

Comune di Castelleone



Comune di Fiesco



Progetto di Fusione

FUSIONE PER INCORPORAZIONE

DEL COMUNE DI FIESCO

CON IL COMUNE DI CASTELLEONE

Provincia di Cremona

Sommario

1. PREMESSA.....	4
2. CONTESTO NAZIONALE E NORMATIVO	6
2.1 Le fonti legislative concernenti la fusione di Comuni, sono costituite da:	6
2.1.1 Corte dei Conti – Le fusioni di comuni producono risparmi di spesa	6
Le fusioni di comuni – Profili anagrafici e finanziari.....	6
I risultati del Ministero dell'Interno	8
3. TERRITORIO.....	10
3.1 Classificazione sismica.....	12
3.2 Classificazione climatica.....	12
4. POPOLAZIONE.....	13
4.1 La popolazione straniera	18
4.2 La popolazione “fiscale e tributaria”	19
4.3 Profilo socio-economico del Nuovo Comune.....	19
5. SERVIZI E DOTAZIONI	20
5.1 I servizi socio – sanitari.....	20
5.2 Sistema scolastico.....	24
5.3 Ulteriori dotazioni e servizi.....	25
6. ASPETTI ORGANIZZATIVI E TECNICI.....	27
6.1 Il Comune Unico	27
6.2 Il Municipio.....	27
6.3 La composizione della rappresentanza istituzionale.....	30
6.4 La dotazione organica	33
6.5 Orari apertura uffici.....	36
6.6 Programmi informatici.....	37
6.7 Beni mobili e immobili.....	37
6.8 Partecipazioni.....	37
7. ASPETTI FINANZIARI	39
7.1 Entrate correnti.....	39
7.2 Aliquote tributi.....	40
7.3 Istituzione dei Municipi.....	43
7.4 Spese correnti.....	45
7.5 Indebitamento	49

7.6	Spesa del personale.....	49
7.7	Fondo produttività.....	51
8.	VANTAGGI ECONOMICI E FINANZIARI	52
8.1	Opportunità della fusione (analisi generale dei suoi effetti nelle diverse dimensioni).....	52
8.2	Risparmi di spesa	55
8.3	Contributi straordinari	56
8.4	Riepilogo vantaggi economici, dal primo esercizio successivo alla fusione.....	59
8.5	Punti fondamentali per le Amministrazioni comunali.....	59
9.	CONCLUSIONI.....	60

Le Amministrazioni Comunali di Fiesco e Castelleone hanno ritenuto di effettuare un'analisi preliminare in ordine alla fattibilità di una possibile fusione mediante la procedura per incorporazione.

La fusione di comuni è da alcuni anni oggetto di un rinnovato interesse da parte del legislatore in quanto strumento di riordino territoriale in grado di offrire, in particolare ai comuni più piccoli, risparmi di gestione, semplificazione organizzativa e possibilità di una più solida azione amministrativa sul fronte dei servizi e delle politiche per il territorio.

Merita al riguardo evidenziare che il processo di fusione viene anche visto come la possibilità di ottimizzare quelle risorse trasferite ai comuni, che sempre più si stanno contraendo. A tale contrazione è possibile rispondere con un'azione amministrativa volta alla razionalizzazione della spesa ed all'ottenimento di specifiche economie di scala.

Tabella 1: La riduzione di risorse per i comuni italiani - Anni 2010 - 2015

LA MANOVRA SUI COMUNI 2010-2015 Valori in milioni di euro e pro capite	ITALIA		NORD		LOMBARDIA	
	v.a.	p.c.	v.a.	p.c.	v.a.	p.c.
TOTALE MANOVRA	11.910	204	5.002	197	1.951	196
di cui Patto e nuova contabilità	3.308	57	1.248	49	468	47
di cui Taglio trasferimenti	8.602	147	3.754	148	1.484	149
"Costi della politica"	118	2	51	2	20	2
Taglio D.L. 78/2010	2.500	43	936	37	341	34
Taglio D.L. 201/2011	1.450	25	744	29	278	28
Taglio D.L. 95/2012	2.600	45	1.137	45	510	51
Taglio da revisione IMU D	171	3	45	2	19	2
Taglio D.L. 66/2014	563	10	253	10	107	11
Taglio L. Stabilità 2015	1.200	21	589	23	209	21
di cui: Variazione perequativa (20% FSC)	0,0	0,0	56,8	2,2	12,7	1,3

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'Economia e delle Finanze

L'attuale processo di riorganizzazione territoriale degli enti locali, mirante soprattutto al contenimento ed alla razionalizzazione della spesa pubblica, ha previsto:

- l'istituzione delle città metropolitane;
- il superamento delle provincie;
- il superamento della frammentazione comunale, attraverso l'associazionismo intercomunale (convenzioni/Unioni/GAO) e le fusioni di comuni.

Di fronte all'obbligo, per gli enti locali con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, di gestire le funzioni comunali fondamentali in un'ottica sovracomunale, ma anche alla generale esigenza dei comuni di favorire uno sviluppo territoriale che vada oltre gli attuali confini comunali, lo strumento della fusione appare oggi più efficace sia della GAO (Gestione Associata Obbligatoria) sia dell'Unione di Comuni. Rispetto alla GAO, infatti, la concentrazione in capo ad un unico soggetto delle competenze organizzative consente di ottenere un risparmio economico, una semplificazione gestionale e più alte performance nei servizi erogati. In merito all'Unione, invece, una delle critiche che gli stessi amministratori locali hanno negli ultimi anni rivolto a questo strumento, riguarda le difficoltà derivate dalla moltiplicazione degli organi decisionali e la maggiore spesa nella fase di start-up, oltre ai costanti rischi "politici", anche per le GAO, che al cambio della compagine amministrativa in occasione della scadenza elettorale si proceda anche alla cessazione dei rapporti amministrativi in essere con altre amministrazioni. La presenza di un consiglio, una giunta e del presidente dell'Unione, che va a sommarsi a quelle dei singoli comuni, se da un lato consente di salvaguardare in modo formale le identità locali, dall'altro appesantisce il processo decisionale, ovvero di presa delle decisioni, così come quello organizzativo-gestionale, ne allunga i tempi, non ne riduce in modo sostanziale i costi, ed addirittura rischia di generare un costante conflitto tra gli amministratori nella ripartizione delle risorse e nella destinazione di specifici interventi in uno o nell'altro comune.

La fusione, viceversa, comporta un'integrazione completa degli enti locali coinvolti nella nuova realtà comunale: integrazione che riguarda prima di tutto le forme di rappresentanza politica, con una evidente riduzione dei costi, anche per quanto attiene l'organizzazione della "macchina amministrativa".

L'analisi in oggetto è finalizzata a rappresentare la situazione attuale e a valutare se la fusione mediante incorporazione del comune di Fiesco a quello di Castelleone possa essere davvero un'opportunità per poter assicurare, anche in futuro, servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati ai cittadini, per realizzare le opere che servono al territorio, per ridurre le spese strutturali e consentire una complessiva semplificazione dell'organizzazione politica e burocratica, mantenendo comunque il decentramento nell'erogazione dei servizi attraverso sportelli polifunzionali presso il Municipio di Fiesco.

Nella cultura amministrativa locale prevalente nei due enti è maturata la convinzione di cosa significhi proporre di superare e aggregare autonomie municipali che esistono, come comunità di persone e borgate, da ben prima dell'Unità d'Italia e si è sviluppata la consapevolezza che prima di reinterpretare le identità comunali, che si sono radicate nel corso dei secoli, occorra una riflessione approfondita, che faccia perno sul confronto aperto e sull'ascolto di tutte le componenti sociali presenti sui due territori. Tale processo è stato condotto con incontri e assemblee pubbliche aperte alla cittadinanza ed alle associazioni.

Il progetto e la prospettiva politica che verranno portati avanti con l'obiettivo di approdare ad un solo Ente, dovranno permettere alle comunità di Fiesco e Castelleone di ricercare insieme una nuova identità comune, un'idea condivisa dall'intero territorio che costituirà il Comune Unico.

2. CONTESTO NAZIONALE E NORMATIVO

2.1 Le fonti legislative concernenti la fusione di Comuni, sono costituite da:

1. D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e s.m.i.;
2. Legge Regionale n. 29 del 2006 e s.m.i.;
3. Legge n. 56 del 7 aprile 2014 (Legge Delrio).

2.1.1 Corte dei Conti – Le fusioni di comuni producono risparmi di spesa

La Corte dei conti ha preso parte alla Audizione della Sezione delle Autonomie presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati sulla gestione associata dei servizi comunali. Alcune estrapolazioni di tale audizione consentono di comprendere l'apprezzamento della Corte dei Conti verso la fusione:

Le fusioni di comuni – Profili anagrafici e finanziari

La disciplina delle fusioni è attualmente contenuta nel T.U.E.L che, agli artt. 15 e 16, ha attribuito alle regioni, a norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, la possibilità di modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate e nelle forme previste dalle leggi regionali. Queste norme sono state poi integrate dall'art. 1, commi 116 ss., della legge n. 56/2014 (Legge Delrio). Ma solo a seguito del Decreto Legge n. 95/2012 si è registrato un rilevante incremento delle fusioni, dovuto agli incentivi finanziari che la legislazione statale ha previsto al fine di incoraggiare il processo di riordino e di semplificazione degli enti territoriali.

In base a quanto pubblicato sui Bollettini ufficiali regionali, nel 2014 con Legge Regionale, a seguito di procedimento di fusione che ha riguardato 57 comuni, sono stati istituiti 24 nuovi comuni (oltre ai 2 comuni istituiti nel dicembre 2013 ma che hanno avuto le prime elezioni amministrative nel 2014). Dal 1° gennaio 2015 sono stati istituiti 6 nuovi comuni mediante la fusione amministrativa di 16 comuni. A decorrere dal 1° gennaio 2016 è prevista l'istituzione di 20 nuovi comuni italiani mediante la fusione amministrativa di 57 comuni.

Nel corso del 2015 altri 11 comuni hanno già approvato, tramite referendum consultivo, la loro fusione per dar vita a 5 nuovi comuni nel 2016. Nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome, alle quali è attribuita una competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali, le fusioni di comuni non hanno avuto un andamento omogeneo.

La Regione autonoma Valle d'Aosta ha disciplinato con Legge Regionale 5 agosto 2014, n. 6, l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali e la soppressione delle comunità montane, prevedendo «gli ambiti di attività» relativamente ai quali le funzioni e i servizi dei 74 comuni della Regione vengono esercitati in forma associata, per il tramite del Consorzio degli enti locali della Valle d'Aosta (CELVA).

La Regione autonoma Trentino – Alto Adige/Südtirol ha previsto le «unioni» e le «aggregazioni» di comuni nel D.P. Reg. 1 febbraio 2005, n. 3/L. Nella Provincia autonoma di Bolzano non si registrano fusioni di comuni, mentre nella Provincia autonoma di Trento si sono incrementate le fusioni con un conseguente rilevante decremento del numero complessivo dei comuni (nel 2016 saranno 178 a fronte dei 223 esistenti nel 2009). Nella Regione Sicilia e nella Regione autonoma della Sardegna non si sono avuti procedimenti di fusione.

Nella Regione autonoma Friuli Venezia – Giulia, con specifiche leggi regionali, dal 2006 sono stati istituiti 3 nuovi comuni, nati dalla fusione di 6 comuni preesistenti: il numero complessivo dei comuni di questa regione è quindi passato da 219 a 216. Sulla scorta della documentazione trasmessa al Ministero dell'Interno (Direzione Centrale della Finanza Locale) è stato disposto nel 2014 (vedasi comunicato del 23 ottobre 2014 emesso dal Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali) il pagamento del contributo statale a favore dei comuni istituiti a seguito di procedure di fusione, nel rispetto delle modalità stabilite con la normativa vigente e della documentazione inviata dalle regioni competenti, per un importo di poco superiore ai 9,5 milioni di euro.

Ai fini dell'analisi degli andamenti finanziari è stata selezionata solamente una parte delle fusioni di comuni perfezionate nel 2014, in base ai rendiconti acquisiti tramite il Sistema Informativo per la Rendicontazione Telematica degli Enti Locali (SIRTEL). Per consentire un confronto tra dati omogenei, sono state oggetto di analisi gli enti nati dalle fusioni, che hanno inviato il rendiconto 2014, ed i cui comuni avevano inviato i rendiconti per gli esercizi 2011–2013. Si sono, quindi, ricavate, le variazioni della spesa corrente (relativamente agli impegni in conto competenza) che hanno interessato nel triennio 2011 – 2013 i medesimi comuni poi aggregatisi nel 2014 nelle fusioni prese in considerazione.

Si può rilevare che, sia pur nel ristretto ambito di analisi indicato e al netto degli incentivi ricevuti, le fusioni considerate hanno prodotto un risparmio di spesa di circa 10 milioni di euro.

Diverse regioni hanno supportato i processi di fusione e incorporazione, in particolare dei comuni, tenuti all'esercizio obbligatorio di funzioni fondamentali, dandovi attuazione attraverso la previsione di contributi regionali di sostegno, di disciplina degli effetti della fusione, di impegni specifici per raggiungere intese.

Il criterio dell'affiancamento dell'incentivazione regionale a quella statale sembra idoneo a favorire il riassetto istituzionale inteso a favorire l'aggregazione e la riduzione dei comuni. Ovviamente, il buon esito di tali processi rispetto agli obiettivi di riduzione della spesa e di aumento dell'efficienza gestionale dei servizi erogati dipende anche dalla corretta individuazione dell'ambito ottimale nel quale il nuovo ente si troverà ad operare.

Una maggior facilità di accesso ai servizi da parte dei cittadini–utenti può rappresentare un concreto incentivo a superare le resistenze identitarie che rappresentano le principale cause frenanti delle fusioni tra comuni. La migliore fruibilità dei servizi, la maggior capacità contrattuale verso i fornitori e verso le altre amministrazioni, le economie di scala derivanti dalla razionalizzazione delle risorse rappresentano ulteriori fattori incentivanti per il conseguimento degli obiettivi di maggior efficienza, efficacia ed economicità perseguiti dal legislatore.

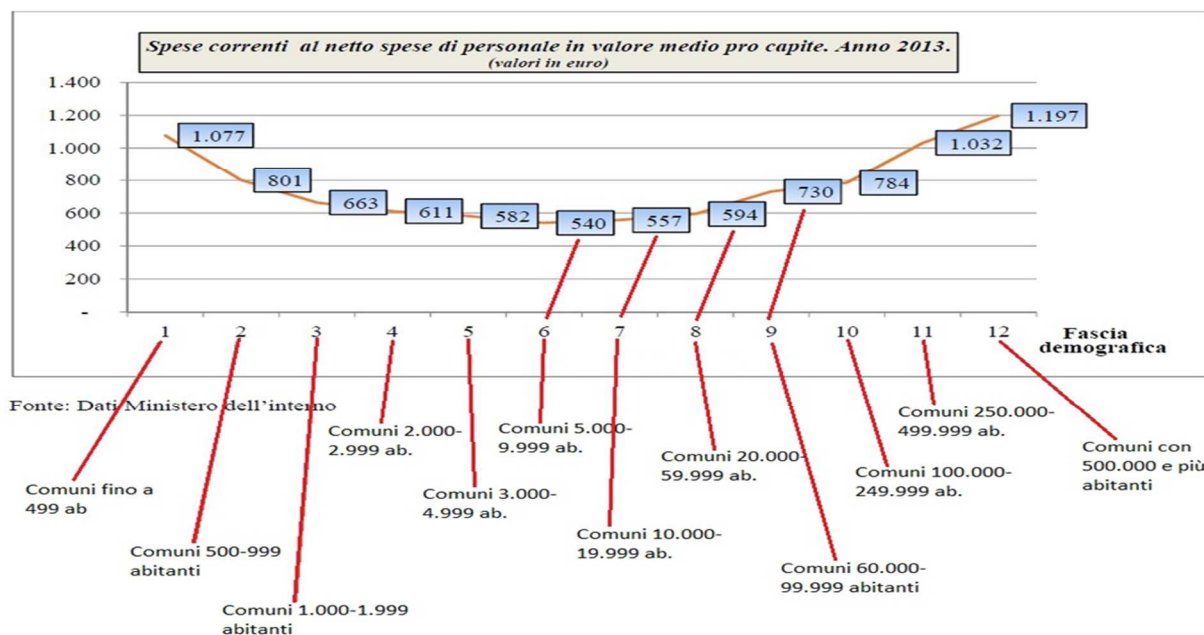
I risultati del Ministero dell'Interno

Se alle conclusioni raggiunte dalla Corte dei Conti associamo i risultati forniti dallo studio del Ministero dell'Interno si giunge alle medesime conclusioni. Vale a dire che il processo di fusione fra comuni porta a risultati positivi in termini di minor spesa pro-capite e ad un miglioramento della conseguente pressione tributaria in capo ai cittadini.

Dallo studio dell'analisi della "spesa pro-capite media" dei comuni aggregati per classi dimensionali risultano valori che assumono un andamento ad U (tabella 2): la spesa pro-capite è alta nei comuni di piccole dimensioni, cala per la fascia intermedia, torna a crescere per quelli di maggiori dimensioni.

Tabella 2: spesa pro-capite media per fasce di popolazione.

Grafico 6 - Distribuzione della spesa corrente in valore medio pro capite al netto delle spese di personale per fascia demografica.



Lo studio evidenzia che per le spese correnti, i piccoli Comuni tendono ad avere una spesa pro capite molto più alta di quella dei Comuni tra i 5 e i 10 mila abitanti. La spesa tende poi a crescere per i Comuni più grandi. Per i piccoli Comuni le diseconomie di scala rendono maggiormente onerosa la gestione dei servizi. Di contro, per i Comuni di maggiore dimensione demografica esiste la necessità di un sovradimensionamento dei servizi legato alla funzione di polo di attrazione per i Comuni limitrofi. Fatti i calcoli, a livello nazionale, gli oltre 4 mila Comuni con meno di 3 mila abitanti aggregati porterebbero un risparmio di oltre 2 miliardi e mezzo di euro. Se l'aggregazione fosse fatta tra i Comuni fino a 5 mila abitanti il risparmio nazionale arriverebbe a 3 miliardi e mezzo di euro.

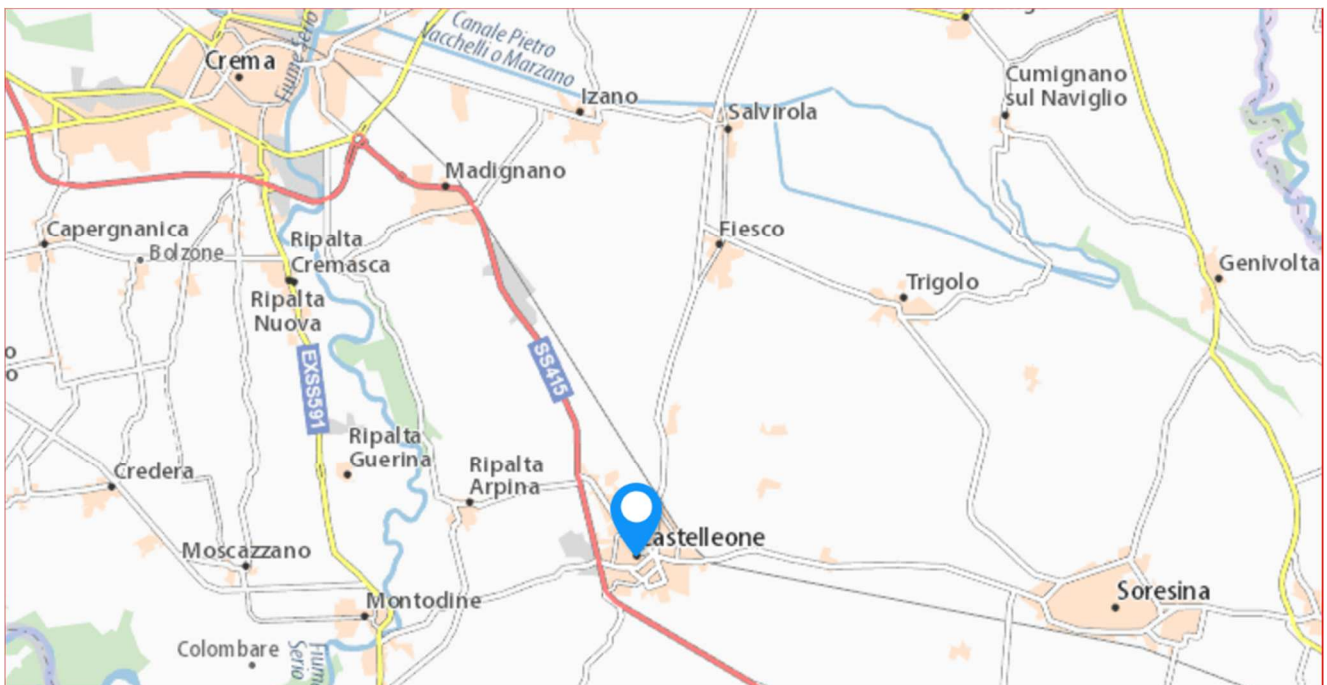
3. TERRITORIO

I comuni di Fiesco e Castelleone, interessati dal progetto di fusione per incorporazione sono realtà territoriali che già da diversi anni hanno avviato rapporti di collaborazione convenzionando servizi e partecipando a progetti di gestione associata di funzioni. In particolare si richiamano le seguenti deliberazioni del Consiglio Comunale di Fiesco:

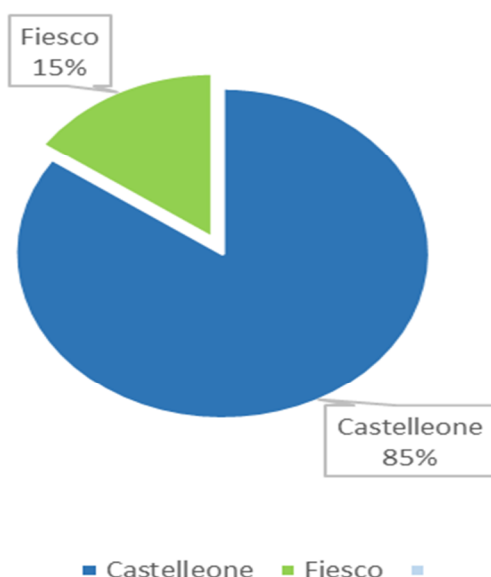
- **Delibera n. 43 del 19 dicembre 2014:** Approvazione dello schema di convenzione da stipulare con il Comune di Castelleone per la gestione associata delle funzioni di cui alle lettere B), C), D), L) ed L/BIS della legge 122/2010.";
- **Delibera n. 33 del 19 dicembre 2015:** "Ampliamento della gestione associata, con il Comune di Castelleone di cui alla deliberazione di C.C. N°70/2014 alle funzioni di cui all'art.19 lettere A),E),F),G),H) e I) del D.L. 95/2012"

L'ipotesi di fusione che le amministrazioni hanno deciso di intraprendere, valutandone le opportunità in termini di miglioramento dei servizi per le proprie comunità, è la constatazione del contesto geografico in cui i due comuni sono collocati e della richiamata disposizione normativa.

I comuni di Fiesco e Castelleone appartengono al medesimo ambito per quanto attiene il servizio idrico, il piano di zona (Azienda Sociale Cremasca) e l'istituto comprensivo (Castelleone).



estensione territoriale (Kmq)



Fiesco confina con:

<i>Comuni confinanti (o di prima corona)</i>	<i>distanza</i>	<i>popolazione</i>
Salvirola	2,2 km	1.163
Izano	3,0 km	2.002
Trigolo	3,0 km	1.731
Castelleone	5,0 km	9.374

Nella tabella 3 riportiamo i dati di interesse generale relativamente al territorio:

Tabella 3: dati generali.

<i>Descrizione</i>	<i>Castelleone</i>	<i>Fiesco</i>
Popolazione	9.374	1.202
Kmq	45,08	8,19
codice ISTAT	019025	019043
codice CATASTALE	C153	D574
Prefisso	0374	0374
CAP	26012	26010

3.1 Classificazione sismica¹

La classificazione sismica del territorio nazionale ha introdotto normative tecniche specifiche per le costruzioni di edifici, ponti ed altre opere in aree geografiche caratterizzate dal medesimo rischio sismico.

La zona sismica per il territorio di Fiesco e Castelleone, indicata nell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274/2003, aggiornata con la Delibera della Giunta Regionale della Lombardia dell'11 luglio 2014 n.2129 entrata in vigore il 10 aprile 2016.

<i>Zona sismica 3</i>	<i>Zona con pericolosità sismica bassa, che può essere soggetta a scuotimenti modesti.</i>	
<i>AgMax 0,093845</i>	<i>Accelerazione massima presente all'interno del territorio comunale.</i>	<i>Comune di Castelleone</i>
<i>AgMax 0,100248</i>	<i>Accelerazione massima presente all'interno del territorio comunale.</i>	<i>Comune di Fiesco</i>

I criteri per l'aggiornamento della mappa di pericolosità sismica sono stati definiti nell'Ordinanza del PCM n. 3519/2006, che ha suddiviso l'intero territorio nazionale in quattro zone sismiche sulla base del valore dell'accelerazione orizzontale massima (ag) su suolo rigido o pianeggiante, che ha una probabilità del 10% di essere superata in 50 anni.

3.2 Classificazione climatica²

La classificazione climatica dei comuni italiani è stata introdotta per regolamentare il funzionamento ed il periodo di esercizio degli impianti termici degli edifici ai fini del contenimento dei consumi di energia.

In basso è riportata la zona climatica per il territorio di Castelleone, assegnata con Decreto del Presidente della Repubblica n. 412 del 26 agosto 1993 e successivi aggiornamenti fino al 31 ottobre 2009.

¹ Tuttitalia.it

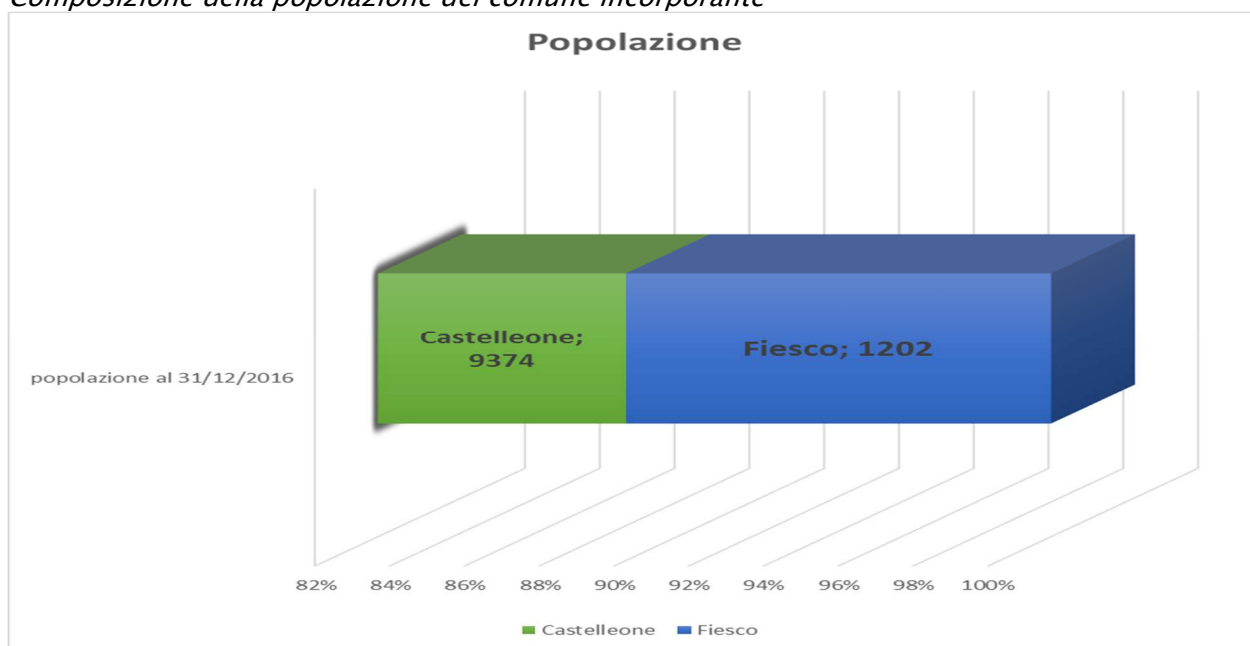
² Fonte: Tuttitalia.it

Zona climatica E	<i>Periodo di accensione degli impianti termici: dal 15 ottobre al 15 aprile (14 ore giornaliere), salvo ampliamenti disposti dal Sindaco.</i>
Gradi-giorno Castelleone 2.389 Fiesco 2.251	<i>Il grado-giorno (GG) di una località è l'unità di misura che stima il fabbisogno energetico necessario per mantenere un clima confortevole nelle abitazioni.</i> <i>Rappresenta la somma, estesa a tutti i giorni di un periodo annuale convenzionale di riscaldamento, degli incrementi medi giornalieri di temperatura necessari per raggiungere la soglia di 20 °C. Più alto è il valore del GG e maggiore è la necessità di tenere acceso l'impianto termico.</i>

4. POPOLAZIONE

L'andamento della popolazione dal 2001 al 2016 è riportato nel grafico e nella tabella di seguito evidenziata.

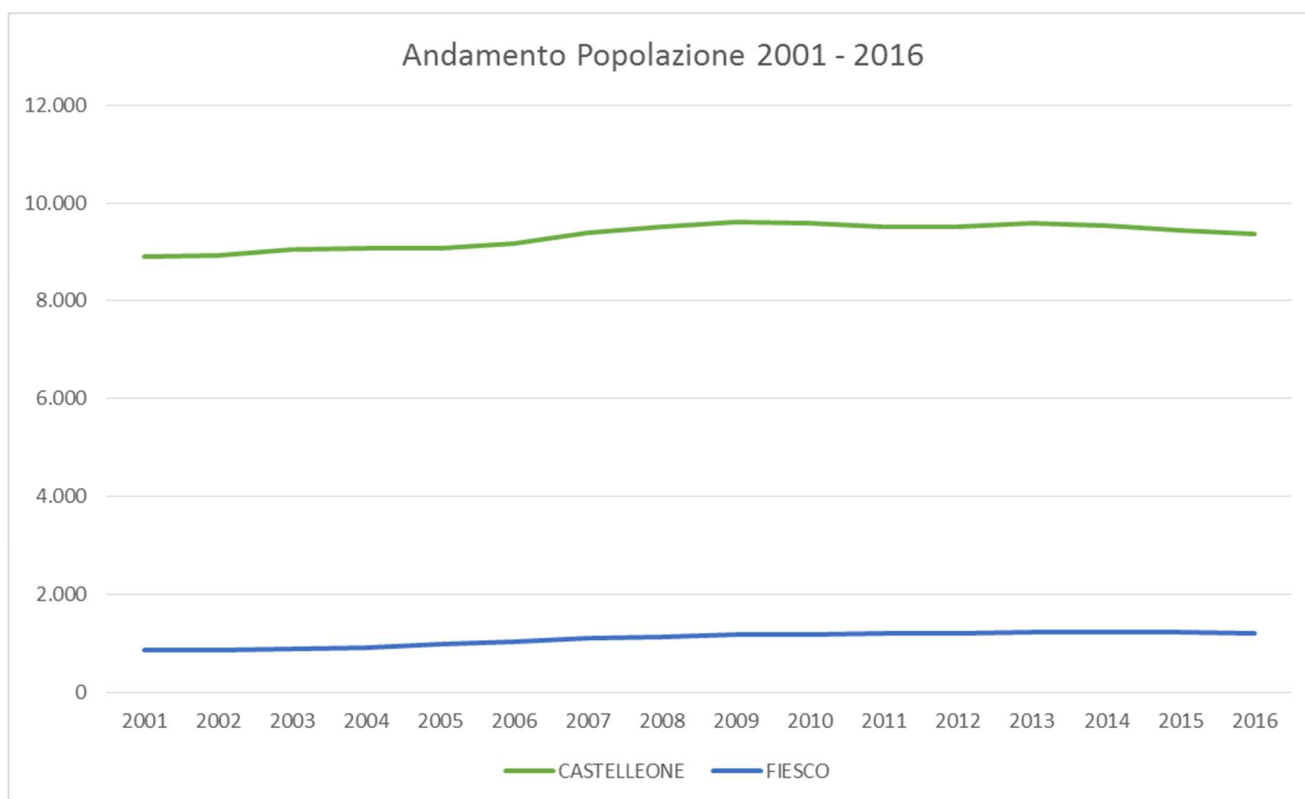
Composizione della popolazione del comune incorporante



Andamento della popolazione dei Comuni dal 2001 al 2016

Anno	CASTELLEONE	FIESCO
2001	8.910	857
2002	8.935	859
2003	9.055	883
2004	9.088	911
2005	9.089	968
2006	9.194	1.021
2007	9.398	1.099
2008	9.535	1.119
2009	9.610	1.166
2010	9.603	1.179
2011	9.518	1.202
2012	9.535	1.202
2013	9.593	1.218
2014	9.537	1.226
2015	9.455	1.229
2016	9.374	1.202

Dalla rappresentazione grafica dell'andamento della popolazione si evidenzia una certa linearità e l'incremento non ha mai avuto picchi dovuti a fenomeni straordinari.



L'andamento della popolazione dal 1861 ad oggi ha avuto, per il Comune di Castelleone, delle variazioni territoriali che possiamo definire in controtendenza rispetto alla media dei comuni italiani. I dati storici evidenziano che dal 1861 al 2011

la popolazione è cresciuta. Come tutti i comuni non capoluogo ha avuto una flessione negli anni del dopoguerra per poi ricominciare la crescita demografica.



Anche per quanto riguarda il Comune di Fiesco l'andamento demografico storico evidenzia che dal 1861 ad oggi la popolazione è aumentata. Come è stato evidenziato per Castelleone anche per il Comune di Fiesco c'è stato un calo demografico nel dopoguerra.



Il fattore popolazione è uno degli elementi portanti sul quale si fonda il progetto di fusione. Come avremo modo di osservare nella gestione delle spese correnti distingueremo le spese di funzionamento della macchina amministrativa, Funzione 1 (oggi Missione 1), dalle altre Funzioni caratterizzanti i servizi resi alla comunità. La spesa per il funzionamento della macchina amministrativa rappresenta un costo che, indipendentemente dal numero di abitanti e per molte delle sue componenti, deve essere sostenuto e pertanto al diminuire della popolazione aumenta la spesa per abitante. Ciò significa che la tassazione dei cittadini per una quota maggiore è destinata a finanziare le spese generali.

In un progetto di fusione si realizzano eliminazione di costi doppi e soprattutto la spesa della Missione 1 viene ripartita su una popolazione maggiore riducendo in questo modo il prelievo delle entrate tributarie per finanziare le spese generali.

descrizione	euro
risparmio di spesa per abitante	7,20
spesa corrente funzione 1 per abitante	182,63
spesa corrente funzione 1 post fusione per abitante	175,42
spesa corrente totale per abitante	624,12
spesa corrente totale post fusione per abitante	616,91
pressione tributaria per abitante	420,07
pressione tributaria post fusione per abitante	412,87

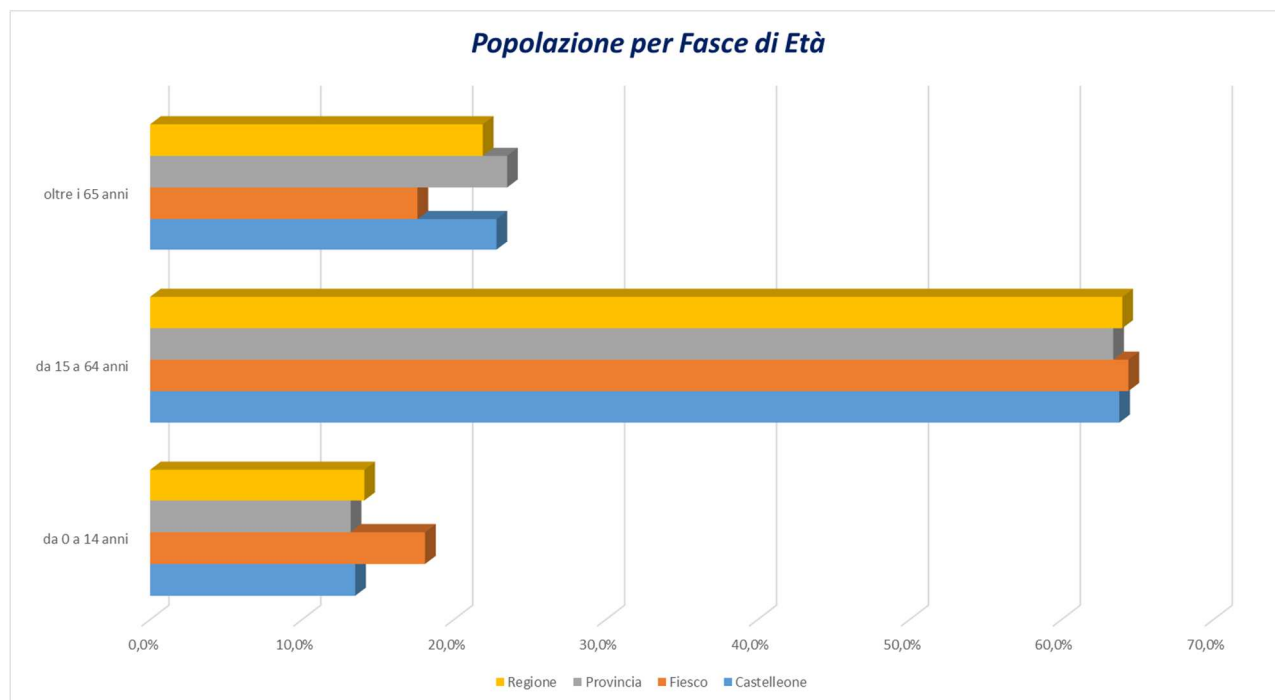
		Principali indici demografici calcolati sulla popolazione residente						
ENTE	Anno	Indice di vecchiaia	Indice di dipendenza strutturale	Indice di ricambio della popolazione attiva	Indice di struttura della popolazione attiva	Indice di carico di figli per donna feconda	Indice di natalità(1)	Indice di mortalità(1)
		1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1 gen-31 dic	1 gen-31 dic
Castelleone	2016	169,3	56,8	148,3	141,0	21,9	7,8	12,4
Fiesco	2016	97,3	55,4	93,7	124,7	22,0	9,8	7,3
Provincia di Cremona	2016	178,3	57,7	139,9	140,5	21,5	7,6	11,6
Regione Lombardia	2016	155,7	56,2	127,7	137,8	21,4	8,4	9,9
Fonte: Comuni-Italiani.it								
note								
nota 1	l'indice di natalità e mortalità si riferisce all'anno 2015							
Indice di vecchiaia								
Rappresenta il grado di invecchiamento di una popolazione. E il rapporto percentuale tra il numero degli ultrassessantacinquenni ed il numero dei giovani fino ai 14 anni. <i>Ad esempio, nel 2016 l'indice di vecchiaia per la Lombardia dice che ci sono 155.7 anziani ogni 100 giovani.</i>								
Indice di dipendenza strutturale								
Rappresenta il carico sociale ed economico della popolazione non attiva (0-14 anni e 65 anni ed oltre) su quella attiva (15-64 anni). <i>Ad esempio, teoricamente, in Lombardia nel 2016 ci sono 56,2 individui a carico, ogni 100 che lavorano.</i>								
Indice di ricambio della popolazione attiva								
Rappresenta il rapporto percentuale tra la fascia di popolazione che sta per andare in pensione (55-64 anni) e quella che sta per entrare nel mondo del lavoro (15-24 anni). La popolazione attiva è tanto più giovane quanto più l'indicatore è minore di 100. <i>Ad esempio, in Lombardia nel 2016 l'indice di ricambio è 127,7 e significa che la popolazione in età lavorativa è molto anziana.</i>								
Indice di struttura della popolazione attiva								
Rappresenta il grado di invecchiamento della popolazione in età lavorativa. È il rapporto percentuale tra la parte di popolazione in età lavorativa più anziana (40-64 anni) e quella più giovane (15-39 anni).								
Carico di figli per donna feconda								
È il rapporto percentuale tra il numero dei bambini fino a 4 anni ed il numero di donne in età feconda (15-49 anni). Stima il carico dei figli in età prescolare per le mamme lavoratrici.								
Indice di natalità								
Rappresenta il numero medio di nascite in un anno ogni mille abitanti.								
Indice di mortalità								
Rappresenta il numero medio di decessi in un anno ogni mille abitanti.								
Età media								
È la media delle età di una popolazione, calcolata come il rapporto tra la somma delle età di tutti gli individui e il numero della popolazione residente. Da non confondere con l'aspettativa di vita di una popolazione.								

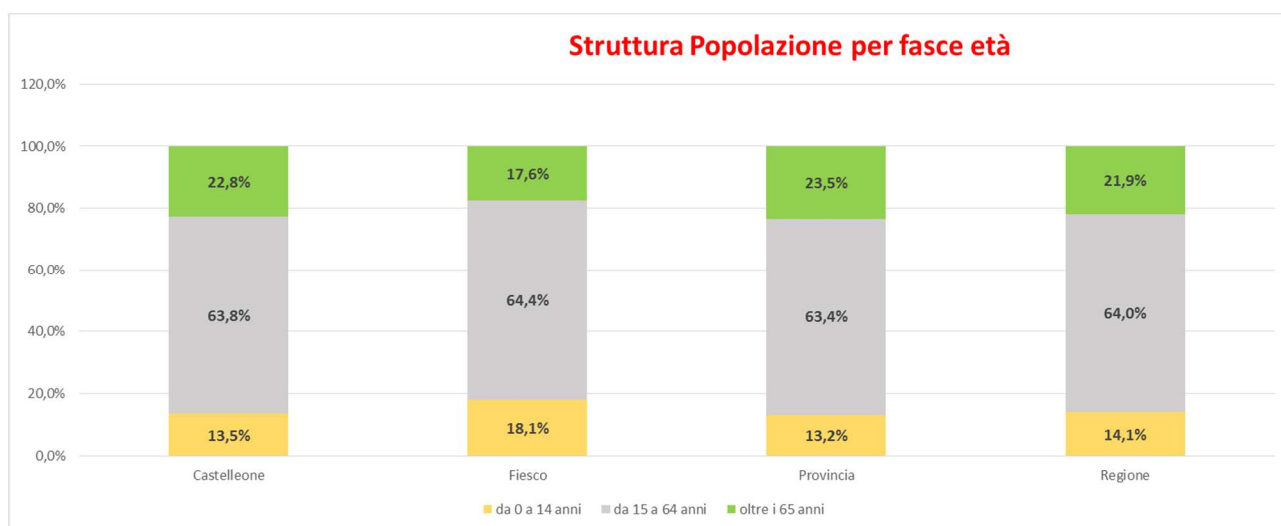
L'esame di tale andamento della popolazione trae le giustificazioni dal movimento naturale (tabella 6), in cui i decessi superano ampiamente i nuovi nati ed il delta negativo non è compensato dai movimenti migratori.

Tabella 6: movimento naturale della popolazione

descrizione	popolazione media	Natalità	mortalità	crescita naturale	Migratorio totale	crescita totale
Castelleone	9.496	7,8	12,4	- 4,6	- 4,0	- 8,6
Fiesco	1.228	9,8	7,3	2,4	-	2,4
Provincia di Cremona	361.027	7,6	11,6	- 4,0	0,8	- 3,2
Lombardia	10.005.482	8,4	9,9	- 1,5	2,1	0,6
Fonte: Comuni-Italiani.it, dato disponibile 31 dicembre 2015						

L'attuale struttura della popolazione dei due comuni, Fiesco e Castelleone, è rappresentata nel grafico a barre di seguito riportato che distingue i residenti all'1.1.2017 per fasce di età.

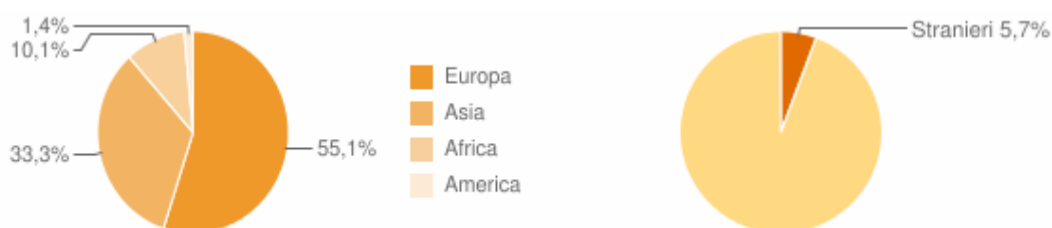




4.1 La popolazione straniera

Fiesco³

Gli stranieri residenti a Fiesco al 1° gennaio 2017 sono 69 e rappresentano il 5,7% della popolazione residente.



La comunità straniera più numerosa è quella proveniente dall'India con il 33,3% di tutti gli stranieri presenti sul territorio, seguita dalla Romania (24,6%).

Castelleone

Gli stranieri residenti a Castelleone al 1° gennaio 2017 sono 1.025 e rappresentano il 10,9% della popolazione residente.



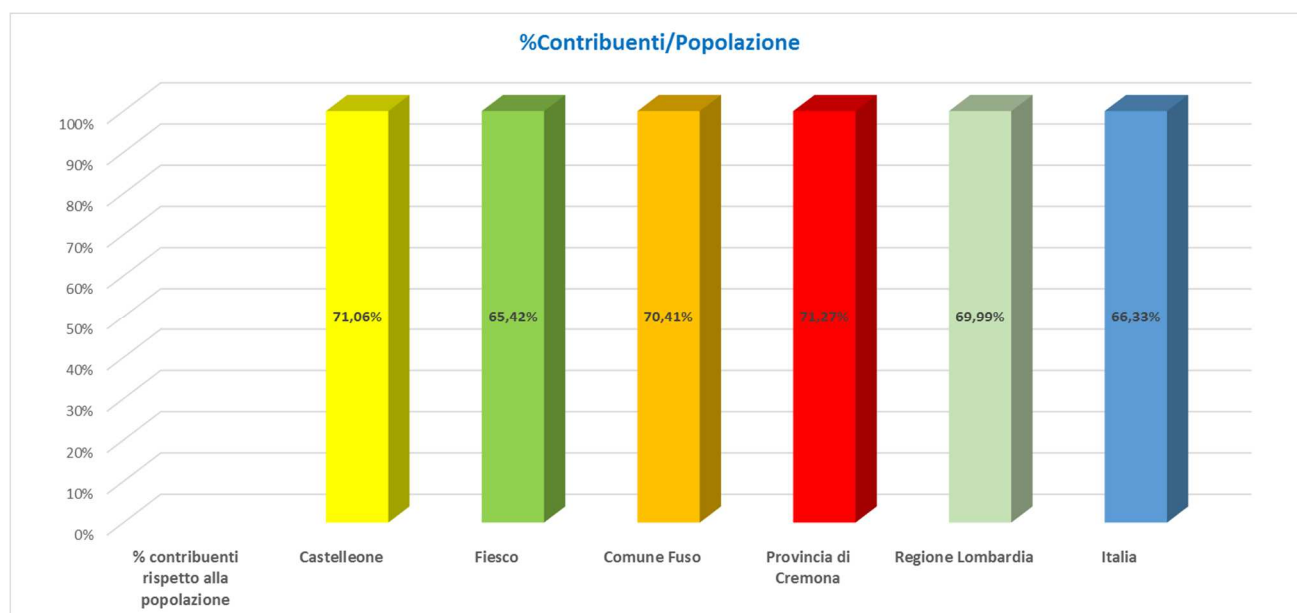
La comunità straniera più numerosa è quella proveniente dalla Romania con il 31,9% di tutti gli stranieri presenti sul territorio, seguita dal Marocco (16,6%) e dall'India (13,3%).

4.2 La popolazione “fiscale e tributaria”

Di interesse anche il dato relativo ai contribuenti rispetto alla popolazione residente:

Comune	Anno	Dichiaranti	Popolazione	%pop	Importo	Media/Dich.	Media/Pop.
Castelleone	2015	6.719	9.455	71,06%	154.447.456,00	22.987	16.335
Fiesco	2015	804	1.229	65,42%	16.256.828,00	20.220	13.228
Provincia di Cremona	2015	256.893	360.444	71,27%	5.690.745.502	22.152	15.788
Lombardia	2015	7.005.140	10.008.349	69,99%	171.693.127.652	24.510	17.155
Italia	2015	40.239.091	60.665.551	66,33%	831.896.205.927	20.674	13.713

I dati che emergono relativamente ai comuni interessati dalla fusione sono mediamente superiori, in termini percentuali, rispetto al dato medio della Lombardia.



4.3 Profilo socio-economico del Nuovo Comune

L'economia dei Comuni di Castelleone e Fiesco è in prevalenza costituita da industrie. Alla data dell'ultimo censimento dell'industria e servizi⁴ risultavano attive nei territori dei due comuni le seguenti attività suddivise per tipologia, per numero di addetti.

In particolare:

a. Castelleone:

Industrie:	298	Addetti:	2.191	Percentuale sul totale:	55,88%
Servizi:	195	Addetti:	480	Percentuale sul totale:	12,24%

³ Tuttitalia.it

⁴ In dettaglio.it

Amministrazione:	42	Addetti:	583	Percentuale sul totale:	14,87%
Altro:	196	Addetti:	667	Percentuale sul totale:	17,01%

b. Fiesco

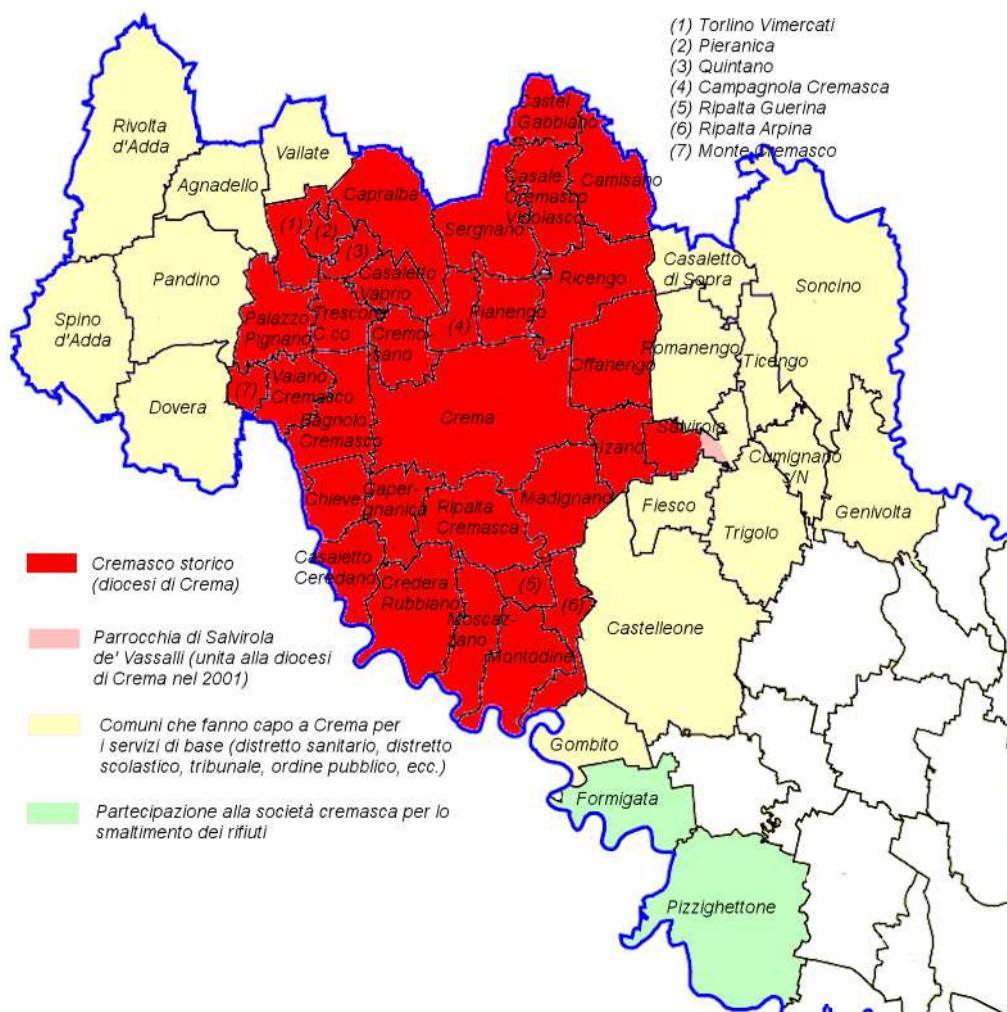
Industrie:	46	Addetti:	210	Percentuale sul totale:	62,69%
Servizi:	9	Addetti:	26	Percentuale sul totale:	7,76%
Amministrazione:	6	Addetti:	21	Percentuale sul totale:	6,27%
Altro:	18	Addetti:	78	Percentuale sul totale:	23,28%

In termini di sistema economico il nuovo Comune aggregato avrebbe le seguenti caratteristiche: 810 unità locali e 4.256 addetti, con dimensione media di 5,25 addetti per unità locale.

5. SERVIZI E DOTAZIONI

5.1 I servizi socio – sanitari

I comuni di Castelleone e Fiesco appartengono al distretto sanitario di Crema, rappresentato nella mappa sotto riportata.



Nel territorio dei due comuni sono presenti i seguenti servizi socio-sanitari:

1. Medico di Base (di Famiglia)⁵

Ambulatori medici presenti in entrambi i Comuni

2. Farmacie

<i>Distretto di Crema</i>	Farmacia	Via Roma, 43 26012 Castelleone
<i>Distretto di Crema</i>	<u>Farmacia</u>	Via Solferino, 5 26012 Castelleone
<i>Distretto di</i>	<u>Farmacia – COMUNALE DI</u>	Via Bressanoro, 75/E .

⁵ ATS Valpadana

<i>Crema</i>	<u>CASTELLEONE</u>	26012 Castelleone
Castelleone		
<i>Distretto di Crema</i>	<u>Farmacia</u>	Via Roma,
11		
<i>Fiesco</i>		26010
Fiesco		

Dal 1° gennaio 2016 i servizi del Distretto afferiscono altresì all'AST Valpadana (formatasi con l'aggregazione delle ex ASL di Mantova e Cremona). I comuni dell'area, compresi i Comuni interessati dal processo di fusione, per tutti i servizi socio assistenziali fanno riferimento al distretto sanitario di Crema.

Servizi Socio-Sanitari del territorio:

Servizi Socio-Sanitari per anziani	Residenza sanitaria per anziani
Assistenza Domiciliare integrata	Servizio assistenza presso comune
Centro Malattie a Trasmissione Sessuale (MTS)	Prevenzione, cura e diagnosi delle malattie a trasmissione sessuale.
Commissione Medica Locale: visite pazienti	Accertamento della sussistenza dei requisiti fisici e psichici per il rilascio, la conferma di validità e la revisione della patente di guida e della patente nautica.
Consultorio Familiare	Équipe composta da assistente sociale, ginecologo, infermiera, ostetrica e psicologo.
Igiene e Sanità Pubblica e Prevenzione negli ambienti di vita	Pareri su concessioni edilizie civili e commerciali; pareri per inconvenienti igienici a seguito di esposti

Ispettorato Micologico	Vigila, controlla e certifica la commestibilità dei funghi
Laboratorio di Sanità Pubblica	Servizio del Dipartimento di Prevenzione Medico, che esegue analisi microbiologiche e tossicologiche di alimenti e bevande, acque (destinate al consumo umano, minerali, di piscina, di balneazione, superficiali e reflue), cosmetici, campioni ambientali e liquidi di dialisi, a fini preventivi di salvaguardia della salute della collettività.
Maternità anticipata	Rilascio del provvedimento di interdizione anticipata dal lavoro in caso di gravi complicanze della gravidanza o di preesistenti forme morbose, che si presume possano essere aggravate dallo stato di gravidanza.
Prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro	Attività di vigilanza, controllo, informazione, formazione ed assistenza in materia di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro.
Protesi ed ausili e Medicina integrativa	Fornitura di ausili per incontinenti, stomizzati, protesi ed ausili per disabili, presidi per diabetici, prodotti per

	celiaci, ossigenoterapia, prescrizioni alimenti particolari, nutrizione enterale, attivazione registro ASL per farmaci particolari.
SerT	Assistenza per alcool-dipendenza, gioco d'azzardo patologico e dipendenze comportamentali, tossicodipendenza.
Sportello Unico per il Welfare	Punto di accesso e attivazione dei servizi sociosanitari e sociali, mette a disposizione le informazioni sulla rete dei servizi e delle strutture dedicate agli anziani o ai disabili di tutte le età.
Ufficio relazioni con il pubblico	Fornisce informazioni circa i servizi socio-sanitari del Distretto e raccoglie reclami, osservazioni e suggerimenti dei cittadini.

5.2 Sistema scolastico

Per quanto concerne il sistema scolastico, si evidenzia che le scuole presenti nel territorio dei comuni oggetto di analisi sono le seguenti:

Scuole in Castelleone

Scuola dell'Infanzia

Castelleone, Via Beccadello 2 – Scuola statale

"Maddalena di Canossa", Piazza Strafurini 10 – Scuola paritaria

Scuola Primaria

"Romualdo Cappi" (Castelleone), Via R. Cappi 29 – Scuola statale
 "Maddalena di Canossa", Piazza Strafurini 10 – Scuola paritaria

Scuola Secondaria di primo grado

"P. Sentati" (Castelleone), Viale Santuario N. 11

Scuole di Fiesco

Scuola dell'Infanzia

Fiesco, Via Roma 32

Il Comune di Castelleone e Fiesco fanno parte dell'Istituto comprensivo di Castelleone.

5.3 Ulteriori dotazioni e servizi

5.3.1 Sportelli bancari

Castelleone	<div><u>Banca Cremonese - Credito Cooperativo Srl</u> Piazza Della Vittoria, 4 - 26012</div> <div><u>Banco Popolare - Società Cooperativa</u> Piazza Borgo Isso, 5 - 26012 ABI: 05034 - CAB: 56760</div> <div><u>Intesa Sanpaolo SpA</u> Via Roma, 7 - 26012</div> <div><u>Unicredit SpA</u> Via San Realino, 17 - 26012</div>
Fiesco	Non risultano banche nel Comune di Fiesco

5.3.2 Biblioteche:

Le biblioteche dei Comuni di Castelleone e Fiesco fanno della Rete Bibliotecaria Cremonese ed aderisce al catalogo collettivo delle biblioteche delle province di Brescia e di Cremona.

5.3.3 Uffici postali:

- Castelleone – Via Roma, 1 – 26012 (CR)
- Fiesco – Via Roma, 30 – 26010 (CR)

5.3.4 Forze dell'ordine:

<i>Forze dell'ordine</i>	<i>Sedi</i>
Carabinieri	Via Sgazzini, 5, 26012 Castelleone CR
Polizia Di Stato – Commissariato Di P.S.	Via Macallè, 7, 26013 Crema CR
Guardia di Finanza	Via Bartolino Terni, 16, 26013 Crema CR
Dipartimento Dei Vigili Del Fuoco Del Soccorso Pubblico (*)	Via del Macello, 10, 26013 Crema CR

() La legge 1570 ha investito il Corpo di compiti istituzionali propri delle Forze di Polizia, confermati successivamente dalla Legge 13.5.1961 n. 469.*

5.3.5 Istituzioni religiose

Le Parrocchie dei Comuni di Castelleone e Fiesco appartengono alla zona pastorale n. 2.

Castelleone	Parrocchia	San Martino Vescovo
	Parrocchia	Sacro Cuore e San Latino
	Parrocchia	SS. Filippo e Giacomo
Fiesco	Parrocchia	San Procopio
Santo Patrono:		
Castelleone	SS. Filippo e Giacomo – 29 Ottobre	
Fiesco	San Procopio – 8 luglio	

6.1 Il Comune Unico

Nelle pagine che seguono si sono approfonditi alcuni dei temi costituenti un progetto di fusione, che, essendo orientata all'utilizzo della procedura di fusione per incorporazione, ha aspetti delicati, soprattutto connessi al ruolo che verrebbe ad assumere l'Ente destinato ad essere incorporato.

In tale direzione, abbiamo cercato di approfondire in primo luogo quali potrebbero essere gli assetti di governo del nuovo ente, le sue articolazioni funzionali, i procedimenti decisionali, i modelli organizzativi e il quadro dei vantaggi economici/finanziari che potrebbero essere attivati a seguito del processo.

6.2 Il Municipio

La presente ipotesi è formulata per permettere una transizione al Comune Unico senza sacrificare il senso di identità della comunità di Fiesco. È un obiettivo di primaria importanza, ritenuto in modo condiviso come pregiudiziale per il prosieguo positivo del progetto di fusione.

L'articolo 15 del d.lgs. 267/2000, nel normare il procedimento di fusione dei comuni prevede, tra l'altro:

Articolo 15 Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni

1. (...)

2. I comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito. Lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. (...).

L'articolo 16 è ulteriormente esplicativo:

Articolo 16 Municipi

1. Nei comuni istituiti mediante fusione di due o più comuni contigui lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse.

2. Lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto. Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione.

Ulteriore conferma dell'impianto normativo è data dal Comma 130 dell'articolo 1 della legge n. 56/2014:

I comuni possono promuovere il procedimento di incorporazione in un comune contiguo. In tal caso, fermo restando il procedimento previsto dal comma 1 dell'articolo 15 del testo unico, il comune incorporante conserva la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici al comune incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Lo statuto del comune incorporante prevede che alle comunità del comune cessato siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. A tale scopo lo statuto è integrato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Le popolazioni interessate sono sentite ai fini dell'articolo 133 della Costituzione mediante referendum consultivo comunale, svolto secondo le discipline regionali e prima che i consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla regione di incorporazione. Nel caso di aggregazioni di comuni mediante incorporazione è data facoltà di modificare anche la denominazione del comune. Con legge regionale sono definite le ulteriori modalità della procedura di fusione per incorporazione.

Il mantenimento e la garanzia di “assicurare adeguate forme di partecipazione di decentramento dei servizi” trova la sua coniugazione negli aspetti disciplinati dalle disposizioni normative, statali e regionali, nonché dalla volontà delle istituzioni comunali che hanno deciso di intraprendere il processo di fusione, in particolare la fusione per incorporazione, accettando anche una rivisitazione dell'organizzazione dell'ente ponendo comunque al centro del processo la garanzia/miglioramento dei servizi per i cittadini e le imprese.

Tra le differenti modalità possono portare ad individuare, previo recepimento nello statuto dell'ente:

- l'istituzione della figura di rappresentanti del municipio di nomina sindacale;
- il decentramento organizzativo e dei servizi, senza prevedere organi di rappresentanza politico-amministrativa;

- l'istituzione di municipi con competenze a geometria variabile sulla base delle previsioni dello statuto (organi consultivi, organi con competenze tipiche dei consigli di circoscrizione, organi deputati a formulare pareri obbligatori per alcune materie e con competenze d'indirizzo e di amministrazione diretta per altre).

Il Municipio di Fiesco risulterebbe composto da un rappresentante del Municipio, a cui verrebbe assegnato il titolo di Pro Sindaco, e da due consultori del consiglio di Municipio.

Il Pro Sindaco viene individuato e nominato dal Sindaco nell'ambito dei componenti la giunta comunale. I restanti rappresentanti saranno individuati fra i consiglieri comunali eletti, o loro rappresentanti.

In tale prospettiva, la Municipalità si potrebbe sviluppare in un assetto duale, con un rappresentante di Municipio (Pro Sindaco) e un Consiglio di Municipio.

Il legislatore ha previsto, all'art. 16 del D.Lgs. 267/2000, l'istituto dei Municipi tramite il quale "nei comuni istituiti mediante fusione di due o più comuni contigui lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse". Il Municipio non costituirebbe un nuovo ente, cioè un'entità dotata di personalità giuridica autonoma, bensì un organo di decentramento burocratico - amministrativo del comune. La normativa prevede che la competenza dei Municipi possa avere un carattere partecipativo o consultivo o di amministrazione attiva. Allo statuto o ai regolamenti comunali è rimessa l'individuazione delle funzioni e la definizione delle modalità di organizzazione. In sintesi, con la nuova elastica formulazione dell'istituto dei Municipi, è lo statuto a dover regolare l'organizzazione e le funzioni, compresa l'istituzione di organi. Le amministrazioni che hanno avviato il processo di fusione possono procedere all'approvazione di una bozza di statuto conforme prevedendo, se ritengono di avvalersi di tale facoltà, l'istituzione dei municipi.



Il mantenimento del presidio di decentramento e partecipazione, anche di natura istituzionale, mediante l'istituzione del Municipio di Fiesco permetterebbe di trasmettere ai “fieschesi” la loro rappresentatività e la possibilità di dialogare con il Comune.

Mentre il decentramento dei servizi (e dei centri di esercizio di alcune funzioni amministrative), con il mantenimento degli uffici (sportelli) al servizio del cittadino rappresentano un sostanziale obbligo.

Diventa importante definire il ruolo e le competenze del Municipio e di conseguenza degli organi che lo compongono.

Per questo gli organi dei due comuni dovranno esprimersi nell'ipotesi di dare corpo ed attuazione al progetto prevedendo una specifica modifica dello statuto. Si può prevedere, ad esempio, che il Consiglio del Municipio possa esprimere obbligatoriamente i seguenti pareri (non vincolanti), con le modalità che andrebbero poi recepite in un Regolamento sul decentramento, relativamente a:

- revisione dello statuto;
- strumenti urbanistici che coinvolgono il Municipio;
- programmi delle opere pubbliche e DUP del Municipio.

Nel caso in cui il Consiglio comunale intendesse deliberare in senso contrario ai pareri della Municipalità, tale parere dovrà essere obbligatoriamente motivato.

Oltre ai pareri obbligatori, la Municipalità potrebbe essere assegnataria di compiti, funzioni e della gestione di servizi stabiliti dallo Statuto e dal Regolamento sul decentramento, fra cui:

1. manutenzione del patrimonio del municipio (strade, illuminazione, scuole);
2. contribuzione alle associazioni;
3. manifestazioni di promozione ed iniziative culturali di interesse del Municipio.

Inoltre competerebbe alla Municipalità la supervisione e il controllo dei servizi erogati sul proprio territorio, a cominciare proprio dal possibile sportello polifunzionale con compiti di anagrafe, stato civile e informazione sui tributi.

6.3 La composizione della rappresentanza istituzionale

La nascita del comune unico, CASTELLEONE – FIESCO, derivante dalla fusione, determina la formazione di un consiglio comunale sulla base della classe demografica di appartenenza che, per il caso in esame, è compresa fra i 10.001 abitanti ed i 15.000 abitanti.

Come si può osservare nella tabella di seguito riportata si osserva una diminuzione della rappresentanza istituzionale derivante dalla nascita di un comune unico in luogo dei due esistenti. Anche se la fusione porta al superamento della classe demografica con conseguente aumento del numero di amministratori. Nel paragrafo relativo alla verifica dei risultati attesi dalla fusione, sia in termini di maggiori contributi che di economie di spesa, quantificheremo il risparmio effettivo.

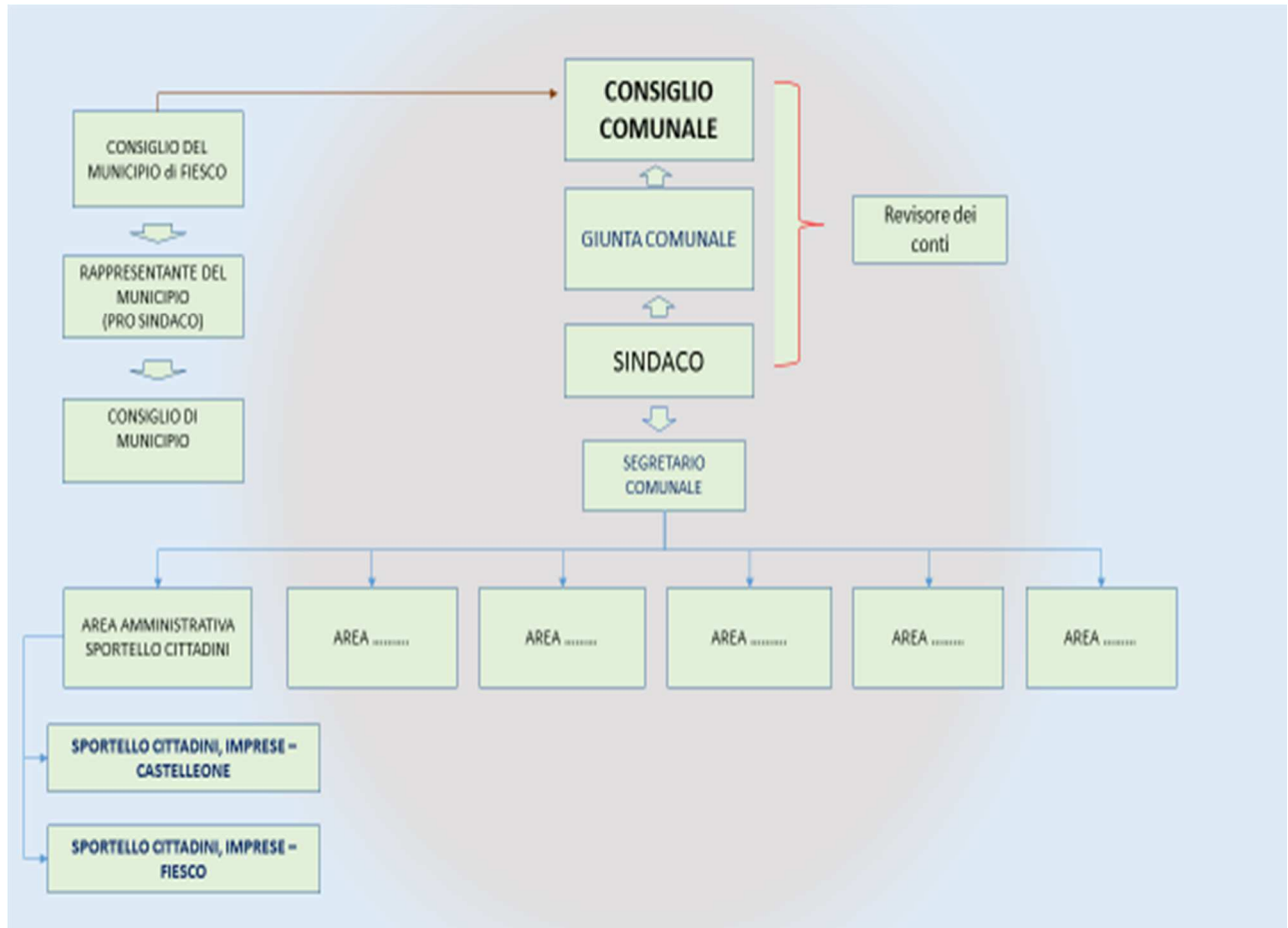
Ricordiamo inoltre, che ai fini organizzativi, compete al Sindaco l'attribuzione diretta di specifiche competenze gestionali, ad esempio quelle attribuite come ufficiale di governo o rappresentante la comunità locale, prevista espressamente nell'art. 107, c. 5, del Tuel.

SITUAZIONE ATTUALE					DESCRIZIONI
Comune	Sindaco	n. Consiglieri Sindaco escluso	n. Assessori escluso Sindaco	n. Revisori dei conti	Popolazione compresa fra 3.000 - 10.000 abitanti
CASTELLEONE	1	12	4	1	Popolazione compresa fra 3.000 - 10.000 abitanti
FIESCO	1	10	2	1	Popolazione fino a 3.000 abitanti
TOTALE	2	22	6	2	
SITUAZIONE POST FUSIONE					
COMUNE FUSO	1	16	6	1	
DIFFERENZE	1	6	0	1	

L'organizzazione del comune derivante da fusione non potrà non tener conto dell'organizzazione che i singoli comuni si erano dati e delle disposizioni normative richiamate e che dovranno essere altresì riportate nello statuto del comune fuso, in materia di decentramento dei servizi e tutele per le popolazioni dei territori fusi.

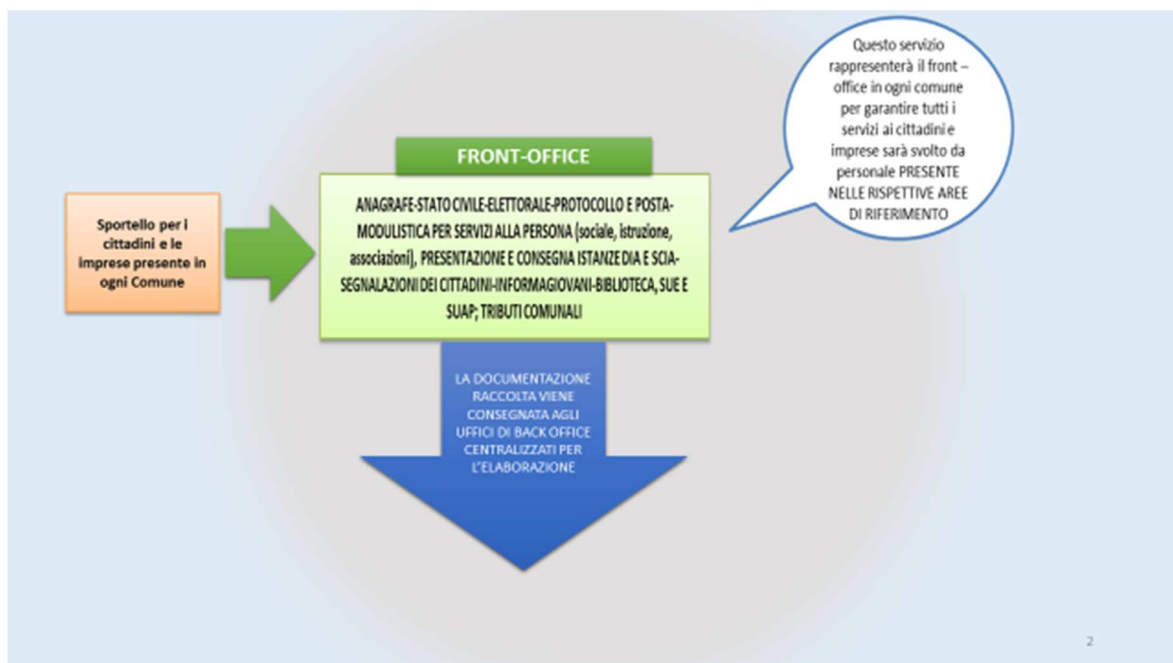
Da quanto sopra evidenziato procediamo con l'esaminare la struttura organizzativa dei comuni di Fiesco e Castelleone.

La struttura del comune fuso ricalcherà la struttura prevista per il comune di Castelleone con l'inserimento nel progetto organizzativo dei Municipi e dei servizi che in essi debbono essere garantiti ai cittadini ed alle imprese.



La struttura e la presenza di sportelli per cittadini ed imprese muove dalla considerazione di garantire il decentramento delle attività soprattutto per il Comune di Fiesco.

La struttura dello sportello può essere declinata come risulta dall'elaborazione dell'ipotesi sotto riportata:



6.4 La dotazione organica

Dall'esame del conto del personale e delle dotazioni organiche deliberate dai comuni è stata predisposta la tabella di seguito riportata al fine di evidenziare la dotazione organica complessiva del Comune Nuovo.

Tabella: dotazione organica personale Comuni

Dotazione Organica alla data dello studio di fattibilità	CASTELLEONE	FIESCO	COMUNE FUSO
Categoria D	14	2	16
Categoria C	22	2	24
Categoria B	13	1	14
Categoria A	1	1	2
Articolo 110		1	1
TOTALE ANNO	50	7	57

Alle informazioni riportate nella tabella è altresì importante evidenziare che i Comuni oggetto di studio si avvalgono di un unico Segretario comunale in convenzione. Oltre al Segretario dobbiamo anche considerare le figure del Revisore dei conti e del Nucleo di valutazione, se presente. Tutte queste figure sono interessate da una riorganizzazione e definizione.

Con l'approvazione della Legge di Fusione per incorporazione il Segretario comunale, il Revisore dei conti del comune di Fiesco decadono e le funzioni saranno assolte dai loro omologhi del Comune di Castelleone.

Dall'esame della dotazione organica si osserva:

- ✓ la presenza di servizi che necessariamente dovranno essere garantiti nei singoli territori dei comuni che vanno a fondersi. Servizi di carattere istituzionale (esempio, i servizi demografici, lo sportello per i cittadini) e servizi che specificatamente interessano il territorio di Fiesco;
- ✓ n. 5 posizioni organizzative attribuite sulla base dell'organizzazione interna del Comune incorporante. Con la legge di fusione per incorporazione il Comune di Castelleone e Fiesco potrà procedere alla riorganizzazione delle aree/settori attualmente in essere a Castelleone, con la conseguente individuazione e conferma dei responsabili di posizione organizzativa. Tale riorganizzazione porterà a risparmi di spesa del personale.

Attualmente la struttura organizzativa del Comune di Castelleone è la seguente:

- Settore Amministrativo, Affari generali, Sport e Cultura;
- Settore Economico Finanziario;
- Settore Lavori Pubblici, Ambiente, Urbanistica, Edilizia, Suap;
- Settore Socio assistenziale e Pubblica Istruzione;
- Settore Polizia Locale e controllo del territorio.

Mentre l'esame dell'organigramma del Comune di Fiesco evidenzia la seguente struttura:

- Area Amministrativa;
- Area Economico Finanziaria,
- Area Demografica;
- Area Servizi Sociali;
- Area Urbanistica, Edilizia privata, attività produttive;
- Area Vigilanza e commercio.

Nel passaggio da due Comuni a un Comune unico, è importante comunque analizzare l'impatto che questa trasformazione potrebbe avere in relazione alla dotazione del personale del nuovo Ente.

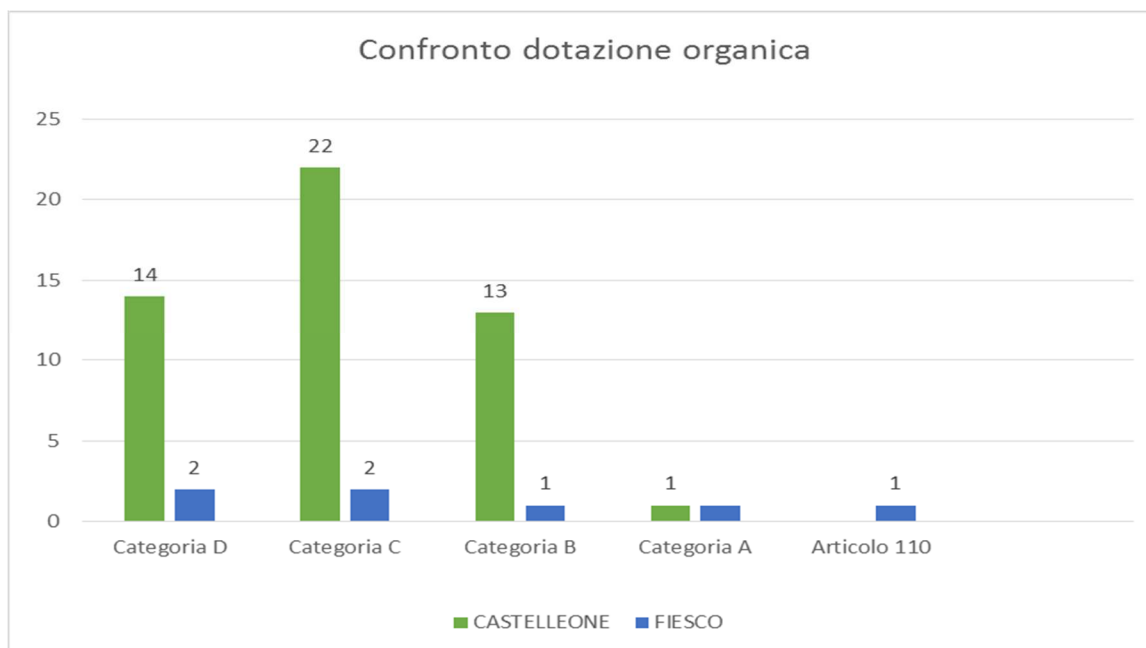
Conoscere nel dettaglio la dotazione di personale dei Comuni pre-fusione permette infatti di fare scelte oculate nella riorganizzazione dei servizi all'interno del Comune unico, valutando l'adeguatezza numerica degli addetti-impiegati nei diversi servizi e la necessità/possibilità di ricorrere a nuove assunzioni, in ragione delle vigenti normative. In particolare si evidenzia che nella fase iniziale della fusione il legislatore, con le disposizioni introdotte dal D.L. n. 50 del 2017, ha cercato di agevolare i comuni coinvolti in un percorso di fusione, proprio nella fase iniziale, al fine di determinare la necessaria dotazione.

L'articolo 2-bis del richiamato decreto n. 50, prevede che all'articolo 1, comma 450, lettera a), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, le parole: « delle spese di personale

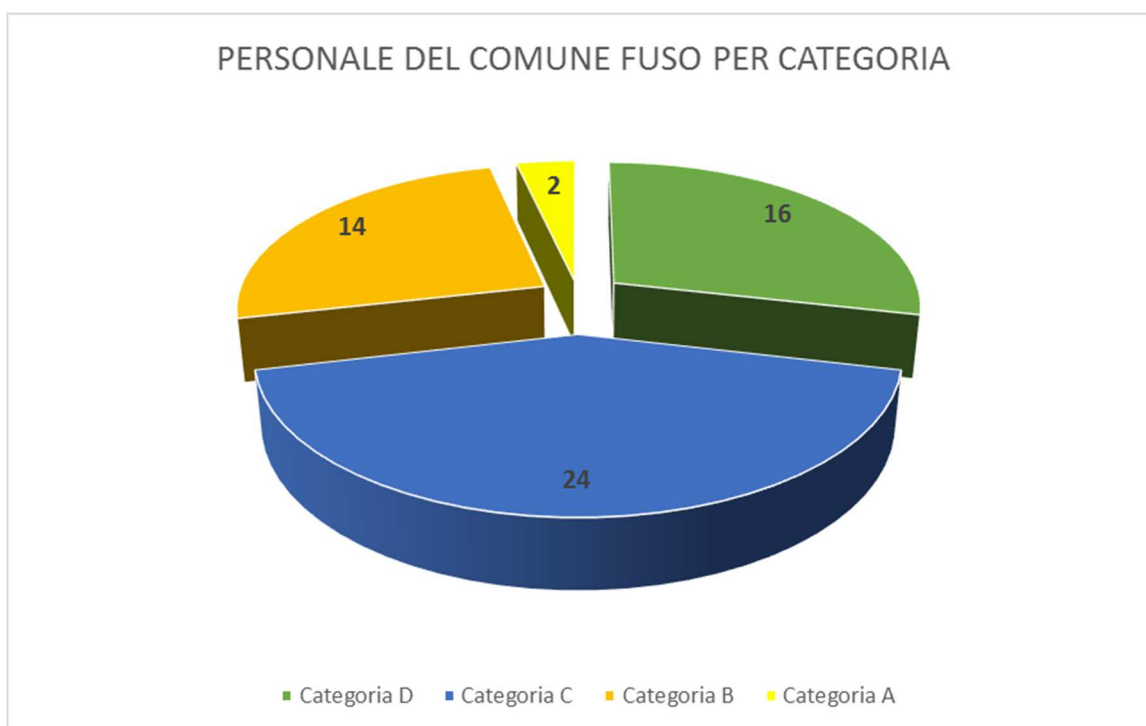
sostenute dai singoli enti nell'anno » sono sostituite dalle seguenti: «della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio». In particolare, modificando la lettera a) del suddetto comma, si prevede che ai comuni istituiti a seguito di fusioni non si applichino, nei primi 5 anni dalla fusione, i vincoli stabiliti dalla normativa vigente per le assunzioni mediante contratti a tempo determinato, fermi restando sia il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio precedente alla fusione (e non più, come attualmente previsto, della somma delle spese di personale sostenute dai singoli enti nell'anno) che il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente. Dall'esame delle posizioni occupate nella dotazione organica e dai posti vacanti emergono le indicazioni della possibile organizzazione del nuovo comune oltre alla possibilità di assunzione del personale nel limite della spesa.

Dotazione Organica alla data dello studio di fattibilità	CASTELLEONE	FIESCO	COMUNE FUSO
<i>Categoria D</i>	14	2	16
<i>Categoria C</i>	22	2	24
<i>Categoria B</i>	13	1	14
<i>Categoria A</i>	1	1	2
<i>Articolo 110</i>		1	1
TOTALE ANNO	50	7	57
<i>Anno 2014 cessazioni</i>			0
<i>Anno 2015 cessazioni</i>		1	1
<i>Anno 2016 cessazioni</i>	2		2

La composizione numerica del personale in organico come risulta dalla tabella è riportata nel grafico a barre che ne evidenzia il numero distinto per ogni comune:



Mentre nel grafico a torta sottoriportato si enuclea la composizione per categoria del personale del comune fuso derivante dalla somma delle dotazioni organiche.



6.5 Orari apertura uffici

Nella organizzazione del Comune fuso si dovrà garantire, almeno, il medesimo servizio a favore dei cittadini in termine di attività di apertura degli uffici. Dall'esame della dotazione organica dell'ente dovranno essere individuati i servizi e le funzioni che potranno essere concentrate in un medesimo ufficio, in quanto la loro attività non prevede il contatto con il pubblico, dai servizi che prevedono uno sportello a favore dei cittadini. In questo modo si potranno organizzare gli uffici, individuare i responsabili di procedimento e di posizione organizzativa, previa stesura di apposito regolamento.

6.6 Programmi informatici

L'aspetto della struttura del software e dell'hardware rappresenta, unitamente alla "livello" di connessione, un elemento assolutamente importante poiché le sedi territoriali del comune fuso devono essere in grado di avere un sistema informatico collegato al server centrale o alla "nuvola" che possa fornire tutte le risposte, anche in termine di stampa dei certificati o di gestione delle posizioni contributive dei singoli cittadini. E' fuor di dubbio che con la fusione dovremo avere un'unica unità centrale e un unico contratto di manutenzione e assistenza anziché due, uno per ogni comune. Trattandosi di comune derivante da fusione per incorporazione si dovrà procedere alla comunicazione della cessazione del contratto di assistenza relativo ai programmi del Comune di Fiesco.

6.7 Beni mobili e immobili

In questa sezione si richiamano gli inventari dei beni mobili e immobili dei 2 comuni che evidenziano il patrimonio dell'ente. Su tali beni dovranno essere messe in atto tutti gli atti per il trasferimento del patrimonio del Comune di Fiesco. In particolare per gli immobili ed i beni mobili registrati (autovetture, autocarri, motocicli, imbarcazioni) dovranno essere valutate tutte le operazioni di trascrizione nei registri (es. conservatoria) del nuovo intestatario. Si richiama, relativamente al trasferimento dei beni al nuovo comune, l'articolo 1, comma 128: "L'istituzione del nuovo comune non priva i territori dei comuni estinti dei benefici che a essi si riferiscono, stabiliti in loro favore dall'Unione europea e dalle leggi statali. Il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune è esente da oneri fiscali".

Si dovrà procedere all'inventariazione dei beni del Comune di Fiesco, mobile ed immobili, ed al loro inserimento nell'inventario del comune di Castelleone. Dovranno altresì essere indicati eventuali finanziamenti utilizzati per l'acquisto del bene e/o la realizzazione dell'opera pubblica.

6.8 Partecipazioni

Nel paragrafo precedente sono stati evidenziati i beni immateriali, i beni materiali suddivisi in beni mobili ed immobili. Gli enti locali nell'inventario e nello stato patrimoniale riportano altresì le partecipazioni finanziarie detenute nelle società di capitali, nei consorzi o aziende speciali ed in eventuali Fondazioni o Associazioni. Nel processo di fusione diventa importante conoscere il peso delle partecipazioni per il ruolo che il comune potrà esercitare in seno all'assemblea e per gli impegni, anche finanziari che dovrà assumere. Nel processo di fusione sarà necessario comunicare alla governance delle partecipate l'avvenuta fusione dell'ente al fine di trasferire le azioni o le quote all'ente incorporante.

7. ASPETTI FINANZIARI

In vista di una fusione di Comuni un altro interessante ambito di indagine è quello economico-finanziario, attraverso una analisi dei dati contabili e del loro andamento in un periodo di riferimento, elaborato utilizzando i rendiconti finanziari di competenza o, in alternativa i bilanci di previsione assestati.

Attraverso una somma lineare dei bilanci (senza quindi tener conto di eventuali maggiori o minori oneri) si possono determinare le entità che saranno aggregate in un unico ente e calcolare una serie di indicatori in percentuale o in valore assoluto che permettono, pur con la dovuta prudenza, un ulteriore confronto.

7.1 Entrate correnti

ENTRATE CORRENTI	CASTELLEONE	FIESCO	SOMMA COMUNI
	Rendiconto 2016	Rendiconto 2016	Rendiconto 2016
<i>Imposte, tasse e proventi assimilati</i>	3.937.751,30	542.608,99	4.480.360,29
<i>Compartecipazione tributi</i>	1.360,26		1.360,26
<i>Fondi perequativi da Amministrazioni Centrali</i>	418.313,46	170.767,37	589.080,83
Entrate Correnti di natura tributaria	4.357.425,02	713.376,36	5.070.801,38
<i>Trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche</i>	255.918,86	40.719,16	296.638,02
Trasferimenti correnti	255.918,86	40.719,16	296.638,02
<i>Vendita di beni e servizi proventi derivanti dalla gestione di beni</i>	786.180,42	115.955,21	902.135,63
<i>Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione</i>	48.948,11	381,13	49.329,24
<i>Interessi attivi</i>	201,67	1,16	202,83
<i>Altre entrate e redditi di capitale</i>			-
<i>Rimbori e altre entrate correnti</i>	447.550,94	116.603,96	564.154,90
Entrate Extratributarie	1.282.881,14	232.941,46	1.515.822,60
TOTALE ENTRATE CORRENTI	5.896.225,02	987.036,98	6.883.262,00

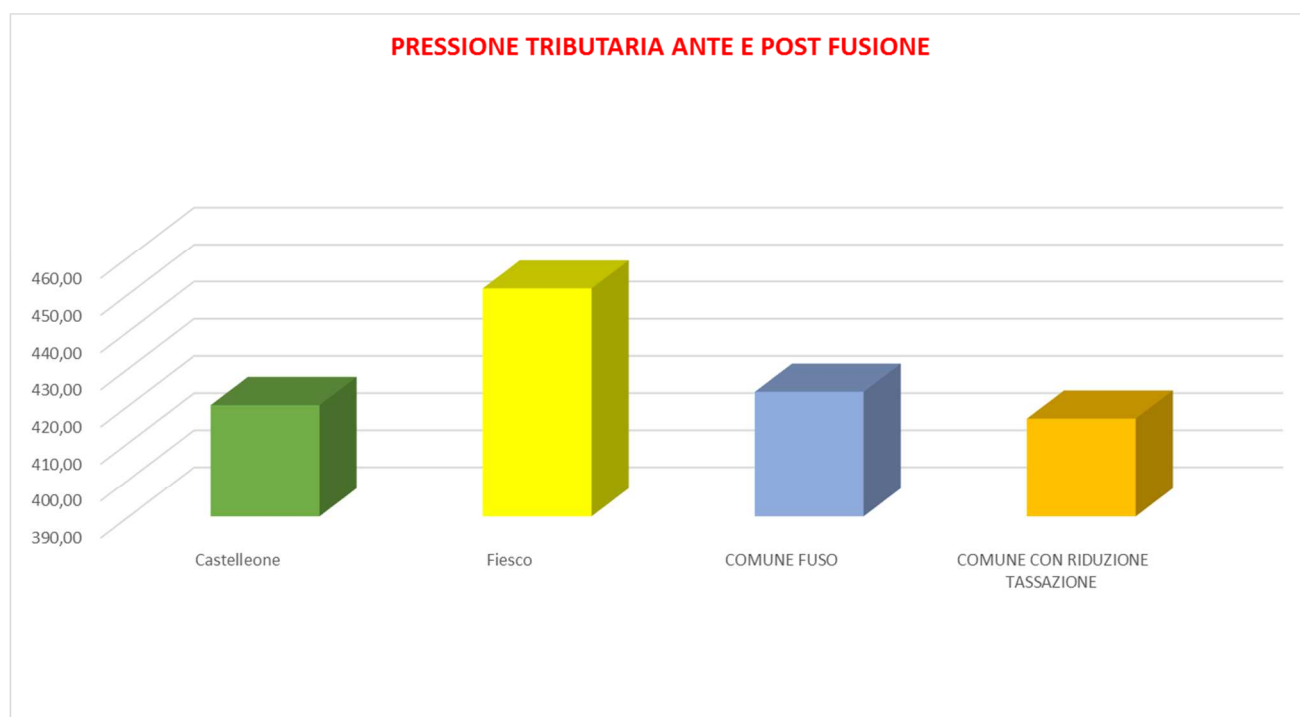
L'analisi della voce di entrata più rilevante, vale a dire le imposte e tasse, mostra nella tabella

Descrizione tributo	CASTELLEONE	FIESCO
Entrate da accertamento IMU	1.316.027,10	167.056,65
Entrate per accertamenti ici imu pregressi	128.087,65	
Entrate Accertate da TASI	342.830,69	37.379,99
Entrate Accertate da IRPEF comunale	996.000,00	110.000,00
Tassa Occupazione spazi e aree pubbliche	79.809,22	3.717,11
Imposta pubblicità e diritto pubbliche affissioni	48.692,64	1.154,57
Altre imposte sostitutive		922,94
Entrate Accertate TARI	1.026.304,00	222.377,73
totale	3.937.751,30	542.608,99
Numero Abitanti	9.374,00	1.202,00
Indice di pressione tributaria	420,07	451,42

Dall'esame della tabella è possibile, considerando il numero di abitanti, determinare la pressione tributaria per abitante in ogni comune e la pressione tributaria risultante dal Comune post-Fusione.

ENTRATE	Castelleone	Fiesco	COMUNE FUSO	COMUNE CON RIDUZIONE TASSAZIONE
<i>Imposte, tasse e proventi assimilati 2016</i>	3.937.751,30	542.608,99	4.480.360,29	4.404.161,05
pressione tributaria per abitante 2016	420,07	451,42	423,63	416,43
ABITANTI AL 31 DICEMBRE 2016	9.374	1.202	10.576	10.576

Questi valori possono essere evidenziati, con una maggiore caratterizzazione, nell'esposizione grafica di seguito riportata:



7.2 Aliquote tributi

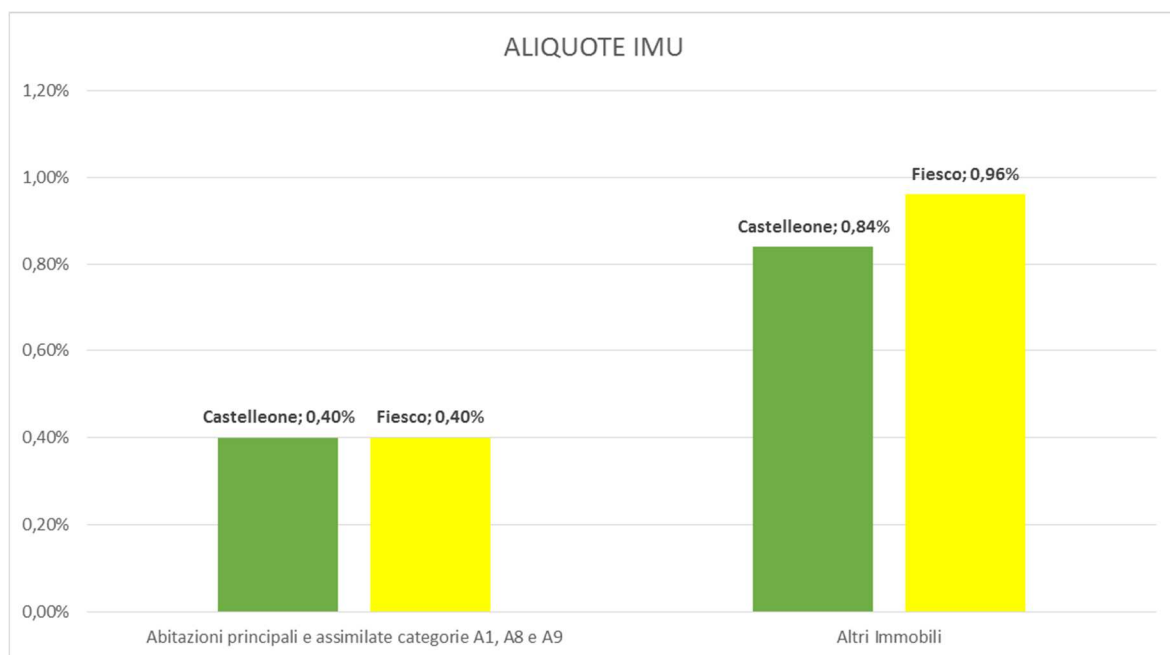
Di seguito viene esposta la situazione delle aliquote riferite all'IMU, alla TASI ed all'Addizionale comunale IRPEF al fine di prendere visione della consistenza delle aliquote per ogni comune e della differente politica tributaria da ogni singolo ente applicata. E' opportuno ricordare che la Fusione porta alla costituzione di un comune unico e pertanto è presumibile ritenere che le aliquote debbano essere uniformate. Se nella fase iniziale, di avvio del nuovo comune, o anche successivamente gli enti ritengono di mantenere aliquote distinte fra i comuni che partecipano alla fusione è necessario prevedere l'istituzione di Municipi.

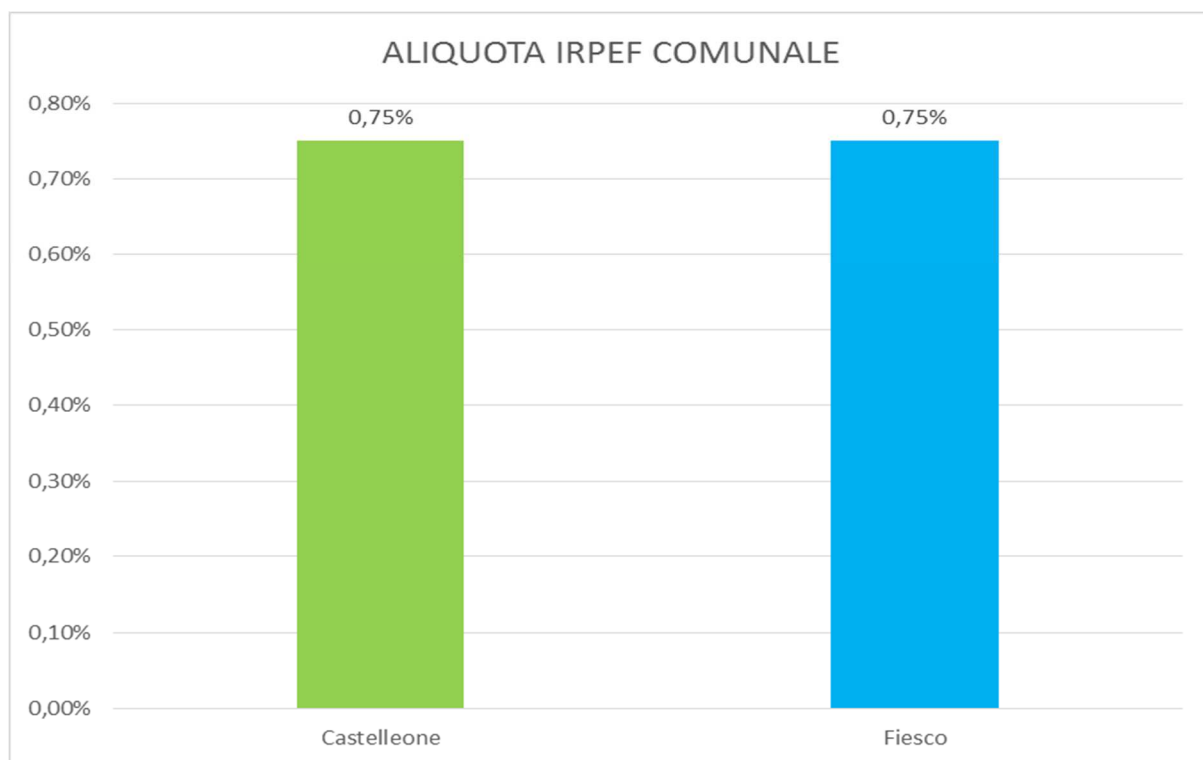
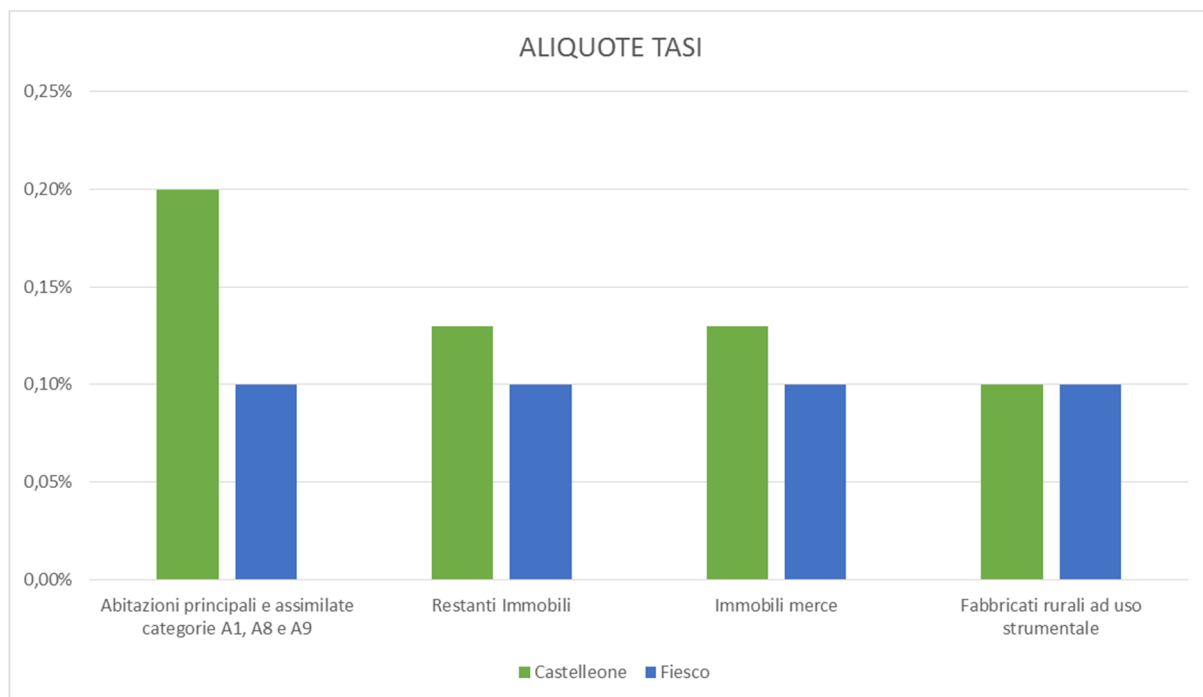
ALIQUOTE IMU			
Comune	Abitazioni principali e assimilate categorie A1, A8 e A9	Altri Immobili	Detrazione abitazione principale
Castelleone	0,40%	0,84%	200,00
Fiesco	0,40%	0,96%	200,00

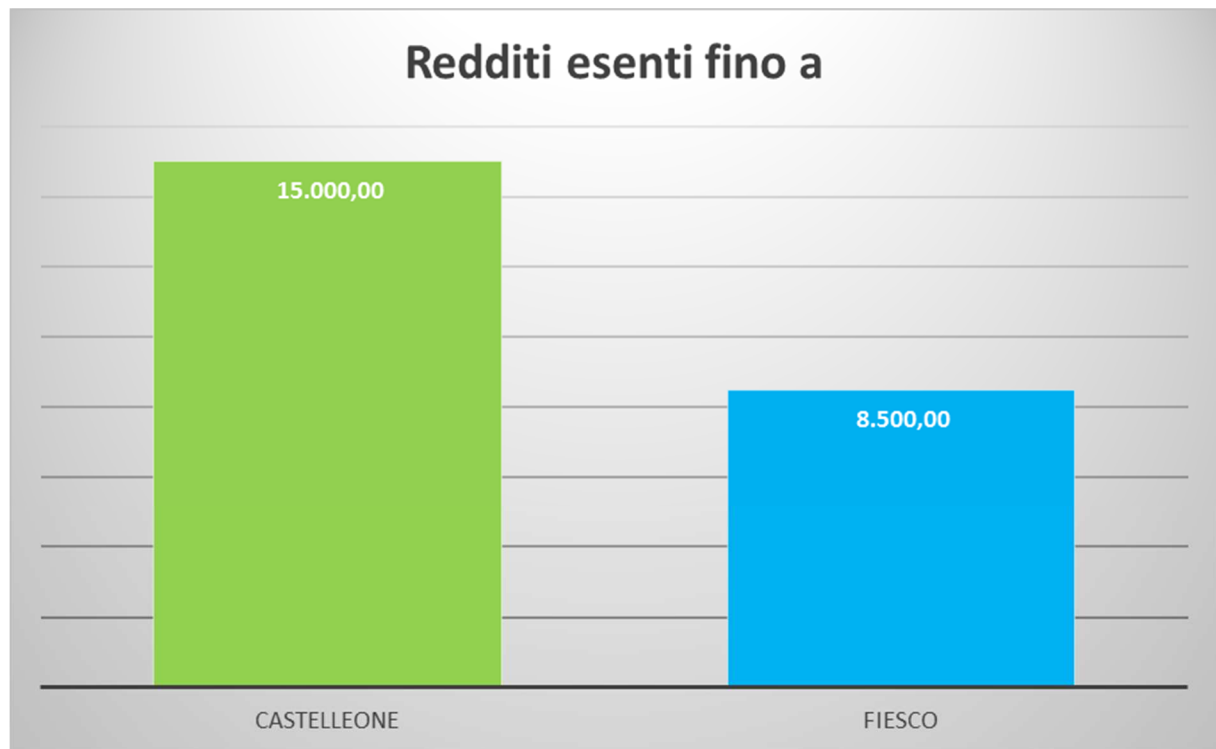
TRIBUTO SUI SERVIZI INDIVISIBILI (TASI)					
Comune	Abitazioni principali e assimilate categorie A1, A8 e A9	Restanti Immobili	Immobili merce	Fabbricati rurali ad uso strumentale	Detrazione Abitazione principale
Castelleone	0,20%	0,13%	0,13%	0,10%	90,00
Fiesco	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	90,00

COMUNE	Aliquota	Redditi esenti fino a
Castelleone	0,75%	15.000,00
Fiesco	0,75%	8.500,00

L'esposizione grafica permette meglio di osservare gli eventuali scostamenti fra le aliquote applicate dai due Comuni.







Per quanto attiene la TARI essendo la stessa corredata da apposito piano finanziario predisposto dai comuni sulla base delle categorie merceologiche relative alle utenze non domestiche si ritiene di riportare in via esclusiva, a fini informativi, la ripartizione in categorie con l'attribuzione dell'aliquota corrispondente.

Nota: Tributi comunali (modifiche introdotte dal DL n.50/2017):

Comma 132 Legge Derio: I comuni risultanti da una fusione possono mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione non oltre il quinto esercizio finanziario del nuovo comune. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al primo periodo non sono considerati gli esercizi finanziari in cui l'efficacia degli aumenti dei tributi o delle addizionali è sospesa in virtù di previsione legislativa.

Prima della modifica sopra richiamata per mantenere per un mandato amministrativo tributi e tariffe differenziate per ciascun territorio era obbligatorio prevedere l'istituzione dei Municipi. Tale norma si ritiene chiarisca in via definitiva la possibilità, anche per le fusioni per incorporazione, di mantenere aliquote tributarie differenziate anche per i comuni incorporati.

7.3 Istituzione dei Municipi

Il legislatore ha previsto, all'art. 16 del D.Lgs. 267/2000, l'istituto dei Municipi tramite il quale "nei comuni istituiti mediante fusione di due o più comuni contigui lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse". Si rimanda per la funzione amministrativa del Municipio al paragrafo corrispondente.

La precedente formulazione del comma 132 della Legge Delrio. Disponeva che “I comuni risultanti da una fusione, ove istituiscano municipi, possono mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo comune”. L'interpretazione di tale articolo poteva far ritenere che il mantenimento dei tributi e delle tariffe differenziati fra i comuni potesse essere applicabile esclusivamente alle fusioni non per incorporazione.

Il Decreto Legge n. 50 del 2017, convertito in Legge n. 96 del 2017, con l'articolo 2-ter, ha modificato il comma 132 della Legge Derio precisando che: I comuni risultanti da una fusione possono mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione non oltre il quinto esercizio finanziario del nuovo comune. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al primo periodo non sono considerati gli esercizi finanziari in cui l'efficacia degli aumenti dei tributi o delle addizionali è sospesa in virtù di previsione legislativa».

7.4 Spese correnti

L'esame delle spese correnti dei due comuni evidenzia la politica seguita dai comuni nell'ambito delle singole funzioni. La valutazione delle stesse, nel presupposto del bilancio complessivo del comune nuovo porterà a valutazione di assoluta importanza per due ordini di motivi:

- ✓ La scelta delle linee programmatiche e quindi del DUP che dovrà essere definito;
- ✓ La revisione di tutte le convenzioni e di tutti i contratti potendo in questo modo evidenziare in modo determinante le aree di economie di spesa.

MISSIONI	CASTELLEONE	FIESCO	SOMMATORIA RENDICONTO 2016
Servizi Istituzionali, generali e di gestione	1.571.294,80	360.166,47	1.931.461,27
SPESE PER ABITANTE	167,62	299,64	182,63
2. Giustizia	-	-	-
SPESE PER ABITANTE	-	-	-
3. Ordine Pubblico e Sicurezza	258.520,60	34.083,54	292.604,14
SPESE PER ABITANTE	27,58	28,36	27,67
4. Istruzione e diritto allo studio	757.457,13	115.292,12	872.749,25
SPESE PER ABITANTE	80,80	95,92	82,52
5 Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	151.505,48	9.442,98	160.948,46
SPESE PER ABITANTE	16,16	7,86	15,22
6. Politiche giovanili, sport e tempo libero	140.018,16	19.709,27	159.727,43
SPESE PER ABITANTE	14,94	16,40	15,10
7. Turismo	9.689,61	-	9.689,61
SPESE PER ABITANTE	1,03	-	0,92
8. Assetto del territorio ed edilizia abitativa	80.538,86	34.738,25	115.277,11
SPESE PER ABITANTE	8,59	28,90	10,90
9. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.056.976,31	168.172,88	1.225.149,19
SPESE PER ABITANTE	112,76	139,91	115,84
10. Trasporti e diritto alla mobilità	493.024,87	65.280,00	558.304,87
SPESE PER ABITANTE	52,59	54,31	52,79
11. Soccorso civile	7.499,72	700,35	8.200,07
SPESE PER ABITANTE	0,80	0,58	0,78
12. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.177.886,93	88.672,41	1.266.559,34
SPESE PER ABITANTE	125,65	73,77	119,76
13. Sviluppo economico e competitività	50.249,05	-	50.249,05
SPESE PER ABITANTE	5,36	-	4,75
TOTALE	5.704.412,47	896.258,27	6.600.670,74
ABITANTI	9.374	1.202	10.576
SPESE CORRENTI PER ABITANTE	608,54	745,64	624,12

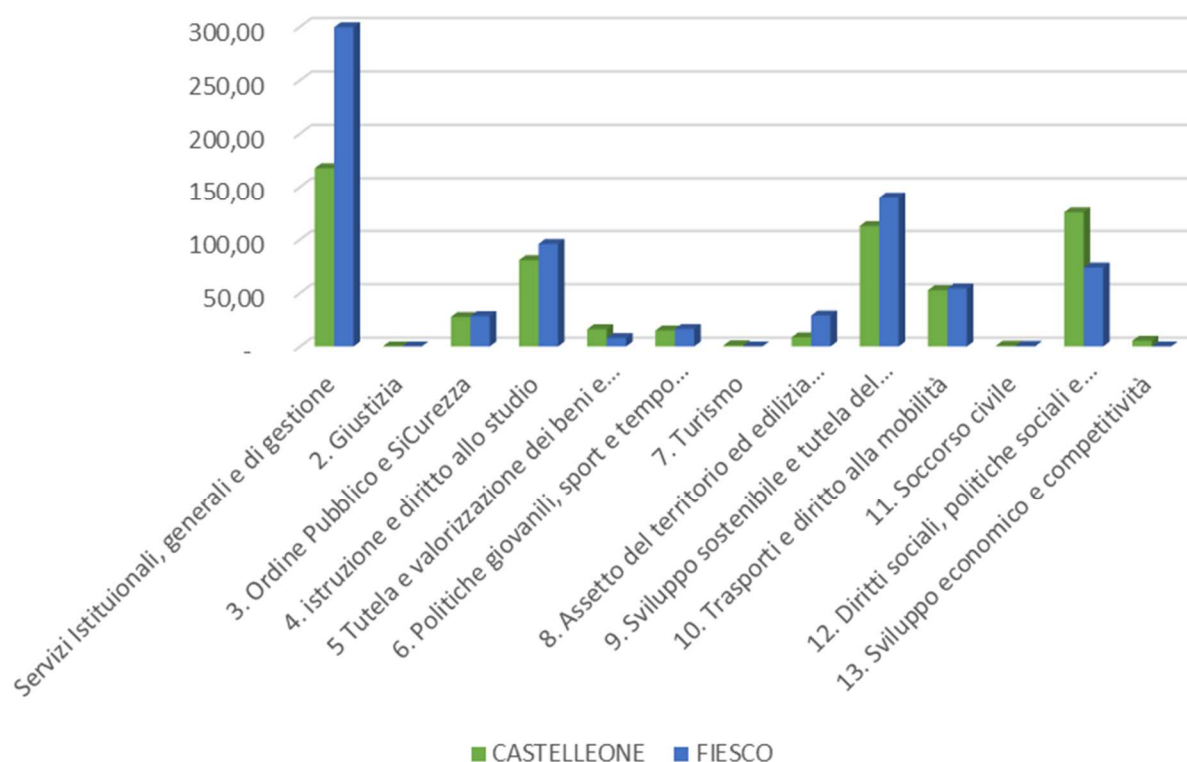
L'analisi della spesa corrente, in valori assoluti per singola Missione, evidenzia lo scostamento di spesa fra i due comuni. Tale scostamento non è dovuto in via esclusiva alla differente densità demografica ma è anche l'espressione delle linee amministrative volute dalle singole amministrazioni comunali.

L'esame delle spese correnti pro-capite, come riportato nella tabella successiva, evidenzia gli scostamenti citati. Tali scostamenti sono altresì evidenziati sulla base del dato desunto dallo studio del Ministero dell'Interno che ha rilevato le spese correnti per abitante.

MISSIONI	CASTELLEONE	FIESCO
Servizi Istituzionali, generali e di gestione	167,62	299,64
2. Giustizia	-	-
3. Ordine Pubblico e Sicurezza	27,58	28,36
4. Istruzione e diritto allo studio	80,80	95,92
5 Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	16,16	7,86
6. Politiche giovanili, sport e tempo libero	14,94	16,40
7. Turismo	1,03	-
8. Assetto del territorio ed edilizia abitativa	8,59	28,90
9. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	112,76	139,91
10. Trasporti e diritto alla mobilità	52,59	54,31
11. Soccorso civile	0,80	0,58
12. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	125,65	73,77
13. Sviluppo economico e competitività	5,36	-

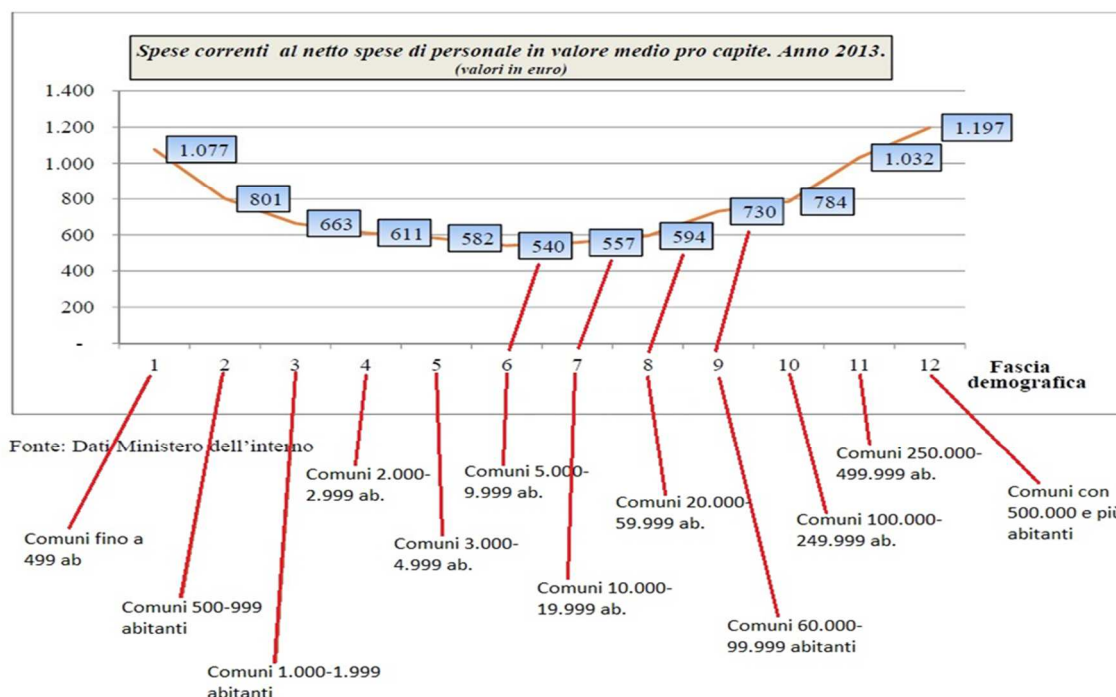
Il grafico corrispondente evidenzia gli scostamenti nelle politiche di spesa dei singoli comuni.

Spesa per abitante per Missione



A tale grafico evidenziamo ed associamo il grafico 6 dello studio del Ministero dell'interno che fornisce un chiaro esame dell'andamento della spesa e delle possibili economie di spesa ottenibili nei processi di aggregazione, così come riportato in premessa.

Grafico 6 – Distribuzione della spesa corrente in valore medio pro capite al netto delle spese di personale per fascia demografica.



Dall'esame della tabella è possibile osservare come la spesa per abitante del singolo comune raffrontata con la spesa complessiva, paragonabile a quella del comune fuso, mostri alcuni scostamenti. In particolare si evidenziano alcuni dati interessanti:

FUNZIONI	CASTELLEONE	FIESCO	SOMMATORIA RENDICONTO 2016 DEI DUE COMUNI	COMUNE FUSO	RISULTATO
TOTALE SPESE CORRENTI PER ABITANTE	608,54	745,64	624,12	616,91	PARAMETRO RISPETTATO
Spese correnti per abitante al netto delle spese di personale	422,91	589,95	441,90	434,69	
SPESE CORRENTI PER ABITANTE AL NETTO DELLE SPESE DI PERSONALE (Studio Ministero Interno)	540,00	663,00	557,00	557,00	

La funzione 1, servizi generali dell'amministrazione, evidenzia che nel comune di Fiesco la spesa corrente per abitante è maggiore rispetto alla spesa per abitante del Comune che nasce dalla fusione; mentre per il Comune di Castelleone accade l'esatto contrario. Da ciò si evince che i comuni piccoli hanno interesse alla fusione proprio perché spalmando le spese generali su una popolazione più ampia contengono la spesa per abitante. A tali considerazioni possiamo già aggiungere quanto andremo ad analizzare nel paragrafo relativo ai vantaggi economici ed in particolare ai risparmi di spesa. Considerando i risparmi di spesa che la fusione produce si osserva che la spesa per abitante relativa alla missione 1 passa da euro 182,63 a euro 175,42, con un risparmio di spesa per abitante pari a euro 7,21. Ciò significa che in considerazione dei 420,07 euro pagati dai cittadini per imposte e tasse, con la fusione si liberano 7,21 euro per abitante da destinare a nuovi servizi o riduzione della tassazione. Gli scostamenti, sia in valore assoluto che per abitante, riferiti alle altre funzioni deve tener conto che la spesa sostenuta è il risultato delle politiche e delle scelte strategiche che le amministrazioni hanno deciso di operare nei vari ambiti: istruzione, cultura, sociale, viabilità e ambiente.

7.5 Indebitamento

Per quanto concerne il limite di indebitamento si richiama quanto previsto dall'articolo 1, comma 119 della Legge n. 56/2014. I comuni istituiti a seguito di fusione possono utilizzare i margini di indebitamento consentiti dalle norme vincolistiche in materia a uno o più dei comuni originari e nei limiti degli stessi, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino ulteriori possibili spazi di indebitamento per il nuovo ente.

Dall'esame dei dati contenuti nella tabella si evidenzia una possibilità di ricorso al credito (mutui) particolarmente elevata.

Al fine di consentire una premialità, stante che i comune fusi non sono più esonerati dagli obblighi in materia di pareggio di bilancio (obiettivi di finanza locale), per i comuni derivanti da fusione, è stato previsto che gli spazi finanziari ceduti dalla Regione sono assegnati tenendo conto prioritariamente delle richieste avanzate dai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti e dai comuni istituiti per fusione a partire dall'anno 2016.

In particolare tale previsione veniva auspicata dalla Legge Delrio all'interno dell'articolo 1, comma 131, che sosteneva l'opportunità – nell'ambito del patto di stabilità verticale – di prevedere forme di incentivazione per i Comuni sorti da fusione. E' pertanto possibile pianificare l'utilizzo di parte dei vantaggi economici destinandoli, per la parte straordinaria relativa ai contributi dello Stato, a spese di investimento.

7.6 Spesa del personale

Diventa interessante osservare la movimentazione "in uscita" del personale ai fini della verifica delle disponibilità assunzionali. Al riguardo si richiama il contenuto dell'art. 1 – comma 762 della Legge n. 208/2015: per i Comuni fino a 1.000 abitanti e per i comuni istituiti a decorrere dall'anno 2011 a seguito di fusione nonché per le unioni di comuni, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, è consentito il turn over al 100% (art. 1, comma 229, legge 208/2015).

La spesa del personale distinta per natura della voce stipendiale e contributiva è così caratterizzata:

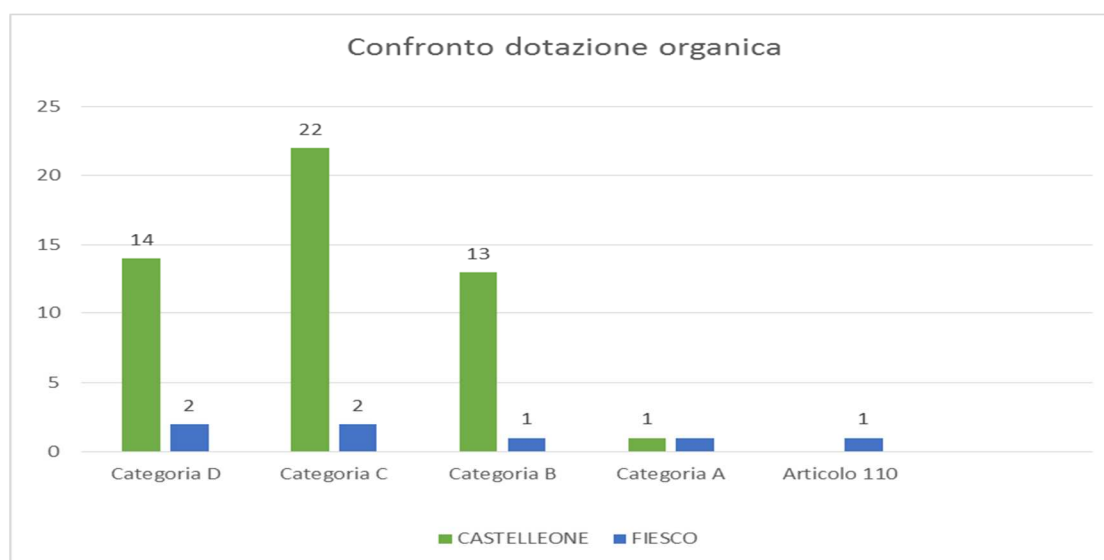
Esaminiamo la dotazione organica, non relativamente alla tipologia di servizio svolto, in quanto già esaminato nei paragrafi precedenti, ma in merito alla natura del livello assunzionale e sulle cessazioni nelle annualità precedenti.

Di seguito le tabelle illustrative:

⁶ Legge di Stabilità 2016, articolo 1 – comma 729;

Dotazione Organica alla data dello studio di fattibilità	CASTELLEONE	FIESCO	COMUNE FUSO
<i>Categoria D</i>	14	2	16
<i>Categoria C</i>	22	2	24
<i>Categoria B</i>	13	1	14
<i>Categoria A</i>	1	1	2
<i>Articolo 110</i>		1	1
TOTALE ANNO	50	7	57
<i>Anno 2014 cessazioni</i>			0
<i>Anno 2015 cessazioni</i>		1	1
<i>Anno 2016 cessazioni</i>	2		2

L'esposizione della tabella con il grafico di seguito riportato evidenziano in modo puntuale la suddivisione per categoria di dipendenti per i territori in cui sono stati assunti ed hanno prestato la propria attività.



Dalla tabella è possibile altresì osservare che, stante le disposizioni normative attuali, il comune derivante da fusione potrà procedere ad assunzioni nel limite del 100% delle unità cessate nel 2016. Tale previsione, qualora il percorso che porta alla fusione si concluda positivamente, permette di fornire una informazione puntuale per le scelte amministrative del nuovo ente. Stante la riduzione della spesa corrente, che abbiamo rilevato nel paragrafo precedente, senza considerare i maggiori contributi che avendo una durata decennale non possono essere utilizzati per spese stabili nel tempo come il personale, sarà possibile, dopo aver definito la dotazione organica e l'organizzazione del lavoro, decidere il potenziamento di alcuni servizi (esempio: polizia locale, manutenzione del territorio).

7.7 Fondo produttività

La Legge Delrio, al comma 123, ha previsto che le risorse destinate, nell'anno di estinzione del comune, alle politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale di cui al CCNL relativo al comparto regioni e autonomie locali del 1° aprile 1999, dei comuni oggetto di fusione confluiscono, per l'intero importo, a decorrere dall'anno di istituzione del nuovo comune, in un unico fondo del nuovo comune avente medesima destinazione. La situazione attuale (riferita all'anno 2016) evidenzia il seguente prospetto:

Descrizione risorse	Castelleone	Fiesco	Comune Fuso
<i>Risorse stabili</i>	123.166,64	12.405,68	135.572,32
<i>Risorse variabili</i>	4.562,55	- 1.033,39	3.529,16
<i>Incentivi specifici per disposizione di legge</i>			-
TOTALE	127.729,19	11.372,29	139.101,48

8. VANTAGGI ECONOMICI E FINANZIARI

8.1 Opportunità della fusione (analisi generale dei suoi effetti nelle diverse dimensioni)

Le principali opportunità che la fusione comporta possono essere racchiusi nelle seguenti categorie:

- opportunità connesse all'aumento della dimensione organizzativa;
- opportunità connesse alla nascita di una nuova istituzione;
- opportunità connesse all'acquisizione di risorse aggiuntive rispetto alle gestioni singole.

Il processo di fusione determina un aumento della dimensione organizzativa di riferimento. Tale fenomeno comporta l'eliminazione della duplicazione di tutte quelle attività della medesima specie che, prima della fusione, erano affidate alla responsabilità di strutture organizzative di comuni diversi.

Ciò consente:

- di ridurre gli sforzi necessari alla progettazione e diffusione delle tecniche necessarie per lo svolgimento delle attività. Non ci si riferisce solo alle tecniche direttamente connesse all'erogazione di servizi offerti alla società locale, ma anche a quelle che consentono, come quelle di gestione del personale, di presidiare le condizioni di efficace realizzazione dei servizi finali;
- di ridurre il volume complessivo delle attività orientate al coordinamento di particolari processi, quando, a fronte della fusione, una diversa assegnazione di compiti consente di riunire sotto un'unica responsabilità compiti in precedenza assegnati a più persone o gruppi;
- di ridurre gli investimenti in beni. Per esempio l'investimento per l'acquisto di software gestionale è effettuato una volta sola, piuttosto che moltiplicato per ogni comune preso singolarmente. Oppure, la riorganizzazione del personale, anche in relazione agli spazi disponibili (strutture e locali), prefigura un'ottimizzazione con conseguente riduzione dei costi.

Per esempio, alcuni dei costi associabili allo spazio reso libero, nel caso di sua inutilizzazione, potrebbero così non insorgere più o essere imputati ad attività svolte per realizzare nuovi servizi o per migliorare la qualità di quelli già esistenti. L'aumento dei volumi di attività da svolgere, congiuntamente a un aumento della quantità di personale gestibile, consente, inoltre, una più razionale divisione del lavoro poiché è possibile:

- assegnare a tale personale compiti maggiormente omogenei, riducendo così la gamma delle mansioni assegnate a un singolo operatore. Ciò determina una diminuzione dei tempi di svolgimento delle attività e di apprendimento per la risoluzione dei problemi;

- utilizzare strumenti tecnici maggiormente specializzati, e dunque più efficaci ed efficienti, se si verifica una situazione in cui si tratta di aumentare il parco di strumenti tecnici per soddisfare le esigenze derivate dall'aumento dei carichi di lavoro dovuto alla confluenza nella fusione di compiti svolti in precedenza dai comuni aderenti.

La possibilità di ridurre e rendere omogenei i compiti assegnati agli operatori, se uniti a processi di sviluppo delle competenze professionali, può determinare un aumento della qualità dei prodotti amministrativi, soprattutto in quei contesti dove agli operatori sono riconosciuti significativi spazi di discrezionalità. L'innalzamento del grado di competenza professionale può riguardare sia lo svolgimento di attività operative sia quelle di tipo gestionale.

La possibilità di aumentare la specializzazione degli operatori non implica l'eliminazione degli attuali sistemi di relazioni con il pubblico che consentono di accogliere, ascoltare e rispondere rapidamente alle richieste dei cittadini sfruttando efficacemente la conoscenza dell'ambiente sociale di riferimento e la possibilità di governare diverse leve amministrative, a causa dell'ampia gamma delle mansioni assegnate a un unico operatore. La costruzione di una rete di esperti di supporto alla figura di "prima linea" costituirà, invece, un'opportunità per aumentare il livello di adeguatezza della risposta amministrativa.

Infine l'aumento dimensionale incrementa la probabilità, in particolari situazioni, di ridurre la dipendenza esterna e interna da risorse critiche consentendo:

- un maggior livello di attrazione dei fornitori disposti a qualificare la qualità del proprio contributo, spinti dalla possibilità di incrementare i termini della propria collaborazione.

In questo modo si allargano le possibilità di scelta della fusione, riducendo la possibilità che si creino cartelli o posizioni di rendita dovute alla scarsa convenienza a fornire servizi a realtà di dimensioni limitate;

- una diminuzione del grado di dipendenza da singoli operatori, evitando così pericoli d'interruzione nell'erogazione dei servizi nel caso di loro assenza;
- la necessità di dipendere dal mercato, quando risulta particolarmente scarsa l'offerta, di ruoli particolarmente critici, come i responsabili degli uffici tecnici, o l'acquisizione di strumenti non pienamente utilizzati nell'ambito di uno dei comuni costituenti il nuovo comune (macchine operatrici, computer, ecc.).

Quanto abbiamo illustrato ha dei riflessi significativi sulla dinamica dei costi. In questo senso, è opportuno osservare come il costo di un servizio sia la somma di fattori eterogenei quali:

- le strutture interne di raccordo e gestione, il cui costo varia "a scatti", in funzione dei livelli imposti dagli altri fattori. Appartengono a questa categoria, ad esempio, i costi di riscaldamento e pulizia degli uffici;
- la quantità delle attività richieste al servizio, il cui costo è proporzionale alle quantità fornite.

Appartengono a questa categoria, ad esempio, i costi di:

- attrezzature destinate direttamente all'erogazione dei servizi (automezzi, computer);
- personale direttamente addetto all'erogazione dei servizi (personale di sportello, agenti di Polizia Locale).
- la qualità delle prestazioni (interne ed esterne) fornite dal servizio, il cui costo varia fortemente con il livello di qualità desiderata. Appartengono a questa categoria, ad esempio, i costi di:
 - formazione e aggiornamento del personale;
 - risorse (umane e non) necessarie per garantire i livelli di qualità prefissati (aumentare gli orari d'apertura al pubblico, migliorare la manutenzione del verde, offrire nuovi servizi).

Le aree di azione e i relativi vantaggi che si offrono al nuovo comune possono essere così distinte:

- riduzione dei costi fissi di struttura allo stretto indispensabile, eliminando tutte le duplicazioni e le sovrapposizioni e, attraverso questa via, liberare risorse per offrire nuovi e/o migliori servizi;
- acquisizione del massimo vantaggio dalla disponibilità di masse critiche di risorse per offrire servizi altrimenti impossibili.

Il processo di fusione consente poi agli enti di ottenere una moltiplicazione del loro ruolo istituzionale.

In primo luogo si ottengono benefici per negoziare, da una posizione di maggiore forza, condizioni migliori quando si tratta di entrare in rapporto con aziende fornitrici di servizi, altre istituzioni pubbliche con le quali realizzare progetti comuni, altre istituzioni pubbliche e sponsor privati per l'acquisizione di finanziamenti agevolati o a fondo perduto proposti da enti nazionali o europei.

In secondo luogo, in termini di dipendenza dall'ambiente, la soluzione associata consente d'incrementare la probabilità, in particolari situazioni, di ridurre la dipendenza esterna e interna da risorse critiche consentendo:

- un maggior livello di attrazione dei fornitori disposti a qualificare la qualità del proprio contributo, spinti dalla possibilità di incrementare i termini della propria collaborazione; in questo modo si allargano le possibilità di scelta, riducendo la possibilità che si creino cartelli o posizioni di rendita dovute alla scarsa convenienza a fornire servizi a realtà di dimensioni limitate;
- una diminuzione del grado di dipendenza da singoli operatori evitando così pericoli d'interruzione nell'erogazione dei servizi nel caso di loro assenza;
- una diminuzione della necessità di dipendere dal mercato, quando risulta particolarmente scarsa l'offerta, di ruoli particolarmente critici o l'acquisizione di strumenti non pienamente utilizzati nell'ambito di ogni singolo comune.

In terzo luogo, il nuovo soggetto istituzionale di maggiori dimensioni può promuovere e sostenere l'auto organizzazione delle associazioni locali.

Dal punto di vista dello sviluppo delle strategie istituzionali, la realizzazione di una fusione consente di:

- integrare e coordinare non episodicamente scelte riguardanti territori omogenei, allargando il campo di azione nel quale definire e perseguire obiettivi strategici di sviluppo di servizi e di promozione dell'economia locale;
- governare unitariamente una massa di risorse decisamente più ampia rispetto a quella a disposizione di ogni singolo comune, rendendo così effettiva l'opportunità di realizzare interventi che richiedono disponibilità economiche non presenti presso le singole realtà comunali. Il risparmio di risorse dovuto al recupero di efficienza, connesso all'aumento dimensionale, e alla possibilità di acquisire nuove risorse rende possibili investimenti e aumenti della spesa corrente di ampliamento e miglioramento dei servizi esistenti o di creazione di servizi del tutto nuovi senza effettuare manovre di aumento della pressione fiscale o delle tariffe.
- influenzare una maggiore integrazione dell'azione delle associazioni con finalità sociali e politiche.

Nei rapporti istituzionali, la presenza di una rappresentanza territoriale espressione di un territorio vasto consente di accrescere la potenziale forza di negoziazione con amministrazioni locali di pari livello e di livello più elevato. Oltre che offrire a comuni di piccole dimensioni la possibilità di condividere risorse, la fusione può rappresentare un punto di forza anche per lo sviluppo di reti inter-istituzionali nelle quali si realizza un'integrazione di differenti livelli della Pubblica Amministrazione, nonché l'integrazione tra questa e altri soggetti del sistema sociale di riferimento, al fine di produrre un valore pubblico attraverso la cooperazione inter-organizzativa in un sistema di cooperazione inter-istituzionale.

Infatti Comuni di piccole dimensioni potrebbero trovarsi a dover interagire con soggetti privati rispetto ai quali, singolarmente presi, potrebbero avere uno scarso potere di contrattazione e di controllo.

8.2 Risparmi di spesa

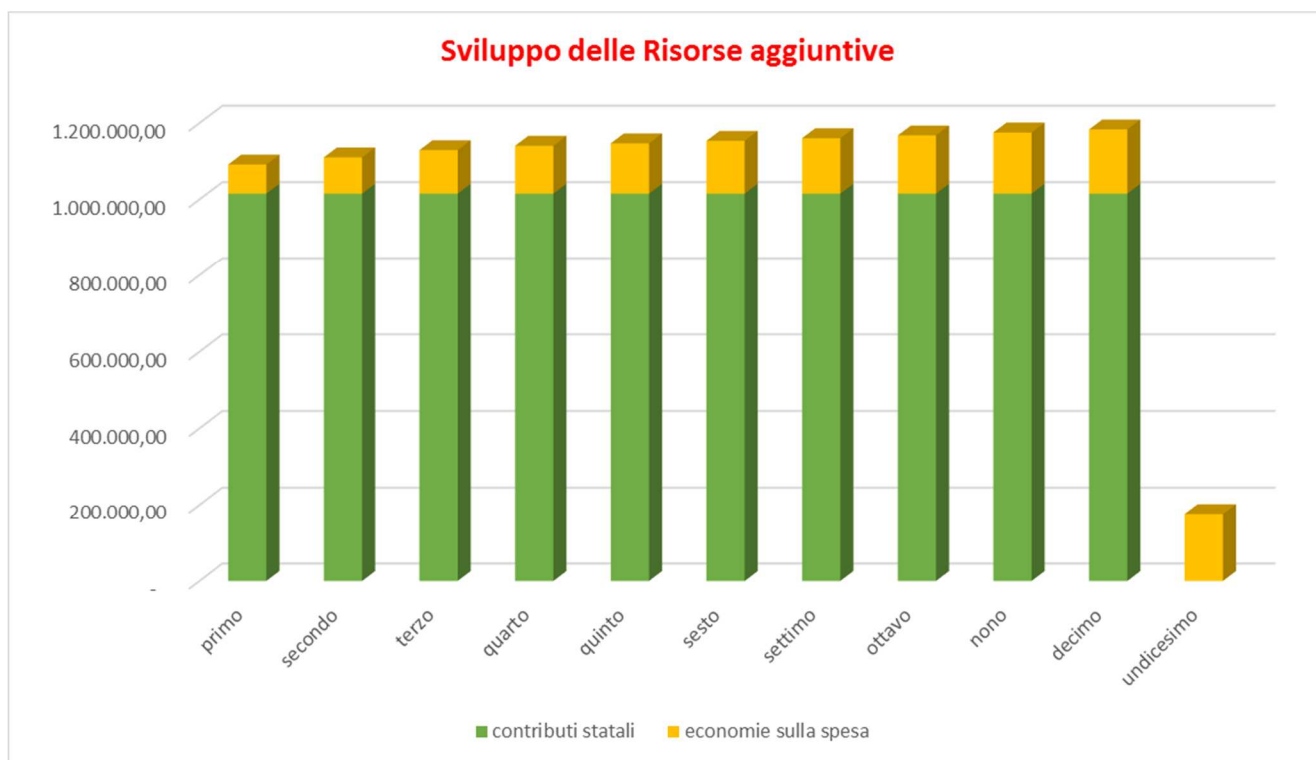
La fusione permette maggiori **economie di scala**, consentendo risparmi sui costi (evitando ad esempio appalti duplicati per le stesse attività, eccedenza di attrezzature esistenti negli enti etc.) e sui tempi (razionalizzando lo svolgimento delle medesime attività), ottenendo così **maggiori risorse da indirizzare alla prestazione di beni e servizi ai cittadini** e alle imprese. L'analisi dei costi che generano un indubbio risparmio sono stati sintetizzati nella tabella che segue evidenziando e quantificando gli importi desumibili dalla contabilità dell'ente.

Come è possibile osservare, in via prudenziale, il risparmio è da subito quantificabile in euro 76.200, pari ad un risparmio di euro 7,20/abitante.

SPESA E RISPARMI STRUTTURA ORGANIZZATIVA GENERALE					
descrizione	CASTELLEONE	FIESCO	Totale	Comune Fuso	Risparmio
indennità di carica amministratori	66.125,92	13.429,34	79.555,26	79.555,26	-
imposta irap su indennità amministratori	4.685,07	695,26	5.380,33	5.380,33	-
spese per assistenza tecnica programmi e rete informatica	46.834,82	15.890,72	62.725,54	46.835,00	- 15.890,54
spese per incariche e consulenze professionali (iva, ecc.)		1.903,20	1.903,20		- 1.903,20
spese per revisore dei conti	8.434,51	4.737,36	13.171,87	10.000,00	- 3.171,87
acquisti di beni e servizi Missione 1	459.639,38	142.518,47	602.157,85	546.924,22	- 55.233,63
indennità di posizione	49.061,00	8.000,00	57.061,00	57.061,00	-
TOTALE "ipotesi" RISPARMIO DERIVANTE DALLA FUSIONE			821.955,05	745.755,81	76.199,24

L'analisi dei risparmi è stata condotta in modo puntuale sulla Missione 1, come rilevato nel paragrafo *spese correnti*. E' da ritenere che ulteriori risparmi, o meglio, minori spese derivanti dalle economie di scala che si andranno a realizzare sulle restanti Missioni portino ad un valore di economia particolarmente rilevante.

Analizzando le voci, ed in particolare il macro aggregato acquisti di beni e servizi, è stata fatta una proiezione per i primi 11 anni successivi alla fusione. Tale stima tiene conto che il contributo straordinario dello Stato sarà corrisposto, stante l'attuale legislazione, per 10 anni.



8.3 Contributi straordinari

Contributi Regionali

La normativa regionale non prevede una specifica disposizione contributiva a favore delle fusioni di comuni. Dobbiamo fare riferimento all'articolo 20, comma 4, della Legge Regionale 27 giugno 2008, n. 19 (Concessione dei contributi regionali). "Nei bandi regionali che prevedono la concessione di risorse a favore di Comuni sono stabilite misure premiali per i Comuni istituiti a seguito della fusione di due o più Comuni contigui secondo le procedure previste dalla legge regionale 15 dicembre 2006, n. 29 (Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali)".

Contributi Statali

I riferimenti relativi alla attribuzione di contributi statali al percorso della fusione sono i seguenti:

1. L'articolo 15 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267/2000 (TUEL): Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni.
1. A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite.
2. I comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito. Lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.
3. Al fine di favorire la fusione dei comuni, oltre ai contributi della regione, lo Stato eroga, per i dieci anni decorrenti dalla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono.
4. La denominazione delle borgate e frazioni è attribuita ai comuni ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

2. MINISTERO DELL'INTERNO – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali – Decreto 10 ottobre 2012 sulla disciplina delle modalità e termini per l'attribuzione dei contributi alla fusione dei Comuni. Articolo 2 (Modalità di attribuzione del contributo): Ai comuni istituiti a seguito di fusione realizzate negli anni 2012 e successivi spetta, a decorrere dall'anno 2013 e per un periodo di dieci anni, un contributo straordinario che è commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 ai comuni che hanno dato luogo a fusione, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti. La normativa statale d'incentivazione alle Fusioni di comuni è stata oggetto di modifiche. In base a quanto previsto dal DL 95 del 2012 all'articolo 20 convertito con modificazioni in Legge n.135 del 2012, è stato emanato il Decreto del Ministero dell'Interno – Decreto 10 ottobre 2012 “Modalità e termini per il riparto dei contributi spettanti, a decorrere dall'anno 2013, ai comuni scaturenti da procedure di fusione realizzate negli anni 2012 e seguenti”.

Il decreto prevede che ai comuni istituiti a seguito di fusione realizzate negli anni 2012 e successivi spetti, a decorrere dall'anno 2013 e per un periodo di 10 anni, un contributo straordinario che è commisurato al 60% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 ai comuni che hanno dato luogo a fusione, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti.

Il decreto specifica che in caso di insufficienza dei fondi erariali destinati al finanziamento delle fusioni di comuni, il contributo spettante per la fusione è proporzionalmente ridotto.

I comuni istituiti a seguito della fusione devono inviare, a pena di decadenza, entro e non oltre il 30 settembre dell'anno di costituzione la richiesta di contributo per la relativa attribuzione a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo.

Dall'anno di istituzione il nuovo Comune avrà una QUOTA ANNUA di contributo dello STATO in spesa CORRENTE pari a EURO		1.218.338	12.183.383
calcolato sulla base del tetto massimo contributo annuo 3.000.000 euro		annuo	per 10 anni
<i>Valori presenti nei siti della Regione e del Ministero dell'Interno utilizzati per il calcolo dei contributi</i>			
Comune		Trasferimenti erariali dallo Stato 2010	Determinazione contributi
CASTELLEONE		1.737.052,06	1.042.231,24
FIESCO		293.511,74	176.107,04
Trasferimenti statali al Comune Fuso			1.218.338

8.4 Riepilogo vantaggi economici, dal primo esercizio successivo alla fusione

Il riepilogo dei vantaggi economici, dati dalle economie di spesa realizzate per effetto della riorganizzazione e della riduzione degli adempimenti amministrativi a seguito della riduzione del 50% degli atti amministrativi di carattere generale e delle spese di funzionamento dell'ente e dai maggiori contributi dello Stato, sono riportati nella tabella sotto riportata che evidenzia un totale vantaggi economici pari a euro 1.294.538,00. In linea puramente teorica si può dire, stante la legislazione vigente, che il vantaggio finanziario per 10 anni sarà pari a euro 12.945.380.

Descrizione vantaggio economico/finanziario		Importo
Economie di Spesa	€	76.200,00
Contributo statale	€	1.218.338,00
TORALE VANTAGGI ECONOMICI	€	1.294.538,00

8.5 Punti fondamentali per le Amministrazioni comunali

8.5.1 Il contributo decennale riconosciuto alla fusione sarà destinato per almeno 1/3 agli interventi ed investimenti che saranno effettuati nel territorio del Municipio di Fiesco nell'ambito della programmazione approvata;

8.5.2. Le amministrazioni comunali di Fiesco e di Castelleone stabiliscono che sul risultato di amministrazione, risultante dall'esercizio precedente a quello di avvio della fusione, venga posto formale vincolo per destinare l'impiego di tale risultato nel territorio dei rispettivi comuni che lo hanno prodotto;

8.5.3 I proventi derivanti dalle alienazioni di aree successivi alla fusione saranno utilizzati per investimenti nei rispettivi territori di appartenenza;

8.5.4 I risparmi di spesa emergenti dallo studio e quelli che saranno effettivamente ottenuti successivamente alla fusione saranno destinati nel tempo, anche dopo i primi 10 anni dalla fusione stessa, per un importo pari al 15% nel territorio di Fiesco per maggiori servizi o per il potenziamento di servizi esistenti e per altri investimenti;

8.5.4 Le modifiche statutarie, successive all'istituzione del Municipio, alla figura del Pro Sindaco nonché agli articoli inseriti per garantire la rappresentanza del Comune di Fiesco, volte a sopprimere tali punti potranno essere effettuate con voto unanime.

⁷ La normativa relativa ai contributi è stata recentemente modificata dalla Legge di Stabilità 2018. In particolare si prevede che a decorrere dall'anno 2018 il contributo straordinario ai Comuni nati dalla fusione di cui all'articolo 15, comma 3, del TUEL (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) o dalla fusione di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, è elevato al 60 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 nel limite degli stanziamenti finanziari previsti e in misura comunque non superiore a 3 milioni di euro per ciascun beneficiario.

9. CONCLUSIONI

Per la valutazione degli effetti connessi al processo di fusione per incorporazione della amministrazione comunale di Fiesco in quella di Castelleone possiamo elencare quelli che, ragionevolmente, potranno essere gli effetti attesi.

La fusione dei due Comuni ha innanzitutto il vantaggio di accrescere la dimensione demografica dell'ente, facendola rientrare, specialmente nel caso dell'ente incorporato, alla classe dimensionale dei 5-20 mila abitanti, in corrispondenza della quale risultano meglio ottimizzati ad oggi i costi pro-capite delle funzioni di amministrazione generale.

È ragionevole attendersi, dunque, che la fusione consentirà risparmi nella spesa oggi assorbita dalle funzioni di amministrazione, gestione e controllo, che comprendono sia le spese per gli organi istituzionali (in sostanza le indennità per sindaci, assessori e consiglieri), ma soprattutto quelle per le attività di funzionamento dell'ente (gestione economica, gestione delle entrate e dei beni, organizzazione e gestione del personale) e per l'esercizio di funzioni istituzionali (ufficio tecnico, anagrafe).

Trattandosi di due Comuni uno dei quali di minori dimensioni, il risparmio atteso avrà dimensioni finanziarie contenute in valore assoluto, ma comunque significative, perché le risorse così recuperate potranno essere spostate o su altre voci di spesa, in particolare potranno essere utilizzate per il potenziamento dei servizi offerti ai cittadini, oppure come riduzione della tassazione in capo ai cittadini stessi.

La crescita dimensionale, dunque, ridurrà le risorse assorbite dalle funzioni "obbligatorie" (gestionali e istituzionali), consentendo il potenziamento di quelle "accessorie" (i servizi ai cittadini).

Altro effetto positivo solitamente connesso alla crescita dimensionale è la possibilità di accrescere la specializzazione funzionale degli operatori, che di solito genera un miglioramento della qualità del lavoro svolto.

Su questo piano ci si aspetta dunque un ritorno positivo soprattutto in termini di aumento della qualità dei servizi offerti ai cittadini, oltre che di gratificazione del personale dipendente.

Unificare le due amministrazioni comunali esistenti, con l'incorporazione di Fiesco nel comune di Castelleone, implica anche l'unificazione delle procedure, dei criteri di valutazione e del livello dei servizi erogati. Da questo punto di vista, la fusione per incorporazione dei Comuni avrà necessariamente un effetto di omogeneizzazione attinente sia alla quantità e qualità dei servizi offerti ai cittadini, sia alle modalità di accesso e di compartecipazione al loro finanziamento, riducendo dunque le disparità di trattamento oggi esistenti all'interno di una comunità che di fatto è accomunata da spazi, tempi e stili di vita.

Ci si attende in sostanza un miglioramento dell'equità nell'accesso ai servizi pubblici locali. Anche in questo caso, il processo di fusione tra Fiesco e Castelleone ha sicuramente il pregio di muoversi nella direzione giusta.

In definitiva, un ultimo effetto positivo della fusione per incorporazione si potrebbe avere sulla capacità degli amministratori locali di leggere con più efficacia i bisogni dei cittadini e delle imprese localmente insediati e di implementare le conseguenti politiche d'intervento.

La realizzazione del Comune Unico avrà, infatti, il vantaggio di promuovere un virtuoso avvicinamento della scala territoriale cui vengono normalmente analizzati i fenomeni e vengono prese le decisioni di *policy*, a quella in cui popolazione e imprese esercitano realmente le attività quotidiane e domandano i servizi. Ciò consentirà, ad esempio, uno sguardo più consapevole e lungimirante nella programmazione dello sviluppo urbanistico, come di quello economico.

Un ultimo effetto positivo atteso riguarda il piano delle relazioni con i soggetti esterni, siano essi istituzioni o imprese. L'unificazione consente, di fatto, di accrescere la "massa" dell'ente locale, aumentando così anche il suo peso negoziale nei confronti degli altri livelli istituzionali e degli operatori esterni cui spesso viene affidata la produzione dei servizi pubblici.

A tal proposito, è bene ricordare che ulteriori vantaggi, anche di natura strettamente economica, dovrebbero derivare dalla diminuzione del numero di enti con cui ci si confronta e dalla unificazione delle procedure di selezione e affidamento.

Vanno preventivati problemi e costi di riorganizzazione della “macchina” comunale, per affrontare i quali si può, però, far ricorso anche ai contributi economici che sono previsti a livello nazionale e regionale a sostegno di tali procedure; il legislatore, pensando a tutta una serie di costi fissi derivanti dalle strutture confluenti in un unico ente, ha, infatti, previsto di renderli una voce crescente (si veda l'incremento con l'ultima Legge di Bilancio) proprio per compensare costi fissi che, altrimenti, avrebbero provocato un rifiuto da parte delle comunità locali e costituito un ostacolo insormontabile per l'avvio di processi di riordino territoriale.

Infine, non bisogna in alcun modo correre il rischio che l'unificazione degli enti comunali possa avere effetti negativi per i cittadini in termini di minore partecipazione o maggiore distanza dai punti di accesso ai servizi, sia perché l'unificazione riguarda la struttura gestionale dei servizi e non la distribuzione territoriale dei punti di erogazione degli stessi, sia perché i cittadini sono, di fatto, abituati da tempo a muoversi su distanze che oltrepassano i confini comunali.

Le analisi contenute in questo documento dimostrano l'esistenza di affinità economiche, sociali e istituzionali dei Comuni di Fiesco e Castelleone. Sono evidenziati in modo chiaro i possibili risparmi e le potenzialità derivante dagli interventi straordinari concessi. Essi offrono la possibilità di valutare con consapevolezza le maggiori risorse di cui disporrebbe il territorio in caso si addivenisse positivamente a costituire il Comune Unico.

Le motivazioni strategiche e culturali più autentiche per sostenere il progetto di fusione per incorporazione dei due comuni sono da ricercare nelle potenzialità e nelle risorse umane e ambientali del territorio.

È prefigurabile che su questa identità rinnovata, potenzialmente più larga, efficiente e competitiva diventi possibile costruire progetti ambiziosi, incentrati sulle potenzialità ed eccellenze dei due territori confluenti in un'unica entità: agricoltura, turismo e ambiente in primis.

La valutazione complessiva sui dati di risparmio, sui potenziali contributi spettanti e l'effetto prodotto da tali vantaggi in termini di possibili minore tassazione applicabile alla popolazione e di maggiori interventi, anche straordinari sulla gestione del patrimonio (strade e scuole) evidenziano come la fusione per incorporazione del Comune di Fiesco e Castelleone possa apportare un vantaggio a entrambe le comunità locali oggetto del presente studio.

Nota

I dati presentati all'interno del progetto di fusione vanno letti non nella loro puntualità, in quanto possono essere suscettibili di errori dovuti alla mancanza di precisione o di aggiornamento di alcune delle fonti, anche istituzionali, consultate.

Piuttosto, essi devono servire a ricostruire un quadro il più possibile completo ed esaustivo dei due comuni, per gli scopi cui è proposto il progetto. Si auspica che ciò possa costituire per gli amministratori locali uno strumento utile ad elaborare una riflessione più approfondita circa la fusione sia per gli amministratori che per le rispettive Comunità.