



REGIONE TOSCANA  
Giunta Regionale

## Misurazione degli oneri amministrativi Regione Toscana

### Scheda MOA

**L.R. 3 novembre 1998, n. 78, “*T.U. in materia di cave, torbiere, miniere, recupero di aree escavate e riutilizzo di residui recuperabili*”**

**Regolazione in materia di cave, torbiere, miniere**

## Sommario

Premessa.....	3
1. Finalità e caratteristiche della normativa oggetto della misurazione.....	3
1.1 Agri marmiferi apuani.....	6
1.2 La proposta di l.r. di modifica della l.r. 78/1998.....	7
2. Mappatura degli obblighi informativi.....	7
3. Consultazione.....	9
4. Stima degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici.....	9
4.1 Intervista diretta.....	9
4.2 Intervista telefonica alle imprese.....	10
4.3 Stima dei tempi e degli oneri amministrativi unitari medi per OI.....	11
4.3.1 ONERI AMMISTRATIVI.....	11
4.3.1.1 Permesso di ricerca di materiali di cava e torbiera.....	13
4.3.1.2 Autorizzazione alla coltivazione di materiali di cava e torbiera.....	14
4.3.2 TEMPI BUROCRATICI.....	18
4.4 Stima della popolazione.....	19
4.5 Stime del costo aggregato annuo degli oneri amministrativi per OI.....	20
5. La percezione dei destinatari: ambiti di criticità e ipotesi di semplificazione.....	21
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 cave, torbiere e miniere (L.r. 78/1998, DGR n. 138/2002).

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 dei tempi burocratici e degli oneri amministrativi ha come oggetto gli obblighi informativi derivanti dalla legislazione regionale in materia di cave e torbiere, relativamente ai procedimenti di rilascio di permesso di ricerca di materiali di cava o torbiera, istanza di inserimento dell'area nelle risorse del Piano regionale attività estrattive (P.R.A.E.R) e nel Piano provinciale delle attività estrattive di recupero delle aree escavate e riutilizzo dei residui recuperabili (P.A.E.R.P), autorizzazione alla coltivazione di materiale di cava alla coltivazione, autorizzazione/comunicazione di variante al progetto di coltivazione autorizzato, autorizzazione al recupero ambientale e funzionale di cave dismesse.

La normativa di riferimento è costituita dalla l.r. 3 novembre 1998, n. 78, "Testo Unico in materia di cave, torbiere, miniere, recupero di aree escavate e riutilizzo dei residui recuperabili", dalla D.G.R. 11 febbraio 2002, n. 138 "Istruzioni tecniche per la formulazione delle domande di autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva e per la redazione degli elaborati di corredo (ai sensi dell'art. 12, c. 4 L.R. n. 78/1998) e per la comunicazione del trasferimento dell'autorizzazione (ai sensi dell'art. 14, c. 3 della L.R. n. 78/1998)", D.C.R. 27/2007 " Approvazione del Piano regionale delle attività estrattive, di recupero delle aree escavate e di riutilizzo dei residui recuperabili ai sensi della l.r. 78/1998(...)" e della l.r. 5 dicembre 1995 n. 104 "Disciplina degli agri marmiferi di proprietà dei Comuni di Massa e Carrara".

La l.r. 78/1998 – attualmente in fase di revisione - costituisce il riferimento primario per le attività estrattive di cava e di miniera per l'approvvigionamento dei minerali non energetici. Disciplina l'attività estrattiva, promuovendo il recupero delle aree di escavazione dismesse nonché il riutilizzo dei residui provenienti dalle attività estrattive e di quelli ad essi assimilabili derivanti da altre attività, al fine di minimizzare il prelievo delle risorse non rinnovabili.

I materiali di cava sono classificati, in base alla loro destinazione d'uso, in:

- a) materiali per usi industriali quali calcari, dolomie, pomici, gessi, farine fossili, sabbie silicee, terre coloranti, argille, torbe e materiali per costruzioni e opere civili quali sabbie, ghiaie e altri materiali per granulati, pezzami, conci, blocchetti;
- b) materiali ornamentali destinati alla produzione di blocchi, lastre e affini quali marmi, cipollini, arenarie, graniti, sieniti, alabastri, ardesie, calcari, travertini, tufi, trachiti, basalti, porfidi, ofioliti.

La l.r. 78/1998 è impostata su un modello pianificatorio risalente agli anni novanta, introdotto dalla legge regionale sul Governo del territorio n. 5 del 1995, oggi sostituita dalla legge regionale 1/2005.

La Regione, attraverso il P.R.A.E.R. (Piano regionale delle attività estrattive, di recupero delle aree escavate e di riutilizzo dei residui recuperabili), stabilisce gli indirizzi e gli obiettivi di riferimento per la pianificazione in materia di cave e torbiere, di recupero delle aree di escavazione dismesse o in abbandono, nonché di recupero e riciclaggio dei materiali assimilabili. L'attuazione degli indirizzi e delle prescrizioni del P.R.A.E.R. è demandata ai P.A.E.R.P., ovvero agli atti di pianificazione settoriale provinciale.

La l.r. 78/98 prevedeva che, conseguentemente all'entrata in vigore del PRAER, ogni provincia si attivasse per formare il proprio PAERP individuando le aree dove svolgere l'attività di cava e definendo un sistema di regolamentazione delle attività estrattive, (sia quelle attive, che quelle dismesse, potenziali generatrici di degrado ambientale) da recepirsi negli strumenti urbanistici dei comuni. Ad oggi tuttavia, solo tre province hanno adottato un PAERP, mentre le altre sono rimaste ancorate al primo piano regionale delle attività estrattive (il PRAE), ormai non più attuale.

La l.r. 78/1998 disciplina i procedimenti amministrativi di rilascio di permesso di ricerca e di autorizzazione alla coltivazione di materiali di cava o torbiera, demandandone la competenza al Comune territorialmente interessato.

Il permesso di ricerca ha una durata massima di 2 anni. In caso di esito positivo della ricerca, il ricercatore deve presentare al Comune territorialmente competente le risultanze della ricerca e istanza di inserimento dell'area nelle risorse del P.R.A.E.R./P.A.E.R.P., al fine di individuare la zona come potenzialmente coltivabile.

L'autorizzazione alla coltivazione di materiale di cava o torbiera ha una durata massima di 20 anni. Viene richiesta mediante istanza al Comune territorialmente competente e in conformità alle previsioni dello strumento urbanistico comunale. Contestualmente alla domanda di autorizzazione devono essere presentate al Comune le richieste di tutti i nulla osta, autorizzazioni e assensi comunque denominati, compresa l'eventuale pronuncia di compatibilità ambientale, necessari per l'esercizio dell'attività estrattiva.

Le modalità di formulazione delle domande di permesso e di autorizzazione, nonché la documentazione da allegare e i requisiti tecnici degli elaborati da produrre sono stati definiti nelle istruzioni tecniche approvate dalla G.R. con D.G.R. 11 febbraio 2002, n. 138.

I principali atti collegati alla domanda di autorizzazione alla coltivazione sono elencati nelle istruzioni tecniche approvate con DGR 138/2002:

- a) autorizzazione ai fini del vincolo idrogeologico;

- b) autorizzazione ai fini del vincolo paesaggistico;
- c) interventi in aree protette e nulla osta per interventi in area contigua al Parco delle Alpi Apuane domanda di rimozione del divieto di trasformazione dei terreni rimboschiti con finanziamento pubblico e delle aree boscate distrutte o danneggiate dal fuoco;
- d) verifica di assoggettabilità o pronuncia di compatibilità ambientale;
- e) autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio di attività di smaltimento e di recupero di rifiuti diversi da materiali di risulta derivanti dall'attività estrattiva;
- f) autorizzazione allo scarico di acque reflue;
- g) autorizzazione alle emissioni in atmosfera.

Nulla osta, autorizzazioni, pareri o altri atti di assenso comunque denominati connessi all'attività estrattiva sono acquisiti mediante conferenza dei servizi ex art. 14 L. 241/1990 (art. 13 c. 3 l.r. 78/1998). Nella stessa Conferenza (art. 12 c. 1 l.r. 78/1998) il Comune acquisisce i pareri di competenza di AUSL e ARPAT.

Nell'atto autorizzativo vengono specificati le prescrizioni per lo svolgimento dell'attività e la conseguente sistemazione, gli obblighi informativi e le tolleranze rispetto al progetto approvato.

Il titolare dell'autorizzazione è soggetto ai seguenti obblighi informativi;

- a) deve presentare al Comune una relazione sull'effettivo stato dei lavori di escavazione. La l.r. parla di frequenza biennale, ma nella prassi la documentazione viene presentata annualmente. ogni anno in conseguenza dell'obbligo informativo di cui al punto b);
- b) è tenuto a fornire al comune territorialmente competente ogni informazione concernente i dati sulla produzione, sull'occupazione, sulla tecnica degli impianti e sulle fonti energetiche utilizzate. A tal fine, entro il 31 gennaio di ogni anno, consegna al Comune, debitamente compilata, copia della scheda predisposta dagli uffici regionali per la rilevazione dei dati sull'attività estrattiva autorizzata e riferiti all'anno precedente. (art. 16 c. 1 l.r. n.78/1998, All.1 Elaborato 1 punto 6 e All.1 Elaborato 2 parte II punto 6 DCR n. 27 del 2007, punto 2.1 DGR n. 138/2002);
- c) è tenuto a prestare supporto tecnico logistico in caso di accertamenti, sopralluoghi e verifiche ispettive da parte del comune in ordine ai dati forniti ai fini del monitoraggio circa l'attività di coltivazione e all'esercizio delle funzioni di polizia mineraria (Art. 16 c. 1, art. 30 c.3 l.r. n. 78/1998).

L'autorizzazione è strettamente personale e trasferibile, previa comunicazione al Comune che l'ha rilasciata previa decadenza dell'autorizzazione stessa. Entro il termine di validità dell'autorizzazione, il titolare ha l'obbligo di smantellare e asportare tutti gli impianti di lavorazione, nonché i servizi, e le strade di cantiere autorizzati con lo stesso procedimento. L'estrazione dei materiali per uso industriale, per costruzioni o opere civili o per uso ornamentale è soggetto al pagamento di un contributo annuo rapportato alla qualità e quantità dei materiali estratti.

Eventuali varianti al progetto autorizzato sono sottoposti preventivamente ad autorizzazione comunale.

Il rinnovo dell'autorizzazione può essere richiesto al Comune mediante apposita istanza entro 6 mesi prima della scadenza della stessa e fino all'esaurimento del giacimento esistente all'interno dell'area di cava. La procedura è analoga a quella dettata per le autorizzazioni ex novo.

Il recupero ambientale e funzionale di cave dismesse per le quali non esiste impegno dell'escavatore al ripristino va autorizzato dal Comune territorialmente competente. La domanda di autorizzazione deve indicare la località e il comune

interessati dalle indagini, la superficie in ettari interessata dall'intervento. La realizzazione di interventi di recupero ambientale, funzionale e di messa in sicurezza è subordinata ad una apposita convenzione tra il comune e il soggetto richiedente, da sottoscrivere prima del rilascio dell'autorizzazione all'escavazione. La durata complessiva degli interventi di recupero non può essere superiore a sei anni.

Il titolo V della l.r. 78/1998 disciplina l'attività di cava per la realizzazione di opere pubbliche, distinguendo ovvero le procedure per l'individuazione dei siti di cava di prestito necessari alla realizzazione di opere pubbliche localizzate totalmente o parzialmente sul territorio toscano. La norma distingue tra:

1. cave di prestito per opere pubbliche di interesse statale e regionale (Titolo V, Capo II);
2. cave di prestito per opere pubbliche di interesse locale (Titolo V, Capo III).

Nel caso di cave di prestito per opere pubbliche di interesse statale l'autorizzazione all'esercizio di attività estrattiva, l'autorizzazione ai fini del vincolo idrogeologico e l'autorizzazione paesaggistica sono di competenza regionale, in deroga alla legislazione vigente.

La domanda di autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva unitamente al progetto per l'individuazione dei siti di cava prodotto a corredo del progetto dell'opera pubblica devono essere presentati alla regione e per conoscenza al Comune e alla Provincia territorialmente interessati; ove necessario, contestualmente alla domanda sono presentate le domande di autorizzazione ai fini del vincolo idrogeologico e paesaggistico.

Se per la redazione del progetto per l'individuazione dei siti di cava si renda necessario effettuare indagini preliminari, deve essere presentata al Comune istanza di autorizzazione a introdursi nelle proprietà private ex art. 7 L. n. 2359/1865 sulle espropriazioni per causa di pubblica utilità.

L'esercizio dell'attività estrattiva non può avere una durata superiore alla realizzazione dell'opera cui la cava è finalizzata e tutto il materiale scavato deve essere utilizzato esclusivamente per la realizzazione dell'opera.

L'autorizzazione può essere trasferita su richiesta del soggetto proponente al soggetto realizzatore dell'opera pubblica. Anche in questo caso il titolare dell'autorizzazione è soggetto al versamento del contributo.

Nel caso di cave di prestito per opere d'interesse locale l'autorizzazione è di competenza comunale.

Comuni, ASL e ARPAT esercitano le funzioni amministrative in materia di vigilanza sull'applicazione delle norme di polizia delle cave e torbiere, comprese le cave di prestito, nonché sul rispetto dei contenuti e delle prescrizioni dell'autorizzazione all'escavazione, dell'autorizzazione ai fini del vincolo idrogeologico e dell'autorizzazione ai fini del vincolo paesaggistico.

### 1.1 Agri marmiferi apuani

La l.r. 78/1998 si applica anche agli Agri marmiferi di proprietà dei Comuni di Massa e di Carrara, compatibilmente con quanto previsto dalla l.r. n. 104/1995.

Ai sensi della l. 104/1995, la coltivazione degli agri marmiferi è disposta dal Comune, a titolo oneroso, con atto di concessione amministrativa temporanea ed è subordinata al rispetto degli strumenti urbanistici e ai vincoli ambientali, paesaggistici e idrogeologici previsti dalla legge nonché al rispetto, in fase di coltivazione, delle norme di igiene e sicurezza del lavoro e di polizia mineraria.

La ricerca e la coltivazione degli agri marmiferi di Massa e Carrara di proprietà del Comune è disciplinata con regolamento dei Comuni stessi, ciascuno per il rispettivo territorio, ai sensi del 3° comma dell'art. 64 del R.D. 1443/1927.

Il Comune di Massa non ha ancora provveduto ad emanare tale regolamento. Sulle cave di marmo di Massa si ritengono pertanto tuttora vigenti l'Editto di Maria Teresa del 1° febbraio 1751 e il Sovrano rescritto di Francesco V del 19 novembre 1846.

Il Comune di Carrara con deliberazione consiliare n. 88/1994 ha emanato il suddetto regolamento, approvato con DCR n. 115/1995. Il regolamento sancisce che gli agri marmiferi comunali sono beni del patrimonio indisponibile del Comune, oggetto di concessione amministrativa a titolo oneroso. Il permesso di ricerca ha una durata massima di 12 mesi ed è rinnovabile una sola volta.

La coltivazione degli agri marmiferi è disposta dal Comune, a titolo oneroso, con atto di concessione amministrativa temporanea. Esclusivamente per l'estrazione di marmo in blocchi. La domanda di concessione deve essere presentata al Comune entro il termine di validità del permesso di ricerca. Ai sensi della l.r. 79/1998 contestualmente alla presentazione della domanda di concessione vengono richiesti tutti i pareri, nulla osta necessari per l'apertura della cava. La documentazione acquisita ai sensi della l.r. 78/1998 viene poi utilizzata per il successivo procedimento di rilascio dell'autorizzazione alla coltivazione di materiali di cava. La concessione ha una durata di 20 anni, è rinnovabile mediante istanza da presentare sei mesi prima della scadenza, è trasferibile per atto tra vivi e mortis causa. Il rinnovo è operante dall'accoglimento della domanda e ha una durata di 20 anni.

La concessione è subordinata al rispetto degli strumenti urbanistici e ai vincoli ambientali, paesaggistici e idrogeologici previsti dalla legge nonché al rispetto, in fase di coltivazione, delle norme di igiene e sicurezza del lavoro e di polizia mineraria.

Per il rilascio e l'esercizio della concessione, si applica, in quanto compatibile con le disposizioni di cui ai precedenti commi, la disciplina stabilita dalla legge regionale per il rilascio e l'esercizio di autorizzazione alla coltivazione di cava o torbiera. Contenuto obbligatorio dell'atto di concessione è lo sfruttamento degli scarti della lavorazione, comunque denominati di cui è responsabile il concessionario.

## 1.2 La proposta di l.r. di modifica della l.r. 78/1998

E' attualmente in corso di elaborazione una proposta di legge di modifica della l.r. 78/1998 diretta a recepire i principi introdotti dalla normativa comunitaria e nazionale in materia di ambiente (D.lgs 117/2008 in materia di rifiuti di estrazione, D.lgs 152/2006), paesaggio (D. Lgs 42/2004) e libero mercato (D. Lgs 59/2010) e a raccordarsi con la legge regionale 1/2005 sul governo del territorio. La proposta di l.r. è inoltre finalizzata alla revisione del modello pianificatorio, alla semplificazione delle procedure amministrative, all'abrogazione della l.r. 104/1995 sugli agri marmiferi di proprietà dei comuni di Massa e Carrara.

## 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 cave e torbiere è stata esaustiva e ha riguardato tutti gli obblighi informativi imposti dalla normativa<sup>1</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 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 attività estrattiva 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".

L'impresa è tenuta a presentare istanza di permesso di ricerca o di autorizzazione alla coltivazione di cava contestualmente a numerose altre richieste di parere, autorizzazione e nulla osta, o atti di assenso comunque denominati, che sono indispensabili per l'esercizio dell'attività estrattiva e costituiscono un presupposto al rilascio del titolo abilitativo. Buona parte della documentazione richiesta in allegato all'istanza è a firma di tecnico abilitato; i procedimenti risultano pertanto in massima parte esternalizzati a consulenti esterni. Il ricorso all'esternalizzazione è pressoché totale laddove si tratti di piccole e medie imprese. 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 alle attività che un'impresa è tenuta a svolgere per adempiere ai seguenti OI:

1. istanza di permesso di ricerca di materiali di cava e torbiera;
2. istanza di inserimento dell'area di ricerca nelle risorse del P.R.A.E.R/P.A.E.R.P. con relazione delle risultanze della ricerca;
3. istanza di autorizzazione alla coltivazione di materiale di cava e torbiera;
4. Relazione sullo stato dei lavori;
5. Predisposizione scheda regionale per la rilevazione dei dati sull'attività estrattiva autorizzata;
6. Rinnovo dell'autorizzazione alla coltivazione di cava;
7. istanza di autorizzazione di variante al progetto di coltivazione autorizzato;
8. Autorizzazione al recupero ambientale e funzionale di cave dimesse;
9. Proroga all'autorizzazione alla coltivazione – Tale procedimento pur non essendo previsto dalla l.r. 79/1998, è stato oggetto di rilevazione in quanto dalle consultazioni dalle consultazioni con gli Enti Locali e gli stakeholders è emerso che, nella prassi, viene utilizzato da numerosi comuni e contemplato nei regolamenti comunali in materia di cave.

---

<sup>1</sup> Cfr l'allegato 1 "Mappatura degli obblighi informativi" per una descrizione dettagliata di tutti gli obblighi informativi imposti dalla normativa in materia di cave e torbiere.



### 3. Consultazione

Oltre alla rilevazione diretta presso un campione ragionato di professionisti e alle interviste telefoniche ad un piccolo campione di imprese del settore, il gruppo di lavoro è ricorso in più momenti alla consultazione mediante focus groups. 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;
- Comuni (Carrara, Firenzuola, Unione di Comuni Val di Merse, Sovicille, Laterina, Terranova Bracciolini, Campagnatico);
- Associazioni di categoria del settore (Confindustria Toscana, Assocave, Assindustria, CNA Toscana, Confartigianato, CONFAPI Toscana);
- Ordini professionali e professionisti (Ordine dei geologi della Toscana, Federazione regionale degli Ordini 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 Enti locali, 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. 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 e dei tempi burocratici

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 procedimenti amministrativi 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

Le rilevazioni hanno 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 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 dei nominativi forniti da Ordine dei geologi della Toscana e ANIM. 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.

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

I professionisti intervistati sono stati 15 per un totale di 9 procedimenti amministrativi censiti.

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.

I questionari raggruppano più procedimenti e sono conseguentemente articolati in sezioni.

Le sezioni 1 e 2 concernono gli obblighi informativi relativi al permesso di ricerca e all'autorizzazione alla coltivazione di materiale di cava o torbiera. Si tratta di OI connessi sia alla presentazione delle istanze che ad adempimenti successivi al rilascio del titolo abilitativo. Tali sezioni comprendono anche domande inerenti i pareri, autorizzazioni, nulla osta necessari per l'esercizio dell'attività estrattive e il rilascio del permesso e dell'autorizzazione.

Nella sezione 3 sono richiesti dati sintetici in ordine ai rinnovi dell'autorizzazione alla coltivazione, alle proroghe e alle varianti alla stessa, nonché all'autorizzazione al recupero ambientale e funzionale di cave dismesse. Si tratta di dati concernenti costi amministrativi e tempi medi dei suddetti procedimenti da rilevare sotto forma di differenza percentuale rispetto a quanto dichiarato per l'autorizzazione alla coltivazione di materiali di cava.

La sezione 4 è 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

Le rilevazioni dirette ai consulenti di impresa sono state integrate da una rilevazione telefonica presso un campione di imprese 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 21 imprese contattate ne sono state intervistate 7 localizzate nei comuni di Firenzuola, Massa, Carrara e Sovicille.

I nominativi dei titolari di impresa da sottoporre a intervista telefonica sono stati tratti dal data base sull'attività estrattiva tenuto della Regione Toscana - Settore Infrastrutture di trasporto strategiche e cave nel governo del territorio - sulla base dei dati contenuti nelle schede regionali di rilevazione dati su attività estrattiva che annualmente vengono trasmesse dai Comuni. Ai fini della misurazione, il data base fornisce numerosi dati utili

in ordine alle autorizzazioni alla coltivazione distinte per anno di rilascio e ai relativi titolari, nonché alla tipologia e quantità di materiale estratto, ai vincoli paesaggistico e idrogeologico presenti.

#### 4.3 Stima dei tempi e 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 9 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 rilascio di permesso di ricerca e di autorizzazione alla coltivazione.

##### 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 distinti per obbligo informativo.

Tab. 1 - Costo unitario medio per obbligo informativo

<b>OBBLIGO INFORMATIVO</b>	<b>COSTO MEDIO UNITARIO</b>
<b>PERMESSO DI RICERCA</b>	
Permesso di ricerca - istanza	€ 4.643,87
Inserimento area di ricerca nelle risorse P.R.A.E.R/P.A.E.R.P.	€ 4.112,98
<b>AUTORIZZAZIONE ALLA COLTIVAZIONE</b>	
Autorizzazione alla coltivazione - istanza	€ 11.058,18
Relazione sullo stato dei lavori	€ 2.912,37
Scheda regionale rilevazione dati	€ 371,43
Rinnovo dell'autorizzazione alla coltivazione - istanza	€ 6.993,60
Proroga dell'autorizzazione alla coltivazione	€ 2.282,14
Autorizzazione di variante al progetto di coltivazione autorizzato - istanza	€ 9.274,80
Autorizzazione al recupero ambientale e funzionale di cava dismessa - istanza	€ 11.058,18

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 cave e torbiere 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 cave (permesso di ricerca, autorizzazione alla coltivazione) possono variare in virtù di molteplici fattori, tuttavia gli oneri prettamente amministrativi dovrebbero risultare in gran parte indipendenti dalle dimensioni dell'azienda e dall'estensione e complessità dell'area di cava, dalla tipologia di materiale estratto 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 di materiale di cava o per l'esercizio dell'attività estrattiva, quali ad es. il programma di ricerca (nel caso di istanza di permesso di ricerca) o il piano di coltivazione (nel caso di istanza di autorizzazione alla coltivazione). Nella tabella seguente, per gli OI Permesso di ricerca e Autorizzazione alla 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	Autorizzazione alla coltivazione
<p><b>Documentazione allegata ESCLUSA dalle stime</b></p> <p><i>ovvero 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</i></p>	<p><i>Rappresentazione cartografica</i></p> <p><i>Programma di ricerca</i></p>	<p><i>Analisi delle caratteristiche fisiche dell'area</i></p> <p><i>Piano di coltivazione</i></p> <p><i>Progetto opere urbanizzazione primaria</i></p> <p><i>Progetto degli impianti di I e II lavorazione</i></p> <p><i>Progetto degli impianti elettrico e idrico</i></p>
<b>Peso % sul costo totale degli allegati</b>	<b>40%</b>	<b>46%</b>
<p><b>Documentazione allegata INCLUSA nelle stime</b></p> <p><i>ovvero documentazione prodotta solo per ottemperare all'OI imposto dalla normativa</i></p>	<p><i>Relazione Tecnica</i></p> <p><i>Relazione Generale</i></p> <p><i>Piano dei rifiuti</i></p>	<p><i>Scheda informativa</i></p> <p><i>Relazione illustrativa</i></p> <p><i>Piano gestione rifiuti di estrazione</i></p> <p><i>Descrizione attività gestione rifiuti non di estrazione</i></p> <p><i>Descrizione ciclo acque di cava e di impianto</i></p> <p><i>Relazione tecnica inquinamento atmosferico</i></p> <p><i>Relazione tecnica inquinamenti fisici</i></p> <p><i>Progetto di risistemazione e reinserimento ambientale</i></p> <p><i>Perizia di stima</i></p> <p><i>Schema documento sicurezza e salute</i></p> <p><i>Documentazione per ottenimento pareri, nulla osta, autorizzazioni connesse</i></p>
<b>Peso % sul costo totale degli allegati</b>	<b>60%</b>	<b>54%</b>

#### 4.3.1.1 Permesso di ricerca di materiali di cava e torbiera

I permessi di ricerca di materiale di cava sono poco frequenti e, non essendo censiti nel data base regionale sull'attività estrattiva, non se ne conosce la popolazione. Le stime sono state pertanto limitate al costo amministrativo unitario per obbligo informativo.

Al procedimento di permesso di ricerca fanno capo sostanzialmente due obblighi informativi: la presentazione dell'istanza di permesso e la richiesta di inserimento dell'area di cava nel PRAER/PAERP. I costi medi unitari di tali OI sono risultati molto simili.

Per quanto attiene alla presentazione dell'istanza (cfr. tab. 3), la predisposizione della documentazione da allegare (depurata della componente che non dà luogo ad un onere amministrativo, perché prodotta indipendentemente da quanto disposto dalla normativa in materia) assorbe all'incirca il 71% del costo del permesso, mentre un 17% è imputabile alle attività di ricerca informazioni, comprensione degli adempimenti e acquisizione della modulistica. Una quota importante degli oneri (4%) è infine sostenute per l'attività di assistenza ai professionisti di cui l'impresa si è avvalsa. La relazione generale costituisce la documentazione più onerosa tra gli allegati richiesti.

La richiesta di inserimento dell'area di cava nel PRAER/PAERP (cfr. tab. 3) costa poco meno di un'istanza di permesso. Buona parte del costo sostenuto (77,8%) è imputabile alla relazione da allegare alla richiesta, ma rilevante appare anche il peso delle attività di raccolta informazioni e comprensione degli adempimenti. Gli stakeholders sottolineano al riguardo che esiste una marcata difformità territoriale rispetto alla documentazione richiesta dai vari comuni e al grado di approfondimento della relazione.

Tab. 3 - Ripartizione degli OI in attività amministrative elementari

OBBLIGO INFORMATIVO	Attività amministrative elementari	Peso dell'attività sul costo medio unitario dell'OI
<b>PERMESSO DI RICERCA</b>		
<b>Permesso di ricerca - istanza</b>	<i>Raccolta informazioni e comprensione adempimenti</i>	10,9%
	<i>Acquisizione e compilazione modulistica</i>	6,2%
	<i>Predisposizione documentazione allegata OI</i>	71,6%
	<b>di cui:</b>	
	- Relazione Tecnica	18%
	- Relazione Generale	62%
	- Piano dei rifiuti	20%
	<i>Presentazione istanza</i>	5,9%
	<i>Assistenza a professionisti di cui l'impresa si è avvalsa</i>	4,0%
	<i>Archiviazione documentazione</i>	0,8%
<i>Assistenza alla PA in sede di ispezione o controllo</i>	0,6%	
<i>Totale</i>	100%	
<b>Inserimento area di ricerca nelle risorse P.R.A.E.R./P.A.E.R.P.</b>	<i>Raccolta informazioni e comprensione adempimenti</i>	12,8%
	<i>Predisposizione relazione</i>	77,8%
	<i>Presentazione istanza</i>	6,4%
	<i>Assistenza a professionisti di cui l'impresa si è avvalsa</i>	2,9%
	<i>Archiviazione documentazione</i>	0,2%
	<i>Totale</i>	100%

#### 4.3.1.2 Autorizzazione alla coltivazione di materiali di cava e torbiera

I procedimenti con il maggior costo unitario sono risultati l'autorizzazione alla coltivazione di materiali di cava o torbiera e l'autorizzazione al recupero ambientale e funzionali di cava dismessa per cui sono richiesti gli stessi adempimenti di un'ordinaria autorizzazione per nuova attività estrattiva.

Tab. 4 Pareri, nulla osta, autorizzazioni che più frequentemente si rendono necessari

<b>Pareri maggiormente frequenti</b>	
<b>Pareri</b>	<b>Frequenza (%)</b>
Parere ASL	94
Parere ARPAT	87
Nulla osta aree vincolo idrogeologico	85
Autorizzazione alle emissioni in atmosfera	75
Autorizzazione paesaggistica - ambientale	65
Autorizzazione allo scarico di acque reflue	59
VIA	49
Nulla osta Ente Parco	40

La complessità del procedimento in materia di autorizzazione alla coltivazione di cava deriva dalla sua natura per così dire "a grappolo". Infatti l'impresa è tenuta a presentare istanza di autorizzazione alla coltivazione di cava contestualmente a numerose altre richieste di parere, autorizzazione e nulla osta, o atti di assenso comunque denominati, indispensabili per l'esercizio della coltivazione. Tali pareri, autorizzazioni, nulla osta etc. variano a seconda della localizzazione della cava e dunque, a seconda dei casi, l'elenco degli stessi può variare. Il questionario utilizzato per la rilevazione diretta ha previsto pertanto delle specifiche domande circa la documentazione da predisporre per la contestuale richiesta di pareri, autorizzazioni, nulla osta connessi, allo scopo di individuare gli atti di assenso che sulla base dell'esperienza degli intervistati sono richiesti con maggiore frequenza (cfr tab. 4).

Tra i pareri, nulla osta, autorizzazioni preordinati all'esercizio dell'attività estrattiva i più onerosi, oltre che maggiormente frequenti, risultano essere l'autorizzazione paesaggistica, la VIA e il nulla osta dell'Ente Parco.

Tab. 5 – Ripartizione degli OI in attività amministrative elementari

OBBLIGO INFORMATIVO	Attività amministrative elementari	Peso dell'attività sul costo medio unitario dell'OI
<b>AUTORIZZAZIONE ALLA COLTIVAZIONE</b>		
<b>Autorizzazione alla coltivazione - istanza</b>	<i>Raccolta informazioni e comprensione adempimenti</i>	9,6%
	<i>Acquisizione e compilazione modulistica</i>	5,4%
	<i>Predisposizione documentazione allegata OI</i>	75,4%
	<b>di cui:</b>	
	- scheda informativa	3,6%
	relazione illustrativa	9,4%
	- piano gestione rifiuti di estrazione	9,0%
	- descrizione attività gestione rifiuti non di estrazione	4,1%
	- descrizione ciclo acque di cava e di impianto	9,2%
	- relazione tecnica inquinamento atmosferico	5,0%
	- relazione tecnica inquinamenti fisici	9,1%
	- progetto di risistemazione e reinserimento ambientale	19,5%
	- perizia di stima	7,8%
- schema documento sicurezza e salute	8,3%	
- documentazione per ottenimento pareri, autorizzazioni connesse	15,0%	
<i>Presentazione istanza</i>	4,3%	
<i>Assistenza a professionisti di cui l'impresa si è avvalsa</i>	4,0%	
<i>Archiviazione documentazione</i>	0,8%	
<i>Assistenza alla PA in sede di ispezione o controllo</i>	0,6%	
<i>Totale</i>	100%	
<b>Relazione sullo stato dei lavori</b>	<i>Raccolta informazioni e comprensione adempimenti</i>	30%
	<i>Predisposizione relazione</i>	58%
	<i>Presentazione</i>	8%
	<i>Assistenza a professionisti di cui l'impresa si è avvalsa</i>	4%
	<i>Archiviazione documentazione</i>	0,2%
	<i>Totale</i>	100%
<b>Scheda regionale rilevazione dati</b>	<i>Raccolta informazioni e comprensione adempimenti</i>	51%
	<i>Predisposizione scheda</i>	42%
	<i>Presentazione</i>	7%
	<i>Totale</i>	100%

Come si evince dalla tabella 5, la predisposizione della documentazione da allegare all'istanza (depurata della componente che non dà luogo ad un onere amministrativo, perché prodotta indipendentemente da quanto disposto dalla normativa in materia) assorbe all'incirca il 76% del costo di una nuova autorizzazione, mentre un 15% è imputabile alle attività di ricerca informazioni, comprensione degli adempimenti e acquisizione della modulistica. Una quota importante degli oneri (4%) è infine sostenute per l'attività di assistenza ai professionisti di cui l'impresa si è avvalsa.

L'utilizzo del SUAP è a macchia di leopardo. Al momento solo alcuni comuni se ne servono per i procedimenti in materia di cave e gli stakeholders ne segnalano sovente un poco efficace funzionamento. Si registrano inoltre rilevanti difformità territoriali in ordine all'applicazione della norma per quanto attiene alle procedure, alla modulistica utilizzata nonché alla documentazione richiesta, compresa quella da

produrre successivamente al rilascio dell'autorizzazione alla coltivazione<sup>2</sup>. In alcuni comuni sono inoltre diffuse prassi procedurali non previste dalla norma ma contemplate nei regolamenti comunali come, ad es., l'utilizzo dell'istituto della proroga, la previsione di una dichiarazione nella fase iniziale di scoperchiatura o di una relazione semestrale sullo stato della cava oltre alla relazione biennale sullo stato dei lavori, etc..

Il mancato coordinamento tra le norme che disciplinano il rilascio dell'autorizzazione alla coltivazione e le norme in materia di pareri e autorizzazioni connessi si traduce in duplicazioni di richieste informative. In molti casi è richiesto lo stesso tipo di documentazione: ad es un'analogha relazione paesaggistica è richiesta sia per l'autorizzazione paesaggistica che per la VIA.

La relazione illustrativa del progetto, il piano di gestione dei rifiuti di estrazione, la relazione sugli inquinamenti fisici, la descrizione del ciclo delle acque di cava e di impianto e il progetto di risistemazione e reinserimento ambientale rappresentano la documentazione più onerosa da produrre. Gli allegati necessari per la contestuale richiesta di pareri, nulla osta, e autorizzazioni preordinati all'esercizio dell'attività rappresentano all'incirca il 25% del costo della documentazione prodotta. Si rinvia alla tab. 5 per il dettaglio sui costi della documentazione richiesta in allegato all'istanza.

L'istanza di rinnovo dell'autorizzazione alla coltivazione può essere presentata fino ad esaurimento del giacimento esistente all'interno della cava almeno 6 mesi prima della scadenza dell'autorizzazione. Gli oneri amministrativi connessi a tale adempimento – che ad oggi è molto più frequente delle nuove autorizzazioni - sono inferiori del 37% a quelli che l'impresa sostiene per una nuova autorizzazione. Gli stakeholders segnalano al riguardo il mancato rispetto dei tempi di rilascio che spesso non interviene allo scadere dell'autorizzazione, costringendo l'impresa alla sospensione dell'attività.

Alcuni comuni, in analogia con la disciplina edilizia, hanno previsto nei propri regolamenti l'istituto della proroga, benché esso non sia disciplinato dalla l.r. 78/1998. La proroga è consentita entro 60 giorni dalla scadenza dell'autorizzazione e a condizione che le opere da realizzare non siano variate rispetto ai contenuti del progetto autorizzato. Avendo constatato nel corso delle consultazioni che l'utilizzo della proroga è nella prassi abbastanza diffuso tra i Comuni, la misurazione ha riguardato anche tale adempimento. Gli oneri amministrativi connessi alla proroga sono risultati decisamente inferiori a quelli di un rinnovo (-68%).

Sono soggette a nuova autorizzazione, le varianti rappresentate da tutte le proposte di modifica al progetto di coltivazione, non espressamente contemplate nella fase di progettazione originaria e specificatamente ammesse nel provvedimento di autorizzazione. Per l'istanza di autorizzazione di variante è richiesta una documentazione analoga a quella prevista per l'istanza di nuova autorizzazione laddove modificata rispetto a quella del progetto originale e la conferma della validità degli elaborati non modificati. Gli oneri amministrativi associati alla domanda di autorizzazione di variante al progetto di coltivazione autorizzato risultano di poco inferiori a quelli di un'autorizzazione ex novo (-16%).

In caso di variazioni non sostanziali (ovvero varianti in corso d'opera già prefigurate nel progetto di coltivazione originario e specificatamente ammesse, sotto forma di tolleranze nel provvedimento di autorizzazione) è prevista una semplice comunicazione al Comune dell'avvenuta modifica al progetto autorizzato.

---

<sup>2</sup> Gli stakeholders hanno segnalato ad es. difformità in ordine al dettaglio del progetto presentato in sede di VIA e in sede di istanza per autorizzazione alla coltivazione di cava, al grado di approfondimento richiesto per la relazione sulle polveri, alla documentazione richiesta al momento dello svincolo della fideiussione, alla frequenza e al numero delle relazioni richieste sullo stato dei lavori – in alcuni casi semestrali in altri annuali sebbene la norma parli di relazione biennale, etc.



L'art. 16 della l.r. 78/1998 pone a carico del Comune e del titolare dell'autorizzazione una serie di obblighi informativi che sono stati successivamente specificati nelle istruzioni tecniche ex DGR 138/2002 e nella DCR n. 27/2007.

Un primo obbligo per il titolare è la predisposizione e trasmissione al Comune entro il 31 gennaio di ogni anno della scheda regionale per la rilevazione dei dati sull'attività estrattiva autorizzata riferiti all'anno precedente. Un secondo obbligo è la redazione e presentazione al Comune di una relazione sull'effettivo stato dei lavori di escavazione. La l.r. parla di frequenza biennale, ma nella prassi la documentazione viene di norma presentata annualmente. Sul territorio si registra tuttavia una certa difformità di comportamento dei Comuni in ordine alla frequenza e al numero delle relazioni sullo stato dei lavori richieste. Una quota rilevante (30%) del costo medio unitario della relazione (pari all'incirca a 2.900 euro) è rappresentata dalle attività di raccolta informazioni e comprensione degli adempimenti (cfr. tab. 5). Segue la predisposizione della relazione con un 58% e l'assistenza al professionista esterno (4%).

#### 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 rilascio di permesso di ricerca e di autorizzazione alla coltivazione, 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 per obbligo informativo.

Tab. 6 - Tempo di lavoro unitario medio per obbligo informativo

OBBLIGO INFORMATIVO	TEMPO DI LAVORO (ore)
<b>Permesso di ricerca - istanza</b>	36
<b>di cui:</b>	
- <i>raccolta informazioni e comprensione adempimenti</i>	45%
- <i>presentazione istanza</i>	15%
- <i>integrazioni</i>	40%
<b>Inserimento area di ricerca nelle risorse P.R.A.E.R/P.A.E.R.P.</b>	25
<b>di cui:</b>	
- <i>raccolta informazioni e comprensione adempimenti</i>	77%
- <i>presentazione istanza</i>	23%
<b>Autorizzazione alla coltivazione - istanza</b>	81
- <i>raccolta informazioni e comprensione adempimenti</i>	63%
- <i>acquisizione modulistica</i>	2%
- <i>presentazione istanza</i>	3%
- <i>integrazioni</i>	32%
<b>Relazione sullo stato dei lavori</b>	12,9
<b>Scheda regionale rilevazione dati</b>	3,1

L'analisi conferma le difficoltà derivanti dall'elevata difformità territoriale che si registra nell'applicazione della norma. La voce più rilevante è infatti quella relativa alla raccolta informazioni e alla comprensione degli adempimenti. Anche il tempo richiesto per produrre integrazioni è rilevante, pari all'incirca ad un terzo del tempo di lavoro

speso per un'autorizzazione e ai 2/5 del tempo di lavoro necessario per un permesso. In media le integrazioni richieste sia per il permesso che per l'autorizzazione alla coltivazione sono 4.

Dai focus groups con associazioni di categoria e ordini professionali è emerso che i tempi di lavoro complessivi impiegati da professionisti/imprese per un'istanza di autorizzazione alla coltivazione (compresi dunque i tempi di predisposizione della documentazione allegata) sono all'incirca di 300 ore di lavoro.

Quanto alle durate, dalla rilevazione condotta sui professionisti è emerso che in media per il rilascio di un permesso di ricerca occorrono all'incirca di 7-9 mesi, mentre per un'autorizzazione alla coltivazione la durata media si aggira sui 12 mesi. I professionisti intervistati indicano come durata massima di un procedimento di autorizzazione 2 anni. La variabilità delle risposte fornite non è elevata, tuttavia nelle consultazioni condotte mediante focus groups ai fini della verifica delle stime, i soggetti intervistati sono stati unanimi nel giudicare tali durate assolutamente sottostimate. A loro giudizio la durata minima di un procedimento di autorizzazione alla coltivazione è di 14-16 mesi, a fronte di durate medie all'incirca di 2 anni. In generale è stato sottolineato che la durata varia da Comune a Comune, dalla collocazione o meno dell'area di cava in un Parco, dai soggetti chiamati a partecipare alla conferenza di servizi.

Si tratta indubbiamente di un aspetto che necessita di un approfondimento che potrà essere svolto in sede di tavolo tecnico per la redazione del piano di riduzione in materia di cave che, tra l'altro vede anche la presenza degli Enti Locali.

#### 4.4 Stima della popolazione

Per popolazione si intende il numero totale di imprese che nell'anno di riferimento 2011 sono state coinvolte nei procedimenti inerenti l'attività estrattiva quali l'istanza di autorizzazione alla coltivazione, la scheda regionale di rilevazione e la relazione sullo stato dei lavori.

I dati sulla popolazione di imprese coinvolte nei procedimenti amministrativi in materia di attività estrattiva sono stati estratti dal data base tenuto dal Settore Infrastrutture di trasporto strategiche e cave nel governo del territorio della Regione Toscana.

Il data base fornisce dati in ordine alle autorizzazioni alla coltivazione distinte per anno di rilascio, ai relativi titolari e ai rinnovi. Non sono invece presenti dati in ordine ai permessi di ricerca rilasciati, la cui numerosità peraltro è ridotta. Oltre ai dati sui permessi di ricerca non è stato possibile reperire informazioni circa la numerosità di autorizzazioni di variante, di autorizzazioni al recupero ambientale e funzionale di cava dismessa. Per tali OI la stima è limitata ai soli costi amministrativi medi unitari. Nella tabella seguente sono riportati i dati sulla popolazione di imprese che è stato possibile desumere dal data base regionale.

Tab. 7 - Dati di popolazione desunti dal data base regionale

Anno 2011	N.
Cave attive	403
Cave dismesse	1029
Autorizzazioni rilasciate	59
di cui:	
- nuove autorizzazioni	45
- rinnovi	14
Schede regionali di rilevazione dati	367
Relazioni sullo stato dei lavori	367

#### 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 amministrativi in ambito di ricerca e coltivazione di materiali di cava e torbiera 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 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 di 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 attività estrattiva.

Tutto ciò premesso, le stime del costo totale per ciascuna obbligo informativo 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.

Le stime dei costi totali si riferiscono solo ad una parte degli OI che sono stati oggetto di misurazione: autorizzazioni alla coltivazione, rinnovi di autorizzazione alla coltivazione, trasmissione annuale di scheda regionale di rilevazione dati e presentazione annuale di relazione sullo stato dei lavori. Per i restanti OI ci si è limitati a stimare il costo amministrativo medio unitario

La stima del costo totale aggregato annuo (tab. 8) è stata ottenuta mediante la somma delle stime dei costi totali degli obblighi informativi citati.

Tab. 8 - Costo totale aggregato annuo e costo unitario per obbligo informativo

<b>OBBLIGHI INFORMATIVI</b>	<b>COSTO UNITARIO</b>	<b>COSTO TOTALE</b>
Autorizzazioni alla coltivazione	€ 11.058,18	€ 497.618,18
Rinnovi di autorizzazione alla coltivazione	€ 6.993,60	€ 97.910,37
Schede regionali di rilevazione dati	€ 371,43	€ 136.314,29
Relazioni sullo stato dei lavori	€ 2.912,37	€ 1.068.840,58
<b>Costo totale aggregato annuo</b>		<b>€ 1.800.683,42</b>

## 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 Comuni

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

- Rilevanti difformità territoriali in ordine all'applicazione della norma per quanto attiene alle procedure, alla modulistica utilizzate nonché alla documentazione richiesta compresa quella da produrre successivamente al rilascio dell'autorizzazione alla coltivazione<sup>3</sup>. Rilevanti anche le disparità a livello di tassazione.
- Mancato coordinamento tra le norme che disciplinano il rilascio dell'autorizzazione alla coltivazione e le norme in materia di pareri e autorizzazioni nulla osta e autorizzazioni preordinate all'esercizio dell'attività estrattiva che si traduce in duplicazioni di richieste informative<sup>4</sup>.
- Ricorso al SUAP a macchia di leopardo. Non sempre i SUAP funzionano in modo efficace. Talora accade che l'impresa consegna al SUAP solo un elenco delle autorizzazioni, nulla osta o pareri connessi provvedendo da sola alla presentazione delle richieste ai vari soggetti interessati.
- Ridotta competenza dei responsabili dei procedimenti imputabile al fatto che, salvo poche eccezioni, i Comuni non dispongono di uffici cave e di competenze specifiche.
- Problemi di allineamento tra la durata del progetto di investimento autorizzato e la durata di autorizzazioni, nulla osta e pareri preordinati all'esercizio dell'attività estrattiva che costringono il richiedente, allo scadere del parere, nulla osta o autorizzazione connessa (ad es. l'autorizzazione paesaggistica), a richiedere un nuovo titolo e a sospendere l'attività estrattiva in attesa del rilascio dello stesso.

Il criterio sottostante la definizione della durata dell'autorizzazione dovrebbe essere il progetto ingegneristico. Considerato che nei primi 2 anni la produzione di materiale di cava non risulta elevata e che i costi di impianto sono consistenti, un progetto di cava comporta di norma investimenti che necessitano in media di 15-20 anni per

---

<sup>3</sup> ad es. difformità in ordine al dettaglio del progetto presentato in sede di VIA e in sede di istanza per autorizzazione alla coltivazione di cava, al grado di approfondimento richiesto per la relazione sulle polveri, alla documentazione richiesta al momento dello svincolo della fideiussione, alla frequenza e al numero delle relazioni richieste sullo stato dei lavori – in alcuni casi semestrali in altri annuali sebbene la norma parli di relazione biennale. Diffusione di prassi procedurali non previste dalla norma ma contemplate nei regolamenti come, ad esempio, l'utilizzo della proroga, la previsione di una dichiarazione nella fase iniziale di scoperchiatura, relazione semestrale sullo stato della cava oltre alla relazione biennale sullo stato dei lavori, ecc

<sup>4</sup> Ad es. relazione paesaggistica sia per autorizzazione paesaggistica che per la pronuncia di compatibilità ambientale, relazione sulle polveri richiesta sia ai fini del parere ASI che ARPAT etc.

essere ammortizzati. Ad es., in presenza di vincolo idrogeologico o paesaggistico (che prevedono il rilascio di autorizzazioni della durata di 5 anni) il richiedente, trascorsi 5 anni dal rilascio dell'autorizzazione alla coltivazione, è costretto a presentare nuova istanza di autorizzazione paesaggistica o al vincolo idrogeologico e a sospendere l'attività in attesa del loro rilascio. Il problema descritto, unitamente alle condizioni di crisi in cui versa il comparto, si è tradotto in una progressiva riduzione della durata media delle autorizzazioni alla coltivazione che negli ultimi anni si è attestata sui 5 anni risultando così poco coerente con l'orizzonte temporale del progetto di investimento. Delle 59 autorizzazioni alla coltivazione rilasciate nel 2011, ben il 60% ha una durata compresa tra 0 e 5 anni (di queste il 26% ha una durata tra 0 e 2 anni), il 19% tra 5 e 10 anni e il 21% tra 10 e 20 anni.

- Duplicazioni di conferenze di servizi (in media 2/3 conferenze per ogni autorizzazione): si tende ad utilizzare le conferenze di servizi in modo dilatorio. E' frequente che i pareri intervengano dopo la conferenza dei servizi o che la conferenza stessa sia riconvocata a causa di amministrazioni che non si presentano o che si presentano ma non formulano i pareri di competenza. Più conferenze dei servizi vengono tenute con i medesimi soggetti per rispondere a obblighi normativi diversi (ad es. la normativa in materia di emissioni in atmosfera prescrive la convocazione di una conferenza di servizi da parte della provincia. I soggetti che devono intervenire sono gli stessi che partecipano alla conferenza di servizi per autorizzazione alla coltivazione. Nello screening intervengono gli stessi enti che poi sono coinvolti nell'autorizzazione alla coltivazione.). Anche gli EE.LL. consultati sono concordi nell'evidenziare il ricorso a più conferenze dei servizi con gli stessi enti per acquisire di norma pareri con prescrizioni e non autorizzazioni. I pareri di uno stesso ente possono poi variare da una conferenza all'altra.
- Richieste di integrazione in numero eccessivo e talora contraddittorie.
- Diffomità di comportamento tra le diverse sedi provinciali dell'ARPAT e tra le ASL.
- Incertezza sullo stato di avanzamento della pratica e lunghezza dei tempi di rilascio che si traducono in un immobilizzo degli investimenti.
- Numero eccessivo di richieste di integrazione ed elevato numero di copie da presentare (istanza + documentazione allegata).
- Incongruenze tra normativa in materia di cave e quella in materia di vincolo idrogeologico sul ripristino del bosco che comportano a carico del soggetto sia il pagamento di una somma commisurata sia all'area da ripristinare che al bosco da ricostituire.

#### POSSIBILI PROPOSTE DI SEMPLIFICAZIONE

1. Linee guida sull'interpretazione della norma o istruzioni tecniche.
2. Standardizzazione della modulistica e presentazione telematica delle istanze tramite SUAP.
3. Introduzione di meccanismi di verifica in itinere dello stato di avanzamento del procedimento.
4. Previsione di un parere preliminare sulla fattibilità della coltivazione. La nuova legge regionale in fase di elaborazione modifica il procedimento di programmazione individuando nel PRAER il piano di riferimento cui devono uniformarsi gli strumenti urbanistici dei comuni. Le aree individuate come coltivabili dal PRAER saranno riconosciute come invarianti strutturali del PIT. Ciò garantirà la fattibilità della coltivazione.
5. Correlazione tra durata dell'autorizzazione e il progetto di investimento. La nuova legge correla la durata dell'autorizzazione alla durata dell'autorizzazione paesaggistica. Una soluzione sarebbe un piano di coltivazione modulare con step di

avanzamento di 5 anni su cui richiedere periodicamente l'autorizzazione paesaggistica.

6. Definizione di forme di coordinamento tra enti (ad es. tra Comuni e province) al fine di raccordare i procedimenti, uniformare le funzioni amministrative, garantire omogeneità interpretativa e migliorare il funzionamento delle conferenze di servizi. La nuova legge prevede di avvalersi del SUAP ai fini di ridurre gli oneri amministrativi (standardizzazione modulistica e documentazione) e di ridurre i tempi (avvalendosi dell'istituto dell'AUA).Prevede inoltre il potere sostitutivo della regione in caso di inerzia comunale.
7. Promuovere una riflessione in ordine alla possibilità di ricondurre alcuni degli adempimenti relativi ad aspetti idrogeologici, di regimazione acque, di viabilità primaria, alle aree di deposito temporaneo di scarti di lavorazione a livello di pianificazione territoriale del comparto estrattivo. Una sorta di piano regolatore delle attività estrattive.
8. Promuovere una riflessione in ordine alla procedura di assoggettabilità per varianti al piano di coltivazione che non sempre appare necessaria soprattutto laddove la variante non comporti aumenti significativi di volume da escavare all'interno della cava autorizzata. La nuova legge rafforza le tolleranze per far fronte a questo problema. E' possibile prevedere varianti non sostanziali sotto forma di SCIA