



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° 1 del 09/01/2025

BUR n°3 del 15/01/2025

ID: SI25001

(Scadenza 16/03/2025)

"Legge di stabilità regionale 2025-2027"

[Testo FLASH]

La legge Regione Sicilia n. 1 del 9 gennaio 2025 recante: "Legge di stabilità regionale 2025-2027." presenta i seguenti motivi di incostituzionalità.

§§§ ART. 2 §§§

Nelle more dell'attuazione del punto 6 dell'Accordo tra il Governo e la Regione in materia di finanza pubblica del 19 dicembre 2018 (su cui vedasi infra), l'art. 2, recante "Misure per l'attuazione del principio di territorialità della riscossione dell'imposta di bollo" dispone quanto segue:

- il comma 1 dell'art. 2 stabilisce che, per garantire l'attribuzione alla Regione, per la parte ad essa spettante ai sensi dell'art. 4 del DPR n. 1074/1965 recante "Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria", del "gettito dell'imposta di bollo" di cui al DPR 642/1972, "in regime di neutralità finanziaria a seguito del passaggio dal versamento mediante F24 al versamento mediante F23", e nelle more dell'attuazione del punto 6 dell'Accordo tra il Governo e la Regione siciliana in materia di finanza pubblica del 19 dicembre 2018, si fa applicazione delle norme contenute nei successivi commi dello stesso art. 2.

- il comma 2 dell'art. 2 dispone, infatti, che per gli atti soggetti all'imposta di bollo di cui all'art. 13, commi 2-bis e 2-ter della tariffa allegata al DPR n. 642/1972, gli enti gestori - come definiti dall'art. 1, comma 1, lettera a), del DM del MEF del 24 maggio 2012 - i quali "eseguono il pagamento

dell'imposta di bollo con modalità tali da far conseguire alla Regione siciliana il gettito dell'imposta medesima" relativa agli estratti conto, rendiconti e altre comunicazioni periodiche alla clientela, emessi in relazione a "conti correnti, libretti di risparmio e altri prodotti finanziari", che sono "attivati presso filiali, sportelli, agenti o altre unità operative aventi sede nel territorio regionale", hanno diritto al rilascio da parte del dipartimento regionale delle finanze e del credito, previa esecuzione dei relativi controlli, di un "certificato annuale di avvenuto versamento dell'imposta di bollo a favore della Regione". Detti soggetti hanno altresì il diritto di utilizzare nella comunicazione istituzionale, anche ai fini promozionali, un apposito marchio attestante il possesso di detto certificato per ciascun anno in cui lo stesso è rilasciato.

- il comma 3 enuncia l'attivazione di una specifica sezione del sito istituzionale dell'Assessorato regionale all'economia all'interno della quale saranno consultabili la normativa di riferimento, le regole operative per il versamento diretto dell'imposta di bollo in favore della Regione e l'elenco degli enti gestori che hanno ottenuto il certificato di cui al comma 2.

- il comma 4 accorda all'Assessore regionale per l'economia la facoltà di promuovere intese, convenzioni e protocolli con le associazioni di categoria maggiormente rappresentative degli enti gestori.

- il comma 5 sancisce che le disposizioni introdotte dal legislatore non comportano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Per inquadrare compiutamente la questione, si premette che:

- l'imposta di bollo è un tributo erariale (in quanto istituito e disciplinato dalla legge di statale), la cui normativa di riferimento è contenuta nel DPR n. 642/1972.

- l'art. 2 del DPR n. 1074/1965 nella sua versione originaria stabiliva che "spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, anche tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate" ad eccezione di quelle espressamente riservate allo Stato. Per l'individuazione del gettito spettante alla Regione siciliana veniva seguito, quindi, in via generale, il criterio del "riscosso": le compartecipazioni venivano acquisite sulla base del luogo di versamento dei tributi.

- con l'art. 1 del D.Lgs. n. 251/2016, è stata fornita una nuova disciplina delle quote di compartecipazione del gettito delle entrate erariali spettanti alla Regione e, in particolare alla lettera a) è stato introdotto, esclusivamente per l'IRPEF, il metodo del "maturato" in sostituzione del metodo del "riscosso".

- con l'articolo unico del D.Lgs. n. 16/2018 il metodo del "maturato" è stato esteso anche all'IVA.
- dette modifiche hanno comportato la riformulazione dell'art. 2 del D.P.R. n. 1074 del 1965 il quale attualmente precisa che "Ai sensi del primo comma dell'articolo 36 dello Statuto della Regione Siciliana, spettano alla Regione, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate" una serie di entrate tra le quali, alla lettera b) del comma 1, si annoverano "i dieci decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime".
- tra queste entrate è ricompresa l'imposta di bollo, disciplinata dal DPR n. 642/1972 che all'art. 13 della parte prima della Tariffa allegata rubricato "Fatture, note, conti ed estratti di conti" prevede (comma 2-bis) per gli estratti conto correnti bancari, inviati dalle banche ai clienti, nonché per gli estratti di conto corrente postale e rendiconti dei libretti di risparmio anche postali, per ogni esemplare con periodicità annuale, il pagamento dell'imposta in misura fissa differenziata in considerazione della natura giuridica del cliente intestatario del conto corrente; e dispone (comma 2-ter) il pagamento dell'imposta in misura proporzionale per le comunicazioni periodiche alla clientela relative a prodotti finanziari, ai depositi bancari e postali, anche se rappresentati da certificati o relative a crypto-attività.
- il DM MEF del 24 maggio 2012, recante "Modalità di attuazione dei commi da 1 a 3 dell'articolo 19 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, in materia di imposta di bollo su conti correnti e prodotti finanziari", disciplina le modalità di applicazione di tale imposta sui conti correnti e sui prodotti finanziari da parte degli "enti gestori", ossia i soggetti che esercitano attività bancaria, finanziaria o assicurativa e che, in qualità di sostituti d'imposta, eseguono il pagamento dell'imposta dovuta per tutti gli atti e documenti formati, emessi o ricevuti relativamente a operazioni e rapporti regolati mediante conto corrente o libretto di risparmio, deposito titoli e altri rapporti finanziari. L'art. 4 del citato DM prevede che l'imposta di bollo può essere assolta in modo virtuale, ai sensi dell'art.15 dello stesso decreto. I versamenti per l'assolvimento dell'imposta di bollo in modo virtuale liquidata dall'Ufficio, il versamento dell'acconto di cui all'art. 15-bis del DPR n. 642/1972 - effettuato da alcuni soggetti tra i quali le banche e gli altri enti e società finanziari – e dei relativi interessi e sanzioni sono effettuati a decorrere dal 20 febbraio 2015 mediante il modello F24, come

precisato dalla Circolare n. 16/E del 2015 dell'Agenzia delle Entrate. Fino al 31 marzo 2015 era, invece, consentito eseguire detti versamenti con il modello F23.

- allo stato attuale, quindi, alla Regione Siciliana, come a tutte le altre autonomie speciali, viene attribuito il gettito dell'imposta di bollo versata nel suo territorio, contenuta in modelli F24 presentati nel territorio della Regione, secondo il criterio del "luogo di riscossione". Lo stesso criterio si segue per le altre tipologie di versamenti relativi all'imposta di bollo effettuati presso rivenditori autorizzati (ad es. marche da bollo). Va notato che l'individuazione del gettito spettante alla Regione attraverso il criterio del "riscosso" (il luogo di versamento del tributo) è, analoga a quanto avviene in tutte le altre autonomie speciali. La Regione riceve, conseguentemente, come tutte le altre autonomie speciali, il gettito dell'imposta di bollo versata nel suo territorio attraverso i modelli F24 presentati nella Regione.

- per l'"ente gestore" come definito dall'art. 1, comma 1, lettera a), del DM MEF del 24 maggio 2012 - e cioè "il soggetto che a qualsiasi titolo esercita sul territorio della Repubblica l'attività bancaria, finanziaria o assicurativa rispettivamente secondo le disposizioni del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante il Testo unico delle leggi in materia bancaria, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, recante il Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52, ovvero del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, recante il Codice delle assicurazioni private, ivi comprese le Poste italiane S.p.A., che si relazioni direttamente od indirettamente con il cliente anche ai fini delle comunicazioni periodiche relative al rapporto intrattenuto e del rendiconto effettuato sotto qualsiasi forma"- possono in concreto verificarsi due ipotesi:

a) se una banca o un intermediario finanziario o assicurativo per eseguire il versamento dell'imposta di bollo presenta un modello F24 (anche telematicamente) a uno sportello bancario o postale situato in Sicilia il relativo gettito viene attribuito alla Regione siciliana direttamente dalla Struttura di Gestione dell'Agenzia delle entrate;

b) se una banca che opera a livello nazionale (con clienti domiciliati in tutte o quasi le regioni d'Italia, compresa la Sicilia) effettua un unico versamento cumulativo dell'imposta di bollo, ad esempio presentando il modello F24 a Roma o a Milano, tutto il relativo gettito viene attribuito allo Stato.

- per quanto immediatamente sopra, a seguito dell'intervenuta modifica nelle modalità di versamento dell'imposta di bollo, la Regione ha lamentato una perdita di gettito. Più specificamente, per superare alcune disfunzioni

conseguenti al versamento del tributo in questione mediante modello F24 (adottato dalla Regione in sostituzione del modello F23 dal 2016), la Regione avrebbe lamentato, una diminuzione di gettito. La Regione a seguito dell'adozione del modello F24 per il pagamento dell'imposta di bollo ha iniziato a lamentare una diminuzione di gettito ad essa spettante a causa della mancata indicazione nel modello F24 del luogo di versamento, invocando, quindi, la violazione dell'art. 4 del D.P.R. n. 1074 del 1965 il quale stabilisce che "Nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della Regione". Attraverso l'utilizzo del modello F24 non verrebbe infatti data evidenza anche alla parte di gettito astrattamente riferita al "maturato" nella Regione con conseguente erosione – secondo l'assunto regionale - del gettito alla stessa effettivamente spettante. Infatti, nell'ipotesi in cui intermediari finanziari, operanti a livello nazionale, con clienti domiciliati nelle varie regioni italiane, eseguono i versamenti cumulativamente, presentando un unico modello F24 ad esempio a Roma, tutto il gettito viene attribuito allo Stato, anche per la parte astrattamente riferibile alla Sicilia, in quanto non definita e non individuabile nel già menzionato modello di versamento.

- pertanto, con l'Accordo del 19 dicembre 2018 sottoscritto con il Governo in materia di finanza pubblica, citato nel comma 1 dell'art. 2 della legge regionale, era stato convenuto al punto 6) che "Lo Stato e la Regione si impegnano ad individuare modalità di attribuzione del gettito dell'imposta di bollo che garantiscano la neutralità finanziaria nel passaggio dal versamento mediante F24 al versamento mediante F23, tenendo conto dell'andamento del gettito, previa individuazione della copertura finanziaria ove necessaria".

- con riferimento a tale impegno, il successivo Accordo in materia di finanza pubblica tra il Governo e la Regione del 16 dicembre 2021, al punto 2, lett. a), prevede l'istituzione di un apposito Tavolo tecnico per "individuare nuove modalità di attribuzione del gettito dell'imposta di bollo al fine di verificare l'adozione del metodo di riparto del maturato e di garantire la neutralità finanziaria nel passaggio dal versamento mediante F23 al versamento mediante F24, tenendo conto dell'andamento del gettito, previa individuazione della copertura finanziaria, ove necessaria".

- il Tavolo tecnico, costituito con i rappresentanti del Dipartimento delle finanze, del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, dell'Agenzia delle entrate e della Regione, ha svolto i suoi lavori partendo dall'affermazione

della Regione siciliana secondo la quale l'adozione del modello F24 per il versamento dell'imposta di bollo avrebbe determinato, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, un impatto negativo in termini di gettito in relazione ai versamenti dell'imposta assolta in modo virtuale dai grandi contribuenti della Regione (Poste, banche, imprese assicurative ed enti finanziari). Il Tavolo ha tuttavia evidenziato che una quota rilevante del calo della compartecipazione della Regione tra gli anni 2014 e 2021 risulta in linea con la riduzione dell'imposta di bollo registrata a livello nazionale nello stesso periodo.

- peraltro, nell'ambito dei lavori del Tavolo è stato evidenziato da parte dell'Agenzia delle Entrate che il modello F24 presenta di fatto le stesse modalità di utilizzo del precedente modello F23; pertanto, il passaggio al modello F24 non rappresentava la causa del minor gettito riscosso dalla Regione, né sono stati rinvenuti indicatori adeguati per regionalizzare il gettito nel senso auspicato dalla Regione.

- sono state, quindi, condotte analisi sui versamenti effettuati e sono state assunte le informazioni - ivi incluse quelle desumibili dalle pubblicazioni periodiche della Banca d'Italia - che sono state reputate essenziali per scegliere gli indicatori più adeguati per regionalizzare il gettito nazionale del bollo virtuale, al fine di determinare una parte della compartecipazione della Regione siciliana con il metodo del "maturato". A conclusione dei lavori del tavolo, in coerenza con l'Accordo del 16 dicembre 2021, è stata definita un'ipotesi tecnica di:

- a) lasciare inalterato il metodo del "riscosso" relativamente alle altre tipologie di versamento dell'imposta di bollo effettuato da rivenditori autorizzati (es. marche da bollo);

- b) passare al metodo del "maturato" limitatamente ai versamenti del bollo virtuale effettuati con l'utilizzo dei codici tributo 2505 e 2506, soluzione che avrebbe consentito di evitare fenomeni di erosione della compartecipazione spettante dovuta ai mancati versamenti nel territorio della Regione.

In considerazione del carattere innovativo della proposta, atteso che per tutte le Autonomie speciali l'imposta di bollo è attribuita con il metodo del "riscosso", nel corso del tavolo tecnico sono state valutate più alternative per il passaggio al metodo del "maturato" individuando come criteri di stima specifici indicatori sulla base delle statistiche della Banca d'Italia, prevedendo che dopo due anni Governo e Regione avrebbero dovuto effettuare una nuova verifica per valutare i risultati.

La Regione, però, pur avendo condiviso in sede tecnica la metodologia proposta, ha sottolineato in data 2 agosto 2022, la necessità di “ulteriori perfezionamenti con tempi incompatibili con la chiusura dei lavori” del tavolo fissata al 30 giugno 2022. Inoltre, ha manifestato “l’opportunità di differire, al contesto del prossimo Accordo di Finanza Pubblica, i lavori finalizzati al perfezionamento della metodologia e, al contempo, di definire il presente tavolo lasciando invariato il criterio del riscosso”. Si è ritenuto opportuno, quindi, lasciare invariato il metodo del “riscosso”, quale principio generale sancito dall’art. 2 del DPR 1074/1965, rinviando l’eventuale perfezionamento di una nuova metodologia ad approfondimenti successivi.

- infine, in assenza di nuove richieste regionali, il tema in argomento non ha trovato ulteriori declinazioni in Accordi successivi; nel successivo e recente Accordo di finanza pubblica del 19 ottobre 2024 tale problematica non risulta più riproposta. Sorprende pertanto che la Regione nelle “more dell’attuazione” dell’Accordo del 19 dicembre 2018 - e senza peraltro alcun riferimento all’Accordo del 16 dicembre 2021 - abbia ritenuto opportuno definire unilateralmente una questione oggettivamente complessa attraverso l’approvazione dell’art. 2 della legge in esame che ribalta, di fatto, sugli enti gestori l’onere di eseguire il pagamento dell’imposta di bollo con imprecisate “modalità tali da far conseguire alla Regione Siciliana il gettito dell’imposta”; modalità che non sono state concordate con i rappresentanti dell’Amministrazione finanziaria né inserite nella norme di attuazione, come sarebbe stato necessario e che potrebbero determinare oneri a carico del bilancio dello Stato.

Tanto premesso e nelle more dell’attuazione del punto 6 dell’Accordo tra il Governo e la Regione in materia di finanza pubblica del 19 dicembre 2018, la norma disciplina unilateralmente i modi di individuare e versare un tributo statale nel territorio regionale. Tanto rappresentato sulla questione, l’iniziativa assunta, ora, dalla Regione con l’art. 2 della legge regionale, intende risolvere, unilateralmente, la problematica relativa alla definizione di nuove modalità di assolvimento dell’imposta di bollo.

La norma in esame, in aperto contrasto con le esigenze di semplificazione, comporta un notevole aggravio degli obblighi illegittimamente posti a carico dei contribuenti, che peraltro, nel presentare la dichiarazione dell’imposta di bollo non devono ripartire la base imponibile e l’importo del tributo dovuto per regione, trattandosi, appunto, di un tributo erariale.

La Regione, per giunta, oltre a non offrire agli enti gestori la necessaria chiarezza sulle modalità di assolvimento dell’obbligazione tributaria - che

dovrebbe, invece, presiedere all'attività amministrativa di un ente impositore - con l'articolata procedura indicata nell'art. 2 in esame potrebbe anche indurre i contribuenti in errore. Il tutto ha come contropartita un "incentivo" - come si legge nella relazione illustrativa alla legge in oggetto - che "consiste nel riconoscere ai suddetti enti gestori un certificato di avvenuto versamento dell'imposta di bollo a favore della Regione, nonché il diritto di utilizzare nella comunicazione istituzionale, anche ai fini promozionali, apposito marchio attestante il possesso di detto certificato". Un "incentivo", dunque, che non assume alcun valore ai fini del corretto assolvimento dell'imposta di bollo, dal momento che il controllo della regolarità dei versamenti viene istituzionalmente effettuato solo dall'Agenzia delle Entrate. E' evidente, quindi, che la "previa esecuzione dei relativi controlli", indicata nel comma 2 dell'art. 2 della legge in oggetto, rappresenta un'attività che la Regione non ha titolo di svolgere. La soluzione prospettata dalla Regione, quindi, diventa fuorviante per lo stesso contribuente e complica non poco l'attività di controllo dell'Agenzia delle entrate.

Tra l'altro il comma 1, fa riferimento, erroneamente, all'art. 4 anziché all'articolo 2 del DPR n. 1074/1965, norma di attuazione statutaria che riconosce il criterio generale di attribuzione del gettito fiscale sulla base del luogo di riscossione.

Non appare invece pertinente il richiamo all'art. 4 che stabilisce che "nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio regionale". E invero, come chiarito dalla Corte costituzionale (sentenza n. 116/2010), la previsione contenuta nell'art. 4 deve essere letta in coerenza sistematica con il principio generale sancito dall'art. 2, "essendo la sua ratio non già quella di fissare un diverso criterio di riparto dei tributi tra Stato e Regione basato sul luogo di realizzazione del presupposto d'imposta prevalente e alternativo rispetto al criterio basato sul luogo di riscossione di cui all'art. 2, ma solo quella di tenere ferma la spettanza alla Regione di tributi affluiti ad uffici finanziari situati fuori della Regione stessa, in quelle specifiche ipotesi in cui tale afflusso sia stato dirottato da uffici finanziari siti nella Regione ad uffici situati all'esterno di essa, e ciò non per il mutamento della disciplina delle modalità di pagamento del singolo tributo, ma solo per contingenti esigenze amministrative, contabili o di organizzazione interna degli uffici finanziari".

Inoltre, il medesimo comma 1 cita un Accordo di finanza pubblica ormai superato: l'Accordo del 19 dicembre 2018 è stato superato dall'Accordo del 19 dicembre 2021 e quest'ultimo dal recente Accordo del 14 ottobre 2024;

conseguentemente, la norma regionale replica il refuso contenuto nel predetto Accordo del 2018 relativo al passaggio dal modello F24 al modello F23 anziché al passaggio dal modello F23 al modello F24.

Quanto al comma 2, la norma regionale, nel prevedere “il diritto” degli enti gestori al rilascio, da parte della stessa Regione, di un certificato di avvenuto versamento dell’imposta a favore della Regione stessa, appare poco chiara. Né è dato comprendere quali siano “le modalità tali da far conseguire alla regione siciliana il gettito dell’imposta di bollo relativa agli estratti conto, libretti e altri prodotti finanziari... attivati presso filiali, sportelli o altre unità aventi sede nel territorio regionale” e “le regole operative per il versamento diretto dell’imposta in favore della Regione” citate invece nel successivo comma 3 e che dovrebbero essere pubblicate sul sito istituzionale regionale. La norma proposta nell’articolo 2 appare dunque, nel suo complesso, fuorviante e, per come formulata, genera confusione e incertezze applicative nei confronti degli stessi enti gestori; né, tra l’altro, sembra idonea a produrre, in concreto, gli effetti voluti astrattamente dal legislatore regionale.

In ogni caso, al di là della formulazione poco chiara della norma, l’iniziativa assunta unilateralmente dal legislatore regionale appare censurabile nella sua finalità di incidere, attraverso una legge regionale, sulle modalità di versamento di un tributo statale, al di fuori di un accordo con lo Stato, che avrebbe dovuto, eventualmente, portare all’adozione di una specifica norma di attuazione statutaria per la disciplina di nuove modalità di versamento dell’imposta di bollo secondo la procedura delineata dall’art. 43 dello Statuto speciale (R.D.Lgs n. 455/1946) che affida a una Commissione paritetica la determinazione delle norme di attuazione statutaria, così come già avvenuto:

- con il D.lgs. n. 251/2016 relativamente all’IRPEF;
- con il D.lgs. n. 16/2018 relativamente all’IVA.

Un ulteriore aspetto da sottolineare attiene, infatti, al fatto che la soluzione offerta dal Tavolo tecnico, frutto, quindi di un Accordo tra Stato e Regione, avrebbe dovuto essere trasfusa in un’apposita norma con la quale estendere il metodo del “maturato” anche all’imposta di bollo, come avvenuto in passato per il passaggio al metodo del “maturato” in materia di IRPEF e di IVA. A tal fine avrebbe dovuto essere approvato uno schema di decreto legislativo diretto a modificare il D.P.R. n. 1074 del 1965, che detta le regole per l’attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria, sulla base delle determinazioni della Commissione paritetica di cui all’art. 43 dello Statuto della Regione Siciliana approvato con R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455. La bozza di tale decreto non è stato mai predisposta a seguito della stessa richiesta

della Regione siciliana di differire a successivi Accordi di finanza pubblica il perfezionamento della metodologia per il passaggio del metodo del “maturato” e quindi di lasciare invariato il metodo del “riscosso”.

Le norme dell'art. 2 della legge regionale contravvengono, quindi, al principio della leale collaborazione che, per giurisprudenza costituzionale costante deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni. La Corte costituzionale ha precisato che “lo strumento dell'accordo serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica [...]. Il contenuto degli accordi [...] può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, [...] la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difformi, ed altri elementi finalizzati al percorso di necessaria convergenza verso gli obiettivi” (Corte Cost., sentenza n. 19/2015).

Peraltro, l'assenza di chiarezza delle disposizioni recate dall'art. 2 circa le modalità di assolvimento dell'imposta di bollo da parte degli enti gestori (comma 2) e circa le regole operative per il versamento diretto dell'imposta (comma 3), la cui pubblicazione è prevista sul sito istituzionale della Regione, determina impatti negativi sulle entrate del bilancio dello Stato non stimati e privi di copertura finanziaria, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost. Non bisogna, infatti, sottovalutare la circostanza che la mancanza di chiarezza della norma e l'indeterminatezza delle “regole operative” che saranno diffuse sul sito internet all'Assessorato regionale per l'economia non lascia escludere minori entrate per il bilancio dello Stato ove fossero eseguiti versamenti dell'imposta di bollo a favore della Regione, anziché dello Stato., con la conseguenza di trovare una necessaria copertura finanziaria.

Per quanto rappresentato, sussistono i presupposti per l'impugnativa dell'art. 2 innanzi alla Corte costituzionale per violazione:

- dell'art. 43 dello Statuto speciale della Regione siciliana e con l'art. 2, lettera b del DPR 1074/1965 che fa esplicito riferimento al criterio del “riscosso”, nel riconoscere alla Regione siciliana “i dieci decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali...dirette o indirette, comunque denominate...”.
- dell'art. 81, terzo comma, Cost., dal momento che le previsioni normative in questione sono suscettibili di determinare oneri a carico del bilancio dello

Stato in termini di minori entrate e involgono aspetti anche di natura contabile relativi all'attribuzione del gettito del tributo.

- dell'art. 117, secondo comma, lett. e) Cost. che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di sistema tributario (per il tramite della normativa statale interposta di cui al DPR 642/1972 e, in particolare, degli artt. 3, 15, 15-bis e 13 Tariffa, Allegato A), in quanto la norma regionale incide sulle modalità di quantificazione e versamento di un tributo statale.

- dell'art. 119, secondo comma, Cost., che subordina il potere di Regioni ed enti locali - di stabilire ed applicare entrate e tributi propri - al rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

- del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. che deve sempre caratterizzare i rapporti finanziari tra Stato e Regione.

§§§ ART. 5 §§§

L'art. 5:

- al comma 1, abroga il comma 1 dell'art. 42 della legge regionale n. 3/2024.

- al comma 2 attribuisce ai medici in servizio nei presidi delle Aziende sanitarie provinciali che presentano maggiori carenze di organico, con esclusione di quelli ricadenti nelle città capoluogo, un incentivo straordinario fino a diciottomila euro lordi annui, finalizzato ad "un indennizzo forfettario di natura transitoria delle spese sostenute prioritariamente per l'alloggio e il trasporto".

- al comma 3, riconosce il già menzionato incentivo anche al personale medico di nuova assunzione, per far fronte alle gravi carenze di organico e ridurre il ricorso alla esternalizzazione delle funzioni.

- ai commi 4 e 5, dispone che la definizione dei criteri per attribuire il suddetto incentivo, secondo ordini di priorità ivi indicati, e inoltre la ripartizione dello stanziamento in favore delle ASP siano demandate ad apposito decreto dell'Assessore regionale per la salute.

- al comma 6, dispone per ciascuno degli esercizi finanziari 2025, 2026 e 2027 una autorizzazione di spesa annua quantificata in 10 milioni di euro.

- al comma 7 prevede che i comuni ove sono presenti i presidi ospedalieri di cui al comma 2 sono autorizzati a concedere in comodato gratuito ai medici di medicina generale (MMG) e ai medici pediatri di libera scelta (PLS) gli immobili del patrimonio comunale per lo svolgimento del servizio di pubblica utilità loro

affidato. I medesimi comuni hanno altresì facoltà di sostenere l'onere delle utenze dei già menzionati immobili.

Riconoscere tale beneficio al personale contrattualizzato non risulta però compatibile con l'attuale sistema di determinazione dei trattamenti economici previsto dalla contrattazione collettiva - a cui è riservata la disciplina dei trattamenti economici dei dipendenti pubblici contrattualizzati, ai sensi del d.lgs. n. 165/2001 – che non contempla la possibilità di erogare benefici al di fuori della cornice definita dalla stessa contrattazione nazionale e da quella integrativa, quest'ultima a valere sui fondi per il trattamento accessorio.

Sul punto, infatti, la Consulta ha costantemente affermato che, a seguito della privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti delle PA è retta dalle disposizioni del Codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinvia (sentenza n. 153/2021).

Ancora, la disciplina del trattamento economico e giuridico è riconducibile alla materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 273/2020, punto 5.2.1. del considerato in diritto). È dunque precluso alle regioni adottare una normativa che incida su un rapporto di lavoro già sorto e, nel regolarne il trattamento giuridico ed economico, si sostituisca alla contrattazione collettiva, fonte imprescindibile di disciplina (sentenze n. 20/2021, punto 3.2.1. del considerato in diritto, e n. 199/2020, punto 9.2. del considerato in diritto).

La medesima Corte, proprio con riguardo al trattamento economico, ha già chiarito che l'art. 2, comma 3, del d.lgs n. 165/2001, stabilisce che l'attribuzione di tali trattamenti può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi, mentre l'art. 45 dello stesso decreto ribadisce che il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi (sentenza n. 151/2019, punto 2 del Considerato in diritto). La disciplina ora richiamata - evidenzia la Corte costituzionale – costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica e detta principi che si configurano come 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 tra privati, principi che si impongono anche alle regioni a statuto speciale.

In tali termini, la norma regionale si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., considerata la riserva esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e, quindi, di rapporti di diritto privato regolati dal Codice civile (contratti collettivi), atteso che la disciplina del trattamento economico,

compreso quello accessorio che ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro, è riservata in via esclusiva al legislatore statale.

La Regione è altresì sottoposta al piano di rientro sanitario e tutti gli interventi devono essere coerenti con la normativa vigente e con il Programma Operativo di prosecuzione del Piano. Si richiama il comma 80 dell'articolo 2 della legge 191/2009 che disciplina il mantenimento delle maggiorazioni fiscali applicate alle regioni sottoposte al piano di rientro dal disavanzo sanitario, disponendo in particolare che la Regione non possa adottare provvedimenti che ostacolino l'attuazione del piano di rientro e debba rimuovere eventuali normative regionali contrastanti.

Peraltro, tale beneficio regionale si configura come prestazione extraLEA che, infatti, è imputata alla missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", in considerazione che le prestazioni extraLEA sono vietate nelle regioni in Piano di rientro sanitario, quale la Sicilia, in quanto assoggettata al divieto di spese sanitarie non obbligatorie (ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311/2004) come più volte ribadito dalla Corte costituzionale (in ultimo dalla Sentenza n. 1/2024).

Anche laddove il finanziamento sia disposto con risorse sulla missione 12 - come nella fattispecie - ciò non muta l'oggettiva e sostanziale natura "non obbligatoria" della spesa. L'effettuazione di altre spese, in una condizione di risorse contingentate pone il problema della congruità della copertura della spesa "necessaria" (art. 81, terzo comma, Cost.), visto che un impiego di risorse per prestazioni "non essenziali" riduce corrispondentemente le risorse per quelle essenziali.

Per quanto rappresentato, sussistono i presupposti per l'impugnativa innanzi alla Corte costituzionale per violazione:

- dell'art. 81, terzo comma, Cost. posto che le spese in violazione dei richiamati parametri si riflettono sulla copertura delle spese per le funzioni essenziali;
- dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. considerata la riserva esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e, quindi, di rapporti di diritto privato regolati dal Codice civile (contratti collettivi);
- dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. per violazione della competenza statale in materia di definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA);
- dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Statuto?

§§§

Per quanto rappresentato, si propone l'impugnativa innanzi alla Corte costituzionale delle disposizioni sopra citate, ai sensi dell'art. 127 Cost., sulla base dei parametri sopra enunciati.

Flash