

# ROMA



Il Commissario Straordinario

RA/15649  
4. 3. 2016

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Segretariato Generale  
Palazzo Chigi

ROMA

*Allegati: 1*

*Roma, 2 Marzo 2016*

**Oggetto:** Salario accessorio dei dipendenti di Roma Capitale.

Con riferimento alla questione in oggetto ed a seguito di quanto rappresentato nell'incontro del 1° marzo u.s. nonché nella precedente intercorsa corrispondenza, si trasmette l'allegata relazione tecnica illustrativa della ipotesi di rideterminazione del fondo delle risorse decentrate per l'anno 2015, elaborata da questa Amministrazione in coerenza con il parere dell'Avvocatura Generale dello Stato, acquisito per il tramite di codesto Segretariato Generale.

Nel rappresentare l'impellente necessità di riavviare il tavolo di contrattazione finalizzato alla sottoscrizione del contratto decentrato e di scongiurare cause di tensione con le parti sociali, in un periodo caratterizzato dall'evento giubilare oltre che da consultazioni elettorali, tenuto conto della delicatezza e rilevanza della questione, peraltro correlata con l'indagine condotta presso Roma Capitale dai servizi ispettivi della Ragioneria Generale dello Stato, si chiede un cortese intervento di coordinamento, anche con il MEF, al fine di condividere con tutti gli interlocutori istituzionali competenti il percorso delineato ed acquisire il nulla osta all'adozione degli atti conseguenti, con l'urgenza che la situazione richiede.

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO

*Tronca*



## 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)

**FONDO PER IL TRATTAMENTO ACCESSORIO DEL PERSONALE DEL COMPARTO  
PROSPETTO DI CONFRONTO TRA LE 4 PRINCIPALI REGIONI, CITTA' METROPOLITANE E CAPOLUOGHI DI REGIONE IN TERMINI DI POPOLAZIONE CON LIVELLO DI SERVIZI EQUIPARABILI A QUELLO DI ROMA CAPITALE**

ENTE	COMUNE DI MILANO	COMUNE DI NAPOLI	COMUNE DI TORINO	COMUNE DI GENOVA	CITTA' METROPOLITANA DI ROMA	CITTA' METROPOLITANA DI SALERNO	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
ASL "A"	1.387.455	978.399	886.773	552.927	4.542.046	3.056.825	3.118.149	2.284.719	10.002.635	5.882.425	5.081.529	4.907.896
TOTALE COMPARTO "MUNICIPIALITA' COMUNALI" (MUNICIPIALITA' E 2416 MUNICIPI)	15.111	9.151	10.340	5.596	2.608	1.500	1.350	1.601	1.005	3.634	5.013	2.524
FONDO DEL CONFRONTO	34.501.770,00	54.466.500,00	63.615.327,00	34.735.146,00	16.616.000,00	9.551.586,00	11.910.535,00	11.347.370,00	30.915.230,00	34.772.735,00	61.414.288,00	113.888.879,00
CONTRIBUTO REGIONALE	59.220.166,00	49.038.353,00	52.673.793,00	26.866.114,00	16.535.843,00	8.942.001,00	7.483.374,00	10.277.885,00	25.800.850,00	28.602.473,00	57.473.815,00	15.735.814,00
CONTRIBUTO REGIONALE	26.220.894,00	6.118.621,00	11.841.531,00	7.789.035,00	9.680.465,00	709.889,00	4.427.161,00	1.269.889,00	5.174.712,00	6.171.581,00	3.940.269,00	5.651.965,00
CONTRIBUTO REGIONALE	88,40	1,06	58,71	129,37	1.616,55	2.022,77	2.464,52	1.481,30	3.352,41	2.540,92	1.169,27	1.552,13
RISORSE STABILI (DOP)	3.052,59	5.049,51	4.899,06	4.823,79	6.335,23	5.594,72	5.085,20	6.417,77	8.645,54	7.479,54	11.464,36	6.333,97
RISORSE FINANZIARIE	1.739,30	679,56	1.351,37	1.392,73	3.507,66	449,16	3.541,73	686,29	1.735,81	1.613,64	786,21	2.239,49
TOTALE FONDO D.F.	5.591,89	5.729,07	6.250,43	6.216,52	9.842,89	6.043,87	9.626,93	7.205,06	10.381,35	9.093,18	12.450,57	8.473,46
PERCENTUALE TOTALE FONDO	0,63	0,09	0,00	0,73	0,64	0,59	0,63	0,51	0,19	0,82	0,94	0,74



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
<b>RISORSE STABILI/DIP.</b>	<b>3.245,16</b>
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)

<b>RISORSE STABILI PER DIPENDENTE ENTI APPARTENENTI AL CAMPIONE D'ANALISI</b>		
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	3.852,38	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	5.131,93
IMPORTO TEORICO FONDO RISORSE STABILI (risorse stabili in dipendenti Roma Capitale)				133.494.505,32

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:

Tab F)

	Fondo 2010	Fondo 2011	Fondo 2012	Fondo 2013	Fondo 2014
Risorse Stabili Anno 2010	138.494.303,82	138.494.303,82	138.494.303,82	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	5.516.088,34	6.903.419,09	8.474.541,42
<b>Parte stabile del Fondo</b>	<b>138.494.303,82</b>	<b>135.876.923,67</b>	<b>134.507.559,48</b>	<b>133.547.101,73</b>	<b>132.391.531,39</b>

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.