

SENTENZA N. 75

ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria		FLICK
Giudice		
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 581, 583,

584 e 585, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), promossi con ricorsi delle Regioni Toscana, Valle d'Aosta e Lombardia, notificati il 23, il 22 e il 26 febbraio 2007, depositati in cancelleria il 27 e 28 febbraio e il 7 marzo 2007 ed iscritti ai nn. 8, 9 e 14 del registro ricorsi 2007.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 29 gennaio 2008 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Francesco Saverio Marini per la Regione Valle d'Aosta, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con tre separati ricorsi (r. ric. n. 8, 9 e 14 del 2007), le Regioni Toscana, Valle d'Aosta e Lombardia hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale, oltre che di altri commi dello stesso articolo, dei commi 581, 583, 584 e 585 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

Le norme impugnate si inquadrano in un riordino della disciplina della formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, con la soppressione della Scuola superiore della pubblica amministrazione e l'istituzione dell'Agenzia per la

formazione dei dirigenti e dipendenti delle amministrazioni pubbliche – Scuola nazionale della pubblica amministrazione.

In particolare, il comma 581 attribuisce alla nuova Agenzia compiti di raccolta, elaborazione e sviluppo delle metodologie formative, di ricerca, sviluppo, sperimentazione e trasferimento delle innovazioni di processo e di prodotto delle pubbliche amministrazioni; accreditamento delle strutture di formazione, di cooperazione europea ed internazionale in materia di formazione e innovazione amministrativa, di supporto, consulenza e assistenza alle amministrazioni pubbliche nell'analisi dei fabbisogni formativi, nello sviluppo e trasferimento di modelli innovativi, nella definizione dei programmi formativi. Il comma 583 prevede che, salve le previsioni del comma precedente (relative ai dipendenti dello Stato e ai segretari comunali e provinciali), le pubbliche amministrazioni si avvalgano, per la formazione e l'aggiornamento professionale dei loro dipendenti, di istituzioni o organismi formativi pubblici o privati dotati di competenza ed esperienza adeguate, a tal fine inseriti in un apposito elenco nazionale tenuto dalla Agenzia per la formazione, che provveda alla relativa attività di accreditamento e certificazione; e che, ai fini dello svolgimento delle iniziative di formazione e aggiornamento professionale di propri dipendenti, da esse promosse, le pubbliche amministrazioni procedano alla scelta dell'istituzione formativa mediante procedura competitiva tra le strutture accreditate. Il comma 584 dispone che il Consiglio dei ministri, sentite le organizzazioni sindacali più rappresentative nel settore pubblico, stabilisce annualmente il numero di posti di dirigente dello Stato e

degli enti pubblici nazionali messi a concorso dall’Agenzia per la formazione, ripartendoli tra il concorso riservato a dipendenti pubblici in possesso dei requisiti previsti dalla legge e il concorso aperto ai cittadini dei Paesi dell’Unione europea in possesso di qualificata formazione universitaria. Il comma 585 prevede che, con un regolamento governativo, da emanarsi ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, si provveda, anche modificando le disposizioni legislative vigenti, a dare attuazione alle disposizioni dei commi precedenti, a riformare il sistema della formazione dei dirigenti e dipendenti delle pubbliche amministrazioni e di sostegno all’innovazione ed alla modernizzazione delle amministrazioni pubbliche e a riordinare le relative strutture pubbliche esistenti, nonché i loro strumenti di finanziamento, in modo da ridurre le spese e migliorare i risultati dell’attività svolta. Il suddetto comma definisce altresì alcuni criteri per l’elaborazione del regolamento: accorpamento delle strutture nazionali esistenti, precisa indicazione dei compiti, attribuzione all’Agenzia per la formazione di un ruolo di coordinamento, indicazioni relative all’organizzazione dell’Agenzia, soppressione di strutture esistenti, trasferimento del relativo personale all’Agenzia.

2. – La Regione Toscana impugna l’art. 1, commi 581, 583 e 585, della legge n. 296 del 2006, con riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Secondo la Regione ricorrente, queste previsioni violano l’art. 117, quarto comma, della Costituzione, in quanto intervengono in materia di formazione professionale e di organizzazione interna

della Regione e degli enti da essa dipendenti, entrambe materie di potestà legislativa esclusiva delle Regioni; nonché l'art. 118 della Costituzione, in quanto attribuiscono funzioni amministrative a un'amministrazione statale. Nel complesso, le disposizioni impugnate vanificherebbero il sistema di formazione professionale per i dipendenti regionali, sviluppato dalle Regioni nell'esercizio delle proprie competenze.

Per quanto riguarda la materia della formazione professionale, la ricorrente osserva che essa appartiene alla potestà legislativa residuale delle Regioni e ricorda che la Corte: ha riconosciuto questa potestà legislativa ([sentenza n. 51 del 2005](#)); ha distinto tra l'attività formativa «interna», somministrata dai datori di lavoro ai loro dipendenti in ambito aziendale e quindi rientrante nella competenza dello Stato in materia di ordinamento civile, e quella «esterna», rientrante nella competenza regionale, dichiarando l'illegittimità costituzionale della disciplina statale in materia di tirocini estivi di orientamento ([sentenza n. 50 del 2005](#)); ha riconosciuto la legittimità delle norme toscane relative ai profili formativi dei contratti di apprendistato e ai criteri e requisiti per la capacità formativa delle imprese ([sentenza n. 406 del 2006](#)); e, in un caso reputato analogo a quello di specie e riferibile anche alle Regioni, ha affermato la lesione delle competenze provinciali da parte della disciplina regolamentare statale in materia di requisiti per lo svolgimento di attività di formazione in materia sanitaria, verifica degli stessi e riconoscimento di organismi di formazione ([sentenza n. 328 del 2006](#)).

Per quanto riguarda l'organizzazione degli uffici regionali, la

Regione ricorrente osserva che le norme impugnate intervengono anche in questa materia, a sua volta rientrante nella potestà legislativa residuale delle Regioni. La ricorrente richiama ancora la sentenza n. 328 del 2006 e menziona l'ampia autonomia legislativa di cui le Regioni godevano già nel regime del previgente testo dell'art. 117 della Costituzione e cita varie sentenze della Corte precedenti il 2001; osserva, poi, citando sentenze successive al 2001, che questo orientamento giurisprudenziale è tanto più valido oggi, a seguito della riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione, che ha riconosciuto la più ampia potestà legislativa delle Regioni in materia di ordinamento degli uffici e del personale.

Per quanto riguarda le funzioni amministrative, la ricorrente lamenta sia la mancata dimostrazione della necessità dell'esercizio unitario, sia la violazione del principio di leale collaborazione, dato che le disposizioni impugnate sono state emanate senza il coinvolgimento delle Regioni. Infine, le disposizioni in questione violerebbero l'art. 118 della Costituzione anche in quanto non prevedono «alcun idoneo coinvolgimento delle regioni (intesa)» nell'accreditamento delle istituzioni formative e nella determinazione di loro requisiti di idoneità.

3. – La Regione Valle d'Aosta impugna il comma 583 dell'art. 1 della legge n. 196 del 2006, con riferimento all'art. 2, primo comma, dello statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta, emanato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge

costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Secondo la Regione ricorrente, la disposizione impugnata, nella parte in cui obbliga le pubbliche amministrazioni ad avvalersi dei soli organismi iscritti in un elenco nazionale tenuto dall'Agenzia per la formazione, lede le competenze attribuite alla Regione Valle d'Aosta dall'art. 2, comma 1, dello statuto speciale, che prevede la potestà legislativa esclusiva della Regione in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali e relativo personale, in materia di ordinamento degli enti locali e in materia di istruzione tecnico-professionale.

La Regione lamenta altresì la violazione, da parte della disposizione impugnata, della potestà legislativa esclusiva attribuita alle Regioni in materia di formazione professionale, spettante anche alle Regioni a statuto speciale in forza dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

4. – La Regione Lombardia impugna i commi 583, 584 e 585 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, con riferimento agli artt. 117, 118, 119 della Costituzione, nonché dei principi di leale collaborazione (art. 120), di buon andamento (art. 97) e di ragionevolezza (art. 3).

Secondo la Regione ricorrente, le disposizioni impugnate ledono le competenze legislative regionali in materia di organizzazione amministrativa e in materia di formazione professionale.

Per quanto riguarda la materia dell'organizzazione amministrativa, la ricorrente osserva che, anteriormente alla

riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione, la materia dell'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione, in cui rientrava quella del rapporto di lavoro del personale regionale, era materia di potestà legislativa concorrente. Nonostante la legislazione regionale fosse conseguentemente circoscritta e vincolata al rispetto dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, la giurisprudenza costituzionale riconosceva un'ampia autonomia alle Regioni ([sentenze n. 355 del 1993](#), [n. 10 del 1980](#), [n. 40 del 1972](#) e altre). A maggior ragione, prosegue la ricorrente, questa autonomia deve essere riconosciuta dopo la riforma del titolo V, a seguito della quale la materia dell'organizzazione amministrativa regionale rientra nella potestà legislativa esclusiva residuale delle Regioni, come affermato più volte dalla Corte ([sentenza n. 233 del 2006](#) e altre). Questo spazio di autonomia costituzionalmente garantito alle Regioni sarebbe violato dalla previsione che impone alle amministrazioni regionali di rivolgersi esclusivamente, per le iniziative di formazione per i loro dipendenti, alle strutture formative accreditate e certificate dall'Agenzia per la formazione. Affidando l'attività di accreditamento a un ente lontano dalla realtà regionale, le disposizioni impugnate precluderebbero il raggiungimento delle finalità dell'attività di formazione, relative al buon andamento del sistema regionale, da valutare anche in relazione all'indirizzo politico della Regione stessa.

Per quanto riguarda la materia della formazione professionale, la ricorrente richiama la delimitazione tra l'area di competenza statale e quella di competenza regionale operata dalla

giurisprudenza costituzionale ([sentenza n. 50 del 2005](#)) e afferma che le disposizioni impugnate incidono su una materia affidata alla competenza esclusiva delle Regioni.

La ricorrente osserva che le violazioni sono aggravate dall'assenza di qualsiasi forma di compartecipazione regionale, sia per quanto riguarda la composizione dell'Agenzia per la formazione, sia per quanto riguarda la sua attività, soprattutto in ordine alla determinazione dei criteri di accreditamento delle strutture formative.

5. – In tutti i giudizi si è costituita, per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'Avvocatura generale dello Stato, con memorie di contenuto analogo, chiedendo il rigetto dei ricorsi.

La difesa statale fa riferimento alla distinzione, delineata dalla giurisprudenza costituzionale ([sentenze n. 50 del 2005](#) e [n. 24 del 2007](#)), tra formazione esterna, rientrante nella competenza residuale regionale, e formazione interna, rientrante nella materia di competenza statale dell'ordinamento civile, ove assicurata da datori di lavoro privati. Osserva che se la formazione interna, alla quale si riferiscono le disposizioni impugnate, non rientra nella competenza residuale regionale, essa deve ricondursi al suo naturale alveo, costituito dalla materia dell'istruzione, di potestà concorrente.

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che le disposizioni impugnate si limitino a dettare norme generali volte ad assicurare che la formazione dei pubblici impiegati sia affidata a organismi adeguati. Nega che esse incidano sulla potestà organizzativa delle Regioni, che rimangono libere di organizzare e disciplinare

l'ordinamento dei propri uffici. Rileva che la giurisprudenza costituzionale, nel riconoscere alle Regioni la potestà legislativa residuale in ordine alla disciplina del rapporto di impiego dei loro dipendenti, compresa la fase dell'accesso, ha comunque sempre affermato il loro obbligo di osservare le disposizioni dell'art. 97 della Costituzione: ciò giustificherebbe la potestà del legislatore statale di dettare disposizioni volte ad assicurarne l'osservanza. A giudizio dell'Avvocatura generale dello Stato, ricorrono quindi quei principi fondamentali dell'ordinamento che, pur in assenza di una espressa e puntuale previsione costituzionale nell'ambito del riparto operato dall'art. 117 della Costituzione, consentono di individuare una assorbente competenza statale ([sentenze n. 423 del 2004](#) e [n. 407 del 2002](#)).

In ordine alla censura relativa al principio di leale collaborazione, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che il coinvolgimento delle Regioni nella concreta determinazione dei criteri di accreditamento e certificazione delle strutture formative, effettivamente necessario, è comunque assicurato dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), recante la disciplina delle attribuzioni della Conferenza Stato – Regioni e della Conferenza Stato – città e autonomie locali. La questione sarebbe quindi, relativamente a questa censura, inammissibile, potendo eventualmente la ricorrente

dolersi di eventuali provvedimenti attuativi che non prevedessero adeguate forme concertative.

6. – In prossimità della data fissata per l'udienza, le Regioni Toscana e Lombardia hanno depositato memorie insistendo sui motivi dei rispettivi ricorsi.

7. – L'Avvocatura dello Stato, a sua volta, ha presentato memorie, di contenuto analogo, per resistere ai tre ricorsi. Oltre a ribadire le precedenti argomentazioni, la difesa statale osserva che le norme impugnate devono essere interpretate in modo costituzionalmente orientato: poiché esse non includono espressamente le Regioni, l'espressione «amministrazioni pubbliche», in esse contenuta, deve essere interpretata nel senso di amministrazione statale, con esclusione di quelle regionali. L'attività dell'Agenzia per la formazione, compresa quella di accreditamento, sarebbe quindi rivolta solo alle amministrazioni statali e non si avrebbe alcuna lesione delle prerogative regionali.

Considerato in diritto

1. – Le Regioni Toscana, Valle d'Aosta e Lombardia, con tre distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), tra cui l'art. 1, commi 581, 583, 584 e 585.

Le Regioni ricorrenti ritengono che le disposizioni in questione, volte a riformare il sistema di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, imponendo alle amministrazioni stesse – compresi le Regioni e gli enti locali – di servirsi, per la

formazione del proprio personale, di organismi accreditati dall'Agenzia nazionale e attribuendo quindi le relative funzioni amministrative a un'amministrazione dello Stato, violino l'art. 117 della Costituzione, in quanto intervengono in materie riservate alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni, quali la formazione professionale e l'organizzazione degli uffici regionali. Le Regioni Toscana e Lombardia, sulla base dello stesso presupposto interpretativo, lamentano altresì la lesione dell'art. 118 Cost., mancando le condizioni per l'esercizio unitario delle funzioni amministrative ed essendo violato il principio di leale collaborazione. La sola Regione Lombardia lamenta anche la lesione di altre norme costituzionali: l'art. 3, sotto il profilo della ragionevolezza; l'art. 97, sotto il profilo del buon andamento dell'amministrazione; l'art. 119; l'art. 120, sotto il profilo della leale collaborazione. La Regione Valle d'Aosta, infine, lamenta la lesione della potestà legislativa esclusiva attribuita dal relativo statuto speciale.

2. – Le impugnazioni aventi a oggetto i commi 581, 583, 584 e 585 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 sono qui trattate separatamente rispetto alle altre questioni promosse nei ricorsi nn. 9 e 14 del 2007. Esse, in quanto formulate con riferimento a profili in parte coincidenti, possono essere decise con un'unica pronuncia.

3. – La questione di legittimità costituzionale del comma 581 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, sollevata dalla Regione Toscana con riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., è inammissibile.

La Regione non chiarisce come la disposizione in questione, che definisce le funzioni di un ente nazionale, quale la nuova

Agenzia per la formazione, possa determinare una lesione della sfera di autonomia garantita alle Regioni.

4. – Allo stesso modo, la questione di legittimità costituzionale del comma 584 dell'art. 1 della stessa legge, sollevata dalla Regione Lombardia con riferimento agli artt. 3, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., è inammissibile.

La censura non è argomentata, né si vede come la disposizione impugnata, che riguarda la definizione annuale del fabbisogno di dirigenti da parte delle amministrazioni dello Stato, possa incidere sulla sfera di autonomia garantita alle Regioni.

5. – Le questioni di legittimità costituzionale relative ai commi 583 e 585 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, sollevate dalle Regioni Toscana, Valle d'Aosta e Lombardia con riferimento all'art. 117 Cost., dalle Regioni Toscana e Lombardia con riferimento all'art. 118 Cost., dalla Regione Lombardia con riferimento agli artt. 3, 97, 119 e 120 Cost., e dalla Regione Valle d'Aosta con riferimento all'art. 2 dello statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta, non sono fondate.

Le censure prospettate dalle Regioni ricorrenti si basano sul presupposto che le disposizioni impugnate si applichino anche alle amministrazioni regionali e locali. Esse, invece, possono essere interpretate in modo conforme a Costituzione, intendendo in senso meno ampio l'espressione «pubbliche amministrazioni», contenuta nei due commi impugnati. Questa Corte già in precedenti decisioni ha escluso che detta espressione comprendesse le Regioni e gli enti locali. Nel caso in esame, a sostegno di questa interpretazione può essere invocato il fatto che la riforma del sistema di formazione dei

dipendenti pubblici, operata con la legge impugnata, si svolge a livello nazionale: le disposizioni dei commi 580-586 menzionano espressamente le amministrazioni statali e il reclutamento di dirigenti statali (commi 580, 582 e 584) e riordinano le sole scuole di formazione nazionali (commi 580, 582 e 585), ignorando le strutture di formazione delle Regioni. Si può dunque ritenere che il legislatore statale non abbia voluto estendere il sistema di accreditamento all'attività di formazione assicurata dalle Regioni e dagli enti locali.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del comma 581 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), sollevata dalla Regione Toscana in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, con il ricorso in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del comma 584 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, sollevata dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., con il ricorso in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 583 e 585 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, sollevate in riferimento all'art. 117 Cost., dalle Regioni Toscana, Valle d'Aosta e Lombardia, in riferimento all'art. 118 Cost., dalle Regioni Toscana e Lombardia, in riferimento agli artt. 3, 97, 119 e

120 Cost., dalla Regione Lombardia e, in riferimento all'art. 2 dello statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta, emanato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, dalla Regione Valle d'Aosta, con i ricorsi in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2008.