

## Riforma Endoregionale/ConSORZI di Bonifica

### Premessa

La Giunta della Regione dell'Umbria in data 26-7-2011 con DGR n°808 ha approvato la proposta di Legge di "Riforma del Sistema Endoregionale e di Istituzione dell'Agenzia Forestale".

La proposta di legge riportava all'agenzia forestale le competenze nei comprensori di bonifica ove operavano le comunità montane, mentre impegnava i consorzi a una razionalizzazione e accorpamento dei servizi comuni (es amministrativi, ufficio gare, catasto, etc.), prospettando un adeguamento degli ambiti (esempio riduzione degli ambiti di contribuenza).

Inoltre si enunciava la possibilità di un rapporto strutturato con l'Agenzia Forestale al fine di assegnare alla stessa l'esecuzione dei lavori che a oggi i consorzi appaltano all'esterno.

Questo era il punto di arrivo di un percorso di concertazione tra i consorzi, le organizzazioni di categoria degli agricoltori e la regione dell'Umbria nelle persone degli assessori Cecchini e Tomassoni e delle loro strutture.

In data 27 settembre, l'assessore Gianluca Rossi convoca i consorzi di bonifica dell'Umbria e comunica la volontà della giunta di procedere a una modifica della proposta di legge nel senso di una fusione dei tre consorzi in un unico consorzio regionale e di un concorso finanziario della regione teso a finanziare presumibilmente i cosiddetti contributi minimi.

In quella sede i consorzi hanno espresso le loro perplessità sulla legittimità dell'impianto normativo proposto e sulla sua sostenibilità tecnica ed economica.

L'assessore ha informato della costituzione di un tavolo tecnico da aprirsi anche con i consorzi che hanno manifestato disponibilità al confronto.

In data 4-10-2011 la giunta regionale ha approvato una modifica stralcio della succitata proposta di legge.

La stessa è stata posta al tavolo della I commissione consiliare nella seduta del 5-10-2011 al fine di calendarizzare il suo esame e la successiva partecipazione per arrivare in data 22 novembre a una sua approvazione in consiglio regionale

## **La nuova proposta**

La nuova proposta di legge in materia di bonifica si articola in conformità a due elementi principali:

1. costituzione di un unico consorzio di bonifica regionale risultante dalla fusione dei tre esistenti
2. concorso della regione nella contribuzione.

Tali elementi, ammessa e non concessa la loro legittimità, rappresentano congiuntamente e disgiuntamente elementi d'indebolimento dell'istituzione consortile e costituiscono la premessa per un'ineluttabile estinzione e liquidazione dell'ente.

### 1. COSTITUZIONE DI UN UNICO CONSORZIO DI BONIFICA REGIONALE RISULTANTE DALLA FUSIONE DEI TRE ESISTENTI

La motivazione di tale indirizzo si legge nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge: *"L'unificazione dei tre consorzi di bonifica consentirà di realizzare un sensibile risparmio determinando dall'unificazione degli organi e dei servizi comuni nell'unico consorzio"*

**Tale affermazione è errata, perché l'unificazione dei tre consorzi in un solo consorzio non comporta nessun risparmio, bensì incrementi della spesa complessiva.**

L'aumento della spesa complessiva sarebbe solo una, e forse la meno rilevante, delle criticità attivate da tale prospettiva

I consorzi sono enti essenzialmente operativi e territoriali, le loro strutture tecnico gestionali devono essere presenti sul territorio e non possono essere centralizzate.

**Non esiste una correlazione lineare tra estensione territoriale ed efficienza della struttura, anzi oltre un certo limite dimensionale i costi rapportati all'unità territoriale aumentano perché aumenta la complessità gestionale.**

Secondo la proposta di fusione si creerebbe un comprensorio di bonifica della superficie di circa 397.000 ettari, secondo, in Italia, al solo Consorzio di Bonifica della Capitanata(FG) che conta 455.000 ha. di superficie e più esteso del Consorzio della Bonifica Renana con sede a Bologna che ha un'estensione di 340.000 ha..

Parliamo di consorzi che hanno contribuenza superiore ai 15 milioni di Euro annui e contano centinaia di dipendenti, ben lontani dai circa 4,5 milioni di contribuenza o dai 72 dipendenti che costituiscono il coacervo dei tre consorzi umbri.

La giunta della Regione dell'Umbria prende spunto dal Veneto. Qui la Regione, dopo un articolato processo partecipativo, ha ridotto i consorzi da 20 a 10. La superficie media dei consorzi risultanti è risultata pari a 116.000 ha. (il corrispondente dato medio dell'Umbria è 132.000 ha.) **Non sono stati toccati i consorzi più strategici dal punto di vista della difesa idraulica** ancorché di minori dimensioni (Esempio CB Delta Po 53.000 ha., CB del Brenta Bacchiglione ha.58.000, etc.).

Si tratta, ovviamente, di consorzi il cui comprensorio è rispondente ai requisiti di legge *“sulla base di unità idrografiche e idrauliche omogenee sia per la difesa del suolo che per la gestione delle acque”<sup>1</sup>*

In Umbria i Consorzi hanno già dimensioni rilevanti, rispettivamente 177.799 ha. , 128.127 ha, 89.966 ha., e la somma dei loro dipendenti è di 72 unità alle quali vanno aggiunti dipendenti stagionali di circa 14 unità.

Qualora si costituissero in un solo ente, andrebbe prevista una sovrastruttura organizzativa e gestionale che presieda al coordinamento delle strutture già presenti.

Infatti, se vogliamo mantenere alto il livello di prevenzione del rischio idraulico, **è impensabile smantellare o depotenziare le strutture tecnico gestionali** dei tre territori che svolgono compiti operativi di manutenzione e presidio .

Altresì possono essere unificate alcune funzioni, quali catasto, uffici amministrativi, servizi informatici, ufficio gare. **Questa fase è comunque già in corso** con l'obiettivo di risparmiare e di liberare risorse per i compiti di istituto (pianificazione e progettazione di opere sui territori). Questo processo è gestito, senza ulteriore aggravio di costi dai consorzi e l'unione regionale dei consorzi di bonifica (già esistente).

Il Consorzio unico umbro, sarebbe secondo per estensione in Italia e unica esperienza di consorzio unico Regionale. La conformazione del comprensorio di bonifica, per legge, deve essere tale da consentire “azioni organiche su territori omogenei e unitari”: l'unificazione dei tre comprensori non creerebbe un ambito omogeneo.

Per essere tale andrebbe prevista l'estensione dello stesso al bacino n°3 Trasimeno-Medio Tevere-Nestore oltre che , ovviamente , al bacino del fiume Chiascio (Bacino n°2 partim)

---

<sup>1</sup> Vedi CRITERI PER IL RIORDINO DEI CONSORZI DI BONIFICA – INTESA STATO REGIONI ART.27 dl 248/07 E SMI

Non ci si sofferma sui cosiddetti costi della politica, perché, riguardo tale aspetto, si evidenzia che il costo complessivo lordo (compresi i costi chilometrici) per 27 consiglieri (n.9 per ogni Consorzio), inclusi i presidenti e i vicepresidenti, è pari a 128.142,30 euro/anno. Qualsiasi economia, ammesso che fosse possibile, sarebbe inficiata dalla minore operatività e rappresentatività degli organi eletti e dalle maggiori spese legate alla vastità del territorio rappresentato (quattro consiglieri eletti da 180.000 contribuenti su 67 comuni senza prevedere alcun collegio territoriale).

Si ricorda inoltre che il decreto Calderoli ha già ridotto al massimo di tre, i consiglieri remunerati per ogni consorzio (se questa era la preoccupazione) e a cinque membri la futura composizione dei consigli. .

In sintesi, l'unificazione dei tre attuali consorzi di bonifica, comporta le seguenti criticità:

- creazione di un ente "pachidermico", disomogeneo, e poco governabile con le risorse attuali, privo di quei caratteri di sussidiarietà, adeguatezza e valida dimensione gestionale previsti dai principi costituzionali e dalle regole della buona amministrazione
- nessun risparmio, piuttosto aumento dei costi di gestione legato alla necessità di realizzare una sovrastruttura per il coordinamento delle strutture territoriali già esistenti
- riduzione dell'efficienza, efficacia e rapidità dell'azione dei singoli enti, aventi già gli stessi dimensioni e strutture equilibrate rispetto ai compiti da svolgere
- riduzione della rappresentatività degli organi di governo sui territori di riferimento.

## 2. CONCORSO DELLA REGIONE NELLA CONTRIBUENZA.

*La Regione ha proposto "... non sono tenuti al pagamento del contributo consortile i contribuenti che risultano iscritti al catasto del consorzio per gli immobili con contribuenza di importo inferiore al limite di esenzione fissato annualmente dalla giunta Regionale quale soglia di economicità di riscossione. La Giunta regionale concede al consorzio unico di bonifica un finanziamento annuale nel limite massimo della minore contribuzione consortile conseguente all'applicazione delle disposizioni del comma 1"*

Si ritiene che tale testo significhi che la Regione voglia farsi carico dei cosiddetti contributi minimi (12.5 €) , cioè, sollevare coloro che devono il contributo minimo dal pagamento.

La Regione prevede, da informazioni ufficiose, di spendere ogni anno, circa 1.5 milioni di Euro, per non far pagare i contribuenti "minimi".

Rileviamo che

- ai consorzi e ai consorziati non servono "sussidi", servono invece le risorse certe e continuative per effettuare la manutenzione ordinaria dei canali al fine di garantire la massima sicurezza idraulica possibile. Con quegli importi prospettati tutta la rete idraulica servita dai consorzi potrebbe essere tenuta in uno stato di efficienza ottimale, così come oggi non può avvenire per limitate risorse
- il finanziamento in contro contribuzione, snatura i consorzi che nell'autofinanziamento hanno uno dei loro pilastri costitutivi. Diversamente il consorzio deve intendersi come propedeutico alla trasformazione in Ente regionale strumentale;
- sussisterebbe un profilo di sperequazione nei confronti dei contribuenti che pagano somme superiori al minimo esentato. Ad esempio se io pago un contributo di 20 € e la soglia di esenzione è 15 €, devo corrispondere 20 € o la differenza di 5€? Nel primo caso si rileva una sperequazione tra contribuenti, nel secondo caso la cifra da finanziare al livello regionale sarebbe di gran lunga superiore a quella prevista;
- se il finanziamento della Regione dovesse interrompersi o diminuire di importo nel corso degli anni, il recupero del mancato introito dovrebbe essere attuato presso i contribuenti già esentati: è evidente, considerando i numeri in questione, il rischio di contenziosi, e di mancati pagamenti, aumenterebbe a dismisura, minando la stabilità economica dell'ente e di conseguenza la sua azione di presidio idraulico a tutela dei territori

Si aggiungono altre considerazioni.

Il finanziamento della regione trova una sua evidente motivazione politica nella polemica aperta nel ternano, ove è presente agguerrito comitato cittadino a Terni.

La contestuale proposta di unificazione appare come elemento teso a diluire agli occhi dell'opinione pubblica questo **dirompente** aspetto dell'utilizzo di risorse pubbliche .

Deve essere chiaro che l'eventuale abolizione dei minimi **non risolve il problema sollevato dal comitato sopracitato** che propone l'abolizione di tutta la contribuzione

extra agricola (“urbano”) della città di Terni. Rimarrebbe infatti una larga fascia di contribuenti urbani il cui contributo è superiore ai “minimi” che la regione vorrebbe compensare. Al quel punto, entro la città di Terni si aggiungerebbe un ulteriore elemento di tensione: alcuni contribuenti dell’urbano sarebbero esentati, altri continuerebbero a pagare. La protesta riprenderebbe con vigore contaminando anche altri territori ove oggi non è presente.

Il meccanismo di determinazione annuale del finanziamento da parte della Regione appare macchinoso, incerto e di difficile applicazione.

I consorzi operano per bilanci preventivi ed hanno la necessità di **certezze** nelle entrate per organizzare e attuare le **attività** di Istituto.

Va inoltre riferito, a onor di cronaca che nella città di Terni, ove è stata attiva la protesta del comitato , il Consorzio di Bonifica Tevere Nera ha ripreso a incassare la contribuzione regolarmente: ciò dovrebbe ancor più indurre la regione a investire le risorse a favore della sicurezza idraulica, piuttosto che avventurarsi verso percorsi di dubbia applicabilità e sostenibilità politica

Tutte le considerazioni sopra riportate esulano gli aspetti di legittimità, sui quali numerose sono le eccezioni che si possono sollevare: essi verranno trattati in altra sede.

#### **Proposte dei Consorzi**

I Consorzi operanti in Umbria propongono:

- 1) **Ridefinizione dei perimetri di “contribuzione”**: si escludono i centri urbani dei capoluoghi di provincia riconoscendo uno status speciale in quanto capoluoghi e si assegnano in tali ambiti le competenze direttamente alle provincie .  
(di fatto viene esclusa dall’azione del consorzio e quindi dalla contribuzione la città di Terni; questa semplice mossa elimina l’oggetto del contendere del comitato di Terni)
- 2) Il finanziamento che la Regione dell’Umbria intendere assicurare ai consorzi viene
  - a. in parte utilizzato per compensare il minore gettito ricavato dal CB Tevere Nera in attesa di conformare entro data da determinare il piano di bonifica e adeguare i costi di struttura

- b. in parte destinato a implementare i piani annuali dei consorzi di manutenzione idraulica ordinaria e straordinaria da ripetersi con continuità e rigorosamente finalizzati alla riduzione del rischio idraulico
- 3) Unificazione dei servizi accorpabili dei tre consorzi (catasto, buste paga, alcune funzioni amministrative, servizi informatici, ufficio gare, etc.) o in capo alla struttura già esistente e operante (Unione Regionale delle Bonifiche) o a una Associazione <sup>2</sup> di protocolli e/o convenzioni o in forma mista. Il tutto senza ulteriore aggravio di costi rispetto ai livelli attuali.

Questo consentirebbe, senza interruzioni, di mantenere l'efficienza e l'economicità di presidi di sicurezza sul territorio e di confermare la sostenibilità dei servizi offerti alle imprese agricole della Valle Umbra.

Risolverebbe in modo definitivo il contenzioso nell'area ternana promosso dai comitati con la deperimetrazione del centro urbano di Terni.

Consentirebbe l'impiego delle risorse regionali stimate in circa 1.500.000,00, non richieste dai Consorzi, per altre necessità.

---

<sup>2</sup> Vedi il L.R. n. 28/2002