



REGIONE TOSCANA
Giunta Regionale

Misurazione degli oneri amministrativi Regione Toscana

Scheda MOA

**L.R. 31 maggio 2006, n. 20 “*Norme per la tutela delle acque
dall’inquinamento*”**

**Regolazione in materia di utilizzazione agronomica di acque
reflue**

Sommario

Premessa	3
1. Finalità e caratteristiche della normativa oggetto della misurazione	3
2. Mappatura degli obblighi informativi	6
3. Consultazione.....	8
4. Stima degli oneri amministrativi.....	10
4.1 Intervista telefonica.....	10
4.2 Intervista diretta.....	11
4.3 Stima degli oneri amministrativi unitari medi per OI.....	11
4.4 Stima della popolazione	15
4.5 Stime del totale regionale degli oneri amministrativi per OI.....	15
5. La percezione dei destinatari: ambiti di criticità e ipotesi di semplificazione.....	21
Allegato 1 Mappatura degli oneri informativi.....	Errore. Il segnalibro non è definito.
Allegato 2 Questionario per la rilevazione diretta	Errore. Il segnalibro non è definito.
Allegato 3 – Questionario per l’expert assessment.....	Errore. Il segnalibro non è definito.

Premessa

La Toscana è la regione italiana che vanta l'esperienza più consolidata in materia di misurazione degli oneri amministrativi. La Giunta regionale, in attuazione dell'art. 9 dell'Accordo Stato-Regioni-Autonomie locali del 29 marzo 2007, ha infatti intrapreso nel 2009 – dopo una prima fase di sperimentazione - un'attività sistematica di MOA al fine di concorrere, per le materie di competenza regionale, alla realizzazione dell'obiettivo di riduzione del 25% entro il 2012.

A tal fine è stato approvato, con DGR n. 640/2009, il primo "Programma di azione regionale per la misurazione degli oneri amministrativi nelle materie di competenza regionale per gli anni 2009-2010" che ha individuato, in raccordo con le associazioni di categoria, cinque aree di regolazione (strutture turistiche ricettive, attività forestale, aiuti comunitari in agricoltura, scarichi idrici e sistema idrico integrato, utilizzazione agronomica di acque reflue) sulle quali l'attività di misurazione si è svolta nel 2010.

Il report illustra i risultati dell'attività di misurazione in materia di utilizzazione agronomica di acque reflue agroalimentari, di effluenti di allevamento e di acque di vegetazione e sanse umide di frantoi oleari.

La misurazione è stata condotta attraverso la metodologia dello Standard Cost Model (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. 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 quest'ultime 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 si descrive la normativa esaminata, sintetizzandone caratteristiche e finalità. Nel secondo paragrafo si indicano o gli obblighi informativi oggetto di misurazione e si descrivono le soluzioni adottate per tener conto della varietà di applicazione sul territorio della disciplina regionale. Il terzo paragrafo è dedicato alle consultazioni realizzate nel corso della sperimentazione, descrivendone finalità, strumenti e risultati. Il quarto paragrafo presenta i risultati delle stime, chiarendo le ipotesi adottate. Nell'ultimo paragrafo, infine, si delineano le proposte di semplificazione desumibili dagli esiti della sperimentazione

1. Finalità e caratteristiche della normativa oggetto della misurazione

Ai sensi dell'art. 74 del D. Lgs 3 aprile 2006, n. 152, " Norme in materia ambientale" per utilizzazione agronomica si intende la gestione – dalla produzione all'applicazione al terreno per scopi irrigui o fertirrigui- di effluenti di allevamento, acque di vegetazione residue dalla lavorazione delle olive, acque reflue provenienti da aziende agricole e piccole aziende agroalimentari.

A livello regionale, la normativa di riferimento è costituita dalla LR 31 maggio 2006, n. 20 "Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento" (art. 12) e dal DPGR 8 settembre 2008, n. 46/R Regolamento di attuazione della legge regionale 31/05/2006 n. 20 "Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento"(Titolo IV).

L'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento da parte di aziende che ricadono in una delle zone vulnerabili da nitrati individuate dalla Regione Toscana è invece disciplinata dal d.p.g.r. 32/R del 2006 e non è oggetto di misurazione.

Il regolamento 46R/2008, in conformità all'art. 112 del D.Lgs. 152/2006 e sulla base dei criteri individuati dall'art. 12 della L.r. 20/2006, disciplina procedure e modalità di utilizzazione agronomica di:

- acque reflue agroalimentari (titolo IV, capo II)
- effluenti di allevamento (titolo IV, capo II);
- acque di vegetazione dei frantoi oleari (titolo IV, capo III)

1.1 Utilizzazione agronomica delle acque reflue agroalimentari

Sono denominate acque reflue agroalimentari le acque reflue provenienti:

- da aziende agricolo-forestali, aziende zootecniche, aziende agricolo-forestali o zootecniche che esercitano anche attività di trasformazione o valorizzazione della produzione agricola (D.lgs 152/2006, artt 101, 112).
- da piccole aziende agroalimentari, appartenenti al settore lattiero caseario, vitivinicolo e ortofrutticolo che producono quantitativi di acque reflue non superiori a 4000 m³/anno e quantitativi di azoto contenuti in dette acque a monte della fase di stoccaggio non superiori a 1000 kg/anno. (DM 7 aprile 2006, art. 17).

L'art. 28 del DPGR 46R/2008 detta norme tecniche per l'utilizzazione di acque reflue agroalimentari, stabilendo che le aziende produttrici e/o utilizzatrici debbano presentare al Comune nel quale ricade il centro aziendale una comunicazione semplificata - il cui contenuto è dettagliato nell'allegato IV capo 5 del regolamento stesso - almeno 30 giorni prima dell'inizio delle attività.

Sono escluse dall'utilizzazione agronomica (art. 28, comma 2 DPGR 46/R):

- § le acque derivanti dal lavaggio degli spazi esterni non connessi al ciclo produttivo;
- § per il settore vitivinicolo, le acque provenienti da processi enologici speciali come ferrocianurazione e desolfurazione dei mosti muti, produzione di mosti concentrati e concentrati rettificati;
- § per il settore lattiero caseario, le aziende che trasformano un quantitativo di latte superiore a 100.000 litri all'anno del siero di latte, del latticello, della scotta e delle acque di processo delle paste filate.

1.2. Utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento

Ai sensi dell'art. 29 del d.p.g.r. 46R/2008, l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento deve essere comunicata dal soggetto utilizzatore al comune entro cui ricade il centro aziendale almeno 30 giorni prima dell'inizio dell'attività stessa.

Le modalità di presentazione della comunicazione variano a seconda della quantità di azoto prodotta/utilizzata:

- le imprese con produzione/utilizzazione inferiore a 3000 kg di azoto al campo per anno non hanno alcun adempimento formale;
- le imprese con produzione/utilizzazione comprese tra 3000 Kg e 6000 kg di azoto al campo per anno devono presentare la comunicazione semplificata il cui contenuto è dettagliato nell'allegato IV capo 5 del regolamento stesso;
- le imprese con produzione/utilizzazione comprese tra 6000 Kg e 41500 kg di azoto al campo per anno devono presentare la comunicazione il cui contenuto è dettagliato nell'allegato IV capo 4, punto 1 del regolamento stesso;

- le imprese con produzione/utilizzazione superiore a 41500 kg di azoto al campo per anno devono presentare oltre alla comunicazione di cui sopra - il cui contenuto è dettagliato nell'allegato IV capo 4, punto 1 del regolamento stesso – devono presentare un Piano di Utilizzazione Agronomica (PUA). Il PUA definisce e giustifica, per un arco quinquennale, le pratiche di fertilizzazione adottate e deve essere redatto conformemente alle disposizioni del regolamento di cui all'allegato 4 capo 4, punto 2 del regolamento.

L'utilizzazione è consentita nel rispetto dei criteri generali specificati nel regolamento.

Se le fasi di produzione, trattamento, stoccaggio e spandimento sono effettuate:

- a. da un solo soggetto produttore e utilizzatore occorre presentare una sola comunicazione
- b. da soggetti diversi, obbligati alla comunicazione sono sia il soggetto utilizzatore che il produttore. Il primo presenta la comunicazione al Comune entro cui ricadono i siti di spandimento, con indicazione della provenienza dell'effluente utilizzato, il secondo al Comune entro cui ricade il centro aziendale per le sole attività relative alla produzione degli effluenti.

La comunicazione e il relativo PUA hanno validità quinquennale. Annualmente, il soggetto utilizzatore è tenuto a comunicare gli eventuali aggiornamenti in ordine alla tipologia, la quantità e le caratteristiche degli allevamenti, nonché i terreni destinati all'utilizzo. (art. 29 comma 4).

Agli art.23, 24, 25, 26, 27 il regolamento dettaglia i criteri generali per l'utilizzazione agronomica degli effluenti, i divieti di utilizzazione di letami e liquami, i trattamenti, le modalità e le caratteristiche dello stoccaggio, le modalità di accumulo temporaneo di letami.

Ai sensi del DM 7 aprile 2006, le regioni sono tenute a organizzare controlli cartolari, con incrocio di dati (preferibilmente per il 10% delle comunicazioni effettuate durante l'anno), nonché verifiche nelle aziende agro-zootecniche in ordine alla conformità delle modalità di utilizzazione agronomica agli obblighi previsti dal decreto e dalla comunicazione.

1.3 Modalità di trasporto degli effluenti di allevamento e delle acque reflue agroalimentari

Ai sensi dell'art. 22 del d.p.g.r. 46R/2008, per il trasporto all'esterno di effluenti di allevamento e di acque reflue agro-alimentari destinati ad utilizzazione agronomica l'impresa deve predisporre un documento di accompagnamento, di cui il regolamento dettaglia il contenuto. Tale documento non va predisposto se il trasporto avviene esclusivamente all'interno dell'azienda che produce e utilizza effluenti o acque agro-alimentari

In caso di conferimento a contenitore di stoccaggio esterno all'azienda, quest'ultima è tenuta a predisporre e tenere aggiornata una scheda in cui sono riportati i dati identificativi, l'ubicazione del contenitore di stoccaggio e le quantità trasportate in mc.

1.4. Utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e delle sanse umide di frantoi oleari

Il capo III del d.p.g.r. 46R/2008, entrato in vigore con la campagna olivicola 2008/2009, disciplina procedure e modalità di utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione di frantoi oleari e lo spandimento delle sanse umide.

Oltre a stabilire modalità e tempi per lo spandimento, definire le aree in cui lo stesso è vietato, dettare indicazioni sulle capacità dei contenitori di stoccaggio, regolamentare le fasi di stoccaggio e di trasporto, il capo III del d.p.g.r. 46R/2008 all'art. 31 prevede che l'utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e delle sanse umide debba essere comunicata al comune entro cui ricade il sito di spandimento dal legale rappresentante del

frantoio che le produce e che intende avviarne lo spandimento su terreno ad uso agricolo. Il regolamento stabilisce inoltre che vengano fornite dettagliate indicazioni per un adeguato controllo sulla movimentazione delle acque di vegetazione.

La comunicazione va presentata annualmente almeno 30 gg prima dell'inizio dello spandimento.

Il d.p.g.r. 46R/2008 distingue tra:

- § comunicazione di primo spandimento: contiene i dati indicati nell'allegato 4, capo 7, sezione 7.1 del regolamento, unitamente ad una relazione tecnica i cui contenuti sono dettagliati nell'allegato 4, capo 7, sezione 7.2 dello stesso.
- § comunicazione per gli spandimenti successivi: contiene solo una parte delle informazioni richieste per la comunicazione di primo spandimento

Nel caso di frantoi di piccole dimensioni ovvero con una capacità effettiva di lavorazione uguale o inferiore a due tonnellate di olive nelle otto ore, i contenuti informativi delle due informazioni sono in parte ridotti.

Sulla base delle informazioni contenute nella comunicazione il Comune può impartire specifiche prescrizioni.

Il regolamento stabilisce inoltre che vengano fornite dettagliate indicazioni per un adeguato controllo sulla movimentazione delle acque di vegetazione, I controlli sul campo sono definiti nei programmi annuali delle attività dipartimentali ARPAT. Copia delle comunicazioni di spandimento deve essere inviata ad ARPAT dai Comuni. entro 10 gg. dal ricevimento della stessa (art. 31 c.6 d.p.g.r. 46R/2008). Entro il 31 gennaio dell'anno successivo ai controlli, l'ARPAT trasmette alla Regione una relazione sull'applicazione delle prescrizioni normative con i dati sulle ispezioni effettuate.

Anche in questo caso, per il trasporto all'esterno dell'azienda delle acque di vegetazione e delle sanse umide va predisposto un documento di accompagnamento i cui contenuti sono dettagliati dall'art. 35 del regolamento. In caso di trasporto interno all'azienda che produce e utilizza i reflui deve essere predisposta e tenuta aggiornata una scheda con l'indicazione del sito di spandimento, la data di distribuzione e le quantità in mc utilizzate.

Una scheda va predisposta e tenuta aggiornata anche per il conferimento delle acque di vegetazione e delle sanse umide a contenitore di stoccaggio posto al di fuori del frantoio che le ha prodotte. La scheda è redatta in duplice copia: una è conservata presso il frantoio e l'altra accompagna il trasporto.

Documenti di accompagnamento e schede sono conservati per almeno due campagne olearie di riferimento dal legale rappresentante del frantoio, dal trasportatore e del titolare del sito di spandimento.

Ai sensi del comma 3 dell'art. 32 del d.p.g.r. 46R/2008, il termine per la conclusione delle operazioni di spandimento è il 31 marzo di ogni anno, salvo deroga del Comune ove ricade il sito di spandimento. Tale deroga può essere concessa su richiesta motivata del legale rappresentante ma in ogni caso il periodo massimo per lo spandimento non può superare la data del 15 maggio. Il Comune, nel concedere la deroga, può dettare prescrizioni a tutela dell'ambiente e della salute.

2. Mappatura degli obblighi informativi

Il metodo SCM si concentra, come già anticipato, sugli oneri che le imprese sostengono per ottemperare agli obblighi informativi (OI). 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.

Il processo di misurazione degli oneri amministrativi che deriva dalla metodologia dello SCM si articola in tre fasi:

1. Analisi preliminare. Si compone delle seguenti attività:

- a) Mappatura degli obblighi informativi: 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 .
- b) Individuazione attività amministrative elementari per obbligo informativo, Ciascun obbligo viene scomposto nelle singole attività amministrative necessarie per adempiervi (ad esempio, raccogliere le informazioni, compilare la documentazione, conservarla, ecc.).

2. Raccolta dei dati. L'applicazione dello SCM richiede:

- a) il ricorso alla consultazione di esperti e professionisti
- b) la rilevazione diretta su un campione ragionato di imprese.

3. Elaborazioni e produzione delle stime

La mappatura è stata esaustiva e ha riguardato gli obblighi informativi derivanti da tutti i tipi di utilizzazione agronomica. La misurazione invece ha avuto come oggetto esclusivamente gli oneri amministrativi gravanti sui frantoi oleari, relativamente ai procedimenti di spandimento, al trasporto e al conferimento a contenitori di stoccaggio esterni al frantoio. La richiesta di deroga al termine massimo di spandimento non è stata presa in considerazione sia per la scarsa rilevanza in termini di costo emersa in sede di consultazione con le associazioni di categoria e gli ordini professionali che per l'assenza di dati in ordine alla numerosità di tali richieste. I focus group con gli esperti di associazioni e ordini professionali hanno tuttavia messo in luce che il ricorso a tali richieste di deroga può essere frequente in quanto si tratta di attività che possono essere fortemente condizionate dalle condizioni meteo.

Il restringimento del campo di analisi ai soli frantoi oleari si è reso necessario in quanto, in fase di mappatura, è emersa l'impossibilità di estendere la rilevazione all'utilizzazione agronomica di effluenti di allevamento e/o di acque reflue agroalimentari nonché di procedere alla stima della popolazione di imprese interessate dai procedimenti inerenti. Un primo problema che si è posto è stato quello dei diversi termini di entrata in vigore delle norme in materia di utilizzazione agronomica. Ai sensi del d.p.g.r. 46R/2008, infatti, le disposizioni in materia di frantoi sono entrate in vigore trascorsi 15 giorni dalla pubblicazione dello stesso sul BURT (17/09/2008), mentre in materia di effluenti di allevamento e acque reflue agro-alimentari il termine per l'entrata in vigore è stato fissato entro 365 giorni dalla pubblicazione stessa. Questa circostanza ha reso problematici sia l'individuazione di imprese che abbiano attivato uno o più procedimenti disciplinati dal d.p.g.r. n. 46R sia il reperimento di modulistica dedicata presso i Comuni competenti per territorio.

Da un'indagine approfondita, si è potuta verificare la pressoché totale assenza di modulistica presso i siti dei comuni toscani, fatta eccezione per quella concernente le zone vulnerabili dai nitrati, e la mancanza di archivi comunali di dati amministrativi sui procedimenti attivati . Ciò ha impedito di analizzare come la normativa sia stata applicata sul territorio nonché di costruire elenchi nominativi di imprese da intervistare.

Pertanto in materia di effluenti di allevamento e di acque reflue agro-alimentari il report riporta solo alcune stime dei costi unitari di alcuni obblighi informativi ricavati dalla consultazione con gli esperti delle associazioni e degli ordini professionali.

Per le ragioni sopra esposte la mappatura degli obblighi informativi concernenti l'utilizzazione agronomica di effluenti di allevamento e di acque reflue agro alimentari si basa pressoché esclusivamente sui contenuti delle comunicazioni, della relazione e del PUA dettagliati nella normativa regionale.

La mappatura in materia di frantoi tiene invece conto della modulistica comunale.

Nello specifico sono stati esaminati i moduli utilizzati da un campione di 65 comuni delle province di Grosseto, Siena, Pistoia, Arezzo e Livorno le quali si contraddistinguono per un'elevata presenza di frantoi. L'esame della modulistica ha rivelato che i comuni si sono in linea generale uniformati ai contenuti prescritti dalla normativa regionale. Rispetto a quei contenuti, in alcuni casi si è riscontrato un certo appesantimento della documentazione cartografica.

In sintesi, i principali OI che gravano sulle imprese sono i seguenti:

a. Spandimento effluenti di allevamento

1. Comunicazione semplificata
2. Comunicazione
3. Piano di utilizzazione agronomica (PUA)
4. Comunicazioni e PUA

b. Spandimento di acque reflue agroalimentari

1. Comunicazione semplificata

c. Trasporto e stoccaggio di effluenti di allevamento e acque reflue agro-alimentari

1. documento di accompagnamento per il trasporto
2. scheda per il conferimento ad un contenitore di stoccaggio esterno all'azienda produttrice

d. Spandimento di acque di vegetazione e sanse umide di frantoi oleari

1. Comunicazione per il primo spandimento
2. Comunicazione per spandimenti successivi
3. Richiesta di deroga al termine massimo di spandimento

e. Trasporto e stoccaggio di acque di vegetazione e sanse umide di frantoi oleari

1. documento di accompagnamento per il trasporto all'esterno del frantoio
2. scheda per il trasporto all'interno del frantoio
3. scheda per il conferimento ad un contenitore di stoccaggio esterno all'azienda produttrice

3. Consultazione

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

Pur nei limiti dettati dai tempi a disposizione, nel corso della misurazione MOA si è fatto ricorso in più fasi alla consultazione, sia per condividere le finalità e le metodologie utilizzate, sia per raccogliere informazioni specifiche utili alla misurazione degli oneri amministrativi.

Più in dettaglio, la consultazione è servita a:

- a) verificare la mappatura degli obblighi informativi;
- b) raccogliere informazioni quantitative sugli oneri amministrativi;
- c) raccogliere opinioni e suggerimenti riguardo agli adempimenti da semplificare.

Il processo di consultazione ha visto coinvolti:

- il campione di frantoi soggetti a rilevazione diretta, i quali, oltre a fornire dati quantitativi sui costi e sui tempi associati agli obblighi informativi esaminati, hanno avuto l'opportunità di segnalare gli adempimenti ritenuti più onerosi e fornire suggerimenti per la loro semplificazione;
- le associazioni di categoria del settore e gli ordini professionali (CIA, Confagricoltura, Coldiretti, Federazione regionale degli Ordini dottori agronomi e forestali) che hanno partecipato alla verifica della mappatura degli obblighi informativi, alla revisione del questionario di rilevazione sui frantoi e alla stima degli oneri amministrativi sia in materia di frantoi che di effluenti di allevamento e acque reflue agro-alimentari (c.d. expert assessment).

Le tecniche di consultazione utilizzate sono dunque consistite in:

- più focus groups con le associazioni di categoria e gli ordini professionali che hanno riguardato gli obblighi informativi derivanti da tutta la normativa regionale in materia di utilizzazione agronomica - ovvero utilizzazione agronomica di effluenti di allevamento, di acque reflue agro-alimentari, di acque di vegetazione e sanse umide di frantoi oleari;
- di un'intervista diretta riferita agli oneri amministrativi imposti dalla legislazione regionale in materia di utilizzazione agronomica di acque di vegetazione e sanse umide di frantoi oleari. L'intervista è stata condotta tramite questionario semi-strutturato a un campione di frantoi che nel 2008 hanno attivato i procedimenti oggetto di misurazione.

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

I risultati sono stati soddisfacenti. La consultazione con associazioni di categoria e ordini professionali ha permesso di verificare la completezza e la precisione della mappatura degli obblighi informativi e di raccogliere informazioni preziose per la valutazione degli adempimenti oggetto di misurazione e per la stima degli oneri amministrativi. Riguardo a quest'ultimo aspetto, gli esperti, tramite un apposito questionario (cfr. Allegato 3), hanno fornito dati:

- circa gli oneri sostenuti in media dalle imprese che affidano all'esterno lo svolgimento dei procedimenti di spandimento di effluenti di allevamento, di acque reflue agro-alimentari e di acque di vegetazione e sanse umide di frantoi oleari;
- sulla ripartizione percentuale di tali costi tra le diverse attività amministrative necessarie per ottemperare a ogni singolo obbligo informativo

Le imprese contattate hanno fornito utili informazioni per la stima degli oneri (cfr. par. 4) nonché suggerimenti, peraltro abbastanza generici, sulle necessità di semplificazione.

Le imprese contattate nel corso della rilevazione diretta hanno fornito utili informazioni per la stima degli oneri (cfr. par. 4) nonché qualche suggerimento sulle necessità di semplificazione.

Di seguito si illustra la metodologia e i risultati utilizzati per la stima degli oneri amministrativi in materia di utilizzazione agronomica di acque reflue agro-alimentari e di acque di vegetazione e sanse umide di frantoi oleari.

Per quanto attiene a effluenti di allevamento e acque agroalimentari al par. 4 sono espresse alcune stime dei costi unitari riferiti ai singoli obblighi informativi così come desunti dalle consultazioni con gli esperti delle associazioni di categoria e degli ordini professionali.

A) UTILIZZAZIONE AGRONOMICA DI ACQUE DI VEGETAZIONE E SANSE UMIDE DI FRANTOI OLEARI

4. Stima degli oneri amministrativi

La misurazione degli oneri amministrativi, che ha riguardato le comunicazioni di primo spandimento e di spandimento successivo e la documentazione prevista per il trasporto e lo stoccaggio, è stata organizzata nelle seguenti fasi:

- 1) intervista telefonica ad un campione di 10 frantoi;
- 2) rilevazione diretta tramite somministrazione di un questionario ad un campione di 8 frantoi;
- 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;
- 6) stima del totale degli oneri amministrativi per tipologia di procedura

4.1 Intervista telefonica

La misurazione è stata condotta in riferimento alla campagna olearia 2008-2009 e ha utilizzato il data base ARPAT delle imprese che in quella campagna hanno attivato i procedimenti oggetto della rilevazione. Tale data base è stato costruito unendo i dati del censimento ARPAT 2007 - su cui si basa la relazione annuale 2008-2009 sull'attività di controllo prevista dall'art. 36 del d.p.g.r. 46R/2008 - e le banche dati del SIRA. Contiene dati i nominativi delle imprese, codice e descrizione delle attività, coordinate geografiche e dati in ordine all'invio delle comunicazioni di primo spandimento trasmesse all'ARPAT dai comuni ai fini di controllo.

Le interviste telefoniche sono state condotte su un campione di 10 frantoi localizzati nelle province di Firenze (32% dei frantoi regionali), Grosseto (22%), Siena (15%) al fine di reperire il numero programmato di 8 interviste dirette da effettuare. Il criterio di selezione delle province è stato quello di privilegiare le zone con maggiore concentrazione di frantoi.

A tal fine è stato utilizzato

Tab. 1 Classificazione delle interviste telefoniche per provincia ed esito dell'intervista

Comune	A buon fine	Errori di lista/altro	Rifiuti	Irreperibile	Totale
Firenze	2	0	0	0	2
Grosseto	3	0	0	0	3
Siena	3	0	0	2	5
Totale	8	0	0	2	10
%	80%	0%	0%	20%	100%

Nell'80% dei casi le interviste telefoniche sono andate a buon fine, traducendosi in un appuntamento presso la sede dell'impresa per lo svolgimento dell'intervista diretta; nel 20% dei casi non è stato possibile contattare l'impresa.

4.2 Intervista diretta

I frantoi selezionati tra quelli dichiaratisi disponibili all'intervista diretta sono state in totale otto. La selezione è avvenuta in modo da garantire un'omogenea distribuzione territoriale tra le Province individuate e un'omogenea distribuzione per categoria dimensionale di frantoio (frantoi con capacità lavorativa superiore a 2 tonnellate di olive in otto ore e frantoi con capacità lavorativa inferiore o uguale a 2 tonnellate nelle otto ore) e per procedimento amministrativo (comunicazione di primo spandimento e comunicazioni per spandimenti successivi).

Nell'ambito di procedimenti citati sono stati rilevati anche gli oneri amministrativi derivanti dalle connesse attività di: trasporto delle acque di vegetazione e sanse umide all'interno e all'esterno del frantoio, conferimento delle acque di vegetazione a contenitore di stoccaggio esterno al frantoio.

L'intervista diretta è stata condotta da un rilevatore indicato dalla Regione tramite un questionario semi-strutturato somministrato presso la sede di ogni impresa (cfr. Allegato 2).

Il questionario utilizzato è articolato in tre sezioni: la prima contiene domande a risposta chiusa sulle modalità scelte dall'impresa per ottemperare ai diversi obblighi informativi (personale interno o consulenti esterni) con dettaglio sui costi esterni eventualmente sostenuti o, nel caso di procedura svolta internamente, sui tempi dedicati dal personale interno allo svolgimento delle singole attività amministrative; la seconda sezione richiede l'indicazione degli adempimenti ritenuti particolarmente critici dalle imprese, i motivi di tale criticità e il suggerimento di proposte di semplificazione; la terza e ultima sezione rileva dati riferiti al costo orario lordo delle figure professionali impiegate nelle singole attività amministrative richieste dalle procedure esaminate, la classe di fatturato e il numero di addetti dell'impresa.

4.3 Stima degli oneri amministrativi unitari medi per OI

Le stime degli oneri amministrativi unitari per OI sono state ottenute elaborando i dati ricavati dalla rilevazione diretta e dagli expert assessment.

Le variabili prese in considerazione sono state:

- tempi di lavoro: è il tempo impiegato da soggetti interni all'organizzazione dell'impresa per lo svolgimento delle attività amministrative connesse ai vari procedimenti oggetto di indagine comprensivi dei tempi per la raccolta delle informazioni necessarie e la compilazione dei moduli.
- costi interni: sono i costi delle figure professionali (titolare, socio, impiegato) che l'impresa ha dovuto impiegare per lo svolgimento delle attività amministrative connesse ai procedimenti indagati.
- costi esterni: sono i costi connessi all'utilizzo di consulenti esterni (associazioni di categoria, legali, commercialisti, agenzie di servizi etc.) cui l'impresa ha affidato lo svolgimento di tutte o di parte delle attività amministrative elementari relative a ciascun OI. Questa variabile è stata in primo luogo misurata in termini di costo totale; successivamente, il costo totale è stato scomposto tra le diverse attività amministrative necessarie per ottemperare all'obbligo informativo tramite la griglia dei pesi percentuali di ciascuna attività sul costo totale che è stata fornita dai consulenti di impresa durante l'expert assessment.

La procedura di stima ha comportato le seguenti fasi :

- 1) Validazione dei dati: una volta eseguita la rilevazione diretta si è proceduto alla verifica della coerenza interna dei questionari compilati da ciascuna impresa e della completezza delle risposte fornite.
- 2) Stima dei costi interni e dei costi esterni sostenuti dalle imprese intervistate per attività amministrativa.

Per ogni attività amministrativa elementare:

- i costi interni sono stati misurati, sulla base dei dati dichiarati dalle imprese, in termini di costo medio lordo orario del personale addetto per tempo impiegato nell'espletamento dell'attività; dal calcolo sono stati esclusi diritti, bolli e tasse che le imprese sono tenute a versare per ottemperare alle norme analizzate; tali oneri hanno natura fiscale e come tali non sono inclusi nella definizione di obbligo informativo utilizzata nell'ambito dello SCM
- i costi esterni sono stati misurati in primo luogo in termini di costo totale dichiarato dalle imprese; in secondo luogo ne è stata verificata la coerenza con le risposte fornite dai consulenti di impresa nel corso dell'expert assessment; infine il costo totale è stato scomposto tra le diverse attività amministrative elementari richieste per ottemperare all'obbligo informativo utilizzando una griglia di pesi percentuali del costo di ciascuna attività sul totale fornita dai rappresentanti delle associazioni di categoria e degli ordini professionali.

3) Stima dei costi totali per attività amministrativa come somma dei costi interni e dei costi esterni dichiarati dalle imprese. Da tale computo sono stati esclusi gli outliers individuati come specificato al punto seguente.

4) Individuazione degli outliers tramite il c.d. metodo di Tukey:

Una supposizione basilare dello Standard Cost Model è che le stime dei tempi e dei costi siano standardizzate su un'impresa con normale efficienza ovvero un'azienda che svolge i propri compiti amministrativi in modo normale, né meglio, né peggio di quanto ci si possa aspettare. I risultati delle singole interviste devono pertanto essere tradotti in cifre che siano rappresentative per le imprese con normale efficienza.

Il c.d. metodo di Tukey consente di identificare gli outliers ovvero di verificare il grado di dispersione dei dati e la presenza di valori anomali nella distribuzione statistica. Nello specifico, applicato alle stime dei costi totali per attività amministrativa, il metodo comporta il calcolo dei quartili e la definizione di un intervallo di accettazione sui costi totali in cui:

$$\emptyset \quad \text{limite inferiore} = Q1 - 1,5*(Q3 - Q1)$$

$$\emptyset \quad \text{limite superiore} = Q3 + 1,5*(Q3 - Q1)$$

dove Q1 = primo quartile e Q3 = terzo quartile.

I valori esterni a questi limiti sono definiti valori anomali.

Le imprese con un costo totale (costi interni + costi esterni) al di fuori dell'intervallo, in quanto outliers, sono state escluse da qualunque stima.

5) Calcolo, per ogni attività, del peso relativo dei costi interni e dei costi esterni medi.

Il passo successivo è stato quello di calcolare per ogni attività elementare prevista nei procedimenti amministrativi esaminati:

- ∅ i costi unitari interni medi come costi unitari medi delle imprese escluso gli outliers;
- ∅ i costi unitari esterni medi come media tra i costi esterni dichiarati dalle imprese per attività amministrativa (escluso gli outliers) e i costi dichiarati dai consulenti per attività amministrativa;
- ∅ i costi unitari totali medi come somma delle due precedenti voci di costo.

Coerentemente con quanto prescritto dalla metodologia SCM, alla stima dei costi interni, 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 SCM.

Nel corso di una campagna olearia, la stessa impresa oltre al primo spandimento può effettuare uno o più spandimenti successivi. Nella tabella 2 sono riportati i costi unitari di

una comunicazione di primo spandimento e di una comunicazione di spandimento successivo al primo distinti per classe dimensionale di frantoio.

Tab. 2 Costi unitari di una singola comunicazione di spandimento

OBBLIGO INFORMATIVO	COSTO UNITARIO
FRANTOI CON CAPACITA' DI LAVORAZIONE SUPERIORE A 2 T OLIVE IN 8 ORE	
COMUNICAZIONE DI PRIMO SPANDIMENTO	€ 1.731,49
COMUNICAZIONE PER SPANDIMENTO SUCCESSIVO	€ 617,12
FRANTOI CON CAPACITA' DI LAVORAZIONE INFERIORE O UGUALE A 2 T OLIVE IN 8 ORE	
COMUNICAZIONE DI PRIMO SPANDIMENTO	€ 645,77
COMUNICAZIONE PER SPANDIMENTO SUCCESSIVO	€ 156,25

I costi di una comunicazione di primo spandimento per frantoi di piccole dimensioni (ovvero di capacità lavorativa inferiore alle due tonnellate di olive in otto ore) sono decisamente più contenuti in quanto la normativa regionale prevede per queste imprese obblighi informativi ridotti. In particolare, la documentazione allegata non contempla la relazione tecnica comprensiva di cartografia/corografia ed estratto di mappa che rappresenta oltre il 75% del costo totale di una comunicazione di primo spandimento effettuata da frantoi di grandi dimensioni. Il ricorso a consulenti esterni è elevato per entrambe le categorie di frantoi, in particolare per le imprese di piccole dimensioni ove supera l'80%.

4.4 Stima della popolazione

Per popolazione si intende il numero totale di frantoi che in Toscana nel 2008 hanno attivato procedimenti di primo spandimento e di spandimento successivo. Alle operazioni di spandimento sono connesse attività di trasporto delle acque di vegetazione e delle sanse umide all'interno o all'esterno del frantoio.

Il numero di comunicazioni di primo spandimento è stato ricavato dal data base ARPAT e dalla relazione 2008-2009 sull'attività di controllo che ARPAT effettua annualmente ai sensi dell'art. 36 del d.p.g.r. 46R/2008. Tale dato con tutta probabilità risulta sottostimato in quanto non tutti i comuni ottemperano all'obbligo di inoltrare all'ARPAT delle comunicazioni inviate dalle aziende olearie (c. 6 dell'art. 31 del d.p.g.r. 46R/2008).

Tab. 3 – Campagna olearia 2008-2009: n. totale di frantoi che hanno presentato comunicazione di primo spandimento

Province	Comunicazioni	Frantoi	Frantoi che hanno effettuato la comunicazione
Arezzo	22	46	48%
Firenze	71	134	53%
Grosseto	67	92	73%
Livorno	19	26	73%
Lucca	16	16	100%
Massa	6	6	100%
Pisa	1	2	50%
Prato	6	10	60%
Pistoia	26	30	87%
Siena	35	62	56%
Toscana	269	424	63%

Il data base ARPAT non fornisce dati in ordine alle comunicazioni per spandimenti successivi, ai trasporti interni ed esterni ai frantoi, ai conferimenti ai contenitori di stoccaggio né dati in ordine alla ripartizione dei frantoi per capacità lavorativa nelle 8 ore.

Per quanto attiene alla ripartizione delle aziende olearie per capacità lavorativa, dalle consultazioni con le associazioni di categoria e gli ordini professionali, è emerso che: la maggior parte dei frantoi toscani possiede una capacità di lavorazione superiore a 2t di olive in 8 ore (circa il 90% del totale). I frantoi di piccole dimensioni sono all'incirca il 10% del totale. Dalle consultazioni è emerso che in una campagna olearia un 60% dei frantoi riutilizza un quantitativo di acqua sull'ordine degli 8.000-10.000 quintali. Solo il 3-4% delle aziende olearie si attesta sopra i 20.000. La struttura del comparto appare tuttavia in evoluzione. Negli ultimi anni si è assistito ad una crescita del numero complessivo dei frantoi contraddistinta da una relativa stabilità del numero dei frantoi di maggiori dimensioni a fronte di un aumento dei frantoi aziendali che hanno dimensioni ridotte e necessitano di investimenti in macchinari contenuti.

4.5 Stime del totale regionale degli oneri amministrativi per OI

La misurazione degli oneri amministrativi è stata condotta avendo come riferimento le imprese che nel 2008 hanno attivato procedimenti amministrativi inerenti l'utilizzazione agronomica di acque di vegetazione e sanse umide e gli obblighi informativi che, sulla base delle consultazioni con le associazioni di categoria delle imprese e gli ordini professionali, sono considerati "ad alto impatto". Le stime prodotte non vanno dunque intese come rappresentative della totalità degli oneri derivanti dalla normativa regionale in materia. È opportuno rimarcare, inoltre, che le stime riportate hanno carattere indicativo, in quanto la

limitata dimensione del campione di imprese 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 2008. In tal senso esse costituiscono una misura indicativa della "pressione regolatoria" esercitata da specifiche norme sulle imprese che attivano i procedimenti di utilizzazione agronomica.

Essendo gli obblighi informativi differenziati a seconda della categoria dimensionale dell'azienda olearia, le stime del costo medio unitario a frantoio e del costo aggregato per campagna olearia sono stati distinti per classe di capacità lavorativa.

Il costo totale aggregato per campagna olearia delle comunicazioni di primo spandimento è stato ottenuto utilizzando il dato sulle comunicazioni fornito dall'ARPAT. Il numero dei trasporti è pari al numero delle comunicazioni. Essendovi una risibile differenza di costo tra la compilazione della scheda per il trasporto interno e la redazione del documento di accompagnamento per il trasporto all'esterno del frantoio, si è utilizzato un dato di costo medio. Dalla relazione ARPAT è emerso inoltre che nella campagna olearia 2008-2010 i controlli in loco hanno interessato il 22% delle comunicazioni. Pertanto il costo totale dell'attività "Assistenza al personale delle PA in occasione di sopralluoghi e controlli" è stato stimato riferendo il costo unitario al 22% delle comunicazioni.

Non disponendo di dati in ordine al numero totale per campagna olearia di comunicazioni di spandimento successivo e di documenti di trasporto, si è proceduto a stimare il numero medio per azienda olearia di spandimenti successivi, nonché il numero medio di trasporti all'esterno e all'interno del frantoio sulla base dei risultati della rilevazione diretta¹ e delle consultazioni con esperti e personale ARPAT. Si è quindi calcolato il costo medio unitario per comunicazioni di spandimento successivo di un frantoio nella campagna olearia di riferimento, moltiplicando il costo della comunicazione di spandimento successivo per il numero medio di spandimenti successivi per azienda olearia.

La quota percentuale di imprese che, dopo un primo spandimento, ha realizzato anche spandimenti successivi è stata ricavata dalla rilevazione diretta e utilizzata per la stima della popolazione regionale di frantoi che nella campagna olearia 2008-2009 hanno realizzato comunicazioni di spandimento successivo e la conseguente quantificazione del costo totale delle comunicazioni di spandimento successivo.

Per ciascuna classe dimensionale, il costo totale aggregato per campagna olearia, è stato quindi ottenuto sommando al costo totale per comunicazioni di primo spandimento il costo totale per comunicazioni di spandimento successivo.

Non sono stati stimati i costi di conferimento di acque di vegetazione e sanse umide in contenitori di stoccaggio per la mancanza di dati in ordine alla numerosità degli stessi e per oggettive difficoltà a reperire aziende da intervistare che avessero proceduto a tali conferimenti.

La tabella 4 illustra i risultati ottenuti.

¹ il questionario conteneva specifiche domande in ordine al numero medio annuo di spandimenti successivi e di trasporti interni ed esterni al frantoio

Tab. 4 - Costo medio a frantoio e costo totale a campagna olearia per obbligo informativo

OBBLIGO INFORMATIVO	COSTO MEDIO A FRANTOIO CAMPAGNA OLEARIA 2008-2009	COSTO TOTALE MEDIO CAMPAGNA OLEARIA 2008-2009	PESO %
FRANTOI CON CAPACITA' DI LAVORAZIONE SUPERIORE A 2 T OLIVE IN 8 ORE			
COMUNICAZIONE DI PRIMO SPANDIMENTO	€ 1.731,49	€ 389.121,84	8,8%
COMUNICAZIONE PER SPANDIMENTI SUCCESSIVI	€ 19.266,73	€ 4.046.012,84	91,2%
COSTO TOTALE	€ 20.998,22	€ 4.435.134,68	100,0%
FRANTOI CON CAPACITA' DI LAVORAZIONE INFERIORE O UGUALE A 2 T OLIVE IN 8 ORE			
COMUNICAZIONE DI PRIMO SPANDIMENTO	€ 645,77	€ 17.498,49	21,0%
COMUNICAZIONE PER SPANDIMENTI SUCCESSIVI	€ 2.864,67	€ 65.887,49	79,0%
COSTO TOTALE	€ 3.510,44	€ 83.385,98	100,0%
TOTALE FRANTOI			
COMUNICAZIONE DI PRIMO SPANDIMENTO		€ 406.620,33	9,0%
COMUNICAZIONE PER SPANDIMENTI SUCCESSIVI		€ 4.111.900,33	91,0%
COSTO TOTALE		€ 4.518.520,66	100,0%

Tab. 5 - Costo totale a campagna olearia per obbligo informativo ripartito fra costi interni e costi esterni

Obblighi informativi	Attività amministrative elementari	FRANTOI CON CAPACITA' LAVORATIVA > 2 T OLIVE IN 8 ORE		FRANTOI CON CAPACITA' LAVORATIVA <= 2 T OLIVE IN 8 ORE	
		Costi Interni %	Costi esterni %	Costi Interni %	Costi esterni %
Comunicazione di primo spandimento	Domanda unica SUAP e comunicazione primo spandimento	45,4%	54,6%	10%	90%
	Allegati alla comunicazione di primo spandimento	28,4%	71,6%		
	Documenti per il trasporto	100%	0%	100%	0%
	Archiviazione di tutta la documentazione presentata	100%	0%	100%	0%
	Assistenza ai professionisti esterni di cui l'impresa si è avvalsa	100%	0%	100%	0%
	Assistenza al personale delle PA in occasione di sopralluoghi e controlli	100%	0%	100%	0%
	Totale	35,0%	65,0%	18%	82%
Comunicazione di spandimento successivo	Domanda unica SUAP e comunicazione spandimento successivo + allegati	25,9%	74,1%	1,7%	98,3%
	Documenti per il trasporto	100%	0%	100%	0%
	Archiviazione di tutta la documentazione presentata	100%	0%	100%	0%
	Assistenza ai professionisti esterni di cui l'impresa si è avvalsa	100%	0%	0%	0%
	Totale	28,4%	71,6%	4%	96%

Il ricorso a consulenti esterni è elevato concordemente con quanto emerso negli expert assessment. La documentazione inerente il trasporto è invece svolta internamente, al pari dell'archiviazione e dell'assistenza ai professionisti e al personale della PA in occasione di sopralluoghi o controlli. Dalla rilevazione è inoltre emersa una prevalenza di trasporti all'interno del frantoio per i piccoli frantoi e all'esterno per i frantoi di maggiori dimensioni.

Tab. 6 - Ripartizione degli OI in attività amministrative elementari

FRANTOI CON CAPACITA' DI LAVORAZIONE SUPERIORE A 2 T OLIVE IN 8 ORE		
Obbligo informativo	Attività amministrative	Peso dell'attività sull'O.I.
COMUNICAZIONE PRIMO SPANDIMENTO	Domanda unica SUAP e comunicazione primo spandimento	23,8%
	Allegati alla comunicazione di primo spandimento	72,6%
	Documenti per il trasporto	0,1%
	Archiviazione di tutta la documentazione presentata	0,6%
	Assistenza ai professionisti esterni di cui l'impresa si è avvalsa	0,7%
	Assistenza al personale delle PA in occasione di sopralluoghi e controlli	2,3%
	Totale	100,0%
COMUNICAZIONE SPANDIMENTI SUCCESSIVI	Domanda unica SUAP e comunicazione spandimento successivo + allegati	96,6%
	Documenti per il trasporto	0,3%
	Archiviazione di tutta la documentazione presentata	1,5%
	Assistenza ai professionisti esterni di cui l'impresa si è avvalsa	1,7%
	Totale	100,0%
FRANTOI CON CAPACITA' DI LAVORAZIONE INFERIORE O UGUALE A 2 T OLIVE IN 8 ORE		
Obbligo informativo	Attività amministrative	Peso dell'attività sull'O.I.
COMUNICAZIONE PRIMO SPANDIMENTO	Domanda unica SUAP e comunicazione primo spandimento	91,8%
	Documenti per il trasporto	0,1%
	Archiviazione di tutta la documentazione presentata	0,7%
	Assistenza ai professionisti esterni di cui l'impresa si è avvalsa	0,6%
	Assistenza al personale delle PA in occasione di sopralluoghi e controlli	6,7%
	Totale	100,0%
	COMUNICAZIONE SPANDIMENTI SUCCESSIVI	Domanda unica SUAP e comunicazione spandimento successivo + allegati
Documenti per il trasporto		0,6%
Archiviazione di tutta la documentazione presentata		1,7%
Assistenza ai professionisti esterni di cui l'impresa si è avvalsa		0,0%
Totale		100,0%

L'attività di assistenza al personale della PA in caso di sopralluogo compare solo per la comunicazione di primo spandimento in quanto i controlli vengono effettuati in questa occasione. Il grado di esternalizzazione elevato traspare dal peso dell'assistenza a professionisti di cui l'impresa si è avvalsa. L'attività di archiviazione incide in misura superiore sul costo totale delle comunicazioni di spandimento successivo in virtù del fatto che in media un frantoio effettua più operazioni di spandimento successivo nella stessa campagna olearia.

Per quanto attiene ai frantoi di maggiori dimensioni, l'attività elementare che grava maggiormente sul costo totale della comunicazione di primo spandimento è sicuramente la predisposizione della documentazione allegata alla comunicazione (dichiarazione del legale rappresentante circa il rispetto della normativa sulla utilizzazione agronomica, forestale, igienico sanitaria, ambientale e urbanistica e relazione tecnica comprensiva di cartografia/corografia ed estratto di mappa catastale). I frantoi più piccoli hanno obblighi informativi decisamente semplificati. Questo spiega l'incidenza assunta dall'assistenza al personale della PA in caso di sopralluogo sul costo della comunicazione di primo spandimento.

B) UTILIZZAZIONE AGRONOMICA DI EFFLUENTI DI ALLEVAMENTO E ACQUE REFLUE AGROALIMENTARI

Come si è detto, pur avendo effettuato una mappatura esaustiva che ha riguardato gli obblighi informativi derivanti da tutti i tipi di utilizzazione agronomica, la misurazione è stata limitata agli oneri amministrativi gravanti sui frantoi oleari.

Il gruppo di lavoro ha dovuto infatti prendere atto dell'impossibilità di estendere la rilevazione diretta all'utilizzazione agronomica di effluenti di allevamento e/o di acque reflue agroalimentari nonché di procedere alla stima della popolazione di imprese interessate dagli OI imposti dalla legislazione regionale per le rilevanti difficoltà a reperire imprese che procedono all'utilizzazione agronomica di tali reflui nonché modulistica dedicata presso i Comuni competenti per territorio.

Tali difficoltà sono in parte conseguenti al termine di entrata in vigore differito delle disposizioni in materia di utilizzazione agronomica di effluenti di allevamento e acque reflue agroalimentari che il d.p.g.r. 46R/2008 ha fissato entro 365 giorni dalla pubblicazione sul BURT. L'indagine condotta in fase di mappatura ha messo in luce la pressoché totale assenza di modulistica presso i siti dei comuni toscani, fatta eccezione per quella concernente le zone vulnerabili ai nitrati, e la mancanza di archivi comunali di dati amministrativi sui procedimenti attivati. Ciò ha impedito di analizzare come la normativa sia stata applicata sul territorio nonché di costruire elenchi nominativi di imprese da intervistare. In sede di consultazione, gli esperti delle associazioni di categoria e degli ordini professionali hanno confermato la mancanza di modulistica per le comunicazioni.

Si è nel contempo potuto osservare che in tutte le altre regioni la competenza in materia è stata demandata alle province e che tali enti rendono disponibili modulistica e istruzioni per la presentazione delle comunicazioni nelle zone ordinarie oltre che informazioni relative alle zone vulnerabili ai nitrati.

Di seguito si riportano alcuni dati in ordine all'utilizzazione agronomica di tali reflui di fonte ISTAT e i risultati degli expert assessment con associazioni di categoria (Confagricoltura, Coldiretti, CIA) e con l'Ordine dei Dottori Agronomi E Forestali.

In riferimento all'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, gli unici dati che è stato possibile reperire sono quelli contenuti nell'indagine ISTAT 2007 sulla struttura e le produzioni delle aziende agricole. Tale relazione mette in evidenza una rilevante eterogeneità della distribuzione del carico zootecnico sul territorio nazionale. L'indagine ha anche rilevato l'utilizzazione degli effluenti zootecnici generati in azienda per ripartizione geografica. La tabella 7 riporta i dati inerenti il Centro-Italia.

Tab. 7 - Quota percentuale di aziende con allevamento che utilizzano effluenti zootecnici generati in azienda per tipo di effluente e ripartizione geografica

Effluente	Spandimento in azienda		Spandimento su terreni agricoli di altra azienda		Altri usi		Totale ²	
	Centro	Italia	Centro	Italia	Centro	Italia	Centro	Italia
Letame	50,2	61,3	1,8	3,2	0	0	51	62,1
Liquame	8,1	22,7	0,1	2,3	0,2	0,1	8,3	23,5
Pollina	4,5	4,7	0,2	0,5	0	0,2	4,5	5

Mancano del tutto dati in ordine alla ripartizione delle aziende zootecniche per classi di produzione e/o utilizzazione di Kg di azoto al campo per anno da effluenti di allevamento e alla numerosità di aziende agricole titolari di siti di spandimento. Analogamente, non esistono dati in ordine alla numerosità di aziende agro-alimentari che effettuano utilizzazione agronomica di acque reflue.

Secondo gli esperti delle associazioni e degli ordini professionali il ricorso a consulenti esterni è estremamente elevato - sull'ordine del 90-100%- per entrambe le comunicazioni e in particolare per il PUA che rappresenta l'obbligo informativo più pesante. La mancanza di informazioni in merito alle procedure di presentazione degli adempimenti e alla modulistica accresce il grado di esternalizzazione.

In media, il costo unitario di una comunicazione semplificata di avvio di attività di utilizzazione agronomica di acque reflue agro-alimentari o di effluenti di allevamento può variare tra i 300 e i 750 euro, una comunicazione di avvio di attività di utilizzazione agronomica di effluenti di allevamento ha un costo compreso tra 500 e 1500 euro. Il costo di un PUA è estremamente variabile a seconda delle caratteristiche del soggetto obbligato e può oscillare dai 650 fino ai 5000 euro.

Va rammentato, infine, che se le fasi di produzione, trattamento, stoccaggio e spandimento di effluenti di allevamento sono effettuate da soggetti diversi, le comunicazioni vanno presentate sia dal soggetto utilizzatore (al comune in cui ricadono i siti di spandimento con indicazione della provenienza delle acque reflue utilizzate) che dal produttore (al comune entro cui ricade il centro aziendale) per le sole attività relative alla produzione di effluenti di allevamento.

² Il totale non corrisponde necessariamente alla somma in quanto un'azienda può utilizzare effluenti zootecnici in più di una modalità

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

5.1 Utilizzazione agronomica di acque di vegetazione e sanse umide di frantoi oleari

Nel questionario utilizzato per la rilevazione - sia direttamente presso le imprese che in sede di expert assesment - un'apposita sezione (sezione B) è dedicata alla segnalazione degli adempimenti che, all'interno dei procedimenti analizzati (comunicazioni di spandimento, trasporto e conferimento a contenitori di stoccaggio), sono reputati eccessivamente onerosi (per frequenza, complessità, costo di espletamento, ecc.) e alla formulazione di conseguenti proposte di semplificazione.

L'analisi di questa sezione evidenzia una pressoché unanime convergenza di imprenditori ed esperti nel sottolineare alcune problematiche di natura prevalentemente amministrativa.. Le criticità individuate sono le seguenti:

- eccessiva onerosità della comunicazione di primo spandimento, e in particolare della relazione tecnica richiesta, il cui costo, in termini di oneri amministrativi, appare sproporzionato rispetto agli obiettivi di tutela del suolo e dei corpi idrici e di monitoraggio ambientale che la normativa intende perseguire. La relazione - che per effluenti zootecnici e acque reflue agro-alimentari non è richiesta - costituisce un obbligo informativo pesante che costringe al ricorso a tecnici abilitati.
- frequente richiesta da parte dell'ente competente di documentazione già in possesso della PA;
- elevato dispendio di tempo per la raccolta dati e la presentazione della domanda, per indisponibilità di informazioni chiare e non adeguata competenza del personale della pubblica amministrazione. Essendo la consistenza delle comunicazioni poco rilevante, soprattutto nei comuni ove i frantoi non sono numerosi, il grado di preparazione professionale dei funzionari può risultare insufficiente. Questo costringe l'impresa a ripetuti contatti con l'Amministrazione e si traduce in un aggravio di costi.
- eccessivi tempi di conservazione della documentazione inerente il trasporto e il conferimento a contenitori di stoccaggio.
- frequente ricorso alla deroga imputabile al termine massimo fissato per la conclusione dello spandimento (31 marzo) che non tiene conto delle criticità legate al fatto che le comunicazioni concernono attività dipendenti dalle condizioni meteo.

La prima criticità evidenziata discende direttamente da un obbligo informativo imposto dalla legislazione nazionale. L'art. 3 della L. 574/1996 prevede che l'utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione sia subordinata alla comunicazione di una relazione tecnica "sull'assetto pedo-geomorfologico, sulle condizioni idrogeologiche e sulle caratteristiche in genere dell'ambiente ricevitore con relativa mappatura, sui tempi di spandimento previsti e sui mezzi meccanici per garantire un'idonea distribuzione".

Il d.p.g.r. 46R/2008 ha tradotto questa previsione normativa in un obbligo di presentazione di una comunicazione di primo spandimento (i cui contenuti sono dettagliati nell'allegato 4. capo 7 sezione 7.1) che ha come allegati una dichiarazione del legale rappresentante, una dichiarazione del titolare del sito di spandimento e una relazione tecnica (i cui contenuti sono specificati nell'allegato 4. capo 7 sezione 7.2 conformemente all'art. 3 della L. 574/1996). Non appare quindi possibile un intervento regionale sui contenuti della relazione; tuttavia, considerando anche il fatto che la comunicazione è annuale, potrebbero essere introdotte misure per evitare la replicazione di informazioni già in possesso della PA (ad esempio i dati identificativi del frantoio e del legale rappresentante, laddove non siano variati) e per rendere telematica la presentazione della comunicazione.

Imprese e consulenti concordano sul fatto che la presentazione di tutte le comunicazioni di utilizzazione agronomica dovrebbe essere informatizzata. A tale scopo suggeriscono l'utilizzo del sistema telematico ARTEA (per il quale i comuni hanno già l'accesso) che

consentirebbe di costruire un archivio di dati aggiornabili nonché di ridurre le richieste di documentazione già in possesso della P.A, e di scaricare almeno parte della documentazione cartografica richiesta. Caricando la comunicazione sull'anagrafica del soggetto che effettua lo spandimento, si potrebbe utilizzare il protocollo ARTEA e i dati agronomici che sarebbero così immediatamente verificabili. Va rilevato peraltro che altre regioni si sono già mosse in questa direzione.

La previsione di un termine massimo di spandimento non è contenuta nella normativa statale. Pertanto, l'eccessivo ricorso alla deroga potrebbe essere superato da un semplice allungamento del termine massimo di conclusione dello spandimento o con la soppressione di tale termine. Da un'indagine accurata della normativa delle altre regioni, si riscontra in numerosi casi la mancanza di termini massimi per la conclusione dello spandimento e in altri, la previsione di termini di spandimento più ampi (15 maggio)³.

5.2 Utilizzazione agronomica di effluenti di allevamento e acque reflue agro-alimentari

Le consultazioni hanno messo in luce le seguenti criticità:

- Totale mancanza di istruzioni circa le modalità di presentazione delle comunicazioni e di modulistica dedicata, fatto salvo per le comunicazioni in zone vulnerabili ai nitrati. Questo costringe il soggetto obbligato a ripetuti contatti con i funzionari degli enti competenti con conseguente dispendio di tempo e accresce il grado di esternalizzazione degli adempimenti.
- Difficoltà di comportamento degli enti competenti ognuno dei quali si regola sulla base di una propria interpretazione della normativa.
- Frequente richiesta da parte dell'ente competente di documentazione già in possesso della PA;
- Obbligo di presentazione di una doppia comunicazione laddove le fasi di produzione, trattamento, stoccaggio e spandimento siano effettuate da soggetti diversi.
- Eccessiva onerosità del PUA che rappresenta un obbligo informativo pesante. La complessità dell'equazione di bilancio tra gli apporti di elementi fertilizzanti e le uscite di elementi nutritivi è complessa e impone il ricorso costringe il soggetto obbligato al ricorso a tecnico abilitato.
- Elevata frequenza di aggiornamento del PUA conseguente alla durata prolungata del piano (5 anni). Tale durata è stata certamente fissata per agevolare l'impresa, ma la necessità di procedere alle rotazioni colturali fa sì che la stessa nell'arco di validità del PUA sia costretta a presentare frequentemente delle variazioni.

Discendendo da obblighi informativi stabiliti dalla normativa nazionale, non appare possibile un intervento regionale sui contenuti del PUA né sull'obbligo di presentazione di comunicazione e PUA per aziende zootecniche - con produzione e/o utilizzazione compresa tra .6000 e 41.500 Kg di azoto al campo per anno da effluenti di allevamento - e aziende agricole titolari di siti di spandimento. Tuttavia l'onerosità di tali obblighi può essere certamente ridotta introducendo misure per evitare la replicazione di informazioni già in possesso della PA e per rendere telematica la presentazione delle comunicazioni e del PUA.

Gli esperti concordano sull'importanza di fornire informazioni chiare ai soggetti obbligati, di definire una modulistica uniforme condivisa da tutti gli enti competenti e di informatizzare la presentazione delle comunicazioni mediante l'utilizzo del sistema telematico ARTEA

La procedura per la compilazione e la trasmissione delle comunicazioni e del PUA, inserita nel sistema informativo regionale per l'agricoltura, semplificherebbe i rapporti con la

³ Questa criticità è stata già risolta in quanto il periodo massimo per lo spandimento concesso con deroga non può superare la data del 30 giugno.

Pubblica Amministrazione e consentirebbe la verifica e l'importazione in tempo reale dei dati (anagrafici, unità produttive, referente, terreni in proprietà e affitto) presenti nel fascicolo registrato nell'anagrafe regionale delle aziende agricole, a cui l'azienda deve essere preventivamente iscritta.

Nello specifico, caricando la comunicazione sull'anagrafica del soggetto che effettua lo spandimento, si potrebbe utilizzare il protocollo ARTEA come data di riferimento e rendere superflua l'indicazione dei dati inerenti le rotazioni colturali e dei dati agronomici che sarebbero immediatamente verificabili. L'indicazione dei quantitativi di refluo apportato consentirebbe inoltre di mantenere traccia di tale informazione a livello particellare ai fini delle verifiche e controlli da parte degli enti competenti. In questo senso si sono già mosse le regioni del centro-nord, come l'Emilia Romagna e la Lombardia, ove è consistente la presenza di aziende zootecniche.

L'attivazione della procedura telematica oltre a garantire in ambito regionale criteri omogenei e uniformi nella predisposizione e nell'aggiornamento della comunicazione e del PUA, assicurerebbe nel contempo la raccolta e la gestione dei dati e delle informazioni su scala regionale anche per evadere i flussi informativi specifici richiesti dalle disposizioni comunitarie in materia

Al momento, i dati e informazioni riguardo allo stato dell'attività di utilizzazione agronomica e alla conformità delle modalità di utilizzazione agli obblighi e alla comunicazione sono decisamente carenti. Il d.p.g.r. 46R/2008, che all'art. 36 disciplina i controlli e le relazioni periodiche in materia di acque di vegetazione e sanse umide di frantoi oleari, nulla prescrive in ordine ai controlli in materia di effluenti di allevamento e acque reflue agro-alimentari, sebbene, l'art. 33 del D.M. 07.04.2006 preveda da parte delle regioni controlli in loco e documentali con incrocio di dati sulle aziende agro-zootecniche e agro-alimentari. Da valutare l'integrazione del d.p.g.r. 46R/2008 con un articolo che disciplini criteri, procedure di controllo e informazioni nelle zone non vulnerabili.

L'obbligo di doppia comunicazione previsto dal d.p.g.r. 46R/2008 laddove le fasi di produzione, trattamento, stoccaggio e spandimento siano effettuate da soggetti diversi, può essere modificato in quanto la normativa statale per tale fattispecie prevede che siano le regioni a disciplinare la forma di comunicazione ai soggetti interessati in funzione delle specifiche attività. Una possibile semplificazione consisterebbe nel prevedere che ciascun soggetto provveda alla compilazione della comunicazione per le parti di competenza e la presentazione della stessa da parte del soggetto produttore al Comune entro cui ricade il centro aziendale. Il Comune che riceve la comunicazione trasmette copia della comunicazione alle altre amministrazioni comunali nel cui territorio viene effettuata l'attività di spandimento.

5.3 Considerazioni comuni a entrambi i tipi di utilizzazione agronomica

Vale la pena sottolineare che, sia in sede di MOA in materia di attività forestale⁴ che di MOA in materia di utilizzazione agronomica delle acque reflue⁵, imprese e consulenti sono concordi nel sottolineare le opportunità di semplificazione legate alla presentazione telematica delle istanze e al raccordo con l'Anagrafe delle imprese agricolo-forestali che consentirebbe di sfruttare e aggiornare i dati contenuti nel fascicolo aziendale, senza dover ripresentare documentazione già in possesso degli enti competenti. La presentazione telematica delle istanze comporterebbe inoltre la definizione di modulistica uniforme condivisa da tutti gli enti competenti - così come in parte si è verificato per le imprese forestali - eliminando le criticità derivanti dalle diversità di comportamento che spesso si riscontrano a livello territoriale,.

⁴ n cui sono state coinvolte imprese agricolo-forestali

⁵ rivolta ai frantoi oleari, a imprese zootecniche produttrici e/o utilizzatrici di effluenti di allevamento, ad aziende agricole titolari di siti di spandimento e ad aziende agro-alimentari

La parziale o mancata informatizzazione e l'assenza di un raccordo con l'Anagrafe delle aziende agricole rappresentano criticità fondamentalmente imputabili al fatto che nel corso degli anni al Sistema informativo ARTEA sono state attribuite funzioni diverse da quelle per le quali era stato inizialmente progettato senza garantirne l'interoperabilità con altri sistemi informativi. Questo se da una parte ha evitato di dover progettare nuovi sistemi informativi diretti a gestire dati in parte già presenti in ARTEA, dall'altra ne ha ridotto l'efficienza e ne ha reso più difficoltoso l'accesso e l'utilizzo.

Le imprese forestali, che possono già utilizzare il SIGAF - Sistema Informativo delle Attività Forestali- che tuttavia non dialoga con l'Anagrafe lamentano un'eccessiva lentezza del sistema e conseguentemente fanno un limitato ricorso alla modalità telematica per la presentazione degli allegati comuni a tutti i tipi di istanza. I focus group con i consulenti di impresa hanno confermato tali difficoltà.

Alla luce di queste considerazioni, occorrerebbe pertanto procedere ad una reingegnerizzazione del SI ARTEA al fine di costruire un sistema integrato che avendo come base l'Anagrafe delle imprese agricolo-forestali, consenta di gestire telematicamente tutti i tipi di istanza inerenti le imprese agricole, forestali e agro-alimentari. La progettazione di un sistema di questo tipo avrebbe dei riflessi positivi anche in termini di flussi informativi ai fini di monitoraggio e di controllo perché assicurerebbe la raccolta e la gestione dei dati e delle informazioni su scala regionale.