



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE

UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME

DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

SICILIA

Legge n° 13 del 28/05/2026

BUR n°25 del 05/06/2026

(Scadenza
04/08/2026)

“Norme in materia di personale ed enti locali. Disposizioni varie”

La legge della Regione Siciliana 28 maggio 2026, n. 13 reca norme in materia di personale regionale, di enti locali e ulteriori disposizioni.

In particolare, alcune disposizioni eccedono dalle competenze statutarie di cui agli articoli 14, lettera q), e 17 dello Statuto della Regione Siciliana, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nella parte in cui attribuiscono alla Regione competenza legislativa nella materia dello stato giuridico ed economico dei dipendenti della Regione, che deve essere “in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato”, e nella materia della legislazione sociale entro i limiti dei principi e degli interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato e risultano, pertanto, costituzionalmente illegittime.

Considerato che l’articolo 1, comma 2, della legge regionale in oggetto stabilisce che il TFS/TFR dei dipendenti regionali cessati dal servizio “per qualsiasi causa” è corrisposto entro 12 mesi dalla cessazione, e che la normativa statale, invece, prevede, per i lavoratori che cessano dal servizio per raggiunti i limiti di età o di servizio, a decorrere dal 1° gennaio 2027, termini diversi e di maggior favore, ossia 9 mesi (v. art 3 del decreto legge n. 79/1997, come modificato dall’articolo 1, comma 198, della legge 199/2025) la norma regionale in esame appare in grado di originare una situazione di disparità di trattamento, violando l’articolo 3 della Costituzione, tra dipendenti regionali siciliani e dipendenti di altre amministrazioni,

avuto particolare riguardo, inoltre, a quanto disposto dall'articolo 14, comma 1,

dello Statuto speciale, di rango costituzionale, della Regione Siciliana, approvato con R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455, laddove prevede che, pur avendo l'Assemblea della Regione legislazione esclusiva in materia di stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, tale potere debba essere esercitato "nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato" e in ogni caso, che il predetto stato giuridico ed economico debba essere "non inferiore a quello del personale dello Stato" (lett. q) del suddetto comma 1).

In sostanza, l'autonomia riconosciuta alla Regione Sicilia dallo Statuto deve comunque esercitarsi entro i limiti derivanti dai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e la disciplina dei termini di corresponsione del TFS/TFR non rappresenta un mero aspetto organizzativo interno all'Amministrazione datrice di lavoro, poiché incide direttamente sulle condizioni sostanziali di accesso alla prestazione (di natura anche previdenziale) e poiché determina un diverso regime di godimento del trattamento rispetto al restante personale delle pubbliche amministrazioni. Sul punto, infatti, va considerato anche che la Consulta ha più volte sottolineato la problematica vigenza, sotto il profilo della tenuta costituzionale, di una disciplina che preveda ancora una corresponsione differita del trattamento di fine servizio per il dipendente pubblico (v. sentenze 159/2019 e 130/2023).

Infine, anche qualora si dovesse ipotizzare che la legge regionale in oggetto, disponendo, all'articolo 1, comma 2, che il TFR/TFS sia "corrisposto nel tempo massimo di 12 mesi dalla data di cessazione dal servizio", configuri un'equiparazione a quanto previsto all'articolo 3, comma 2, del DL 79/1997 – in quanto esso prevede che l'ente provvede alla liquidazione, per determinate casistiche, del TFS, "decorsi nove mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro" ma con la clausola che "alla corresponsione l'ente provvede entro i successivi tre mesi" - persisterebbero rilevanti criticità relativamente ai profili di costituzionalità della norma in esame.

La legge statale, infatti, a salvaguardia dei rilevanti interessi patrimoniali dei soggetti interessati coinvolti nella fattispecie in esame, stabilisce espressamente che decorsi i tre mesi appena citati, "sono dovuti gli interessi", mentre invece tale clausola di salvaguardia risulta assente nella legge regionale oggetto della disamina in corso (v. ultimo periodo del citato articolo 3, comma 2, del DL 79/1997).

La disciplina di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 1, dunque, invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, infatti, la disciplina dei rapporti di lavoro privatizzati alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, comprensiva del trattamento di fine rapporto e delle relative modalità di corresponsione, appartiene all'ordinamento civile ed è riservata alla competenza esclusiva statale. Inoltre, la disposizione regionale determina effetti suscettibili di incidere sugli equilibri della finanza pubblica, interferendo con la disciplina statale diretta al contenimento della spesa pubblica e alla programmazione dei flussi finanziari relativi al pagamento del TFS/TFR, con conseguente violazione altresì dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, sotto il profilo del coordinamento dell'assetto finanziario pubblico. La disposizione regionale, non tenendo conto di tale percorso, appare priva di adeguata quantificazione degli oneri e di idonea copertura finanziaria, anzi comporta maggiori oneri per la finanza pubblica (in termini di indebitamento netto e fabbisogno delle pubbliche amministrazioni), in relazione all'alterazione temporale dei flussi di spesa in termini di anticipo di spesa, con conseguente violazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Passando alla disamina del comma 3 dell'articolo 1 della legge in oggetto, dal momento che esso stabilisce che, "al fine di non creare disparità di trattamento tra i dipendenti della Regione", al personale regionale iscritto al Fondo pensioni Sicilia si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 161, della legge 30 dicembre 2024, n. 207, esso introduce una disciplina concernente il trattamento pensionistico e di fine servizio del personale iscritto al Fondo pensioni Sicilia, incidendo su istituti riconducibili alla materia della previdenza sociale; tuttavia la disciplina previdenziale rientra pacificamente nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera o), della Costituzione.

Inoltre, la norma regionale, mediante un rinvio selettivo alla legislazione statale limitato a una determinata categoria di personale regionale, altera l'assetto della disciplina nazionale, introducendo un regime speciale non previsto dal legislatore statale. Anche sotto tale profilo risulta violato l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, poiché vengono disciplinati aspetti del rapporto di lavoro privatizzato e del trattamento economico differito riservati alla legislazione statale.

La disposizione è altresì suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale senza un adeguato coordinamento con la disciplina statale, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Per tutto quanto sopra argomentato ed esposto, si conclude col ritenere il comma 2 dell'articolo 1 della legge in esame contrastante con i seguenti parametri costituzionali: articolo 3, articolo 81, articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione (ordinamento civile) e articolo 117, terzo comma, della Costituzione (coordinamento della finanza pubblica).

Quanto al comma 3 dell'articolo 1, della legge regionale in oggetto, esso risulta discordante con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione (ordinamento civile); con l'articolo 117, secondo comma, lettera o), della Costituzione (previdenza sociale) e con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione (coordinamento della finanza pubblica).

I commi 2 e 3 dell'articolo 1, risultano, inoltre, discordanti con i seguenti parametri di normativa statale interposta:

- con l'articolo 3 del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, che disciplina il trattamento di fine servizio e termini di liquidazione della pensione;
- con l'articolo 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che disciplina i termini e le modalità di pagamento del TFS/TFR dei dipendenti pubblici;
- con il complessivo quadro normativo statale in materia di trattamento di fine servizio e trattamento di fine rapporto del pubblico impiego privatizzato, emanato nell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e previdenza sociale.

L'articolo 14 rubricato Corsi di formazione per gli operatori dei dipartimenti di salute mentale delle Asp dispone che: "L'Assessorato regionale della salute organizza tramite il CEFPAS corsi di formazione rivolti agli operatori dei dipartimenti di salute mentale delle ASP, in materia di progetti terapeutici individualizzati (PTI) di presa in carico comunitaria sostenuti da budget di salute. 2. I costi per i corsi di cui al comma 1 restano a carico delle singole Asp".

L'articolo 14 stabilisce che la formazione degli operatori citati sia organizzata dall'Assessorato regionale della salute tramite il CEFPAS, ente di diritto pubblico regionale preposto alla formazione permanente e all'aggiornamento del personale del Servizio sanitario regionale e che i relativi costi siano posti a carico delle singole ASP (Aziende Sanitarie Provinciali). I progetti terapeutici individualizzati (PTI) di

presa in carico comunitaria sostenuti dal budget di salute integrano gli interventi di presa in carico psichiatrica e sociosanitaria assicurati dai Dipartimenti di salute mentale nell'ambito dei Livelli essenziali di assistenza, al fine di garantire ai pazienti un percorso di cura e di inclusione sociale (abitazione, lavoro e relazioni sociali).

La previsione, tuttavia, non indica se gli oneri conseguenti posti a carico delle singole ASP debbano gravare sul Fondo sanitario regionale, ovvero siano finanziati mediante risorse regionali autonome. Nel corso dell'istruttoria, la Regione Siciliana ha affermato che trattandosi di attività formative rivolte al personale sanitario dipendente delle Aziende sanitarie provinciali, i relativi oneri possono gravare sul Fondo sanitario regionale (FSR). Gli oneri posti a carico delle singole ASP riguardano attività formative che non sono riconducibili ai livelli essenziali di assistenza (LEA). Sul punto, occorre ricordare che la Regione Siciliana è attualmente sottoposta al piano di rientro dal disavanzo sanitario e, conseguentemente, al divieto di sostenere spese non obbligatorie, ai sensi dell'articolo 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, anche qualora tali spese siano finanziate mediante risorse imputate a missioni diverse dalla missione 13.

La giurisprudenza della Corte costituzionale sul punto, a partire dalla sentenza n. 100 del 2010, è ormai consolidata nel ritenere che le disposizioni regionali incompatibili con i vincoli di contenimento della spesa sanitaria derivanti dal Piano di rientro, eccedendo dalle competenze statutarie, si pongano in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Ne consegue che per l'effettuazione di ulteriori spese, in un contesto caratterizzato da risorse contingentate, la copertura delle stesse non risulta congrua rispetto ai principi di cui all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, in quanto l'impiego di risorse per prestazioni non essenziali determina una corrispondente riduzione delle risorse disponibili per l'erogazione delle prestazioni essenziali.

L'articolo 15 della legge regionale in esame, rubricato "Interpretazione autentica in materia di personale regionale transitato previdenzialmente all' INPS", stabilisce che: "1. Per il personale della Regione che dall'1 gennaio 2001, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 76 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, è transitato ope legis sotto il profilo previdenziale all'INPS, rimanendo dipendente regionale in continuità con la Regione dalla data di assunzione, in caso di richiesta

di cumulo dei periodi assicurativi, la quota di pensione a carico della Regione, maturata fino al 31 dicembre 2000, è determinata secondo il sistema di calcolo vigente alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base delle retribuzioni percepite negli ultimi cinque anni di servizio utili ai fini del calcolo dell'indennità di buonuscita presso la Regione.

2. Agli oneri discendenti dal presente articolo provvede il Fondo pensioni della Regione, previa adozione degli atti finalizzati al trasferimento delle necessarie risorse da parte dell'INPS".

Preliminarmente giova sottolineare come l'art. 15 intervenga direttamente sui criteri di determinazione della quota di pensione relativa a personale transitato all'INPS ai sensi dell'art. 76 della legge n. 388 del 2000, mentre, come noto, la materia della previdenza obbligatoria appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La Corte costituzionale, infatti, in molteplici occasioni ha affermato l'ormai consolidato principio secondo cui la disciplina dei trattamenti pensionistici, dei criteri di calcolo delle prestazioni, della determinazione delle quote pensionistiche nonché il coordinamento tra gestioni previdenziali costituiscono aspetti della materia "previdenza sociale", riservata integralmente allo Stato (ex multis, sent. n. 82/2018; n. 38/2018; n. 259/2017; n. 19/2025 e n. 52/2026)

La Regione introduce, invece, un autonomo criterio di liquidazione della quota pensionistica, fondato sulle retribuzioni degli ultimi cinque anni di servizio e sul sistema vigente alla data di entrata in vigore della legge regionale, sostituendosi alla disciplina statale. Ne consegue, pertanto, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. o), Cost.

Ancora, attraverso l'art. 15, la Regione modifica unilateralmente i criteri di maturazione e liquidazione di un diritto pensionistico, incidendo su rapporti giuridici riservati alla legislazione statale.

Ne deriva, di conseguenza, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. Sul punto, la Corte costituzionale ha più volte chiarito che il rapporto pensionistico costituisce parte dell'ordinamento civile quando vengono disciplinati diritti soggettivi patrimoniali derivanti dal rapporto di lavoro (ex multis, sent. n. 159/2019; n. 130/2023).

Sotto altro profilo, si rileva come l'art. 15 della legge regionale in parola determini nuovi criteri di definizione della quota pensionistica regionale, suscettibili di produrre maggiori oneri permanenti. Invero, in materia pensionistica, la Corte costituzionale più volte ha riconosciuto allo Stato il potere di fissare principi uniformi di coordinamento della finanza pubblica (v. sent. n. 78/2020; n. 152/2025). Di conseguenza, una disciplina regionale che modifichi unilateralmente il criterio di calcolo

delle pensioni, come nel caso di specie, alterando gli equilibri finanziari dell'intero sistema previdenziale, integra la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (coordinamento della finanza pubblica).

In aggiunta, l'art. 15 introduce un regime pensionistico privilegiato limitato ai dipendenti regionali transitati all'INPS, determinando una disparità di trattamento rispetto agli altri dipendenti pubblici e ai dipendenti regionali appartenenti ad altre gestioni. La differenziazione non appare sorretta da ragioni oggettive, risultando pertanto lesiva del principio di uguaglianza ex art. 3 Cost. Inoltre, la modifica ex post dei criteri pensionistici compromette i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Da ultimo, si evidenzia che il comma 2 dell'art. 15 stabilisce che agli oneri provvede il Fondo pensioni regionale, "previa adozione degli atti finalizzati al trasferimento delle necessarie risorse da parte dell'INPS".

Dal momento che tale disposizione non quantifica gli oneri né individua adeguata copertura finanziaria, e presupponendo il trasferimento di risorse da parte dell'INPS senza che ciò trovi fondamento nella legislazione statale, essa viola l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché la copertura finanziaria è rimessa a un evento futuro e incerto.

Quanto sopra esposto, in sintesi, palesa come l'articolo 15 della legge regionale in esame risulti costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3, 81, 97, 117, secondo comma, lettere l) e o), e 117, terzo comma, Cost.

Infatti, l'art. 15, introducendo una disciplina speciale del cumulo, risulta discordante con la normativa di cui al d.lgs. n. 184 del 1997, il quale disciplina gli istituti della ricongiunzione, del riscatto, della totalizzazione e del cumulo dei periodi assicurativi, rimettendo esclusivamente alla legislazione statale i criteri di determinazione delle quote pensionistiche. Ancora, l'articolo 15 della legge regionale de qua risulta non conforme alla normativa prevista dal decreto-legge n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011 (la cd. "Riforma Fornero"), il quale ha uniformato i criteri di calcolo pensionistico. La norma regionale, al contrario, introduce invece un criterio speciale fondato sulle ultime cinque annualità e sul sistema vigente alla data di entrata in vigore della legge regionale, in evidente contrasto alla disciplina nazionale.

Infine, si sottolinea come la norma di cui all'art. 15, pur formalmente qualificata come di "interpretazione autentica", introduce, in sostanza, un nuovo criterio di calcolo e una nuova decorrenza normativa.

Sul punto, secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale (ex multis, sent. n. 73/2017 e n. 108/2019) una legge formalmente interpretativa è illegittima quando innova l'ordinamento anziché

chiarire il significato di una disposizione preesistente. Pertanto, la disposizione in parola, presentando natura sostanzialmente innovativa, è da ritenersi illegittima.

L'articolo 20, rubricato Incompatibilità incarichi nelle aziende sanitarie, dispone che: "Gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie provinciali e nelle aziende ospedaliere sono incompatibili con la carica di sindaco, componente della giunta comunale, consigliere comunale, presidente del consiglio circoscrizionale e consigliere circoscrizionale"

La previsione, quindi, nel disciplinare le cause di incompatibilità degli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo delle aziende sanitarie provinciali e delle aziende ospedaliere con l'esercizio di cariche elettive locali, estende il relativo regime di incompatibilità anche ai consiglieri comunali, ai presidenti dei consigli circoscrizionali e ai consiglieri circoscrizionali.

Tale previsione, tuttavia, non appare conforme a quanto stabilito dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 39 del 2013, nel quale si legge che: "1. Gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali sono incompatibili con la carica di Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e commissario straordinario del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, di amministratore di ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico nazionale che svolga funzioni di controllo, vigilanza o finanziamento del servizio sanitario nazionale o di parlamentare.

2. Gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali di una regione sono incompatibili:

a) con la carica di componente delle giunte o del consiglio della regione interessata ovvero con la carica di amministratore di ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico regionale che svolga funzioni di controllo, vigilanza o finanziamento del servizio sanitario regionale;

b) con la carica di componente della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione della medesima regione;

c) con la carica di presidente e amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione, nonché di

province, comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di forme associative tra comuni aventi la medesima popolazione della stessa regione”.

L'articolo 20, pertanto, si pone in contrasto con il citato articolo 14 del decreto legislativo n. 39 del 2013 ed eccedendo dalle competenze statutarie di cui all'articolo 14, lettera q) dello Statuto della Regione Siciliana, nella parte in cui attribuisce alla Regione competenza legislativa nella materia dello stato giuridico ed economico dei dipendenti della Regione, che deve essere “in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato”, viola la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Infine, per quanto riguarda l'eccesso dalle competenze attribuite allo Statuto speciale alla Regione Siciliana si richiama quanto più volte affermato dalla Corte Costituzionale (ex plurimis sent. n. 119/2019 e n. 279 del 2020) che esonera dall'onere di confrontare le competenze legislative previste dallo statuto autonomo nel caso in cui le disposizioni censurate riguardino la violazione di competenze esclusive statali.

Per i motivi finora esposti gli articoli sopra indicati della legge in esame vanno impugnati ai sensi dell'articolo 127 Cost.

