazione allo smaltimento dei rifiuti, l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, l'autorizzazione allo scarico non in pubblica fognatura, l'autorizzazione alla produzione di energia, le autorizzazioni idrauliche e le concessioni idriche, la valutazione di impatto acustico.

Concorrono a spiegare gli oneri amministrativi totali associati alla procedura di VIA un 7% di costi di deposito presso le amministrazioni interessate e un 7,2% di costi di presentazione pubblica del progetto. A tale proposito vale la pena rilevare che quello della presentazione pubblica del progetto rappresenta un obbligo informativo peculiare della legislazione regionale toscana, non presente nella normativa in materia di VIA di della maggior parte delle altre regioni. Sia dai focus groups con associazioni di categoria, ordini professionali e EE.LL. che dalla rilevazione diretta presso i consulenti di impresa è emerso un giudizio di relativa inutilità di tale adempimento considerato che pubblicità e trasparenza sono già garantite con la pubblicazione dell'avviso sui quotidiani e della documentazione sui siti web dell'autorità competente.

Tab. 6 – Istanza di avvio della procedura di VIA: ripartizione del costo medio unitario in attività amministrative elementari

OBLIGO INFORMATIVO	Attività amministrative elementari	Peso % su costo medio unitario OI
Impianto fotovoltaico di potenza superiore a 10 MWh		
VIA - istanza di avvio della procedura	a) <i>Raccolta informazioni e comprensione adempimenti</i>	34%
	b) <i>Predisposizione documentazione allegata OI</i>	56%
	<i>di cui:</i>	
	- Sintesi non tecnica	11%
	- Esiti documentali dell'eventuale procedura di verifica di assoggettabilità	9%
	- Elenco amministrazioni interessate, atti di assenso necessari per realizzazione ed esercizio opera e copia del testo di avviso	4%
	- Valutazione di incidenza	18%
	- Studio di impatto ambientale	58%
	<i>- di cui pareri</i>	14%
	c) <i>Presentazione</i>	7%
d) <i>Assistenza ai professionisti di cui l'impresa si è avvalsa</i>	2,2%	
e) <i>Archiviazione della documentazione</i>	0,1%	
f) <i>Assistenza a personale della PA in sede di ispezione e controllo</i>	0,9%	

Un'ulteriore peculiarità della normativa toscana in materia di VIA sono le disposizioni relative alla cd "VIA postuma" che non è prevista dal D. lgs 152/2006, ma prescritta dalla l.r. 10/2010 in caso di domanda di rinnovo di autorizzazione o concessione all'esercizio di attività per la quale all'epoca del rilascio non sia stata effettuata alcuna VIA e che attualmente rientri nel campo di applicazione delle norme in materia di VIA (art. 43 c.6). Sia gli EE.LL. che gli stakeholders consultati concordano sull'opportunità di limitare tale procedure alle sole domande di rinnovo di autorizzazione o concessione all'esercizio di attività che hanno subito modifiche rispetto all'epoca del rilascio. Già attualmente il comportamento delle amministrazioni è diversificato perché talune prevedono delle forme di valutazione più blanda in caso di assenza di modifiche all'attività autorizzata, altre una semplice relazione.

Tutti i consultati sottolineano la presenza di rilevanti difformità di interpretazione della norma da un ente all'altro e di comportamenti e prassi diversificati.

Il progetto di opera o di impianto da allegare all'istanza può essere a seconda dei casi un progetto di massima contenente gli aspetti ambientali e considerazioni di ordine generale su cui gli enti si esprimono o un progetto definitivo vero e proprio.

Anche gli effetti della pronuncia di compatibilità ambientale sono diversificati. La l.r. 10/2010 nella sua prima formulazione prevedeva, conformemente al D. Lgs 152/2006, che la pronuncia di compatibilità ambientale sostituisse ogni atto di assenso in materia ambientale rilasciato in conferenza dei servizi. Ciò nonostante l'applicazione della norma è stata difforme sul territorio: solo in un numero limitato di enti la pronuncia ha assunto una valenza sostitutiva e limitatamente alle sole autorizzazioni paesaggistica e al vincolo idrogeologico. Nella maggior parte degli enti, la pronuncia non ha avuto alcun effetto sostitutivo: in questi casi in conferenza dei servizi possono essere acquisiti direttamente gli atti di assenso prescritti o sono acquisiti pareri con prescrizioni e le relative autorizzazioni sono rilasciate a valle della conferenza dei servizi. Con il recepimento nella l.r. 10/2010 delle modifiche al D. Lgs 152/2006⁶ la

⁶ Cfr l.r. 17 febbraio 2012, n. 6

pronuncia di compatibilità ambientale può oggi risultare sostitutiva degli atti approvativi e delle autorizzazioni a carattere paesistico-ambientale o strumento di coordinamento dei successivi titoli autorizzatori e approvativi. A differenza di altre regioni, il legislatore toscano ha fatto propria la doppia opzione circa gli effetti della pronuncia di compatibilità ambientale senza effettuare una precisa scelta di campo, lasciando di fatto il quadro indeterminato.

La pronuncia di compatibilità ambientale viene approvata a seconda dei casi con deliberazione di giunta o con determinazione dirigenziale. In alcuni enti la documentazione allegata all'istanza di VIA deve ricomprendere un piano di monitoraggio, in altri il piano è richiesto come prescrizione nell'ambito della pronuncia di compatibilità ambientale, in altri casi ancora è richiesta non dall'autorità competente in materia di VIA ma dall'ente che autorizza l'opera.

La situazione appare diversificata anche sotto il profilo dei controlli. EE.LL. e stakeholders denunciano una sostanziale ambiguità della normativa per quanto attiene ai controlli che rende poco chiara la competenza in materia di controllo delle prescrizioni. Non tutti gli enti effettuano controlli in corso d'opera.

4.3.2 TEMPI BUROCRATICI

La misurazione dei tempi burocratici dei procedimenti ha avuto ad oggetto:

1. i tempi medi unitari di lavoro ovvero le ore di lavoro che, in media, il professionista dedica ai seguenti adempimenti amministrativi:
 - raccolta informazioni e comprensione degli adempimenti;
 - acquisizione di tutta la modulistica necessaria;
 - presentazione dell'istanza allo sportello.

La stima include il tempo dedicato a capire quali sono i vincoli specifici che il programma di ricerca o il piano di coltivazione deve rispettare date le sue caratteristiche, ma esclude il tempo necessario per recarsi presso gli uffici pubblici al fine di fornire integrazioni sulla documentazione presentata che è stato oggetto di una domanda a sé stante. Nella stima non sono inclusi i tempi necessari alla predisposizione della documentazione allegata che sono stati oggetto di valutazione solo sotto il profilo dei costi. I dati raccolti in ordine ai tempi di lavoro delle attività suddette contribuiscono a fornire una base informativa per definire un ordine di grandezza del tempo che in media impresa/professionista potrà risparmiare grazie alla standardizzazione e semplificazione di procedimenti considerati.

2. la durata media dei procedimenti di verifica di assoggettabilità e di VIA, tenendo conto del tempo che intercorre tra il momento di presentazione della domanda e la conclusione del procedimento.

Nella tabella seguente il dettaglio dei tempi medi unitari.

Tab. 7 - Tempo di lavoro unitario medio per obbligo informativo

OBBLIGO INFORMATIVO		TEMPO DI LAVORO (ore)
Verifica di assoggettabilità		95
di cui:		
1) Istanza		71
	- Raccolta informazioni e comprensione adempimenti	69,2%
	- Presentazione	30,8%
2) Deposito		7
3) Integrazioni		17
VIA		156
di cui:		
1) Istanza		86
	- Raccolta informazioni e comprensione adempimenti	73%
	- Presentazione	27%
2) Deposito		23
3) Integrazioni		47

L'analisi conferma le difficoltà derivanti dall'elevata difformità territoriale che si registra nell'applicazione della norma. Per entrambe le procedure, una voce rilevante è infatti quella relativa alla raccolta informazioni e alla comprensione degli adempimenti che rappresenta:

- per la verifica di assoggettabilità quasi il 70% del tempo di lavoro dedicato alla presentazione dell'istanza e quasi 52% dell'intero tempo di lavoro;
- per la VIA il 73% del tempo di lavoro dedicato alla presentazione dell'istanza e il 40% dell'intero tempo di lavoro.

Anche il tempo richiesto per produrre integrazioni è rilevante, pari oltre il 30% del tempo di lavoro speso per una VIA e a oltre il 17% del tempo di lavoro necessario per una verifica di assoggettabilità. In media le integrazioni richieste sia per la verifica che per la VIA sono 4.

Elevata appare anche la quota di tempo di lavoro speso per il deposito dell'istanza e della documentazione presso le amministrazioni interessate.

Quanto alle durate, i dati desunti dalla rilevazione condotta sui professionisti sono stati incrociati con i dati reperiti mediante ricerche sul BURT e sugli archivi amministrativi degli enti locali. La tab. 8 mostra il dato di durata media di VIA e verifica di assoggettabilità distinta per autorità competente.

Tab. 8 – Durata media dei procedimenti in materia di valutazione di impatto ambientale per autorità competente

DURATA MEDIA		
Autorità competente	Verifica di assoggettabilità	VIA
Regione	3-4 mesi	14-15 mesi
Province	4-6 mesi	10-11 mesi
Comuni/Parchi	4-5 mesi	6-7 mesi

4.4 Stima della popolazione

Per popolazione si intende il numero totale di istanze di avvio di verifica di assoggettabilità e di VIA presentate alle autorità competenti nell'anno di riferimento 2011.

La stima della popolazione (cfr. tabella 9) è stata effettuata incrociando i risultati di ricerche sul BURT, sugli archivi degli atti amministrativi di Province e Comuni e dell'esame della documentazione pubblicata nei siti web delle autorità competenti. Per la Regione, le province e gli Enti Parco è stato possibile ricostruire con sufficiente accuratezza il numero totale di istanze presentate nel 2011. Quanto ai comuni si è proceduto ad una stima del numero medio di istanze incrociando dati reperiti sul BURT con quelli desunti da un campione di enti locali.

Tab. 9- N. istanze di avvio di Verifica di assoggettabilità e di VIA presentate nel 2011

ISTANZE 2011		
Autorità competente	Verifica di assoggettabilità	VIA
Regione	49	14
Province	148	9
Comuni/Parchi	26	22
Totale	223	45

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 nell'anno 2011 hanno attivato procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e di VIA e gli obblighi informativi che, sulla base delle consultazioni con associazioni di categoria delle imprese e ordini professionali, sono stati 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 riportate hanno carattere indicativo, in quanto la limitata dimensione del campione di consulenti di impresa intervistati 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 per il sottoinsieme imprese della popolazione 2011. Come tali, costituiscono una misura indicativa della "pressione regolatoria" esercitata da specifiche norme sulle imprese che attivano procedimenti in materia di valutazione di impatto ambientale.

Tutto ciò premesso, le stime del costo totale per ciascuna obbligazione informativa sono state ottenute mediante il prodotto di due fattori: il primo è costituito dal numero di imprese che, sulla base dell'archivio regionale, nell'anno di interesse hanno ottemperato all'obbligo informativo e il secondo è dato dalla stima del costo unitario medio sostenuto dalle stesse imprese per svolgere ciascuna obbligazione informativa.

La stima del costo totale aggregato annuo (tab. 10) è stata ottenuta mediante la somma delle stime dei costi totali degli obblighi informativi citati.

I dati di costo medio unitario utilizzati sono quelli stimati in riferimento al progetto tipo di impianto fotovoltaico di produzione di energia di potenza superiore a 10 MW.

Come si è avuto modo di dire, tale tipologia di progetto risulta tra quelle che più frequentemente sono state sottoposte a valutazione negli ultimi tre anni. Per essa la l.r. 10/2010 prevede la verifica di assoggettabilità di competenza della Provincia e la VIA laddove la verifica di assoggettabilità risulti negativa.

Per entrambe le procedure, la misurazione ha altresì evidenziato che a giudizio dei professionisti intervistati gli oneri amministrativi sostanzialmente non variano al variare della tipologia di progetto considerato (cfr paragrafo 4.3.1. tab. 3) con la sola eccezione della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA di impianto fotovoltaico di potenza superiore a 1 MWh il cui costo medio unitario risulta inferiore (+23%) e della procedura di VIA per progetto di cava con più di 500.000 mc di materiale estratto o di 20 ettari di area di coltivazione interessata che risulta di poco più onerosa rispetto al progetto tipo (+4%). Pertanto le stime di costo totale aggregato annuo potranno risultare in parte sovrastimate nel caso della verifica di assoggettabilità e lievemente sottostimate nel caso di VIA. Il margine di sottostima o sovrastima non appare comunque rilevante.

Tab. 10 - Costo totale aggregato annuo e costo unitario per obbligo informativo

Verifica di assoggettabilità - Obblighi informativi	Costo medio unitario OI	Costo totale
1) Istanza di avvio della procedura	€ 5.874,43	€ 1.309.996,80
2) Deposito presso amministrazioni interessate	€ 1.006,86	€ 224.529,50
<i>Costo totale aggregato annuo</i>		€ 1.534.526,30
OBBLIGO INFORMATIVO	Costo medio unitario OI	Costo totale
1) Istanza di avvio della procedura	€ 9.223,46	€ 415.055,62
2) Deposito presso amministrazioni interessate	€ 1.077,00	€ 48.465,06
3) Pubblicazione avviso e trasmissione documentazione comprovante pubblicazione	€ 399,76	€ 17.989,21
4) Presentazione pubblica del progetto	€ 1.112,44	€ 50.059,80
6) Relazione sullo stato finale dei lavori ed eventuali impatti	€ 3.543,80	€ 159.470,91
<i>Costo totale aggregato annuo</i>		€ 691.040,60

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 i consulenti di impresa un'apposita sezione è stata dedicata alla segnalazione da parte dei destinatari delle criticità riscontrate e degli adempimenti che, all'interno dei procedimenti analizzati, sono reputati eccessivamente onerosi (per frequenza, complessità, costo di espletamento, ecc.), nonché alla formulazione di suggerimenti in ordine alla loro semplificazione. Questo aspetto è stato approfondito anche nel corso dei focus groups per la validazione della mappatura e per la verifica delle stime effettuati con associazioni di categoria, ordini professionali e EE.LL.

Come in parte già anticipato, associazioni di categoria e consulenti di impresa sono stati concordi nell'individuare le seguenti come le principali problematiche, molte della quali di natura prevalentemente amministrativa, incontrate dalle imprese del settore:

- rilevanti difformità territoriali in ordine all'interpretazione e all'applicazione della norma sia per quanto attiene alle procedure che alla documentazione richiesta⁷;
- richiesta di documentazione già in possesso della PA e numero eccessivo di richieste di integrazione alla documentazione presentata da parte dell'autorità competente⁸;
- onerosità delle modalità di presentazione del deposito delle domande di avvio dei procedimenti;
- inutilità della presentazione pubblica del progetto e del SIA poiché la pubblicità è già ampiamente garantita (avviso pubblico sui quotidiani, pubblicazione della documentazione e dell'avviso sul sito web dell'autorità competente). La presentazione pubblica non è prevista dal D. Lgs 152/2006 né contemplata nella legislazione di quasi nessun'altra regione⁹;
- problematicità della cosiddetta VIA postuma soprattutto in caso di rinnovo di autorizzazioni all'esercizio di attività o impianto in assenza di modifiche. La VIA postuma non è prevista dal D. Lgs 152/2006 né contemplata nella legislazione di nessun'altra regione;
- cattivo funzionamento delle conferenze dei servizi che vengono aggiornate ripetutamente a causa dell'assenza dei soggetti chiamati a parteciparvi o delle frequenti richieste di integrazioni da parte degli stessi¹⁰.

⁷ Ad es. modalità di pubblicazione differenti, formati consentiti per il deposito diversificati, richiesta di rimborso forfetario per spese istruttorie in caso di verifica di assoggettabilità da parte di alcune autorità competenti ma non da altre, difformità in ordine al dettaglio del progetto presentato in sede di VIA, difformità nei tempi di conclusione dei procedimenti, difformità circa gli effetti della pronuncia di compatibilità ambientale, diversità degli atti di approvazione delle pronunce, richiesta di relazione sullo stato finale dei lavori, controlli sulle opere in corso, piano di monitoraggio etc.).

⁸ Sebbene non disciplinate prima della l.r. 6/2012, le integrazioni venivano comunque richieste e sono risultate in media 4 sia per la VIA che per la verifica di assoggettabilità. Con le modifiche apportate nel 2012, il problema dovrebbe essere risolto.

⁹ Da una ricognizione della legislazione delle altre regioni, è emerso che essa è prevista dalla sola Regione Veneto oltre che dalla Toscana.

¹⁰ Con le modifiche apportate dalla l.r. 6/2012 la conferenza dei servizi ha assunto carattere istruttorio e dunque questo problema dovrebbe essere stato risolto, potendo l'autorità competente prescindere dalla mancata formulazione del parere nei termini o dal dissenso delle altre amministrazioni.

- scarsa chiarezza e comprensibilità dei commi 2 bis dell'art. 49 (Integrazioni alla documentazione presentata in sede di verifica di assoggettabilità) e 2 dell'art. 52 (Modalità di presentazione dell'istanza di VIA e della documentazione allegata). Questa criticità attiene alla l.r. 10/2010 così come modificata dalla l.r. 6/2012, ma è stata oggetto comunque di frequente formulazione da parte dei consulenti intervistati e nel corso dei focus groups
- ambiguità delle disposizioni in materia di controllo sulle prescrizioni contenute nel provvedimento di VIA in particolare sui soggetti competenti a tali controlli I consultati rilevano che nella pronuncia di compatibilità ambientale sono presenti molteplici prescrizioni imposte dai soggetti competenti al rilascio di autorizzazioni/nulla osta/pareri connessi. Le medesime prescrizioni vengono poi replicate al momento del rilascio delle autorizzazioni/nulla osta con il rischio che i controlli sulle medesime prescrizioni siano effettuati da più enti diversi.
- mancata considerazione del possesso di certificazioni ambientali da parte del richiedente o della localizzazione dei progetti in aree APEA.

POSSIBILI PROPOSTE DI SEMPLIFICAZIONE

1. Eliminazione delle difformità territoriali nell'applicazione della norma mediante:
 - § individuazione di forme di coordinamento Regione - EE.LL.
 - § elaborazione di linee guida sull'interpretazione della norma
 - § standardizzazione delle procedure e - laddove i progetti o le opere rientrino nell'ambito di applicazione del D. Lgs 160/2010 - loro attivazione nell'ambito del procedimento unico SUAP
2. Riformulazione dei commi 2 bis dell'art. 49 (Integrazioni alla documentazione presentata in sede di verifica di assoggettabilità) e 2 dell'art. 52 (Modalità di presentazione dell'istanza di VIA e della documentazione allegata) della l.r. 10/2010 al fine di migliorarne la chiarezza e la comprensibilità.
3. Introduzione di un principio di proporzionalità della documentazione richiesta in rapporto alla dimensione del progetto.
4. Creazione di un portale WEB da dedicare all'upload e al download della documentazione.
5. Eliminazione dell'obbligo di presentazione pubblica del progetto e del SIA. Può essere lasciata come facoltà del proponente.
6. Introduzione di un principio di proporzionalità nell'applicazione della VIA postuma prevedendo che in caso di rinnovo autorizzazione o concessione senza che sia intervenuta alcuna modifica si possa prescindere dalla VIA postuma o quanto meno ci si possa limitare ad una relazione sulle possibili misure di mitigazione degli impatti ambientali.
7. Previsione di ricorso esclusivo alla conferenza dei servizi istruttoria e contestuale specificazione della natura degli effetti della pronuncia di compatibilità ambientale operando una scelta univoca tra:
 - § effetto sostitutivo degli atti approvativi e delle autorizzazioni a carattere paesistico-ambientale (cfr ad. es l.r. 12/2010 Regione Umbria) e chiara individuazione degli atti sostituiti
 - § effetto di coordinamento dei successivi titoli autorizzatori e approvativi (cfr l.r. 5/2010 Regione Lombardia).
 - § Entrambi gli effetti ma con la chiara individuazione degli atti sostituiti e di quelli oggetto di coordinamento (cfr l.r. 3/2012 Regione Marche)

8. Supporto – limitatamente alla VIA regionale – dell’effetto accelerativo dell’iter (introdotto ai sensi dell’art. 25 c. 3 bis del D. Lgs 152/2006 e recepito nell’art. 56 c. 2 della l.r. 10/2010) prevedendo la strutturazione di idonee forme organizzative di supporto tecnico-scientifico alle fasi istruttorie e conclusive dei procedimenti.
9. Agevolazioni in caso di progetti di trasformazione o ampliamento di impianti di soggetti richiedenti in possesso di certificazioni ambientali o di localizzazione del progetto in aree APEA sotto forma di:
 - § di aumento delle soglie previste per l’obbligo di VIA;
 - § di riduzione del contributo del 5 per mille.

Allegato 1 – Mappatura degli obblighi informativi

Allegato 2 – Questionario per la rilevazione diretta

Allegato 3 – Questionario per l’expert assessment