



Dicembre 2007



a cura del Settore  
*Analisi della normazione.*  
*Biblioteca del Consiglio regionale*

## La bonifica in Toscana: l'attuazione della l.r. 34/1994

*Il presente documento illustra i risultati di una ricerca svolta in collaborazione con il Settore di assistenza generale alla 2<sup>a</sup> Commissione consiliare con il Settore "Tutela e valorizzazione delle risorse ambientali" della Giunta regionale sull'attuazione della l.r. 34/1994 "Norme in materia di bonifica". La ricerca è stata svolta analizzando la documentazione amministrativa disponibile presso gli uffici regionali e le informazioni raccolte attraverso i questionari inviati agli Enti gestori, che si ringraziano per la preziosa collaborazione.*

### ***In sintesi***

Dall'esame dei dati raccolti emergono in particolare i seguenti elementi:

- il processo di avvio delle attività di gestione da parte di nuovi enti ha **tempi medio-lunghi** (in media quasi 4 anni per la sola adozione del piano di classifica) (§ 1.2);
- un **numero elevato di amministratori** dei Consorzi di bonifica (101 deputati e 323 consiglieri), con compensi assai diversificati da ente ad ente (§ 2.1);
- i compensi degli amministratori (complessivamente quasi 4,5 milioni di euro nel quadriennio 2002-05) costituiscono però **solo il 3,4%** della destinazione delle entrate da contribuenza (§ 3.1);
- nell'insieme degli Enti gestori **501** (356 nei Consorzi, 145 nelle Comunità montane) **ad-detti** alla bonifica, quasi equamente suddivisi fra amministrativi, tecnici ed operai: appare elevato il numero di amministrativi (il 32% del totale dei dipendenti) mentre le spese generali ed amministrative hanno assorbito il 27,5% delle entrate da contribuenza (§ 2.2);
- gli **Enti gestori non si limitano a "spendere i contributi degli utenti"**: questi ultimi (circa 132 milioni di euro) costituiscono solo la metà dei fondi gestiti nel quadriennio 2002-04 (§ 3.1);
- nel quinquennio 2002-06 sono state realizzate **nuove opere per complessivi 120 milioni di euro** ed **interventi di manutenzione per complessivi 168 milioni di euro** (§ 3.2);
- gli enti gestiscono gli interventi sia in economia che ricorrendo all'appalto: il ricorso all'appalto è in media del 77%, più elevato nel caso di realizzazione di nuovi interventi (quasi il 95%) che per gli interventi di manutenzione (poco più del 64%); **l'entità degli interventi realizzati in economia è correlata con la dimensione della struttura operativa** (§ 3.2);
- l'analisi dei dati di bilancio è resa difficile dalla **mancanza di una contabilità per centri di costo** e dalla diversa struttura dei bilanci (§ 3);
- gli Enti gestori svolgono, in generale, una discreta **attività di comunicazione** verso gli utenti e le istituzioni presenti nel territorio di competenza (§ 3.3).

## 0. Premessa

Questa ricerca ha l'obiettivo di fornire un quadro il più possibile esaustivo dell'applicazione della legge regionale 5 maggio 1994, n. 34 (Norme in materia di bonifica), dell'organizzazione degli Enti cui sono state attribuite le funzioni di bonifica e delle attività da questi svolte. Nell'analisi dei dati raccolti ci si sofferma quindi soprattutto sugli **elementi di carattere generale** e non, salvo quando ciò non si renda necessario per la specificità di alcune situazioni, su quelli relativi ai singoli Enti.

Le informazioni elaborate sono state raccolte, oltre che dagli atti amministrativi, attraverso un **questionario** appositamente predisposto ed inviato a tutti gli Enti (Consorzi di bonifica e Comunità montane) cui, ai sensi degli articoli 12 e 13 della l.r. 34/1994, sono state attribuite le funzioni in materia di bonifica, escludendo i casi dei comprensori interregionali, cioè di quelli ricadenti sul territorio toscano e di regioni confinanti. Tutti i 25 Enti interpellati hanno risposto al questionario ed hanno dimostrato piena disponibilità a fornire, sia telefonicamente che per iscritto, chiarimenti e puntualizzazioni: a loro va un sentito ringraziamento per aver consentito così il successo della ricerca.

Il periodo preso in esame è, in generale, il **quinquennio 2002-2006** salvo che per i dati di carattere finanziario, per i quali si fa riferimento al quadriennio 2002-2005, e per i dati relativi al personale, che si riferiscono alla situazione esistente al 31/12/2006. La decisione di escludere dall'analisi i dati di bilancio relativi al 2006 è de-

terminata dal fatto che, al momento della rilevazione, non tutti gli Enti avevano approvato il bilancio consuntivo per l'esercizio 2006, mentre per il personale si è preferito limitarsi ad esaminare la situazione a fine 2006 per evitare agli Enti interpellati un lavoro, presumibilmente pesante, di ricostruzione del proprio organico in date precedenti.

Nel **capitolo 1** viene esposta **l'evoluzione del quadro normativo** in materia di bonifica a partire dall'approvazione della l.r. 34/1994, con particolare riguardo all'adozione degli atti amministrativi di attuazione, ed analizzato il processo di progressiva estensione della gestione delle attività di bonifica sul territorio regionale.

Nel **capitolo 2** vengono invece affrontati **gli aspetti organizzativi**, con riguardo agli organi di gestione ed alle strutture amministrative, tecniche ed operative.

Nel **capitolo 3** viene esaminata **l'attività svolta** dagli Enti gestori ed **il loro finanziamento**. Particolare attenzione viene posta alle entrate derivanti dalla contribuzione consortile ed alla loro destinazione ed alla spesa per interventi di manutenzione e per la realizzazione di nuove opere, con riguardo anche alle modalità di attuazione. Inoltre vengono segnalate le più significative iniziative di comunicazione verso l'utenza assunte dagli Enti gestori.

Il **capitolo 4**, infine, intende fornire alcuni elementi relativi alla **situazione idrologica** del territorio toscano quale si desume dalle indicazioni fornite dagli Enti gestori nei questionari.

## 1. Il processo di applicazione della legge

### 1.1 Il quadro normativo ed i provvedimenti attuativi

La bonifica modernamente intesa si attua con una serie differenziata di azioni che nella loro organicità e plurifunzionalità contribuiscono alla **sicurezza territoriale e ambientale**. Rientrano nell'attività di bonifica, infatti, secondo quanto previsto dalle leggi statali e regionali vigenti, sia interventi di difesa e conservazione del suolo che interventi finalizzati alla raccolta e razionale utilizzazione delle risorse idriche, nonché ad azioni di tutela e salvaguardia dell'ambiente. Un simile approccio ha particolare rilevanza in una realtà, come quella della Toscana, nella quale la prevalenza delle zone collinari e montane caratterizzate da un'articolata rete idrografica, la grave situazione di dissesto idrogeologico, nonché la vulnerabilità di un **territorio fortemente**

**antropizzato**, impongono un approccio legislativo e operativo intersettoriale.

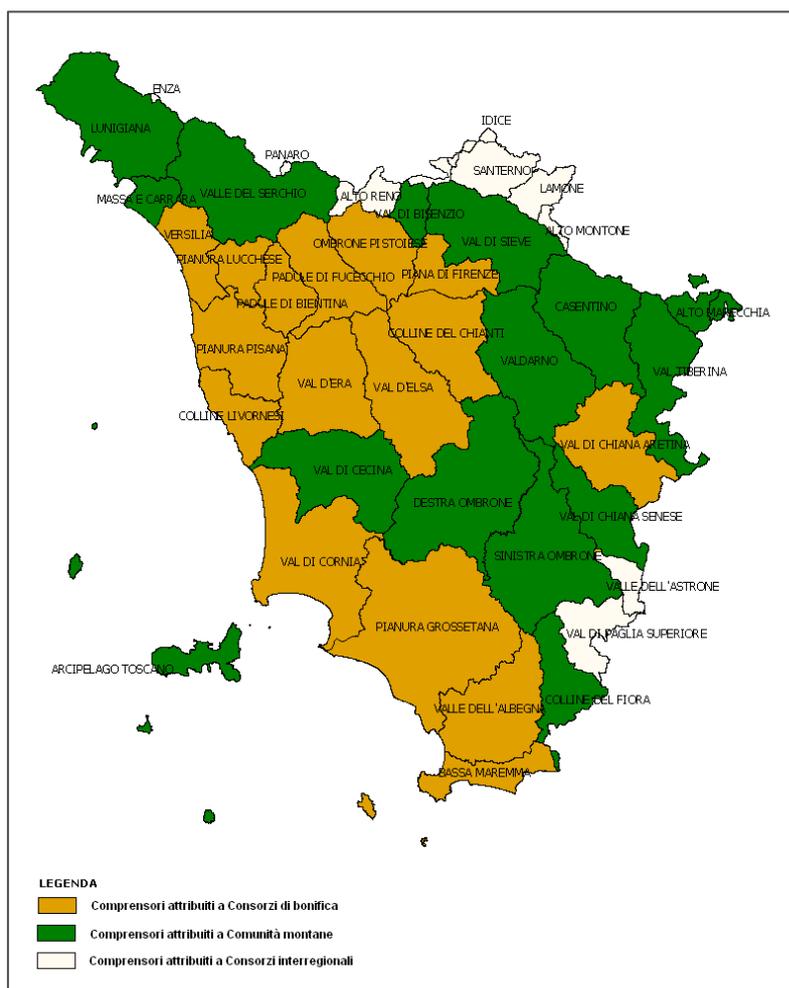
In questo senso la Regione Toscana, con la l.r. 34/1994, ha anticipato i tempi, adeguando le funzioni della bonifica in relazione alle nuove esigenze dell'ambiente, delle popolazioni, delle attività economiche e classificando in bonifica tutto il territorio regionale. Con ciò si è voluto attivare un processo rivolto a provvedere a delle funzioni essenziali, che prima erano svolte in maniera capillare da chi operava attivamente soprattutto nelle aree agricole e su cui ormai non si può più contare. Questo vale in particolare nelle zone marginali e montane, molto fragili nei loro equilibri, ma la cui manutenzione è essenziale per la salvaguardia delle zone a valle e costiere.

La scelta del legislatore si è concretizzata attra-

verso la suddivisione del territorio in **aree territoriali** ritenute ottimali per la bonifica, denominati **comprensori** (deliberazione Consiglio regionale 315/1996); tali aree corrispondenti ad unità uniformi sotto il profilo idrografico, in accordo con la normativa statale in materia di difesa del suolo, sono attestate su limiti di bacino idrografico e non su confini amministrativi e sono di dimensioni tali da garantire organicità d'intervento, funzionalità operativa ed economicità di gestione. Con la stessa deliberazione sono state individuate le Province competenti ad esercitare, per delega regionale, le funzioni amministrative in materia, comprese le funzioni di vigilanza e controllo sugli Enti gestori. I comprensori istituiti con tale deliberazione (vedi cartogramma di **Tav. 1**)<sup>1</sup> sono in totale 41, di cui 32 ricadono interamente all'interno del territorio regionale e 9 hanno carattere interregionale<sup>2</sup>.

Per ciascun comprensorio è stato individuato un **unico soggetto pubblico preposto ad una gestione** diffusa e continuativa: Consorzio di

**Tav.1** – Ripartizione del territorio regionale in comprensori di bonifica (Del. Cons. 315/1996)



Fonte: Regione Toscana – Giunta Regionale -Settore Tutela e valorizzazione delle risorse ambientali

bonifica o Comunità montana. L'iter procedurale per dare completa attuazione a tale obiettivo si è sviluppato nell'arco di quasi un decennio. Risalgono infatti al 1997 le prime deliberazioni di attribuzione dei comprensori da parte del Consiglio regionale, mentre è del febbraio 2005 l'ultima deliberazione che istituisce un nuovo Consorzio di bonifica, nella Val di Chiana aretina.

Oggi in Toscana sono attivi **dodici Consorzi<sup>3</sup> e tredici Comunità montane con funzioni consortili** che coprono tutto il territorio regionale, ad esclusione delle aree in cui operano nove Consorzi interregionali<sup>4</sup>. Questi ultimi, pur senza formale attribuzione di funzioni ai sensi della l.r. 34/1994, gestiscono la porzione toscana di territorio facendo riferimento alle leggi di settore delle Regioni confinanti. I rapporti tra le Regioni sono regolati da intese che risalgono per lo più agli anni '80 e che pertanto saranno da ridefinire e da aggiornare in relazione alle mutate situazioni e alle esigenze attuali.

L'attività consortile si svolge essenzialmente sulla base di programmi di lavori annuali o pluriennali di manutenzione ordinaria concordati con le Amministrazioni locali e le cui spese, come previsto dalle norme vigenti, competono ai proprietari degli immobili di qualsiasi natura (terreni, fabbricati etc.) che traggono beneficio diretto e indiretto dagli interventi previsti. I Consorzi e le Comunità montane sono tenuti infatti a redigere uno specifico **"Piano di classifica"** che, sulla base di parametri tecnici ed economici, individua e quantifica i benefici derivanti agli immobili dai lavori necessari al mantenimento in efficienza delle opere e ripartisce le relative spese tra i proprietari. Questi ultimi sono così chiamati a versare il loro contributo (**contributo di bonifica**) a Consorzi e Comunità montane, cui le norme attribuiscono per tale scopo "potere impositivo".

Sui principi generali della l.r. 34/1994, e sulla sua applicazione, c'è stato nel tempo **un ampio dibattito**, anche in sede di Consiglio regionale, che ha portato a più modifiche ed integrazioni della stessa legge (l.r. 59/1994, l.r. 17/1995, l.r. 86/1996) e più recentemente alla promulgazione della legge regionale 29 luglio 2003, n.

38. Tale strumento normativo cerca di chiarire alcune disposizioni della legge 5 gennaio 1994, n. 36 "Norme in materia di risorse idriche" (c.d. "Legge Galli"), che prevede a carico del gestore del Servizio Idrico Integrato la partecipazione di quota parte dei costi di manutenzione, sostenuti da Consorzi di bonifica e Comunità montane, relativi al così detto "beneficio di scolo". Tale beneficio scaturisce dalla utilizzazione, da parte dei gestori del Servizio Idrico Integrato, del reticolo idraulico di superficie; depuratori e reti fognarie scaricano infatti su canali o corsi d'acqua in gestione consortile, in assenza dei quali lo stesso servizio idrico non potrebbe essere garantito. In sostanza la legge nazionale e la legge regionale prevedono che una quota parte minimale dei costi di manutenzione ordinaria e straordinaria sia posta a carico del gestore del Servizio Idrico Integrato, in quanto utilizzatore del reticolo.

Dall'attuale visione della bonifica, intesa come attività di tutela degli interessi e della sicurezza della collettività, trae motivazione l'altro incisivo apporto introdotto dalla l.r. 38/2003, che si è concretizzato nella sostanziale modifica degli articoli 14, 21 e 24 della l.r. 34/94. Il primo articolo citato prevede la possibilità di estendere il più possibile alle Comunità montane, in qualità di enti locali, l'attribuzione della gestione dei comprensori di bonifica, anche in deroga alle condizioni previste nell'articolato originale, mentre con la modifica degli articoli 21 e 24 è stata incrementata, portandola al 49%, la rappre-

sentanza pubblica nominata all'interno degli Organi di amministrazione dei Consorzi di bonifica; modifica che assume una forte rilevanza in quanto porta ad un maggiore coinvolgimento degli Enti locali nella gestione delle attività dei Consorzi.

La Regione Toscana ha attivato da alcuni anni, su tutto il territorio regionale, il **censimento delle opere idrauliche e di bonifica** per poter disporre di un adeguato ed aggiornato quadro conoscitivo ai vari livelli territoriali. Tale strumento costituirà un elemento di fondamentale importanza del S.I.T. (Sistema Informativo Territoriale) regionale e punto di riferimento per lo svolgimento delle attività operative sul territorio da parte di Consorzi di bonifica e Comunità montane. Inoltre, sempre su iniziativa e coordinamento regionale, sono stati redatti specifici Piani di manutenzione

straordinaria delle opere e del reticolo minore che hanno visto il diretto coinvolgimento di Province, URTAT (Uffici Regionali per la Tutela dell'Acqua e del Territorio) ed Autorità di Bacino, ai fini di una loro condivisione e della loro coerenza con tutti gli strumenti di pianificazione attinenti alla materia.

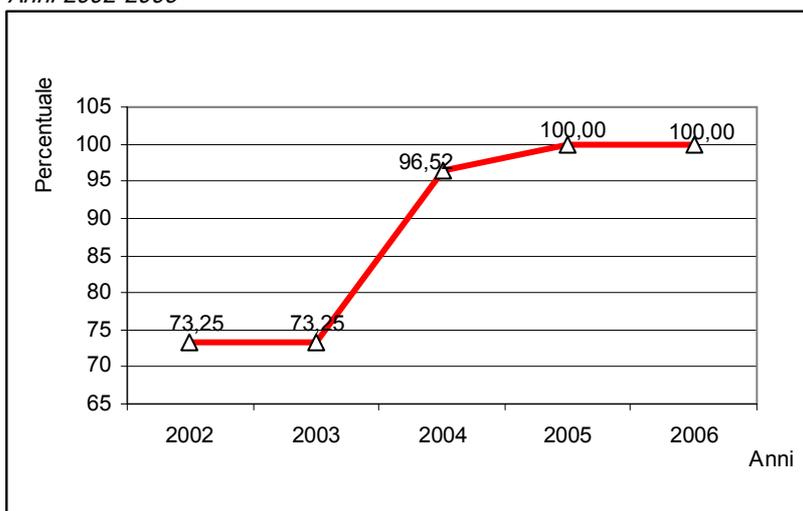
Infine, appare utile ricordare come, a partire dalla seconda metà della scorsa legislatura, la materia sia stata al centro di un **intenso dibattito politico** che, a più riprese, ha prefigurato la possibilità di radicali mutamenti nell'assetto istituzionale del settore.

### 1.2 Attribuzione delle funzioni ed avvio delle attività operative

Il processo di **estensione delle attività** di bonifica **all'intero territorio regionale** si è realizzato nel tempo ed è ancora da completare. Per tutti i comprensori regionali è stato oramai individuato il soggetto gestore, anche se il Consorzio cui sono attribuite le funzioni per il Comprensorio della Val di Chiana Aretina è ancora in fase di costituzione, e la percentuale di territorio regionale per cui il soggetto gestore è stato individuato è passata **dal 73,25% del 2002 al 100% del 2006**.

Tale processo ha avuto, come si può verificare dal grafico di **Tav. 2**, un'accelerazione nel 2004<sup>5</sup> per cui nel 2005 era ormai completato, dopo le modifiche apportate alla l.r. 34/1994<sup>6</sup>, il processo di attribuzione di funzioni ai soggetti gestori.

**Tav. 2** – Percentuale di superficie regionale attribuita ad un Ente gestore. Anni 2002-2006



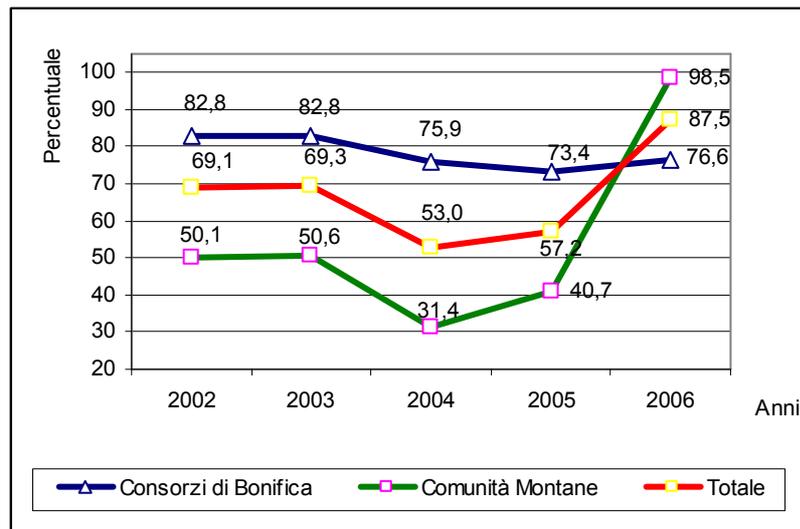
Fonte: nostre elaborazioni su dati raccolti presso gli Enti gestori

Pur ponendosi l'obiettivo di estendere l'attività di bonifica all'intero territorio regionale, la l.r. 34/1994 prevede la possibilità di raggiungere tale risultato in maniera progressiva, consentendo ai soggetti cui sono attribuite le funzioni di individuare perimetri di contribuzione che non com-

prendono l'intero territorio del comprensorio di propria competenza, provvedendo eventualmente alla loro estensione in fasi successive.

La percentuale di territorio attribuita ai diversi soggetti gestori e compresa **entro i perimetri di contribuenza**<sup>7</sup> passa **dal 69,1% del 2002 all'87,5% del 2006**<sup>8</sup>. Rispetto a tale aspetto la situazione è, come evidenziato nel grafico di **Tav. 3**, piuttosto articolata.

**Tav. 3** – Percentuale di superficie regionale attribuita ad Enti gestori che risulta compresa nei Piani di classifica. Anni 2002-2006



Fonte: nostre elaborazioni su dati raccolti presso gli Enti gestori

Emerge in primo luogo l'andamento fortemente differenziato tra i comprensori per i quali le funzioni sono attribuite a Consorzi di bonifica e quelli per i quali le funzioni sono attribuite a Comunità montane. Nel primo caso, partendo da un valore già piuttosto elevato nel 2002 (82,8%), si ha una progressiva flessione al 2005, con una ripresa nell'anno successivo: su tale andamento incidono in particolare la situazione del CB della Val di Chiana Aretina, in fase di costituzione, e quelle del CB del Padule di Bientina e del CB Colline del Chianti che non hanno ancora provveduto all'adozione del piano di classifica per i comprensori di recente attribuzione.

Nel secondo caso, partendo da un livello decisamente inferiore nel 2002 (50,1%), si ha una decisa flessione nel 2004, anno nel quale sono state approvate numerose deliberazioni di attribuzione di funzioni, per cominciare a risalire nell'anno successivo, fino ad un incremento deciso nel 2006, quando si raggiunge quasi il 100%.

Questa evidenza pare collegabile ad **una logica di approccio al problema profondamente diversa per i due tipi di Enti**. I Consorzi, per i quali l'attività di bonifica è un fatto storicamente consolidato sulla base di una concezione antecedente la l.r. 34/1994, hanno affrontato l'obiettivo

dell'estensione delle aree di intervento in maniera graduale, mirando innanzitutto a garantire e consolidare la gestione delle aree tradizionalmente oggetto di intervento. Le Comunità montane, al contrario, benché la legge consentisse loro di adottare piani di classifica che individuavano perimetri di contribuenza di ampiezza minore dell'intero comprensorio, hanno in genere privilegiato un approccio globale al problema, inserendo fin dall'inizio tutto il territorio del comprensorio nel perimetro di contribuenza.

Per una lettura corretta di tali informazioni è però necessario sottolineare come l'approvazione del piano di classifica non significa necessariamente un effettivo avvio della gestione del territorio. Infatti, in 7 dei 32 comprensori (3 su 16 tra quelli di competenza di Consorzi e 4 su 16 in quelli di competenza delle Comunità montane) non vi sono state ancora entrate per contributi degli utenti (probabilmente, in alcuni casi, non sono stati ancora emessi neppure i ruoli) e, di conseguenza, non vi sono risorse per un effettivo avvio delle attività

di manutenzione. L'approccio adottato dalle Comunità montane può altresì comportare il rischio di difficoltà nei rapporti con gli utenti soggetti a tributo. Infatti, stante la possibilità di difficoltà operative nell'avviare immediatamente gli interventi su tutto il territorio compreso nei perimetri di contribuenza, potrebbe accadere che gli utenti di alcune aree siano chiamati a contribuire al finanziamento delle attività di bonifica senza che, per alcuni anni, vengano effettuati interventi nelle aree di loro diretto interesse. Un ultimo aspetto di interesse è quello del **tempo intercorso tra l'attribuzione delle funzioni e l'effettivo avvio delle attività**, con riferimento alla sequenza attribuzione delle funzioni/ adozione del piano di classifica/ esazione dei tributi degli utenti. L'analisi è possibile solo per i comprensori (13 in tutto, di cui 4 con competenze attribuite a Consorzi e 9 con competenze attribuite a Comunità montane) per i quali al 2002<sup>9</sup> non era iniziata nessuna attività di gestione. Nella tabella di **Tav. 4** sono riportate le informazioni a disposizione<sup>10</sup> per questi 13 casi. A parte i 3 casi nei quali ancora non è stato adottato il Piano di classifica (tutti relativi, peraltro, ad attribuzioni di funzioni effettuate nel 2004 e nel

**Tav. 4** – Comprensori nei quali gli Enti gestori hanno avviato le attività dopo il 2002. Anno di adozione del Piano e di emissione dei ruoli.

| Comprensorio          | Ente gestore             | Attribuz. | Piano | Ruolo            | Gap |
|-----------------------|--------------------------|-----------|-------|------------------|-----|
| Massa e Carrara       | CM Lunigiana             | 2004      | 2006  | 2006             | 2   |
| Pianura Lucchese      | CB Padule di Bientina    | 2004      | no    | no               | --  |
| Val di Sieve          | CM Mugello               | 2002      | 2006  | 2006             | 4   |
| Val d'Elsa            | CB Colline del Chianti   | 2004      | no    | no               | --  |
| Valdarno              | CM Pratomagno            | 2004      | 2006  | 2006             | 2   |
| Val di Cecina         | CM Val di Cecina         | 1998      | 2006  | no               | 8   |
| Destra Ombrone        | CM Val di Merse          | 2004      | 2006  | no <sup>11</sup> | 2   |
| Val di Chiana Aretina | CB Val di Chiana Aretina | 2005      | no    | no               | --  |
| Val di Chiana Senese  | CM Cetona                | 2004      | 2006  | no               | 2   |
| Arcipelago Toscano    | CM Arcipelago Toscano    | 1998      | 2006  | no               | 8   |
| Sinistra Ombrone      | CM Amiata Val d'Orcia    | 2004      | 2006  | no               | 2   |
| Colline del Fiora     | CM Colline del Fiora     | 2001      | 2004  | 2005             | 3   |
| Bassa Maremma         | CB Osa Albegna           | 2000      | 2005  | 2005             | 5   |

Fonte: nostre elaborazioni su dati raccolti presso gli Enti gestori

2005) il processo ha avuto tempi diversificati (solo due anni in 5 casi, ma anche 8 anni in due casi) ed ha avuto un'accelerazione negli anni 2005 e 2006. A tale riguardo si può ipotizzare che alcuni enti che da più tempo avevano ricevuto l'attribuzione delle funzioni abbiano rinviato le proprie decisioni operative a causa dell'incertezza del quadro istituzionale in questo settore, derivante dal dibattito politico in corso e dalle voci di radicali mutamenti nell'organizzazione del settore della bonifica.

## 2. L'organizzazione degli Enti gestori

### 2.1 Gli organi: composizione ed indennità

Gli organi dei **Consorzi di bonifica** sono il **Presidente**, la **Deputazione amministrativa** (organo esecutivo), il **Consiglio dei delegati** (organo rappresentativo dei consorziati e degli enti locali interessati) ed il **Collegio dei revisori dei conti**, formato da un presidente, due membri effettivi e due supplenti. È inoltre previsto un Vice Presidente che sostituisce il Presidente in caso di assenza.

La determinazione del numero dei membri della Deputazione amministrativa e del Consiglio dei delegati è rimandata ai singoli statuti consortili, nei limiti stabiliti dalla legge. Nella tabella di **Tav. 5** è riportato il dato analitico, al 31/12/2006, per ciascuno dei Consorzi attualmente costituiti.

In totale si tratta di **323 Consiglieri** e di **101 Deputati**<sup>12</sup>, con un rapporto medio tra membri dell'organo esecutivo e di quello rappresentativo di quasi 1 a 3 e, in qualche caso, superiore.<sup>13</sup>

Il numero di membri dei Consigli dei Delegati è in media di 26,7 unità, con un

minimo di 22 ed un massimo di 38, mentre il numero di quelli delle Deputazioni amministrative è in media di 8,4, con minime differenze tra i diversi enti.

**Tav. 5** – Consorzi di bonifica – Componenti del Consiglio dei delegati e della Deputazione amministrativa. Dati al 31/12/2006.

| Consorzio                        | Consiglieri | Deputati   |
|----------------------------------|-------------|------------|
| CB Versilia-Massaciuccoli        | 29          | 8          |
| CB Padule di Bientina            | 23          | 8          |
| CB Padule di Fucecchio           | 23          | 9          |
| CB Ombrone Pistoiese-Bisenzio    | 31          | 9          |
| CB Area Fiorentina               | 24          | 8          |
| CB Ufficio dei Fiumi e dei Fossi | 35          | 9          |
| CB Val d'Era                     | 29          | 9          |
| CB Colline del Chianti           | 22          | 8          |
| CB Colline Livornesi             | 23          | 8          |
| CB Alta Maremma                  | 23          | 7          |
| CB della Grossetana              | 38          | 9          |
| CB Osa Albegna                   | 23          | 9          |
| <b>Totale</b>                    | <b>323</b>  | <b>101</b> |

Fonte: Regione Toscana – Giunta Regionale – Settore Tutela e valorizzazione delle risorse ambientali

L'elevato numero di Consiglieri è da attribuire, oltre alle scelte in sede di approvazione degli statuti, all'oggettiva difficoltà a contemperare le diverse esigenze poste dal comma 1 dell'art. 20 della legge, vale a dire la **necessità di garantire una maggioranza di Consiglieri eletti dai consorziati**, imposta dal R.D. 215/1933 che detta ancora i principi generali in materia, e l'esigenza di un'adeguata rappresentanza degli enti locali coinvolti, voluta dal legislatore regionale. Nella tabella di **Tav. 6** è riportato il dettaglio dei

vità complessiva di tali enti. Appare infine utile ricordare, benché ciò non sia stato oggetto della rilevazione, come la **partecipazione degli utenti all'elezione** dei membri del Consiglio dei delegati sia in generale **molto bassa**. Questo elemento, più volte messo in evidenza sia sulla stampa sia in documenti dello stesso URBAT, pone evidentemente sia il problema di una scarsa rappresentatività reale di tale organismo, esponenziale degli interessi degli utenti, sia quello dei costi sostenuti per lo svolgi-

**Tav. 6 - Consorzi di bonifica – Compensi per i componenti degli organi consortili. Dati al 31/12/2006.**

| Consorzio                        | Indennità Presidente mese (€) | Gettone Deputati seduta (€) | Gettone Consiglieri seduta (€) | Compenso Pres. Coll. Rev. Anno (€) | Compenso Revisori anno (€) |
|----------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|------------------------------------|----------------------------|
| CB Versilia-Massaciuccoli        | 2.066,00                      | 77,47                       | 77,47                          | 5.164,57                           | 2.582,29                   |
| CB Padule di Bientina            | 2.550,00                      | 85,00                       | 55,00                          | 5.700,00                           | 3.800,00                   |
| CB Padule di Fucecchio           | 2.200,00                      | 130,00                      | 130,00                         | 6.000,00                           | 5.000,00                   |
| CB Ombrone Pistoiese-Bisenzio    | 2.582,20                      | 100,00                      | 100,00                         | 14.885,67                          | 9.923,92                   |
| CB Area Fiorentina               | 2.100,00                      | 113,88                      | 113,88                         | 5.170,00                           | 4.600,00                   |
| CB Ufficio dei Fiumi e dei Fossi | 1.936,71                      | 100,00                      | 100,00                         | 10.845,60                          | 7.230,36                   |
| CB Val d'Era                     | 2.300,00                      | 87,00                       | 87,00                          | 5.630,00                           | 2.815,00                   |
| CB Colline del Chianti           | 1.600,00                      | 100,00                      | 100,00                         | 7.734,44                           | 5.166,26                   |
| CB Colline Livornesi             | 2.200,00                      | 85,00                       | 85,00                          | 7.800,00                           | 6.200,00                   |
| CB Alta Maremma                  | 1.740,00                      | 61,97                       | 61,97                          | 3.098,74                           | 2.478,99                   |
| CB della Grossetana              | 5.400,00                      | 142,02                      | 85,20                          | 8.521,53                           | 5.681,00                   |
| CB Osa Albegna                   | 1.200,00                      | 60,00                       | 60,00                          | 3.900,00                           | 2.600,00                   |

Fonte: Regione Toscana – Giunta Regionale – Settore Tutela e valorizzazione delle risorse ambientali

compensi previsti per i membri dei vari organi consortili.

Ciò che emerge in modo inequivocabile è l'estrema **variabilità dei compensi** tra i diversi enti. Per quanto riguarda l'indennità mensile dei Presidenti<sup>14</sup> (in media pari ad € 2.322,91) si va da un minimo di € 1.200 ad un massimo di € 5.400 (pari a 4,5 volte l'importo minimo). Differenze dello stesso ordine di grandezza si hanno anche per i compensi dei Presidenti e dei membri del Collegio dei revisori (in media pari ad € 7.037,55 ed € 4.839,82 rispettivamente), per i quali il rapporto tra importo massimo ed importo minimo è rispettivamente di 4,8 e 4,0. Differenze meno marcate si rilevano invece per i gettoni di presenza previsti per i membri della Deputazione amministrativa e del Consiglio dei delegati.

Nel caso delle **Comunità montane**, al contrario, gli organi istituzionali preposti alla gestione delle attività di bonifica **sono quelli** (Presidente, Giunta, Assemblea) **preposti alla gestione dell'ente in via generale**. Per essi non sono previsti, ad eccezione che per le Comunità montane del Casentino e della Valtiberina<sup>15</sup>, compensi aggiuntivi rispetto a quelli percepiti in funzione dell'atti-

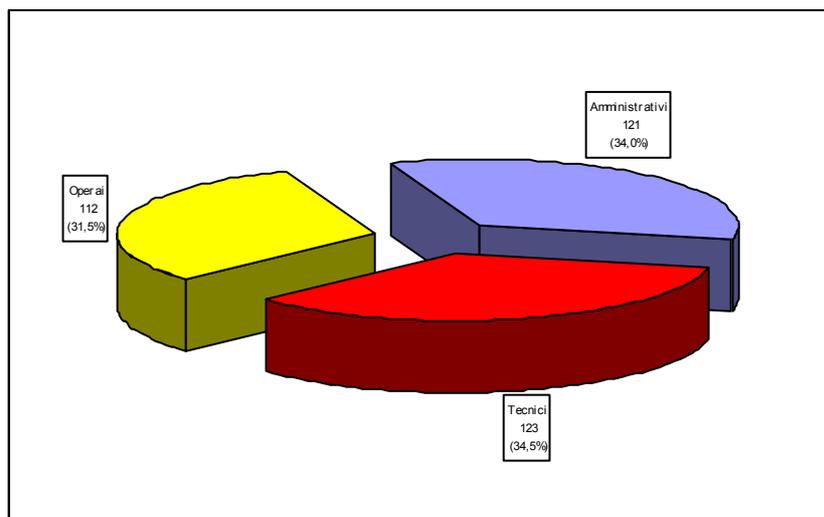
mento delle elezioni che, pur non elevati in assoluto, lo diventano se rapportati al numero effettivo di partecipanti.

## 2.2 Le strutture operative ed il personale

Il quadro si presenta **diversificato a seconda che si tratti dei Consorzi**, enti pubblici che si occupano esclusivamente di bonifica, **ovvero di Comunità montane**, enti locali per i quali la bonifica rappresenta solo una delle materie di competenza.

Questi ultimi enti, infatti, solo **in 8 casi su 13** (pari al 61,5%) hanno proceduto alla costituzione di **una specifica struttura** dedicata alla gestione delle funzioni consortili inerenti la bonifica. Inoltre, accanto a personale che si occupa in via esclusiva della gestione delle funzioni consortili, vi è quasi sempre la presenza di personale assegnato a tali compiti a tempo parziale e che dedica il restante monte orario alle altre attività dell'ente<sup>16</sup>. Presso i **Consorzi di bonifica** erano in servizio al 31/12/2006 **356 addetti**, di cui 322 (pari al 90,5% del totale) con contratto a tempo indeterminato ed i restanti 34 (pari al 9,5%) con contratto a tempo determinato o con contratti

**Tav. 7** – Consorzi di bonifica. Personale distinto secondo la mansione svolta. Dati al 31/12/2006.



Fonte: nostre elaborazioni su dati raccolti presso gli Enti gestori

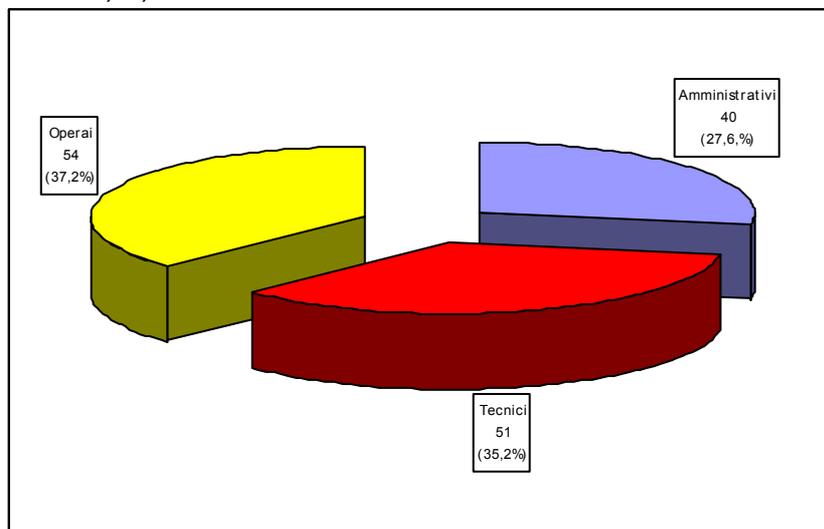
“atipici”.

Di questi, 121 (pari al 34% del totale) svolgevano mansioni di tipo amministrativo, 123 (34,6%) mansioni tecniche e 112 (31,5%) erano operai, come si rileva dal grafico di **Tav. 7**. La percentuale più elevata di personale a tempo determinato (13,0%) si ha tra il personale tecnico.

Presso le **Comunità montane** alla stessa data erano in servizio **145 unità di personale**, di cui 105 (pari al 72,4% del totale) con contratto a tempo indeterminato ed i restanti 40 (pari al 1-7,6%) con contratto a tempo determinato o con contratti “atipici”. Di questi solo 65 (pari al 44,8% del totale) erano impegnati solo in attività relative alla bonifica, mentre i restanti 80 si occupavano anche di altri settori di attività dell’ente.

Riguardo alle mansioni svolte, 40 (pari al 27,6%

**Tav. 8** – Comunità montane. Personale distinto secondo la mansione svolta. Dati al 31/12/2006.



Fonte: nostre elaborazioni su dati raccolti presso gli Enti gestori

del totale) svolgevano mansioni di tipo amministrativo, 51 (35,2%) mansioni tecniche e 54 (37,2%) erano operai, come si rileva dal grafico di **Tav. 8**. La percentuale più elevata di personale a tempo determinato (33,3%) è stata riscontrata tra gli operai.

Complessivamente quindi, a tale data, **gli addetti alla bonifica in Toscana erano 501**, di cui 161 con mansioni amministrative, 174 con mansioni tecniche e 166 operai, come riportato nella tabella di **Tav. 9**.

Da tale analisi descrittiva emergono alcuni elementi interessanti che meritano un approfondimento tendente ad individuarne le possibili motivazioni:

a) un generalizzato **maggiore dimensionamento delle strutture dei Consorzi** rispetto a quelle delle Comunità montane;

b) una **quota di operai** (ma, in parte, anche di tecnici) **relativamente bassa**, soprattutto in considerazione dei compiti operativi e gestionali di tali enti;

c) una **forte variabilità delle situazioni** fra i diversi enti, sia riguardo alla dimensione delle strutture che alla loro composizione riguardo alle mansioni.

Riguardo all’elemento a) e al primo aspetto dell’elemento c) una possibile spiegazione può essere ricercata nel periodo più o meno lungo intercorso dalla data di avvio della gestione, **ipotizzando**

**che le strutture si rafforzino progressivamente**, fino a raggiungere la dimensione ottimale, via via che le attività entrano effettivamente a regime.

Dal grafico di **Tav. 10** emerge l’esistenza di una relazione positiva di tipo non lineare<sup>17</sup> tra il numero di dipendenti e la durata del periodo di gestione<sup>18</sup> delle attività da parte degli enti: tale analisi, tuttavia, non consente di giungere alla conclusione dell’esistenza di un rapporto causa/effetto. Per quanto riguarda l’elemento b) e l’elemento c) una spiegazione può essere ricercata nel livello di attività dei

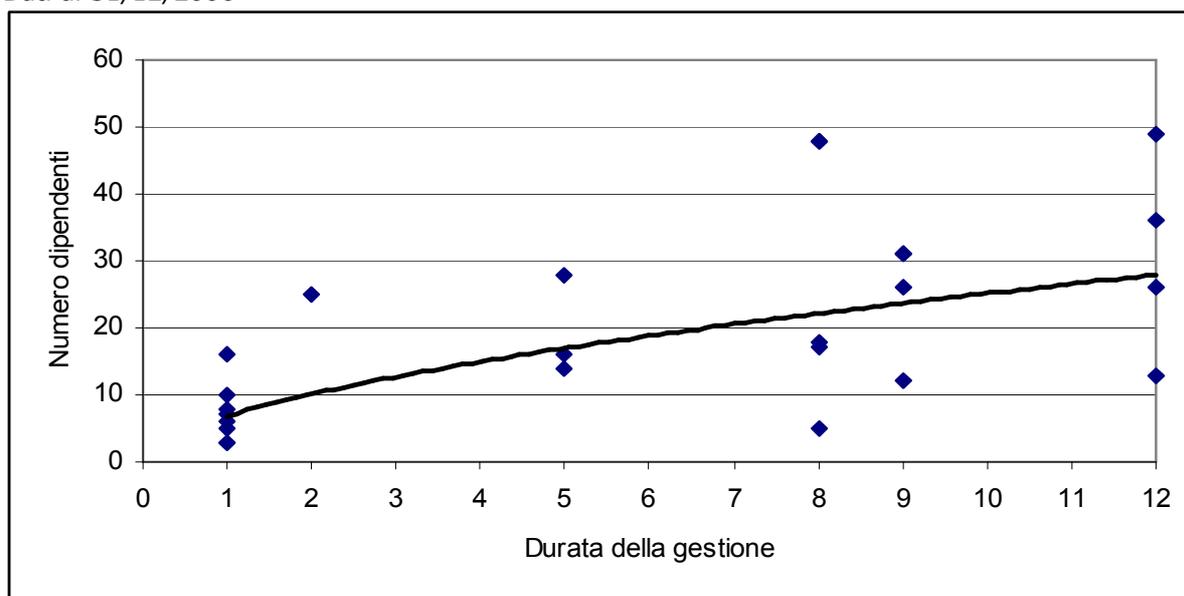
diversi enti e nelle differenti scelte operative per la gestione degli interventi, ipotizzando la presenza di strutture più numerose laddove maggiori sono le attività e più rilevante la quota di queste realizzata direttamente senza fare ricorso ad affidamenti esterni. Tale ipotesi sarà approfondita nel successivo paragrafo 3.2.

**Tav. 9** – Addetti alla bonifica e mansione svolta presso gli Enti gestori. Dati al 31/12/2006.

| Tipo di ente         | Amm.vi     | Tecnici    | Operai     | Totale     |
|----------------------|------------|------------|------------|------------|
| Consorzi di bonifica | 121        | 123        | 112        | <b>356</b> |
| Comunità montane     | 40         | 51         | 54         | <b>145</b> |
| <b>Totale</b>        | <b>161</b> | <b>174</b> | <b>166</b> | <b>501</b> |

Fonte: nostre elaborazioni su dati raccolti presso gli Enti gestori

**Tav. 10** – Relazione tra il numero di dipendenti e la durata di gestione della bonifica da parte degli Enti. Dati al 31/12/2006



Fonte: nostre elaborazioni su dati raccolti presso gli Enti gestori

### 3. Le attività degli enti gestori

#### 3.1 Le risorse finanziarie e la loro destinazione

I PROBLEMI CONNESSI AGLI SCHEMI DI BILANCIO ADOTTATI - L'analisi dei dati finanziari attraverso i bilanci degli enti gestori trova alcuni ostacoli nelle **caratteristiche strutturali dei bilanci** stessi e nelle loro **modalità di gestione**. In particolare gli elementi che rendono difficoltosa una corretta comparazione fra le diverse realtà sono:

- la diversa strutturazione dei bilanci dei diversi enti gestori;
- la mancanza di un sistema di contabilità per centri di costo;
- la rilevante discrepanza tra competenza e cassa.

Questo stato di fatto determina in particolare un elevato grado di soggettività nell'imputazione delle spese generali e di quelle per il personale. Inoltre la stessa distinzione tra spese di manutenzione e spese per nuove opere non appare

del tutto univoca perché tutta una serie di interventi di manutenzione straordinaria, spesso di entità rilevante, possono essere stati collocati diversamente secondo le diverse valutazioni operate dai soggetti che hanno compilato i questionari.

Se l'elemento sub c) è da considerare di carattere fisiologico, alcune iniziative potrebbero essere intraprese per ovviare, almeno in parte, alle conseguenze derivanti dalle altre problematiche evidenziate. In particolare appare utile l'adozione di uno schema di bilancio standard da parte di tutti gli enti gestori<sup>19</sup> e l'adozione di un sistema di contabilità per centri di costo.

Nella presente relazione ci limiteremo pertanto, pur con qualche cautela derivante dalle considerazioni precedentemente fatte, ad **analizzare entità e destinazione delle entrate derivanti dai contributi consortili** pagati dagli utenti.

I CONTRIBUTI CONSORTILI: ENTITÀ E DESTINAZIONE – Nel quadriennio 2002-05 gli enti gestori **hanno incassato complessivamente circa 132 milioni di euro di contributi consortili**, di cui circa 121 milioni i Consorzi di bonifica (per i quali questi contributi costituiscono circa il 51% del totale delle entrate) e circa 11 milioni le Comunità montane (per le quali sono quasi il 36% di tutte le entrate). I 132 milioni di euro costituiscono il **49% del totale delle entrate** degli Enti gestori mentre il restante 51% delle entrate, pari a circa 138 milioni di euro, proviene da contributi di altri Enti pubblici. Tra questi, nel quadriennio considerato la Regione Toscana ha erogato finanziamenti pari a circa 51,5 milioni di euro (37,3%) che, rispetto al totale delle entrate, rappresentano il 21,5%.

**Tav. 11** – Contributi consortili e alcune voci di spesa per la bonifica. Periodo 2002-2005.

| Contributi utenti e voci di spesa       | Consorzi di bonifica | Comunità montane | Totale         |
|---|----------------------|------------------|----------------|
| Contributi degli utenti                 | 121.358              | 10.872           | <b>132.230</b> |
| <i>% su totale entrate</i>              | <i>50,7</i>          | <i>35,6</i>      | <b>49,0</b>    |
| Spese per compensi agli amministratori  | 4.124                | 339              | <b>4.463</b>   |
| <i>% su totale contributi utenti</i>    | <i>3,4</i>           | <i>3,1</i>       | <b>3,4</b>     |
| Spese amministrative e generali         | 31.616               | 4.714            | <b>36.330</b>  |
| <i>% su totale contributi utenti</i>    | <i>26,1</i>          | <i>43,4</i>      | <b>27,5</b>    |
| Spese per interventi di manutenzione    | 119.138              | 12.989           | <b>132.127</b> |
| <i>% finanziata con risorse diverse</i> | <i>28,1</i>          | <i>55,2</i>      | <b>30,8</b>    |

Fonte: nostre elaborazioni su dati raccolti presso gli Enti gestori

La normativa prevede che i **contributi consortili** siano utilizzati per il pagamento dei **compensi degli amministratori**, per la copertura delle **spese amministrative e generali**<sup>20</sup> e per le spese relative alla **manutenzione ordinaria di opere di bonifica**. Nel corso del quadriennio considerato le somme destinate al pagamento dei **compensi degli amministratori** sono state pari a **4,4 milioni di euro**, corrispondenti al 3,4% dei contributi consortili<sup>21</sup> (4,1 milioni, pari al 3,4%, per i Consorzi e 0,3 milioni, pari al 3,1%, per le Comunità montane), mentre per **spese amministrative e generali** sono stati utilizzati circa **36 milioni di euro**, corrispondenti al 27,5% del totale (circa 31,5 milioni, pari al 26,1%, per i Consorzi e circa 4,5 milioni, pari al 43,4%, per le Comunità montane).

La somma residua dei circa 132 milioni di contributi, oltre 91 milioni di euro, copre solo il 69,1% delle spese sostenute per gli interventi di manutenzione ordinaria. Di conseguenza, benché le

considerazioni fatte all'inizio del presente paragrafo suggeriscano di esaminare tali dati con una certa cautela, possiamo affermare che una parte non trascurabile delle attività di manutenzione (oltre il 30%, circa 41 milioni di euro nel quinquennio) è stato finanziato con fondi diversi<sup>22</sup> da quelli derivanti dai contributi degli utenti. Nella tabella di **Tav. 11** sono riportati schematicamente i dati precedentemente illustrati. Le considerazioni svolte all'inizio del presente paragrafo non consentono un'analisi dettagliata a livello di singolo ente gestore. È tuttavia possibile affermare che per tutti i parametri precedentemente esaminati **esistono forti differenze tra i diversi enti gestori**<sup>23</sup>.

### 3.2 Gli interventi di manutenzione e per nuove opere

L'INSIEME DEGLI INTERVENTI<sup>24</sup> - Nel corso del quinquennio 2002-06 gli enti gestori hanno effettuato **interventi per complessivi 288,5 milioni di**

**Tav. 12** – Spesa per interventi di manutenzione e per nuove opere di bonifica. Periodo 2002-2006

| Enti                 | Spesa per manutenzione |                  |                   | Spesa per nuove opere |                  |                   | Totale spesa   |                  |
|----------------------|------------------------|------------------|-------------------|-----------------------|------------------|-------------------|----------------|------------------|
|                      | v.a. (€000)            | % su totale enti | % su totale spesa | v.a. (€000)           | % su totale enti | % su totale spesa | v.a. (€000)    | % su totale enti |
| Consorzi di bonifica | 148.103                | 88,1             | 57,7              | 108.594               | 90,3             | 42,3              | <b>256.697</b> | <b>89,0</b>      |
| Comunità montane     | 19.961                 | 11,9             | 63,0              | 11.699                | 9,7              | 37,0              | <b>31.660</b>  | <b>11,0</b>      |
| <b>Totale</b>        | <b>168.064</b>         | <b>100,0</b>     | <b>58,3</b>       | <b>120.293</b>        | <b>100,0</b>     | <b>41,7</b>       | <b>288.357</b> | <b>100,0</b>     |

Fonte: nostre elaborazioni su dati raccolti presso gli Enti gestori

euro, di cui 168,1 milioni per attività di manutenzione e 120,3 milioni per la realizzazione di nuove opere di bonifica, come riportato nella tabella di **Tav. 12.**

Dall'esame di detta tabella si osserva che la spesa degli enti gestori è **prevalentemente destinata ad interventi di manutenzione** (oltre il 58% per il complesso degli enti, ben il 63% per quanto riguarda le sole Comunità montane). Quasi i 9/10 della spesa del quinquennio sono stati effettuati da Consorzi di bonifica. Tale dato,

e se ne tratterà di seguito solo un quadro indicativo, limitato alle tipologie più rilevanti e diffuse.

Gli interventi per la realizzazione e la manutenzione degli argini sono comuni a quasi la totalità dei gestori: nel quinquennio considerato i gestori, in particolare i consorzi, sono intervenuti con attività di manutenzione o nuove realizzazioni su circa 1.400 km di argini.

Ugualmente molto diffusi gli interventi per la costruzione o la manutenzione di briglie (oltre 500 nel quinquennio), senza sostanziali differenze tra

**Tav. 13** – Spesa media annua sostenuta dagli Enti gestori per interventi di manutenzione e per nuove opere. Periodo 2002-2006.

| Enti                 | Spesa per manutenzione |                  |                   | Spesa per nuove opere |                  |                   | Totale spesa  |                  |
|----------------------|------------------------|------------------|-------------------|-----------------------|------------------|-------------------|---------------|------------------|
|                      | v.a. (€000)            | % su totale enti | % su totale spesa | v.a. (€000)           | % su totale enti | % su totale spesa | v.a. (€000)   | % su totale enti |
| Consorzi di bonifica | 30.035                 | 86,9             | 56,8              | 22.804                | 90,2             | 43,2              | <b>52.840</b> | <b>88,3</b>      |
| Comunità montane     | 4.523                  | 13,1             | 64,5              | 2.485                 | 9,8              | 35,5              | <b>7.008</b>  | <b>11,7</b>      |
| <b>Totale</b>        | <b>34.558</b>          | <b>100,0</b>     | <b>57,7</b>       | <b>25.289</b>         | <b>100,0</b>     | <b>42,3</b>       | <b>59.848</b> | <b>100,0</b>     |

Fonte: nostre elaborazioni su dati raccolti presso gli Enti gestori

tuttavia, è da considerarsi solamente di carattere indicativo, in quanto esso è influenzato dal fatto che diversi enti (in particolare molte Comunità montane) hanno visto loro assegnate le funzioni inerenti la bonifica nel corso del periodo esaminato; appare quindi necessario tenere conto di questo elemento, calcolando la spesa media annua con riferimento al numero di anni per i quali le funzioni risultano attribuite<sup>25</sup>.

Nella tabella di **Tav. 13**

sono riportati i valori medi annui calcolati secondo i criteri precedentemente esposti. Nonostante il peso delle Comunità montane risultati leggermente aumentato, essi non portano ulteriori e diversi elementi di valutazione al ragionamento prima esposto.

**TIPOLOGIA DEGLI INTERVENTI REALIZZATI** – Gli interventi realizzati dai soggetti gestori sono **estremamente variabili sia per tipologia che per consistenza**

Consorzi e Comunità montane. Da segnalare infine gli interventi di realizzazione di casse di espansione (circa 2.500.000 mq tutti realizzati da Consorzi di bonifica, e a consistente attività di consolidamento delle sponde e di sistemazione delle frane realizzata soprattutto dalle Comunità montane.

**LE MODALITÀ DI GESTIONE DEGLI INTERVENTI** – Le atti-

**Tav. 14** – Spesa per interventi di manutenzione e per nuove opere, secondo la diversa tipologia. Periodo 2002-2006.

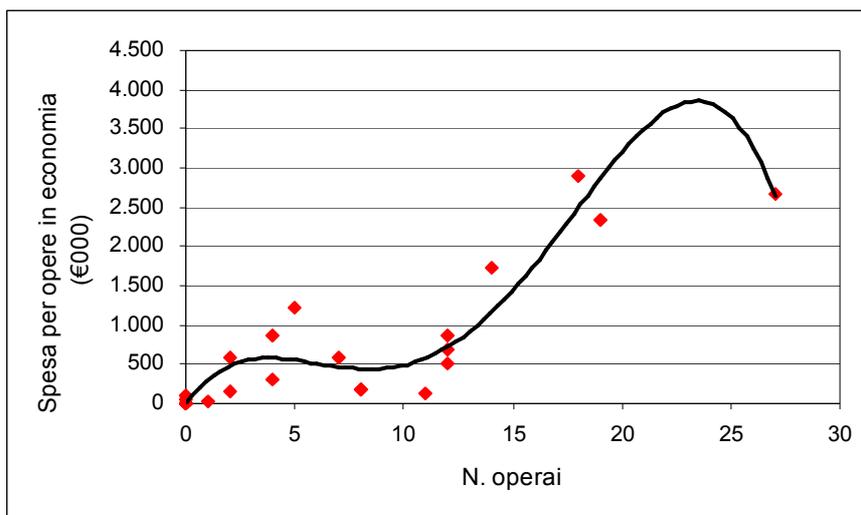
| Tipologia di spesa per opere |                     | Consorzi di bonifica | Comunità montane | Totale         |
|------------------------------|---------------------|----------------------|------------------|----------------|
| Spesa per manutenzione       | In economia         | 52.095               | 6.403            | <b>58.498</b>  |
|                              | In appalto          | 96.008               | 11.320           | <b>107.328</b> |
|                              | Totale              | 148.103              | 17.723           | <b>165.826</b> |
|                              | % in appalto        | 64,8                 | 63,9             | <b>64,7</b>    |
| Spesa per nuove opere        | In economia         | 6.518                | 119              | <b>6.636</b>   |
|                              | In appalto          | 102.076              | 8.165            | <b>110.241</b> |
|                              | Totale              | 108.593              | 8.283            | <b>116.877</b> |
|                              | % in appalto        | 94,0                 | 98,6             | <b>94,3</b>    |
| <b>Totale spesa</b>          | <b>In economia</b>  | <b>58.612</b>        | <b>6.522</b>     | <b>65.134</b>  |
|                              | <b>In appalto</b>   | <b>198.084</b>       | <b>19.485</b>    | <b>217.569</b> |
|                              | <b>Totale</b>       | <b>256.697</b>       | <b>26.006</b>    | <b>282.703</b> |
|                              | <b>% in appalto</b> | <b>77,2</b>          | <b>74,9</b>      | <b>77,0</b>    |

Fonte: nostre elaborazioni su dati raccolti presso gli Enti gestori

vità di manutenzione e di realizzazione di nuove opere sono svolte dagli enti gestori sia direttamente ("in economia") sia ricorrendo ad appalti a soggetti privati.

Dall'esame dei dati della tabella di **Tav. 14** si rileva che nel quinquennio 2002-06 **oltre i 3/4 degli interventi sono stati realizzati ricorrendo ad appalti esterni**, con piccole differenze fra Consorzi di bonifica e Comunità montane, mentre invece appaiono rilevanti le differenze a livello di singolo ente gestore (6 enti ricorrono

**Tav. 15** – Spesa per opere "in economia" in relazione al numero di operai addetti alla bonifica. Anno 2006



Fonte: nostre elaborazioni su dati raccolti presso gli Enti gestori

all'appalto per oltre il 90% della spesa complessiva mentre, all'opposto, 6 ne gestiscono direttamente oltre la metà)<sup>26</sup>.

Il ricorso all'appalto è decisamente più frequente (oltre il 94% della spesa) quando si tratta di realizzare nuove opere, mentre una parte consistente della spesa per interventi di manutenzione (oltre 1/3) viene gestita in maniera diretta, utilizzando le strutture tecniche ed operative degli enti gestori.

Le differenze tra i singoli enti sono facilmente comprensibili in quanto **il maggiore o minore ricorso all'appalto dipende evidentemente da diversi fattori**, a cominciare dalle **scelte organizzative** effettuate, dalla **dimensione delle strutture operative** e dalla **mole di attività gestita**. In particolare, è interessante mettere in relazione la dimensione della struttura operativa e l'ammontare della spesa gestita "in economia", per la quale appare lecito attendersi una relazione positiva.

Dall'esame del grafico di **Tav. 15**, che mette in relazione il numero di dipendenti con qualifica "operaio" al 31/12/2006 e l'ammontare delle opere realizzate "in economia"<sup>27</sup> nel corso del 2006, si evidenzia che tale relazione esiste ma non è di

tipo lineare<sup>28</sup>.

Una possibile chiave di lettura della relazione individuata può essere la seguente. Una struttura di 2-3 persone è la soglia minima perché vi possa essere una qualche significativa attività in gestione diretta ma incrementi nella consistenza della struttura non sembrano determinare significativi incrementi del livello di operatività se la struttura si mantiene di dimensioni medio-piccole (sotto i 10-12 elementi): solo superata tale soglia dimensionale si registrano infatti apprezzabili incrementi del livello di operatività<sup>29</sup>.

### 3.3 Le iniziative promozionali e di comunicazione

Quasi tutti gli enti esaminati hanno dichiarato di aver messo in atto **iniziative di informazione agli utenti e di comunicazione circa le proprie finalità ed attività**<sup>30</sup>, anche se in alcuni casi si tratta di iniziative sporadiche e di non particolare interesse. In generale i Consorzi di bonifica appaiono decisamente più attivi delle Comunità montane.

Raggruppando le diverse iniziative per macro-categorie abbiamo la situazione riportata nella tabella di **Tav. 16**.

Quasi **3 enti su 4 hanno un sito web**<sup>31</sup> ed altrettanto diffusa è la distribuzione di materiale informativo, mentre circa 2 enti su 3 svolgono attività di comunicazione attraverso i *media*. Abbastanza diffusa (quasi la metà degli enti) è l'organizzazione di assemblee pubbliche e di incontri con i cittadini e le associazioni, mentre le altre tipologie di iniziative non sono attivate da più del 20% degli enti.

All'interno di ciascuna macro-categoria sono comprese iniziative diverse fra loro per caratteristiche qualitative, frequenza ed efficacia, ma appare impossibile analizzare da tale punto di vista ciascun singolo caso. Riteniamo invece utile segnalare **alcune iniziative che appaiono di particolare interesse**<sup>33</sup> per le loro caratteristiche innovative e per la loro capacità di creare un legame più stabile con gli utenti e, più in generale, con le comunità del territorio gestito.

Da quest'ultimo punto di vista sono da segnalare le **iniziative rivolte al mondo della scuola** (in genere elementari, medie ed istituti tecnici) avviate dai Consorzi Padule di Bientina, Ombrone

**Tav. 16** – Iniziative promozionali e di comunicazione all'utenza attivate dagli Enti gestori al 31/12/2006.

| Tipo di iniziativa   | Consorzi di bonifica |      | Comunità montane |      | Totale    |             |
|--|----------------------|------|------------------|------|-----------|-------------|
|  | Val. ass.            | %    | Val. ass.        | %    | Val. ass. | %           |
| Sito Internet  | 10                   | 83,3 | 8                | 61,5 | <b>18</b> | <b>72,0</b> |
| Distribuzione di materiale informativo                           | 11                   | 91,7 | 7                | 53,8 | <b>18</b> | <b>72,0</b> |
| Informazione e comunicazione sui media                           | 9                    | 75,0 | 7                | 53,8 | <b>16</b> | <b>64,0</b> |
| Assemblee ed incontri con i cittadini e con le associazioni      | 7                    | 58,3 | 5                | 38,5 | <b>12</b> | <b>48,0</b> |
| Attività promozionali ed educative                               | 5                    | 41,7 | 0                | 0,0  | <b>5</b>  | <b>20,0</b> |
| Organizzazione di convegni ed altre manifestazioni               | 5                    | 41,7 | 0                | 0,0  | <b>5</b>  | <b>20,0</b> |
| Pubblicazioni  | 4                    | 33,3 | 0                | 0,0  | <b>4</b>  | <b>16,0</b> |
| Sportelli decentrati per gli utenti e/o attivazione numero verde | 0                    | 0,0  | 3                | 23,1 | <b>3</b>  | <b>12,0</b> |
| Altre iniziative <sup>32</sup>                                   | 5                    | 41,7 | 0                | 0,0  | <b>5</b>  | <b>20,0</b> |

Fonte: nostre elaborazioni su dati raccolti presso gli Enti gestori

Pistoiese-Bisenzio, Val d'Era, Ufficio dei Fiumi e dei Fossi e Versilia-Massaciuccoli. Quest'ultimo, in particolare, oltre a realizzare, come gli altri, iniziative di carattere eminentemente promozionale, ha stipulato convenzioni con le Università di Firenze, Pisa e Milano e con alcuni istituti tecnici che prevedono la presenza di *stagisti* presso le strutture del consorzio. Sono inoltre da segnalare anche la **mostra fotografica** visitabile presso la sede dell'Ufficio dei Fiumi e dei Fossi e, soprattutto, il **museo** realizzato dal Consorzio Versilia-Massaciuccoli, che contiene una quarantina di pezzi a partire dal 1800 ed è visitato ogni anno da un migliaio di persone, soprattutto studenti delle scuole della zona. Il Consorzio della Val d'Era, infine, organizza da alcuni anni una passeg-

giata lungo i corsi d'acqua di competenza consorziale, aperta alla cittadinanza.

Per quanto riguarda invece il rapporto con gli utenti, merita di essere segnalata la realizzazione da parte del Consorzio Padule di Bientina di alcune **indagini** (5 nel biennio 2005-06) volte a **rilevare il grado di soddisfazione dell'utenza** riguardo ai servizi erogati.

Le Comunità montane, come già accennato, appaiono meno attive in questo settore. Tra le iniziative da loro realizzate è da segnalare la particolare attenzione posta dalle Comunità montane Media Valle del Serchio, Mugello e Pratomagno per favorire i rapporti con gli utenti, attraverso l'istituzione di sportelli negli uffici decentrati e l'attivazione di un numero verde.

#### **4. Cenni sulla situazione idrogeologica dei comprensori**

Delineare un quadro, per quanto sintetico, della situazione idrologica di una entità territoriale vasta e complessa come quella della Toscana è un obiettivo che va oltre le finalità del presente lavoro e che presupporrebbe comunque il possesso di specifiche conoscenze tecniche.

Inoltre le diverse modalità, sia riguardo al livello di dettaglio sia riguardo alle questioni concretamente affrontate, con cui i compilatori del questionario hanno risposto alle domande sull'argomento<sup>34</sup>, rendono possibile solo la **segnalazione**

**di alcuni elementi che**, almeno nella valutazione degli enti gestori, **assumono un carattere di particolare interesse** piuttosto che di un quadro di carattere generale.

Un primo elemento che viene messo in evidenza in modo pressoché unanime è che **più che parlare di risoluzione di criticità è opportuno parlare di riduzione di situazioni di rischio**, a seguito degli interventi realizzati negli anni precedenti, mediante i quali si è aumentato il livello di sicurezza idrologica senza tuttavia poter azze-

rare le criticità presenti nel territorio. Le ragioni di ciò stanno nel fatto che a determinare la diversa pericolosità idraulica e del suolo di un comprensorio contribuiscono sia **fattori geomorfologici** (caratteristiche idrografiche, orografiche e geologiche, compresa l'eventuale sismicità) che **fattori antropici**, quali:

- a) l'accentuata urbanizzazione di strette strisce di suolo pianeggianti, a ridosso di altre collinari o montane<sup>35</sup> che comporta una concentrazione abitativa e produttiva in zone ad elevato rischio idraulico e idrogeologico;
- b) l'abbandono delle colline e delle montagne<sup>36</sup> con il venir meno di terrazzamenti e sistemazioni agrarie, che ha aumentato nel tempo le quantità d'acqua che sempre più rapidamente si riversa nei canali della pianura;
- c) il cambiamento delle modalità di coltivazione, l'abbandono dell'agricoltura o lo sfruttamento agricolo estensivo di vaste aree;
- d) le modifiche improprie operate al tracciato dei corsi d'acqua.

Così, mentre da un lato si possono considerare costanti le caratteristiche orografiche e geologiche di un territorio, altre, come quelle delle dinamiche demografiche, dello stato d'uso dei suoli, nonché quelle climatiche, sono variabili nel tempo. Di conseguenza, gli enti gestori ritengono che alcune problematiche di oggi (cui si risponde con un certo tipo di intervento) possono essere superate da future variazioni della situazione antropica e pertanto dichiarano che un intervento di bonifica è da considerare "preventivo" nei confronti delle problematiche legate alla difesa del suolo,

alla manutenzione delle opere idrauliche e di bonifica presenti e del reticolo idraulico affidato.

Un ulteriore elemento è quello dello **stato di manutenzione delle opere di bonifica** in alcuni comprensori. In particolare gli enti di più recente attribuzione, ma anche alcuni di quelli di più lunga attività, evidenziano come "...l'assenza di interventi di manutenzione negli anni precedenti alla loro gestione ha determinato il degrado conseguente all'evoluzione naturale del territorio in presenza di corsi d'acqua..."<sup>37</sup>, determinando "uno sviluppo incontrollato della vegetazione ed il deposito di sedimenti..."<sup>38</sup>. In tali aree gli Enti gestori hanno mirato innanzitutto al "... recupero della funzionalità delle eventuali opere presenti, secondo un ordine di priorità e di tipologia"<sup>39</sup>. Un'attività continuativa di manutenzione della funzionalità delle eventuali opere esistenti è ritenuta fondamentale nel caso di situazione idrologica ad elevato rischio di alluvionabilità che "... richiede una costante e puntuale attività di manutenzione delle opere di bonifica presenti, in assenza della quale le aree circostanti sarebbero soggette a frequenti allagamenti"<sup>40</sup>.

**I lavori di manutenzione realizzati** annualmente utilizzando la contribuzione consortile **permettono quindi di tenere sotto controllo l'efficienza delle opere** di prevenzione e **di ridurre alcuni fenomeni** come quelli di erosione e di alluvionamento, ma l'efficienza delle opere esistenti non è sufficiente a garantire la sicurezza di vaste aree per le quali occorre la realizzazione di opere anche complesse in un'ottica di medio periodo.

---

## Note

1 Successivamente sono state apportate alcune variazioni alle delimitazioni dei comprensori.

2 Come indicato in premessa, questa relazione non prende in esame la situazione esistente nei comprensori interregionali e le attività svolte dai relativi soggetti gestori.

3 Un tredicesimo Consorzio, quello della Val di Chiana Aretina istituito nel 2005, non ha ancora completato gli atti necessari per la sua completa operatività. Ad oggi è stato approvato lo statuto mentre le elezioni degli organi consortili è prevista entro l'anno in corso; sono in corso alcune attività gestite dalla Commissione provvisoria avvalendosi delle strutture della Provincia di Arezzo.

4 Vedi nota 2.

5 Le deliberazioni di attribuzione delle funzioni sono state però assunte tutte nell'ultimo trimestre di tale anno.

6 In particolare si tratta delle modifiche apportate con la l.r. 38/2003 all'art. 14, comma 2 della l.r. 34/1994, prevedendo la possibilità di attribuire competenze per più comprensori limitrofi ad un unico soggetto gestore e di deroga per le Comunità montane riguardo alla percentuale del proprio territorio all'interno del comprensorio (art. 58 della l.r. 34/1998).

7 L'area compresa nel perimetro di contribuzione, risultante dai Piani di classifica adottati dai soggetti gestori, è quella per la quale i proprietari di immobili e di terreni in essa presenti sono chiamati a contribuire al finanziamento delle attività di manutenzione delle opere di bonifica e che viene effettivamente gestita sulla base dei programmi pluriennali di intervento.

8 Se calcoliamo tale percentuale rispetto alla superficie complessiva dei comprensori regionali, essa scende per il 2002 a circa il 50% mentre resta invariata per il 2006, in quanto tutti i comprensori sono ormai attribuiti ad un ente gestore.

9 Poiché la rilevazione inizia dall'anno 2002, per i comprensori per i quali la gestione è iniziata in tale anno o negli anni precedenti non si ha a disposizione l'anno di inizio.

10 Purtroppo non per tutti i 13 comprensori sono disponibili sia il dato relativo all'anno di approvazione del Piano di classifica che quello dell'emissione dei ruoli. Pertanto, le considerazioni che seguono si basano su dati parzialmente incompleti e devono essere intese come conclusioni di massima.

11 La CM della Val di Merse riscuote i contributi consortili solo per una limitata area già di competenza di un preesistente Consorzio idraulico e non ancora sulla base del piano di classifica approvato

12 Ad essi saranno da aggiungere quelli del costituendo Consorzio di bonifica della Val di Chiana Aretina e quelli derivanti dagli incrementi previsti per i Consorzi del Padule di Bientina e delle Colline del Chianti a seguito della recente assegnazione delle funzioni per i nuovi comprensori.

13 Si ricorda a tale riguardo che il "Testo unico degli enti locali" (D.Lgs. 217/2000) stabilisce che il numero massimo di componenti delle Giunte provinciali e comunali non possa essere superiore ad un terzo dei componenti dei rispettivi Consigli.

14 Per i Vice Presidenti è di norma prevista un'indennità mensile pari in media a circa il 40% di quella del Presidente, salvo il caso di 4 consorzi che assegnano loro solo il gettone di presenza alle sedute con l'aggiunta di un'indennità giornaliera (da 60 a 113 euro) per i giorni di effettiva sostituzione del Presidente. Questi ultimi 4 casi sono relativi ad enti per i quali è stato approvato recentemente un nuovo statuto, in quanto le direttive regionali non prevedono più la corresponsione di un'indennità fissa per i Vice Presidenti.

15 Per questi due enti risultano dal bilancio 2006 rispettivamente € 34.000 ed € 51.000 per "Spese per il funzionamento degli organi".

16 Le due situazioni non sono necessariamente sovrapponibili. Infatti è possibile che, pur in presenza di una struttura dedicata, vi sia personale di altre strutture che si occupa a tempo parziale delle attività inerenti la bonifica e, parimenti, anche in enti dove la struttura dedicata non è stata costituita, può esservi personale esclusivamente dedicato a tali attività.

L17 'equazione stimata è del tipo  $Y=a \cdot X^b$ , dove  $Y$  è il numero di dipendenti,  $X$  la durata della gestione ed i valori stimati di  $a$  e  $b$  sono rispettivamente 6,8247 e 0,5666. Il valore di  $R^2$  (0,4917), pur statisticamente significativo, non assume tuttavia un valore particolarmente elevato.

18 Per gli enti che gestivano le attività di bonifica antecedentemente all'approvazione della l.r. 34/1994 è stato considerato come anno di inizio della gestione quello successivo alla sua entrata in vigore, cioè il 1995.

19 Naturalmente per le Comunità montane tale schema-tipo dovrebbe riguardare solo il bilancio separato per la gestione delle attività consortili.

20 Nella voce Spese amministrative e generali sono comprese le spese segretariali, quelle per la contabilità, per l'esazione dei tributi, per la gestione del catasto e per le sedi. Le spese per il personale sono imputate, pur con le inevitabili approssimazioni, ai rispettivi centri di costo.

21 Se rapportiamo la spesa per i compensi degli amministratori al totale dei fondi gestiti dagli Enti, la percentuale scende a meno del 2%.

22 Tra questi sono sicuramente da considerare gli avanzi di amministrazione e la diluizione nel corso dei vari anni della riscossione dei proventi da contribuzione consortile, oltre a diverse possibili fonti di finanziamento (legge 183/89, L.R. 39/2000, fondi della Protezione Civile, ecc.); non è tuttavia da escludere anche che tale somma sia sovrastimata a causa della possibilità che alcuni Enti abbiano compreso nella voce "Attività di manutenzione" anche la spesa per manutenzione straordinaria.

23 Appare in particolare interessante evidenziare che tra le Comunità montane, per le quali in generale non vi sono specifici compensi per gli amministratori in relazione alle funzioni in materia di bonifica, ve ne sono due (Casentino e Valtiberina) che segnalano somme (rispettivamente 146.000 e 193.000 euro) destinate al pagamento di compensi agli amministratori.

24 Oltre a quelli inerenti le funzioni di gestione delle opere, degli impianti e delle reti per la sicurezza idraulica, di gestione delle risorse idriche ad uso prevalentemente irriguo e di realizzazione delle opere e degli interventi pubblici di bonifica, gli

enti gestori possono svolgere anche altri interventi nel settore della difesa del suolo e dell'ambiente su incarico degli enti istituzionalmente competenti.

25 Nel dettaglio è stata calcolata la spesa media annua per ciascun comprensorio con riferimento al numero di anni per il quale ciascuno di essi è stato assegnato alla competenza di un ente gestore. Sommando tali valori medi per tipologia di ente sono state quindi calcolate la spesa media annua nell'insieme dei comprensori assegnati a ciascuna tipologia di ente gestore e la spesa media annua regionale.

26 I dati della tabella non tengono conto degli interventi per manutenzione (€ 2.237mila) e per nuove opere (€ 3.416mila) effettuati nel Comprensorio Valle del Serchio negli anni 2002, 2003 e 2004 per i quali non si hanno i dati della ripartizione tra interventi in economia ed interventi in appalto.

27 Al riguardo si precisa che l'analisi è stata limitata al solo 2006 per la mancanza di dati relativi al personale negli anni precedenti e che l'ammontare della spesa "in economia" riguarda sia la spesa per manutenzione che quella per nuove opere. Si è preferito tenere conto solo del personale con qualifica "operaio" e non dell'intera struttura tecnico-operativa (tecnici ed operai) in quanto i primi hanno un ruolo anche nei casi di affidamento in appalto, sia per la necessaria attività di controllo di quanto realizzato dal soggetto aggiudicatario dell'appalto sia, eventualmente, nella fase di progettazione dell'intervento.

28 La funzione interpolante assume la forma  $SP = a_0 + a_1 \cdot OP + a_2 \cdot OP^2 + a_3 \cdot OP^3 + a_4 \cdot OP^4$  dove  $SP$  è l'ammontare della spesa "in economia" in migliaia di euro ed  $OP$  il numero di operai. Il valore di  $R^2$  è pari a 0,891.

29 Di più difficile interpretazione appare il decremento relativo al caso della struttura di maggiore dimensione: la tendenza segnalata può, con molta probabilità, essere attribuita a fattori di carattere casuale, connessi sia alla dimensione "anomala" della stessa (essa è superiore di circa il 40% della struttura di dimensione immediatamente inferiore), sia al numero limitato di casi esaminati.

30 L'unica eccezione è costituita dalla Comunità montana Val di Merse che ha dichiarato di non aver svolto alcuna iniziativa a tal proposito.

31 Sono inoltre da segnalare il sito dell'URBAT, associazione che raggruppa i Consorzi di bonifica della Toscana, e la sezione dedicata alla bonifica nel sito dell'UNCEM Toscana.

32 Esse comprendono: presenza in fiere ed altre manifestazioni locali (2 casi); organizzazione di mostre permanenti (2 casi); indagini di *customer satisfaction* (1 caso).

33 Le segnalazioni hanno naturalmente solo un carattere indicativo e possono non contenere alcune iniziative altrettanto rilevanti, sia a causa del carattere di soggettività insito nella scelta che per i possibili diversi criteri adottati dai compilatori dei questionari.

34 Le domande, contenute nel punto 7 del questionario, vertevano sui seguenti argomenti:

- a) valutazione della situazione idrogeologica del comprensorio;
- b) criticità risolte con gli interventi realizzati;
- c) le problematiche in via di risoluzione;
- d) i maggiori elementi di rischio ancora presenti.

35 C.M. Media Valle del Serchio.

36 C.B. Versilia-Massaciuccoli.

37 C.B. Val d'Era.

38 C.M. Val di Merse.

39 Vedi nota 32.

40 Vedi nota 33.

## ***INDICE***

|   |                  |
|---|------------------|
| <b><i>0. Premessa</i></b>   | <b><i>2</i></b>  |
| <b><i>1. Il processo di applicazione della legge</i></b>                        | <b><i>2</i></b>  |
| <b><i>1.1 Il quadro normativo ed i provvedimenti attuativi</i></b>              | <b><i>3</i></b>  |
| <b><i>1.2 Attribuzione delle funzioni ed avvio delle attività operative</i></b> | <b><i>4</i></b>  |
| <b><i>2. L'organizzazione degli Enti gestori</i></b>                            | <b><i>6</i></b>  |
| <b><i>2.1 Gli organi: composizione ed indennità</i></b>                         | <b><i>6</i></b>  |
| <b><i>2.2 Le strutture operative ed il personale</i></b>                        | <b><i>7</i></b>  |
| <b><i>3. Le attività degli Enti gestori</i></b>                                 | <b><i>9</i></b>  |
| <b><i>3.1 Le risorse finanziarie e la loro destinazione</i></b>                 | <b><i>9</i></b>  |
| <b><i>3.2 Gli interventi di manutenzione e per nuove opere</i></b>              | <b><i>10</i></b> |
| <b><i>3.3 Le iniziative promozionali e di comunicazione</i></b>                 | <b><i>12</i></b> |

*La foto in prima pagina è tratta dall'archivio fotografico dell'Ufficio dei Fiumi e dei Fossi di Pisa*