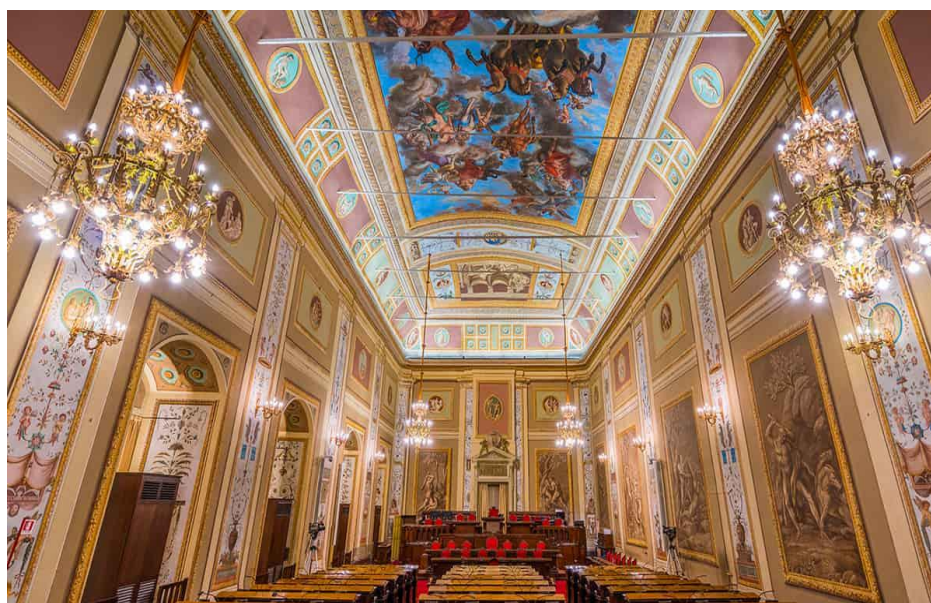




Repubblica Italiana  
Assemblea Regionale Siciliana



**Nota di lettura degli articoli 3 e 5 e degli emendamenti trasmessi in  
Commissione Bilancio al disegno di legge n. 1030/A - Stralcio I/A**

Documento n. 13 - 2026 del Servizio Bilancio  
Documento n. 7 - 2026 del Servizio Studi

**Servizio Bilancio e Servizio Studi**  
XVIII Legislatura - 21 aprile 2026

---



## **Servizio Bilancio e Servizio Studi**

Copia per uso interno

I documenti possono essere richiesti alla segreteria dei Servizi:

tel. 091 705 4746 - mail: [serviziobilancio@ars.sicilia.it](mailto:serviziobilancio@ars.sicilia.it)

tel. 091 705 4752 - mail [serviziostudi@ars.sicilia.it](mailto:serviziostudi@ars.sicilia.it)

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

---

## INDICE

---

ESTREMI DEL PROVVEDIMENTO .....	4
PREMESSA .....	4
ESAME DEI PROFILI FINANZIARI E DI MERITO DEGLI ARTICOLI 3 E 5 DEL DDL N. 1030/A –	
STRALCIO I/A .....	5
ESAME DEI PROFILI FINANZIARI E DI MERITO DEGLI EMENDAMENTI AL DDL N. 1030/A –	
STRALCIO I/A .....	8

## ESTREMI DEL PROVVEDIMENTO

---

<b>Disegno di legge</b>	n. 1030/A - Stralcio I/A
<b>Titolo</b>	"Norme in materia di personale, di autorizzazioni e di incentivi"
<b>Iniziativa</b>	Parlamentare
<b>Commissione di merito</b>	I

## PREMESSA

---

Con nota prot. n. 001-567-INT/2026 del 14/04/2026, sono stati trasmessi alla Commissione Bilancio, dalla Presidenza dell'Assemblea, gli articoli 3 e 5 del disegno di legge n. 1030/A Stralcio I recante "Norme in materia di personale, di autorizzazioni e di incentivi" e gli emendamenti per il prescritto parere ai sensi dell'articolo 113 del Regolamento Interno.

## **ESAME DEI PROFILI FINANZIARI E DI MERITO DEGLI ARTICOLI 3 E 5 DEL DDL N. 1030/A – Stralcio I/A**

---

**L'articolo 3** abroga il comma 9 dell'articolo 13 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 e successive modificazioni, che prevede che ai dipendenti della Regione e degli enti degli enti pubblici non economici sottoposti a vigilanza e/o controllo della Regione, nonché degli enti comunque sovvenzionati, collocati in aspettativa sindacale retribuita, non spetta alcuna forma di trattamento accessorio né ogni altra voce retributiva non riconducibile al trattamento economico fondamentale.

In merito alla disposizione in esame, innanzitutto, si segnala la criticità di una eventuale abrogazione *tout court* del comma 9 dell'articolo 13 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 e successive modificazioni, poiché da essa discenderebbe la spettanza del trattamento accessorio e di ogni ulteriore voce retributiva non rientrante nel trattamento economico fondamentale senza alcuna regolamentazione o rinvio a forme di regolamentazione, quali i contratti collettivi, che consentano di quantificare l'eventuale trattamento accessorio o ulteriore voce stipendiale in relazione al concreto apporto dell'attività lavorativa eventualmente svolta dal soggetto posto in aspettativa sindacale al conseguimento degli obiettivi prestabiliti. **In assenza di tale apporto non può, infatti, essere prevista alcuna forma di trattamento accessorio/voce stipendiale ulteriore rispetto trattamento economico fondamentale**, in quanto diversamente verrebbe violato il principio espresso dall'art. 7, comma 5, D.lgs. n. 165 del 2001 e successive modificazioni, secondo cui *“Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese”*, riconducibile alla competenza in materia di “ordinamento civile” del legislatore statale, **che assurge a norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica.**

Come affermato dalla giurisprudenza costituzionale in una recente pronuncia concernente proprio una disposizione della Regione siciliana sul trattamento accessorio dei dipendenti regionali (n. 190 del 2022), infatti, *“la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici rientra nella materia «ordinamento civile», attribuita in via esclusiva al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.”* che

*“investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici e ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro”.* In particolare, *“i principi desumibili dal d.lgs. n. 165 del 2001 costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica. I principi desumibili da tali norme si impongono, proprio in ragione della loro rilevanza economico-sociale, anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano”* poiché *“costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull’esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l’uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati”.*

Si segnala, inoltre, che dalla disposizione in esame discendono evidenti effetti finanziari in termini di maggiori spese dovute alla spettanza dei trattamenti accessori e delle voci stipendiali ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale che, tuttavia, appaiono **prive di quantificazione e di copertura finanziaria, oltre a mancare della relazione tecnica** che, come è noto, costituisce elemento essenziale della previsione di copertura (v., tra le altre, Corte cost. sent. n. 25 del 2021). Ciò a maggior ragione nel caso di specie nel quale viene in rilievo l’art. 17, comma 7, l. n. 196 del 2009, secondo il quale *“Per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 [ossia la relazione tecnica] contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all’andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento. Per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, la relazione contiene i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili [...]”.*

**La disposizione in esame, pertanto, si pone in contrasto sotto plurimi profili con l’art. 81, comma 3, della Costituzione.**

**L’articolo 5** reca uno stanziamento di 2.400 migliaia di Euro da destinarsi, in sede di riparto del Fondo per le autonomie locali, per gli esercizi finanziari 2027 e 2028, ai Comuni che hanno dichiarato dissesto negli anni finanziari 2014-2021. La medesima

somma era stata già stanziata per l'esercizio finanziario 2026 con l'art. 2, comma 1, l.r. 16 gennaio 2024, n. 1.

La disposizione in parola reca con tutta evidenza maggiori oneri per gli esercizi finanziari 2027-2028 la cui copertura finanziaria è sul capitolo 191301 (Missione 18, Programma 1) del bilancio regionale, che attualmente risulta capiente.

## **ESAME DEI PROFILI FINANZIARI E DI MERITO DEGLI EMENDAMENTI AL DDL N. 1030/A – Stralcio I/A**

---

**L'emendamento A.1** interviene sull'articolo 10 della legge regionale n. 1 del 2024. Detta norma, sulla base dell'autorizzazione prevista dalla normativa statale (art. 2 del DL. N. 75 del 2023), ha previsto che gli enti pubblici, previo ricorso alla selezione pubblica, possano assumere i lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità e socialmente utili inseriti nell'elenco di cui al comma 1 dell'articolo 30 della legge regionale 5 del 2014 e ss.mm.ii. che ne facciano richiesta. La medesima disposizione, al comma 4, ha previsto che per il periodo collegato al processo di assunzione, e in caso di mancata adesione alla procedura di stabilizzazione, e comunque fino al 30 giugno 2026, i lavoratori in parola permangono nel bacino di appartenenza e continuano a percepire il sussidio e l'eventuale integrazione oraria fino a trentasei ore, **a valere sulle somme iscritte nel fondo di cui al comma 1 dell'articolo 10.**

L'emendamento in esame consente la permanenza nel predetto bacino per quei lavoratori per i quali alla data del 30 giugno 2026, le procedure di stabilizzazione da parte degli enti pubblici predetti non siano state ancora completate.

**L'emendamento A.2**, collegato al precedente, modifica l'articolo 10 della legge regionale n. 1 del 2024, consentendo agli enti pubblici ivi previsti di poter procedere alle assunzioni dei lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità e socialmente utili **fino al 31 dicembre 2027 in luogo della data del 30 giugno 2026.**

Parimenti, **l'emendamento A.3** interviene sul termine entro il quale è possibile assegnare le unità di lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità e socialmente utili appartenenti all'elenco regionale di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2014 presso enti pubblici diversi dall'Amministrazione regionale, anche in questo caso prorogando il predetto termine **al 31 dicembre 2027.**

**Criticità:** Nel merito le suddette proroghe, specialmente quelle di cui agli emendamenti A1 e A2, destano dubbi di legittimità costituzionale nella misura in cui la normativa statale che ha espressamente autorizzato le stabilizzazioni in questione, ossia

l'art. 2, comma 1, del D.L. n. 75 del 2023, ha autorizzato le pubbliche amministrazioni all'assunzione a tempo indeterminato *“di lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità, nonché i lavoratori impegnati in attività socialmente utili della Regione siciliana, di cui all'articolo 30, comma 1, della legge della Regione siciliana 28 gennaio 2014, n. 5, e i lavoratori inseriti nell'elenco regionale di cui al medesimo articolo 30, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 5 del 2014, anche con contratti di lavoro a tempo parziale, anche in deroga, fino al 30 giugno 2026 in qualità di lavoratori soprannumerari, alla dotazione organica e al piano di fabbisogno del personale”*. Pertanto, il termine finale del 30 giugno 2026 per procedere alle suddette stabilizzazioni è stato previsto dal legislatore statale e al predetto termine si è poi limitata ad uniformarsi la legge regionale n. 1 del 2024 che ha disciplinato il procedimento di stabilizzazione.

**Sotto il profilo finanziario**, non registrandosi un ampliamento dei lavoratori interessati alla stabilizzazione ma trattandosi di una mera proroga dei termini entro cui ultimare le procedure di stabilizzazione, appare ancora attuale la quantificazione degli oneri e la copertura disposti dal comma 1 dell'articolo 10 della legge regionale n. 1 del 2024. **Con specifico riferimento all'Emendamento A1 occorre verificare**, invece, che la copertura a suo tempo disposta dal comma 1 dell'articolo 10 della legge regionale n. 1 del 2024 per la permanenza nel bacino nelle more della stabilizzazione, con la relativa integrazione oraria a trentasei ore, non oltre il 30 giugno 2026, sia tutt'ora congrua con riferimento alla dilatazione del periodo temporale del suddetto regime transitorio disposto dall'emendamento A1 in parola.

**Gli emendamenti A.9 e A.9.1** modificano il comma 5 dell'articolo 56 della legge regionale n. 1 del 2026. Detta norma riconosce ai comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti in dissesto finanziario alla data del 31 dicembre 2025 e da non oltre 5 anni precedenti alla data di entrata in vigore della predetta legge un contributo complessivo pari a 5.000 migliaia di euro per l'esercizio finanziario 2026 a titolo di compartecipazione alle spese per servizi o per la copertura del disavanzo da ripartire. Il contributo di cui al presente per il cinquanta per cento in parti uguali e per il cinquanta per cento proporzionalmente al numero di abitanti dei comuni destinatari. L'emendamento in esame prevede che la norma si applichi ai comuni in dissesto alla data del **31 gennaio**

**2026**, mentre **l'emendamento 9.1.** estende le finalità del contributo ricomprendendovi anche **“le spese di personale”**.

**Si rammenta** che la disposizione oggetto di modifica trova copertura finanziaria nella Missione 18, programma 1, capitolo **102067** con uno stanziamento corrispondente all'entità del contributo, ossia 5 milioni, che, alla luce delle proposte di modifica in esame, potrebbe essere ripartito tra una più ampia platea di comuni destinatari.

**L'emendamento A.10** apporta modifiche alla l.r. 3 agosto 2022, n. 15, ed in particolare:

- con la **lettera a)** ridetermina la programmazione della realizzazione presso i comuni, singoli o associati, di rifugi sanitari pubblici nella misura di almeno uno ogni 400.000 abitanti in luogo di uno ogni 500.000;
- con la **lettera b)** abroga il comma 3 dell'articolo 10 della predetta legge, così abolendo il contributo di solidarietà istituito a carico dei medici veterinari liberi professionisti, autorizzati dalle aziende sanitarie provinciali alle operazioni di identificazione e registrazione presso l'anagrafe canina;
- con la **lettera c)** abroga l'art. 11 che prevede e disciplina la banca dati regionale del DNA canino, ove sono registrate le cagne di proprietà non sterilizzate di età superiore ad un anno, per la quale la disposizione abrogata prevedeva un'autorizzazione di spesa annua di 110.000 Euro a valere sui proventi del contributo di solidarietà di cui all'articolo 10.

In merito all'emendamento in questione si rileva che la modifica introdotta con la **lettera a) comporta maggiori spese**, poiché prevede la realizzazione di un maggior numero di strutture (rifugi sanitari) di quelli originariamente previsti dalla disposizione della l.r. n. 15/2022, **senza però né quantificare tale incremento né individuare la copertura finanziaria per coprire tali oneri. Essa, pertanto, si pone in palese contrasto con l'art. 17, l. n. 196 del 2009 e con l'art. 81, terzo comma della Costituzione.**

Quanto alla modifica introdotta con la **lettera b)**, **essa comporta una riduzione delle entrate** poiché abroga il contributo di solidarietà previsto dalla disposizione

soppressa, **senza che sia rinvenibile alcuna copertura finanziaria**, così violando l'**art. 17, comma 1, l. n. 196 del 2009**, e l'**art. 81, terzo comma della Costituzione**. Né tale copertura è rinvenibile nella lettera c) dell'emendamento che abroga un'autorizzazione di spesa a valere sui proventi del contributo di solidarietà soppresso, così liberando tali risorse: ciò sia perché la lettera b) dell'emendamento in esame non richiama né quantifica le risorse di cui alla lettera c) quale copertura finanziaria alle minori entrate da essa discendenti, sia perché non è rinvenibile in nessuna disposizione della l.r. n. 15/2022 l'esclusiva finalizzazione del contributo di solidarietà soppresso alla copertura finanziaria della banca dati regionale del DNA canino.

**L'emendamento A.12** interviene sull'art. 13, comma 66 della legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 il quale autorizza una spesa indicando come beneficiaria la "REMESA" (rete di salute animale nel Mediterraneo).

La modifica che si propone individua nell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia il centro di imputazione giuridica e contabile dei flussi finanziari, mantenendo ferma la destinazione delle risorse al funzionamento della rete internazionale di salute animale (STOR REMESA).

Si evidenzia che La REMESA (Réseau Méditerranéen de Santé Animale) è un **network internazionale** (sotto l'egida di FAO e WOAHA). Lo STOR (Sub-Regional Technical Office) è l'ufficio di coordinamento ospitato a Palermo. Tuttavia, **lo STOR/REMESA**, pur avendo una rilevanza internazionale, **non possiede un'autonoma personalità giuridica nel diritto amministrativo italiano** tale da poter essere titolare di un capitolo di bilancio o destinatario diretto di mandati di pagamento regionali.

**L'emendamento A.15** è volto a garantire la circolazione gratuita sui mezzi di trasporto pubblico locale extraurbano su gomma dei corpi ad ordinamento civile e militare e delle Forze armate. A tal fine vengono stanziati **2.450 migliaia di euro per il 2026 (Missione 10, programma 2)** che trovano copertura tramite la riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui alla Missione 20, programma 3, capitolo 215704.

Viene inoltre autorizzata per l'esercizio 2026 la spesa di **350 migliaia di euro** affinché il Dipartimento regionale delle infrastrutture e mobilità si doti di una piattaforma

informatica per il controllo della spesa relativa alla circolazione gratuita delle forze dell'ordine (Missione 1, programma 8). I relativi oneri trovano anch'essi copertura tramite la riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui alla **Missione 20, programma 3, capitolo 215704**.

**L'emendamento A.16** prevede, al primo comma, che l'Assessorato per la salute organizzi presso il CEFPAS corsi di formazione in materia di progetti terapeutici individualizzati (PTI), rivolti agli operatori dei dipartimenti di salute mentale.

Il secondo comma specifica che i costi dei corsi *de quibus* "restano a carico delle singole ASP".

**CRITICITA'**: com'è noto, il **CEFPAS**, Centro per la Formazione Permanente e l'Aggiornamento del Personale del servizio sanitario, è **ente strumentale della Regione Siciliana** con personalità giuridica di diritto pubblico, istituito con l'art. 20 della Legge regionale n.30 del 3 novembre 1993.

In particolare, il **funzionamento** del CEFPAS è assicurato, **in via ordinaria**, con **risorse del bilancio regionale**, per le spese di personale e la gestione generale, nonché attraverso **convenzioni** con enti per i quali vengono fornite le attività formative, prime tra tutte, le ASP (cfr. artt. 20 e 22, l.r. 30 del 1993). Vi sono, inoltre, finanziamenti destinati a **progetti speciali**, spesso non programmabili a lungo termine, che derivano da programmazioni regionali, nazionali ed europee.

Tanto **evidenziato**, la disposizione in commento presenta **due profili criticità**: uno di carattere **soggettivo**, l'altro di natura **finanziaria**.

Si rileva, innanzitutto, che il primo comma pare istituire un obbligo nei confronti dell'Assessorato della Salute ponendo tuttavia, al secondo comma, l'onere economico dello stesso in capo alle **singole ASP** le quali, com'è noto, sono aziende che godono di autonomia finanziaria e organizzativa. **Sarebbe**, dunque, **auspicabile individuare un unico soggetto** in capo al quale far confluire tanto la prescrizione normativa di attivazione dei corsi quanto l'onere finanziario che ne deriva.

Inoltre, sotto l'aspetto **esclusivamente finanziario**, si evidenzia che la norma in esame, come detto, istituisce **un vero e proprio obbligo** in materia di formazione sanitaria **senza quantificarne i costi e senza darne adeguata copertura**. Al riguardo, non appare **congrua** la clausola di cui al secondo comma secondo cui gli oneri dei corsi "restano" a carico delle singole ASP poiché i medesimi, avendo carattere innovativo rispetto alla programmazione aziendale e assessoriale vigenti, **per loro stessa natura non possono essere stati contemplati nelle attività annuali di negoziazione dei budget aziendali** assegnati alle singole aziende.

**L'emendamento A.17**, al primo comma, autorizza le Aziende sanitarie provinciali a restituire alle strutture private **accreditate** con il SSR le somme trattenute a titolo di conguaglio ovvero a pagare quanto dovuto alle stesse ai sensi del comma 15 dell'articolo 15 della legge regionale 12 maggio 2020, n. 9.

Il secondo comma reca la clausola di invarianza finanziaria.

**CRITICITA'**: va, innanzitutto, evidenziato sotto il profilo del **drafting legislativo** la **ultroneità** dell'espressione, contenuta al primo comma, "anche alla luce della sussistenza in vigore della medesima normativa secondo gli orientamenti giurisprudenziali consolidati", posto che non sarebbe in ogni caso ipotizzabile l'attuazione di una norma la cui vigenza fosse cessata. Se ne consiglia, dunque, l'espunzione.

Nel merito, vale la pena **analizzare brevemente il contenuto del citato comma 15, art. 5, l.r. 9/2020** cui s'intende dare attuazione in questa sede.

La norma *de qua*, invero, è stata adottata dal legislatore regionale nel contesto eccezionale dell'epidemia da **COVID 19 al fine di sostenere finanziariamente** le strutture private accreditate con il SSR che, in quel difficile frangente, avevano visto **diminuire vertiginosamente il proprio volume di attività**.

Il meccanismo adottato dal citato comma 15 per raggiungere tale scopo è stato quello di **sospendere temporaneamente il sistema di pagamento dei privati convenzionati** da parte dell'assessorato della salute: non più basato solo sulle prestazioni

effettivamente erogate ma sulla garanzia di un reddito fisso mensile per mantenere in vita le strutture.

Difatti, la norma del 2020 non parla di "corrispettivo per prestazioni", ma **"indennità di funzione"** il cui importo veniva calcolato in modo fisso: **un dodicesimo del budget che la struttura aveva nel 2019.**

Si evidenzia, tuttavia, che tale indennità è stata strutturata dalla norma stessa come **acconto sul budget del 2020** rinviando a un **successivo conguaglio** la regolarizzazione tra il dare e avere, ovvero sulle prestazioni rese dai privati e le somme effettivamente percepite a titolo indennitario.

Nell'ipotesi in cui le strutture accreditate beneficiarie dell'indennità di funzione avessero ricevuto più di quanto effettivamente erogato, il comma 15, art. 5, l.r. 9/2020 prevedeva la possibilità, **per il solo triennio 2020-2022**, che le stesse restituissero quanto dovuto al SSR non già in termini monetari (come normalmente avviene) ma tramite prestazioni non liquidabili.

Si trattava, in pratica, di un sistema di compensazione, tra privati e SSR, volto a garantire ai primi la liquidità finanziaria anticipata e non riscossa dalla Regione.

Successivamente, con il **comma 1 dell'art. 71 della legge regionale n. 3 del 2024**, si è tentato di estendere il predetto meccanismo di compensazione ben oltre il 2022, ovvero **fino al 2027.**

Tuttavia, con la sentenza n. 197 del 2024, la Corte costituzionale ha dichiarato **l'illegittimità** di tale previsione sotto il profilo del **coordinamento della finanza pubblica** posto che una eccezione al sistema di **contenimento della spesa pubblica** tramite il rispetto del *budget* assegnato a ciascuna struttura privata, poteva giustificarsi solo in virtù dell'eccezionalità dell'evento pandemico.

La disposizione che in questa sede si commenta pare **presupporre l'esistenza di un conguaglio**, riferito al meccanismo sopra illustrato dell'acconto, **favorevole alle strutture accreditate** le quali, nel contesto pandemico, avrebbero erogato più prestazioni di quante non liquidate a titolo di acconto col sistema dell'indennità di funzione.

Su tale presupposto, dunque, intende **autorizzare le ASP al pagamento** di quanto dovuto ovvero trattenuto in esubero per il triennio 2020/2022.

Si evidenzia, tuttavia, **l'assenza di prescrittività della disposizione** in parola posto che, un obbligo in tal senso per le ASP è previsto, prima ancora che dal comma 15, art. 5, l.r. 9/2020, **dall'art. 8-sexies, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992**, a mente del quale «[l]e strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinquies* e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell'ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento».