

ROMA



Segretariato Generale
Direzione Supporto
Giunta e Assemblea

RE 11240

13 APR. 2016

Al Sig. Direttore del Dipartimento Organizzazione
e Risorse Umane
Al Sig. Direttore del Dipartimento per la
Razionalizzazione della Spesa - Centrale Unica di
Committenza
Al Sig. Ragioniere Generale
e.p.c.: Al Sig. Capo di Gabinetto del Commissario Straordinario

Oggetto: *Memoria "Indirizzi per la rideterminazione delle componenti del fondo delle risorse decentrate per l'anno 2015 e per la costituzione del fondo delle risorse decentrate per l'anno 2016".*

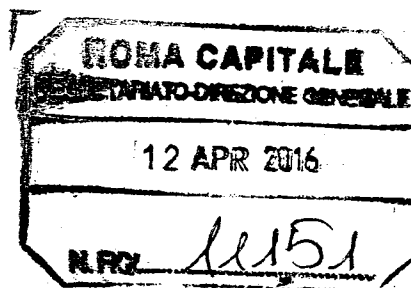
Si trasmette in allegato, per il seguito di competenza, la memoria indicata in oggetto approvata, in data 12 aprile 2016, dal Commissario Straordinario.

Il Direttore
Massimo D'Amato

ROMA



Il Commissario Straordinario



ATTO DI INDIRIZZO DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO CON I POTERI DELLA GIUNTA CAPITOLINA

Oggetto: Indirizzi per la rideterminazione delle componenti del fondo delle risorse decentrate per l'anno 2015 e per la costituzione del fondo delle risorse decentrate per l'anno 2016.

Premesso che

con deliberazione n. 20 del 6 febbraio 2015, la Giunta capitolina ha disposto la costituzione del fondo delle risorse decentrate per la contrattazione integrativa, per l'anno 2015, per il personale non dirigente di Roma Capitale;

ad oggi, una quota parte significativa delle risorse del suddetto fondo deve essere ancora erogata, in esito alla verifica finale dei risultati annuali di gestione e alla conclusione del ciclo di valutazione dei dipendenti;

il fondo delle risorse decentrate per la contrattazione integrativa per l'anno 2016, ad oggi, non è stato ancora costituito;

dal 1° gennaio 2015 è in vigore il Contratto Collettivo Decentrato Integrativo per il personale non dirigente di Roma Capitale, adottato con le Deliberazioni di Giunta Capitolina n. 236/2014 e n. 309/2014, in via temporanea ed unilaterale, ai sensi dell'articolo 40, comma 3, del D.lgs. 165/2001 e s.m.i.;

in ragione della temporaneità del CCDI Unilaterale, permane l'obbligo dell'Amministrazione di proseguire il confronto sindacale per addivenire alla sottoscrizione di un contratto collettivo decentrato integrativo condiviso, previa costituzione del fondo delle risorse decentrate per l'anno 2016;

Tenuto conto che

l'Ente Roma Capitale è stato oggetto di una indagine ispettiva amministrativo-contabile relativa al periodo 2008 – 2012, condotta dai servizi ispettivi del MEF/RGS - Ispettorato Generale di Finanza - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, nel cui ambito è stata analizzata e controllata, tra l'altro, la spesa per il personale; l'indagine si è conclusa con la relazione MEF – RGS n. 24666 del 21 marzo 2014 che muove, tra i principali rilievi in materia di gestione del personale, specifiche contestazioni in ordine alla mancata osservanza dei criteri da utilizzare per la quantificazione delle risorse variabili del fondo per il trattamento accessorio, di cui all'art. 15, comma 5 del CCNL del 1° Aprile 1999;

a fronte delle note di riscontro, recanti le argomentazioni e le documentazioni prodotte dall'Ente e trasmesse con nota prot. n. RA/65279 del 16 Ottobre 2014, il MEF, nel ribadire i rilievi precedentemente mossi, richiedeva a Roma Capitale, con nota prot. n. 44671 del 27 maggio 2015, di assumere i provvedimenti per la corretta quantificazione delle risorse che costituiscono il fondo

delle risorse decentrate, in linea con le modalità e i criteri dettati dalle normative e dai Contratti collettivi nazionali di riferimento;

le vigenti disposizioni di legge, di cui all'art. 4 del D.L. n. 16/2014, avente ad oggetto "Misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi", prevedono che, in caso di accertata violazione dei limiti imposti alla contrattazione collettiva decentrata integrativa, le pubbliche amministrazioni procedano al recupero delle somme indebitamente erogate, mediante il graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondenti a quelle in cui si è verificato il superamento dei vincoli, a valere sulle risorse decentrate stanziare per le successive annualità;

la quantificazione delle risorse di parte variabile del fondo, di cui alla citata deliberazione di Giunta capitolina n. 20 del 6 febbraio 2015, è, tuttavia, avvenuta con criteri e modalità analoghi a quelli oggetto di rilievo nelle citate relazioni ispettive del MEF;

nell'ambito dell'attività istruttoria, conseguente alla citata nota del MEF del 27 maggio 2015, prot. n. 44671 e finalizzata alla quantificazione, a decorrere dall'anno 2015, del fondo secondo le disposizioni vigenti e le linee interpretative dell'Aran e del MEF, gli uffici hanno effettuato una profonda revisione di tutte le componenti del fondo medesimo, sia di parte stabile sia di parte variabile, e delle metodologie usate per la sua quantificazione;

con riferimento alla parte variabile del fondo, è stata effettuata un'attenta verifica delle risorse appostate, ai sensi dell'art. 15, comma 5 del CCNL del 1° aprile 1999, con la citata deliberazione di Giunta capitolina n. 20 del 6 febbraio 2015, effettuando una ricognizione di tutti i progetti/obiettivi di ampliamento, miglioramento e consolidamento dei servizi, contenuti nei documenti di programmazione dell'Ente dell'anno 2015; tale verifica, effettuata attraverso l'applicazione di una rigorosa metodologia, ha fornito gli elementi necessari per una corretta riquantificazione delle risorse da destinare alla incentivazione del personale coinvolto;

contestualmente, le verifiche svolte sulla parte stabile del fondo hanno fatto emergere che la medesima risulta ampiamente sottostimata, se raffrontata alla quota di risorse destinate allo stesso titolo da altri enti aventi funzioni, dimensioni e complessità organizzativa assimilabili a Roma Capitale;

Considerato che

nell'ambito dell'analisi menzionata, sono stati svolti gli approfondimenti resi opportuni alla luce delle norme di attuazione dell'art. 114 della Costituzione, ove è precisato che "Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato ne disciplina il suo ordinamento";

l'ordinamento transitorio di Roma Capitale, ai sensi del menzionato art. 114 della Costituzione, è stato introdotto dall'art. 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 114", che prevede l'istituzione di un nuovo ente locale speciale, in sostituzione del Comune di Roma;

l'attività legislativa susseguente ha confermato questo approccio di "specialità" e di novità con i decreti attuativi della legge n. 42 (n. 156/2010, n. 61/2012 e n. 51/2013) fino alla legge n. 56 del 2014;

Tenuto conto che

la complessità e la rilevanza delle questioni emerse a seguito dei rilievi ispettivi del MEF, nel quadro normativo e contrattuale di riferimento, hanno richiesto l'avvio di un confronto con le Istituzioni a vario titolo competenti sui molteplici aspetti, al fine di definire un corretto e sostenibile percorso di superamento delle criticità rilevate, anche in considerazione delle sopravvenienze normative intervenute che hanno mutato l'assetto istituzionale dell'ente;

nell'ambito delle suddette interlocuzioni, svolte, in particolare, con l'Aran e, anche tramite il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con l'Avvocatura Generale dello Stato e con i Ministeri interessati, è stata esaminata, previo approfondimento delle diverse questioni, la possibilità di procedere alla nuova costituzione del fondo delle risorse decentrate, avvalendosi delle metodologie previste per gli enti di nuova istituzione;

in particolare, è stato acquisito, per il tramite della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che lo ha trasmesso a Roma Capitale con nota prot. n. USG498 del 22 gennaio 2016, il parere dell'Avvocatura Generale dello Stato avente ad oggetto "Ricostituzione del fondo per il trattamento accessorio dei dipendenti di Roma Capitale. Richiesta parere", in cui trova conferma il fatto che *"il soggetto derivante dalla trasformazione del Comune di Roma in Roma Capitale è un ente locale cui si applica la disciplina generale del TUEL e che lo stesso presenta un carattere di novità che deriva, in ultima analisi, dal suo riconoscimento giuridico quale Capitale della Repubblica"*;

la definizione di Roma Capitale quale nuovo soggetto giuridico rispetto al preesistente Comune di Roma costituisce, pertanto, presupposto logico – giuridico per l'attuazione delle procedure volte alla definizione ex novo del fondo delle risorse decentrate per la contrattazione integrativa;

in considerazione di quanto sopra, l'Amministrazione, al fine di verificare ulteriormente con i Ministeri interessati e, in particolare, con il MEF, la percorribilità della procedura delineatasi, ha inviato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con nota prot. n. RA/15649 del 4 marzo 2016, una relazione tecnica, allegata alla presente, recante l'ipotesi di rideterminazione del fondo delle risorse decentrate per l'anno 2015 ed elaborata in coerenza con il menzionato parere dell'Avvocatura Generale dello Stato, e secondo gli indirizzi in materia dettati dall'Aran;

nell'ambito della rideterminazione della parte stabile del fondo, in aderenza agli orientamenti ARAN relativi agli enti di nuova costituzione (tra gli altri, RAL061 e parere prot. n.19084 del 17 dicembre 2014), è stata effettuata l'analisi comparata con enti aventi funzioni, dimensioni e complessità organizzativa assimilabili e, in particolare, è stato preso in esame l'importo medio ponderato delle risorse della parte stabile del fondo destinate ai dipendenti dei quattro principali Comuni italiani per popolazione, con un livello di servizi assimilabile a quelli di Roma Capitale, secondo i dati oggettivi risultanti dai rispettivi conti annuali riferiti all'esercizio 2010, anno di attivazione del nuovo ente Roma Capitale;

in considerazione del carattere di specialità funzionale e organizzativa di Roma Capitale, il dato emerso dal raffronto con i quattro principali Comuni italiani, ovvero l'importo medio ponderato pro-capite delle risorse stabili, è stato, inoltre, ponderato con gli importi destinati allo stesso titolo dalle quattro più popolose Città Metropolitane e Regioni a Statuto Ordinario;

al dato emerso dal raffronto (media ponderata pro capite) con i Comuni è stata attribuita una incidenza sull'ammontare complessivo pari al 60 per cento e al dato derivante dal raffronto con le Città Metropolitane e le Regioni a Statuto Ordinario una incidenza rispettivamente pari al 20 per cento e al 20 per cento;

a successiva valutazione, anche dopo ripetute interlocuzioni con articolazioni centrali di vertice dello Stato si è ritenuto di procedere, nella predisposizione della nuova ipotesi di ricostituzione del fondo, a decorrere dal 2015, sulla base del citato parere dell'Avvocatura Generale dello Stato e dei pareri Aran relativi agli enti di nuova istituzione e di escludere dal calcolo della citata media ponderata i dati relativi alle Regioni, in considerazione della non assimilabilità di tali enti a Roma Capitale;

Dato atto che

occorre formulare direttive ai competenti uffici in ordine agli urgenti adempimenti da porre in essere, al fine di procedere all'erogazione delle quote di salario accessorio relative all'anno 2015, ancora da liquidare sulla base dell'atto unilaterale vigente e di proseguire la trattativa finalizzata alla sottoscrizione di un contratto decentrato sulla base di risorse certe nel loro ammontare, nonché al fine di fornire i prescritti riscontri al MEF in merito ai rilievi mossi ed alla conseguente applicazione dell'art. 4, D.L. 16/2014;

Premesso e considerato quanto sopra, il Commissario, con i poteri della Giunta capitolina, formula i seguenti indirizzi affinché gli uffici del Dipartimento Organizzazione e Risorse Umane:

- procedano alla rideterminazione delle componenti del fondo delle risorse decentrate del personale non dirigente di Roma Capitale per l'anno 2015 e alla predisposizione degli schemi di provvedimento per la sua adozione, avvalendosi, a tal fine, della metodologia

7

illustrata nella relazione tecnica allegata, con le prescrizioni di seguito specificate: in aderenza alle indicazioni fornite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, le Regioni dovranno essere escluse dal calcolo dell'importo medio ponderato delle risorse della parte stabile del fondo e si dovrà procedere alla modifica del rapporto di ponderazione tra Comuni e Città Metropolitane, attribuendo a queste ultime un peso maggiore rispetto ai primi, in considerazione della maggiore assimilabilità del nuovo ente Roma Capitale alle stesse;

- procedano alla costituzione del fondo delle risorse decentrate per il personale non dirigente di Roma Capitale per l'anno 2016, in coerenza con le procedure e le metodologie utilizzate per la rideterminazione del fondo 2015;
- procedano a dare attuazione al disposto di cui all'art. 4 del D.L. 16/2014, in ordine al recupero delle somme illegittimamente appostate sui fondi per le risorse decentrate del personale non dirigente di Roma Capitale per gli anni 2008 – 2014.

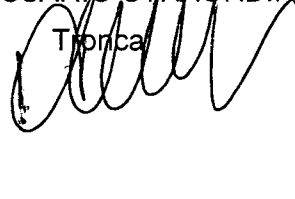
Il Dipartimento Organizzazione e Risorse Umane e la Ragioneria Generale, in collaborazione con il Dipartimento per la Razionalizzazione della spesa – Centrale unica di committenza, predisporranno gli ulteriori atti propedeutici all'effettuazione del menzionato recupero, avvalendosi delle principali misure previste dalla vigente normativa, quali l'utilizzo di eventuali quote delle risorse di parte stabile del fondo, di cui all'art. 17, comma 2, lett. f) del CCNL del 1° aprile 1999, la limitazione delle facoltà assunzionali di cui ai commi 226 e 228 della legge 208/2015 (legge di stabilità 2016) e la razionalizzazione organizzativa e della spesa, di cui ai Piani di Razionalizzazione delle spese, previsti dall'art. 16, commi 4 e 5, del d.l. 98/2011.

Il presente atto, nonché i conseguenti provvedimenti di quantificazione del fondo delle risorse decentrate, saranno trasmessi alla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti, per quanto di competenza.

Roma, 12 aprile 2016

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO

Tipica





RELAZIONE TECNICA

RIDETERMINAZIONE DEL FONDO PER IL TRATTAMENTO ECONOMICO ACCESSORIO DEL PERSONALE NON DIRIGENTE DELL'ENTE ROMA CAPITALE.

La configurazione dell'ente Roma Capitale, quale nuovo soggetto giuridico rispetto al preesistente Comune di Roma, prende avvio dalla riforma del Titolo V della Costituzione, introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, per effetto della quale viene modificato l'art. 114 Cost., che al comma 3 prevede *"Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento"*.

L'ordinamento transitorio di Roma Capitale, ai sensi del menzionato articolo 114 della Costituzione, è stato previsto dall'art. 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42 *"Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"* che al comma 2 precisa: *"Roma capitale è un ente territoriale, i cui attuali confini sono quelli del comune di Roma, e dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione. L'ordinamento di Roma capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali."*

L'attività legislativa statale susseguente ha confermato la natura *"speciale"* dell'Ente, con i decreti attuativi della legge n. 42 del 2009 (d.lgs. 156/2010, d.lgs. 61/2012 e d.lgs. 51/2013), fino alla legge n. 56 del 2014 recante: *"Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"*.

Il quadro normativo di cui sopra ha condotto l'attuale Amministrazione Capitolina straordinaria a ritenere che Roma Capitale si configuri come nuovo ente locale speciale, istituito in sostituzione del preesistente Comune di Roma, dotato di una particolare autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria, attribuita in ragione delle peculiari funzioni della Capitale dello Stato, sede degli Organi costituzionali e delle rappresentanze diplomatiche di Stati esteri, nonché sede dello Stato Vaticano, delle sue sedi diplomatiche, nonché delle istituzioni internazionali.

La ricostruzione rappresentata è stata sottoposta all'attenzione dell'Avvocatura Generale dello Stato, per il tramite della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il citato organo di consulenza (vedi allegato 1) ha condiviso il descritto percorso giuridico evidenziando, in sintesi, che *"il soggetto derivante dalla trasformazione del Comune di Roma in Roma Capitale è un ente locale cui si applica la disciplina generale del TUEL e che lo stesso presenta un carattere di novità che deriva, in ultima analisi, dal suo riconoscimento giuridico quale Capitale della Repubblica"*.

Da tale assunto discendono conseguenze rilevanti che inevitabilmente si riflettono sugli assetti organizzativi e di gestione del personale. In particolare la riconosciuta complessità e peculiarità dell'ente avrebbe dovuto condurre, per gli argomenti che interessano in questo contesto, anche ad una riqualificazione e revisione delle componenti del fondo del salario accessorio al fine di tenere conto della nuova entità costituita.

L'attuale Amministrazione Capitolina straordinaria ha dato disposizioni agli uffici tecnici di elaborare un'ipotesi di rideterminazione del fondo che fosse coerente con il quadro normativo illustrato e che rispondesse, comunque, a principi di contenimento della spesa pubblica.

Preliminarmente si è ritenuta necessaria, al fine di definire parametri di orientamento, l'analisi dei più recenti conti annuali (anno 2014) dei principali Enti appartenenti al Comparto Regioni e Autonomie Locali, disponibili sul sito del Ministero dell'Economie e delle Finanze.

La tabella A) di seguito riportata espone i dati presi in considerazione per l'analisi, mentre la successiva tabella B) rappresenta i dati di comparazione relativi alla Capitale.



Tabella A)

PROSPETTO DI CONFRONTO TRA LE 4 PRINCIPALI REGIONI, CITTA' METROPOLITANE E CAPOLUOGHI DI REGIONE IN TERMINI DI POPOLAZIONE CON LIVELLO DI SERVIZI EQUIPARABILE A QUELLO DI ROMA CAPITALE

ENTE	COMUNE DI MILANO	COMUNE DI NAPOLI	COMUNE DI TORINO	COMUNE DI GENOVA	CITTA' METROPOLITANA DI PUGLIA	CITTA' METROPOLITANA DI MILANO	CITTA' METROPOLITANA DI NAPOLI	CITTA' METROPOLITANA DI TORINO	REGIONE LOMBARDIA	REGIONE LAZIO	REGIONE CAMPANIA	REGIONE VENETO
	C.A. 2014	C.A. 2014	C.A. 2014	C.A. 2014	C.A. 2014	C.A. 2014	C.A. 2014	C.A. 2014	C.A. 2014	C.A. 2014	C.A. 2014	C.A. 2014
ROMA	1.337.155	873.895	869.773	553.507	4.342.045	3.156.835	3.113.139	2.351.719	10.202.615	5.882.435	5.661.929	4.827.596
COMUNE DI MILANO	15.111	9.151	12.142	5.554	2.686	1.550	1.150	1.601	2.466	3.624	5.013	2.529
COMUNE DI NAPOLI	54.521.177	54.256.904	55.615.317	34.785.245	15.656.308	9.551.856	11.912.536	11.347.870	30.875.330	34.772.795	61.414.288	21.388.679
COMUNE DI TORINO	55.122.160	48.033.153	50.673.793	25.994.124	16.555.843	8.542.001	7.483.374	10.277.595	25.800.508	28.601.473	57.473.525	15.736.914
COMUNE DI GENOVA	25.326.991	6.218.621	11.541.534	7.785.031	9.690.165	709.855	4.227.161	1.049.536	5.174.711	6.171.351	3.540.169	5.651.965
REGIONE CAMPANIA	55.48	126.52	35.71	23.37	1.516.55	1.022.77	2.484.51	1.431.00	3.351.41	1.540.91	1.166.27	1.852.13
REGIONE LAZIO	3.852.58	5.248.51	4.899.06	4.822.79	6.305.23	5.534.72	5.882.70	6.417.77	8.641.54	7.479.54	11.464.86	6.333.97
REGIONE LOMBARDIA	1.739.25	679.66	1.251.37	1.351.75	3.607.66	449.16	3.511.73	666.29	1.753.81	1.613.64	786.01	1.206.49
REGIONE VENETO	5.551.66	5.519.07	6.151.13	6.225.57	9.912.56	6.043.87	5.518.43	7.085.86	12.378.35	9.263.36	11.450.87	5.479.46
REGIONE CAMPANIA	2.03	2.89	2.00	2.73	2.54	2.22	2.63	2.91	2.65	2.81	2.94	2.71



ENTE	ROMA CAPITALE
FONTE	C.A. 2014
ABITANTI	2.872.021
TOT DIP. COMPARTO (tempo indeterminato e determinato)	25.185
FONDO DEL COMPARTO	158.698.606,00
DI CUI RISORSE STABILI	81.730.725,00
DI CUI RISORSE VARIABILI	76.967.881,00
N. ABITANTI/N. DIPENDENTI	114,04
RISORSE STABILI/DIP.	3.245,16
RISORSE VARIABILI/DIP.	3.056,05
TOTALE FONDO/DIP.	6.301,21
RISORSE STABILI/TOT. FONDO	0,52

Tabella B)

Dal raffronto emerge un evidente squilibrio tra la parte stabile e quella variabile del fondo delle risorse decentrate di Roma Capitale, in quanto la parte stabile risulta chiaramente sottostimata, mentre la parte variabile, che rappresenta una quota pari a circa il 47% del fondo, è evidentemente sovrastimata.

La Tabella C) sotto riportata, a valle di un confronto con enti assimilabili, illustra il valore medio per dipendente delle risorse stabili relative all'anno 2014 evidenziando che tale valore risulta, per i dipendenti di Roma Capitale, il più basso. Questo elemento è di per sé sufficiente a dimostrare l'incongruenza sottesa alla costituzione del fondo di Roma Capitale e la sua inadeguatezza rispetto alla complessità dell'amministrazione.

Tabella C)

RISORSE STABILI PER DIPENDENTE ENTI APPARTENENTI AL CAMPIONE D'ANALISI		
N. D'ORDINE PER IMPORTO DECRESCENTE	RISORSE STABILI PER DIPENDENTE	ENTE
1	11.464,96	REGIONE CAMPANIA
2	8.644,54	REGIONE LOMBARDIA
3	7.479,54	REGIONE LAZIO
4	6.417,77	CITTA' METROPOLITANA DI TORINO
5	6.305,23	CITTA' METROPOLITANA DI ROMA
6	6.233,97	REGIONE VENETO
7	5.986,70	CITTA' METROPOLITANA DI NAPOLI
8	5.594,72	CITTA' METROPOLITANA DI MILANO
9	5.249,51	COMUNE DI NAPOLI
10	4.899,86	COMUNE DI TORINO
11	4.823,79	COMUNE DI GENOVA
12	3.352,58	COMUNE DI MILANO
13	3.245,16	ROMA CAPITALE



Le considerazioni esposte hanno avvalorato la necessità di rideterminare il fondo, in modo da tenere conto delle peculiari competenze e caratteristiche dell'Ente, ricorrendo alla metodologia ordinariamente indicata dall'Aran a fronte del ricorrere di una novazione soggettiva.

Tale metodologia prevede il raffronto con enti assimilabili per complessità funzionale ed organizzativa, da effettuare utilizzando i dati desunti dai conti annuali relativi all'anno di istituzione del nuovo ente.

In attuazione di quanto sopra, l'analisi comparata, il cui esito è riassunto nella seguente tabella D), ha preso in esame, per l'anno 2010, anno di istituzione del nuovo ente Roma Capitale:

- l'importo medio ponderato delle risorse della parte stabile del fondo destinate ai dipendenti dai quattro principali Comuni italiani per popolazione, con un livello di servizi assimilabile a quelli di Roma Capitale;
- l'importo medio ponderato delle risorse della parte stabile del fondo destinate ai dipendenti dalle quattro principali Città Metropolitane per popolazione;
- l'importo medio ponderato delle risorse della parte stabile del fondo destinate ai dipendenti dalle quattro principali Regioni a Statuto Ordinario per popolazione.

MODALITA' DI CALCOLO	MEDIA PONDERATA REGIONI	MEDIA PONDERATA CITTÀ METROPOLITANE	MEDIA PONDERATA COMUNI
RISORSE STABILI PER DIPENDENTE	8.137,23	5.611,27	4.053,72

Tabella D)

Sulla base della predetta analisi, si è proceduto alla formulazione dell'ipotesi di quantificazione della parte stabile del fondo di Roma Capitale, attribuendo ai dati emersi dal raffronto (media ponderata pro capite) una percentuale di incidenza rappresentativa del grado di similitudine di Roma Capitale con gli altri Enti comparati come di seguito indicato:

- 60% dell'importo medio ponderato dei Comuni;
- 20% dell'importo medio ponderato delle Città Metropolitane;
- 20% dell'importo medio ponderato delle Regioni.

Si rappresenta nella tabella E) la quantificazione teorica delle risorse stabili per Roma Capitale per l'anno 2010, che risulta dall'applicazione della metodologia descritta.

QUANTIFICAZIONE TEORICA RISORSE STABILI PER ROMA CAPITALE ANNO 2010				
MODALITA' DI CALCOLO	MEDIA PONDERATA REGIONI	MEDIA PONDERATA CITTÀ METROPOLITANE	MEDIA PONDERATA COMUNI	MEDIA PER NUOVO ENTE ROMA CAPITALE
RISORSE STABILI PER DIPENDENTE	8.137,23	5.611,27	4.053,72	5.134,93
IMPORTO TEORICO FONDO RISORSE STABILI (risorse stabili in dipendenza Roma Capitale)				153.494.503,62

Tab. E)



L'ammontare della parte stabile del fondo delle risorse decentrate per la contrattazione integrativa per l'anno 2010, quantificato in complessivi Euro 138.494.303,82, per effetto delle decurtazioni previste dall'art. 9, comma 2 bis del D. Lgs 78/2010 sulla base della circolare della Ragioneria Generale dello Stato n.12/2011, meglio illustrate nella ricostruzione storica relativa anche alle pregresse annualità 2011, 2012, 2013 e 2014 (Tab. F), per l'anno 2014 si viene ad attestare ad Euro 132.391.531,39, come di seguito rappresentato:

	Fondo 2010	Fondo 2011	Fondo 2012	Fondo 2013	Fondo 2014
Risorse Stabili Anno 2010	138.494.303,82	138.494.303,82	138.494.303,32	138.494.303,82	138.494.303,82
Incremento Risparmio RiA	-	831.344,00	1.529.344,00	1.956.217,00	2.371.769,00
Risorse stabili Teoriche Anno di Riferimento	138.494.303,82	139.325.647,82	140.023.647,82	140.450.520,82	140.866.072,82
Taglio del Fondo su parte stabile Anno di riferimento		3.448.724,15	5.516.088,54	6.903.419,09	8.474.541,42
Parte stabile del Fondo	138.494.303,82	135.876.923,67	134.507.559,48	133.547.101,73	132.391.531,39

Tab F)

Di conseguenza, la media pro – capite di risorse stabili per dipendente di Roma Capitale nel 2014, si ridetermina in € 5.256,67, come indicato nella successiva tabella G):

IPOTESI NUOVO FONDO PER IL TRATTAMENTO ACCESSORIO DEL COMPARTO DI ROMA CAPITALE ANNO 2014	
TOT D.P. COMPARTO (tempo indeterminato e determinato)	25.185
RISORSE STABILI	132.391.531,39
RISORSE STABILI/D.P.	5.256,67

Tab. G)

Ai fini della ricostituzione del fondo 2015, si rappresenta, altresì, che la quantificazione della parte variabile del fondo è stata effettuata con una metodologia rigorosa, in stretta osservanza delle indicazioni tratte dai rilievi del Mef e degli orientamenti applicativi dell'Aran, con la conseguenza di una forte contrazione della stessa rispetto alle annualità precedenti.

La nuova ipotesi di quantificazione complessiva del fondo 2015, che risulta dalle valutazioni sopra descritte, e pari ad € 157.122.648,00 (di cui € 132.772.131 stabili ed € 24.350.517 variabili), è sostanzialmente in linea con l'ammontare complessivo del fondo costituito per il 2014.



L'ipotesi di rideterminazione del fondo è stata formulata, infatti, nel rispetto di rigorosi criteri di contenimento della spesa, finalizzati anche ad evitare incrementi del trattamento accessorio del personale pur a fronte delle funzioni aggiuntive di Roma Capitale espressamente attribuite dalla richiamata normativa, che hanno un notevole impatto sulle condizioni di lavoro dei dipendenti capitolini, in molti casi connotate da disagi superiori a quelli rilevabili in altri enti.

Con riguardo alle suddette funzioni aggiuntive, si richiama il Decreto legislativo n. 61/2012, come integrato dal Decreto legislativo n. 51/2013, che disciplina il conferimento a Roma Capitale delle funzioni amministrative rientranti nella competenza dello Stato, con particolare riferimento ai settori funzionali relativi ai beni storici, ambientali e fluviali, allo sviluppo economico e sociale e delle infrastrutture finalizzate anche ai trasporti, al settore produttivo e turistico e alla protezione civile.

In particolare, nell'ambito dei beni storici e artistici, Roma Capitale è chiamata a concorrere alla valorizzazione dei beni presenti nel proprio territorio; tale concorso è subordinato alla previa definizione dell'accordo con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali previsto dall'art. 3 della legge delega, mentre le modalità operative del suo esercizio sono definite dalla conferenza delle Soprintendenze, istituita dall'art. 5 del Decreto (Soprintendenza Capitolina ai Beni Culturali e Soprintendenze degli organi centrali e periferici del Ministero). L'attività di valorizzazione è svolta in conformità alla normativa di tutela e nel rispetto dei principi stabiliti dal codice dei beni culturali e del paesaggio.

In materia di beni ambientali e fluviali, a Roma Capitale è affidata l'individuazione e la gestione delle riserve statali non collocate nei parchi nazionali. Roma Capitale è, inoltre, chiamata a concorrere con il Ministero per i Beni e le attività culturali, la Regione Lazio e gli altri Enti preposti, alla definizione delle politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio e alla gestione dei relativi interventi alle attività di formazione ed educazione volte a diffondere e ad accrescere la conoscenza del paesaggio, alle attività di vigilanza sui beni paesaggistici del proprio territorio tutelati dal codice dei beni culturali e del paesaggio.

Nell'ambito dello sviluppo economico e sociale, a Roma Capitale sono state conferite, in primo luogo, le funzioni amministrative concernenti il coordinamento dei tempi di svolgimento delle manifestazioni fieristiche di rilevanza nazionale ed internazionale promosse sul territorio di Roma Capitale.

In materia di turismo a Roma Capitale sono state conferite le funzioni amministrative, da esercitarsi d'intesa e in coordinamento con le competenti amministrazioni statali e regionali, relative all'attuazione delle linee guida contenute nel piano strategico nazionale per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico di Roma Capitale, nonché alla promozione turistica di Roma all'estero.

In materia di protezione civile, infine, sono state conferite a Roma Capitale le funzioni amministrative relative all'emanazione di ordinanze per l'attuazione di interventi di emergenza in relazione agli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett. a e b della L. 24/02/1992, n. 225, finalizzate ad evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose e a favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi.

Con il d.lgs. 26/04/2013 n. 51, art. 1 comma 4, che reca modifiche ed integrazioni al citato d.lgs. n. 61/2012, è stato poi attribuito al Sindaco di Roma Capitale il potere di provvedere con proprie ordinanze agli interventi per rimuovere situazioni di emergenza connesse al traffico, alla mobilità e all'inquinamento atmosferico o acustico, anche in deroga ad ogni disposizione di legge e nel rispetto dei principi generali dell'Ordinamento giuridico.



Conseguentemente, le strutture amministrative rispettivamente competenti sugli ambiti funzionali precedentemente menzionati hanno assunto maggiori oneri gestionali, oltre che un peculiare ruolo propulsivo, con correlate competenze specialistiche, per la programmazione ed attuazione degli interventi connessi ai predetti processi di conferimento di funzioni e compiti amministrativi.

A comprova dei mutati assetti funzionali di Roma Capitale, le funzioni aggiuntive hanno comportato il riconoscimento di maggiori trasferimenti erariali in favore dell' Ente (cd. extracosti).

A conclusione della presente relazione, si rassicura che le modalità di utilizzo del fondo saranno coerenti e assolutamente in linea con i principi fissati dal D.Lgs. 150/2009 e i CCNNLL.

A riguardo, si fa presente che già dall'anno 2015, con l'adozione unilaterale della disciplina decentrata di Roma Capitale, gli istituti del salario accessorio sono stati rigorosamente ricondotti alle disposizioni contrattuali nazionali e che, inoltre, è stato introdotto un sistema integrato di valutazione del personale al fine di garantire la selettività nel riconoscimento dei premi correlati alla produttività, in conformità della normativa vigente.

La ricostruzione rappresentata sarà utilizzata anche per fornire riscontro alla Ragioneria Generale dello Stato in relazione alle verifiche ispettive condotte presso Roma Capitale per il periodo 2008/2013, evidenziando nello stesso contesto l'esigenza di condividere soluzioni graduali di recupero.



Avvocatura Generale dello Stato

*Via dei Portoghesi, 12
00186 Roma*

19/01/2016-23070 P
AGS Roma / POSTA CERTIFICATA



0023070-2016PAOORM

PEC

Roma,

Partenza N.

Tipo Affare Cs. 1295/16

Sez. A.G. Avv. De Socio

*Si prega di indicare nella successiva corrispondenza i
dati sopra riportati*

*Risposta a nota del 13.1.2016 prot.
USG 00029 P-4-2-1.SG*

**PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO DEI MINISTRI
Segretariato Generale**

Oggetto: ricostituzione del fondo per il trattamento accessorio dei dipendenti di Roma Capitale. Richiesta di parere.

Con la nota in oggetto codesta Presidenza rappresenta che il Commissario straordinario di Roma Capitale, nell'ambito delle procedure volte alla definizione del fondo per il trattamento accessorio dei dipendenti di Roma Capitale, ha chiesto parere in ordine alla interpretazione se sia possibile configurare Roma Capitale quale nuovo soggetto giuridico rispetto al preesistente Comune di Roma. Il parere chiesto alla Scrivente concerne appunto la sussistenza del suddetto carattere di novità dell'Ente.

Al proposito si osserva quanto segue.

Com'è noto, il nuovo Titolo V della Costituzione, introdotto dalla legge Costituzionale 18.10.2001, n. 3, ha previsto all'art. 114 Cost. u.c., nell'ambito di una nuova ricostruzione della forma di Stato, la città metropolitana quale livello territoriale di governo intermedio tra comune e regione, tenendo però distinta la città di Roma, capitale della Repubblica, come destinataria di un ordinamento particolare da stabilirsi con legge, di fatto estrapolandone la posizione dall'insieme delle città metropolitane all'interno del quale era originariamente prevista.

L'ordinamento transitorio di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione è stato previsto dall'art. 24 della L. 5.5.2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), che ha dettato norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.



Avvocatura Generale dello Stato

Tale disposizione, al comma 2, riconosce alla città di Roma, di cui è confermato l'ambito territoriale, *"speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione"*, stabilendo altresì che *"L'ordinamento di Roma capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali"*.

Inoltre il comma 3 dell'art. 24 citato, attribuisce a Roma capitale una serie composta di nuove e rilevanti funzioni amministrative (afferenti, in particolare, alla valorizzazione dei beni storici-artistici e ai beni fluviali; allo sviluppo produttivo e turistico; allo sviluppo urbano; all'organizzazione e funzionamento dei servizi urbani; al trasporto pubblico ed alla mobilità; alla protezione civile, nonché ad ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla regione Lazio, ai sensi dell'articolo 118 Cost. ecc.), funzioni che vanno ad aggiungersi a *"quelle attualmente spettanti al Comune di Roma"*.

A tale fine è stata prevista l'assegnazione di *"ulteriori risorse .. tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dal ruolo di capitale della Repubblica"*, in vista dello svolgimento delle funzioni di cui al comma 3.

Infine nel comma 7 del citato art. 24 è prevista l'attribuzione alla città di Roma, di un proprio patrimonio, commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite, nonché il trasferimento, a titolo gratuito, dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale.

Tale disciplina è peraltro completata dall'art. 24 co. 8 della L. 42/2009 ove si prevede, con norma di chiusura, che *"per quanto non disposto dal presente articolo, continua ad applicarsi a Roma capitale quanto previsto con riferimento ai comuni dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267"*. Le conseguenze in relazione alla applicazione della disposizione nei singoli casi concreti appaiono rimesse, prioritariamente, alla individuazione da parte della stessa Amministrazione capitolina.

Tale regime giuridico appare riconosciuto anche dalla L. 7.4.2014 n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), che non include Roma capitale nell'elencazione delle città metropolitane contenuta nell'art. 1 co. 5 e si limita a prevedere (all'art. 1 co. 103) che *"lo statuto della città metropolitana di Roma capitale ...disciplina i rapporti tra la città metropolitana, il comune di Roma capitale e gli altri comuni, garantendo il migliore assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche"*.

A ciò può aggiungersi che la Corte Costituzionale, con riferimento a Roma Capitale, ha avuto modo di rilevare la *"peculiarità del suddetto Ente, quale "capitale della Repubblica", sancita dall'art. 114 co. terzo Cost., che ha trovato attuazione nei decreti legislativi 17.9.2010 n. 156 ...e 18.4.2012 n. 61..."* (sentenza 21.6.2013 n. 154).



Avvocatura Generale dello Stato

Inoltre la Cassazione ha avuto modo di affermare, in occasione di una questione attinente alla legittimazione processuale, che Roma Capitale è *"nuovo ente territoriale subentrato dal 2010 al Comune di Roma, sorto, a seguito della riforma del titolo 5 parte 2 della Cost. italiana di cui alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (v. nuovo testo art. 114 Cost.) e dell'emanazione della Legge Delega 5 maggio 2009, n. 42 (v. art 24) e dei successivi decreti legislativi attuativi (v. in particolare, D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156, D.Lgs. 18 aprile 20012, n. 61 e D.Lgs. 26 aprile 2013, n. 51)"* (Cass. civ. Sez. III, Sent., 21/09/2015, n. 18467).

Alla stregua delle considerazioni sopra esposte, questa Avvocatura ritiene che il soggetto derivante dalla *"trasformazione"* del Comune di Roma in Roma capitale è un ente locale cui si applica la disciplina generale del T.U.E.L. e che lo stesso presenta un carattere di *"novità"* che deriva, in ultima analisi, dal suo riconoscimento giuridico quale capitale della Repubblica.

Si resta a disposizione per ogni eventuale ulteriore chiarimento.

L'Avvocato Generale
Massimo Massella Ducci Teri