CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **373/2002** (ECLI:IT:COST:2002:373)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: **BILE**
Udienza Pubblica del **18/06/2002**; Decisione del **10/07/2002**
Deposito del **23/07/2002**; Pubblicazione in G. U. **31/07/2002**
Norme impugnate:
Massime: **27241 27242 27243**
Atti decisi:

N. 373

SENTENZA 10 - 23 LUGLIO 2002.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 30 del 31 luglio 2002

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 32, comma 1, della legge della Regione Puglia 4 febbraio 1997, n. 7 (Norme in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale), e dell'art. 39 della legge della Regione Puglia 9 maggio 1984, n. 26 (Norme per la disciplina del trattamento giuridico ed economico del personale regionale per il triennio 1982-1984. Accordo nazionale del 29 aprile 1983), promossi con ordinanze emesse il 5 luglio (n. cinque ordinanze), e il 6 dicembre 2001 (n. due ordinanze) dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, rispettivamente iscritte ai numeri 39, 40, 41, 42, 43, 62 e 69 del registro ordinanze 2002 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 6, 7 e 8, 1ª serie speciale, dell'anno 2002.

Visti gli atti di costituzione di Arnaldo Caiazzo e di Maurizio Catamero', nonché gli atti di intervento della Regione Puglia;

Udito nell'udienza pubblica del 18 giugno 2002 il Giudice relatore Franco Bile;

Uditi gli avvocati Luigi Paccione per Arnaldo Caiazzo, Francesco Cipriani per Maurizio Catamero' e gli avvocati Antonio De Feo e Nicolò Zanon per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1. - Con l'ordinanza iscritta al n. 39 del registro ordinanze del 2002, emessa il 24 novembre 2001, il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Bari, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale "del combinato disposto" dell'articolo 32, comma 1, della legge della Regione Puglia 4 febbraio 1997, n. 7 (Norme in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale), e dell'articolo 39 della legge della Regione Puglia 9 maggio 1984, n. 26 (Norme per la disciplina del trattamento giuridico ed economico del personale regionale per il triennio 1982-1984. Accordo nazionale del 29 aprile 1983), "nella parte in cui riserva la copertura del 100 dei posti messi a concorso al personale interno".

L'ordinanza è stata resa nel corso del giudizio proposto contro la Regione Puglia da un suo dipendente, formalmente inquadrato nel ruolo unico regionale nella sesta qualifica funzionale, munito del titolo di studio (laurea) richiesto per accedere alla ottava qualifica, per l'annullamento del provvedimento con cui era stato escluso, per mancanza dei requisiti richiesti, dal "concorso interno per titoli ed esami a 482 posti di ottava qualifica - funzionario", bandito con delibera della Giunta regionale del 30 dicembre 1997, nonché degli atti connessi e conseguenti.

Il giudice rimettente rileva che il comma 1 dell'art. 32 della legge regionale n. 7 del 1997 aveva disposto che, entro due anni dalla sua entrata in vigore e comunque per una sola volta e prima del processo di trasferimento delle funzioni al sistema delle autonomie locali, si sarebbe provveduto alla copertura dei posti vacanti del ruolo organico regionale di ciascuna qualifica secondo le modalità di cui allo stesso articolo, ai sensi dell'art. 39 della legge regionale n. 26 del 1984, confermato dall'art. 61 della legge regionale 13 aprile 1988, n. 13 (Norme per la disciplina del trattamento giuridico ed economico del personale regionale per il triennio 1985-1987. Accordo Nazionale per il periodo 1985-1987), e dall'art. 46, comma 2, della legge regionale 5 maggio 1990, n. 22 (Norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale della regione e degli Enti pubblici non economici da essa dipendenti in attuazione dell'Accordo Nazionale per il triennio 1988/1990); che a sua volta il citato art. 39 della legge regionale n. 26 del 1984 aveva disposto che "in occasione delle operazioni di ristrutturazione connesse all'attuazione della presente legge, sulla base della legge regionale di organizzazione, e anche per un definitivo riequilibrio della applicazione degli istituti normativi dei precedenti contratti, il 100 dei posti vacanti in ciascuna qualifica funzionale, dalla seconda all'ottava, è coperto mediante concorsi interni per titoli ed esami riservati al personale inquadrato nel livello immediatamente inferiore con un'anzianità di servizio di almeno tre anni nel livello medesimo e in possesso del titolo di studio richiesto per il livello di appartenenza"; che con l'impugnata deliberazione l'Amministrazione regionale aveva bandito i concorsi interni riservati al personale regionale ed in particolare il concorso interno per 482 posti di ottava qualifica funzionale, prescrivendo come requisiti di partecipazione quelli indicati dal predetto art. 39; che il ricorrente - escluso dal concorso non avendo i requisiti per partecipare ad esso, in particolare non possedendo la qualifica immediatamente inferiore all'ottava - aveva dedotto in primo luogo che la normativa regionale andava intesa nel senso di non imporre congiuntamente per il concorso interno il requisito del titolo di studio e la qualifica

immediatamente inferiore, ed in secondo luogo di possedere il requisito del titolo di studio necessario per l'accesso dall'esterno alla qualifica messa a concorso (cioè la laurea), onde "la illegittimità derivata" del bando, in quanto gli precludeva la possibilità di concorrere indipendentemente dalla qualifica di appartenenza.

Il giudice rimettente ritiene, quindi, la questione di legittimità costituzionale rilevante e non manifestamente infondata, ed all'uopo richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui:

a) "modalità prevalente di selezione del personale delle pubbliche amministrazioni [e] quella del pubblico concorso, in ossequio al disposto dell'art. 97 Cost. che impone il buon andamento degli uffici attraverso la migliore selezione del personale garantita appunto dalla maggior partecipazione alle procedure selettive assicurate dal concorso esterno";

b) l'art. 97 si correla agli articoli 51 e 98 della Costituzione, nel senso che nell'ordinamento democratico, essendo affidato all'amministrazione, "separata nettamente da quella di governo (politica per definizione), il perseguimento delle finalità pubbliche obiettive" il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resta il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizione di imparzialità, valore che imporrebbe "che l'esame sia indipendente da ogni considerazione connessa alle condizioni personali dei vari concorrenti";

c) la possibilità di selezionare diversamente il personale presuppone esigenze del tutto peculiari ed eccezionali, idonee a giustificare la deroga per garantire il buon andamento;

d) analoghe conclusioni valgono con riferimento al passaggio di impiegati alla categoria superiore;

e) la diffusione della pratica del concorso interno nel passaggio da un livello ad un altro produce una distorsione, in quanto, oltre a tradursi in una surrettizia reintroduzione del sistema delle carriere in un sistema che ne presuppone invece il superamento, incide sul principio del buon andamento;

f) l'accesso al concorso può essere condizionato al possesso dei requisiti fissati in base alla legge, in modo da non escludersi a priori che possa richiedersi il possesso di una precedente esperienza nell'ambito dell'amministrazione, ove si configuri come requisito professionale secondo ragionevolezza, mentre, quando ciò non ricorra, la sostituzione di meccanismi selettivi esclusivamente interni ad un apparato amministrativo non sarebbe giustificata sul piano costituzionale.

Nel caso di specie, ad avviso del giudice rimettente, non sarebbe ragionevole che la selezione riservata agli interni costituisca l'unica forma di selezione, in quanto prevista per il 100 dei posti messi a concorso, "con gli effetti paradossali e ingiustificati indicati dal ricorrente, al quale, pur essendo in possesso del titolo richiesto per l'accesso dall'esterno ed in astratto idoneo, è inibita la partecipazione al concorso giacché riservata ai titolari di mera "rendita di posizione" costituita dal possesso della qualifica immediatamente inferiore a quella messa a concorso in ossequio ad una anacronistica scelta di cooptazione generalizzata che si traduce in una sorta di globale scivolamento verso l'alto del personale di servizio".

1.2. - Si è costituita in giudizio la Regione Puglia, depositando memoria, nella quale sostiene la inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione.

L'inammissibilità deriverebbe dall'errore in cui il rimettente sarebbe incorso sia censurando il comma 1 anziché il comma 2 dell'art. 32 della legge regionale n. 7 del 1997, che sarebbe la disposizione contenente la riserva dei posti, sia non censurando anche gli artt. 61 della legge regionale n. 13 del 1988 e 46, comma 2, della legge regionale n. 22 del 1990, che il

primo comma dell'art. 32 richiama al pari dell'art. 39 della legge regionale n. 26 del 1984.

La questione sarebbe poi inammissibile anche perché il rimettente non avrebbe specificato sotto quali profili i principi costituzionali evocati risulterebbero violati dalle disposizioni denunciate, onde la motivazione in punto di non manifesta infondatezza sarebbe assolutamente generica.

Quanto all'infondatezza della questione, la Regione rileva anzitutto che la sentenza n. 1 del 1999 aveva ritenuto incostituzionale la normativa allora censurata in quanto la riserva dei posti era consentita anche ai dipendenti non appartenenti alla qualifica immediatamente inferiore, in tal modo attribuendosi all'anzianità di servizio una funzione del tutto abnorme anche in mancanza del titolo di studio prescritto ed a prescindere dall'esercizio di fatto delle mansioni superiori, nonché prevedendosi il superamento di una prova scritta di contenuto più che mai generico e di un corso ed un esame di contenuto altrettanto generico ed anche la possibilità di esercitare in via provvisoria le funzioni connesse alla qualifica superiore prima dell'esaurimento del corso e dell'esame finale. Viceversa, nel caso in esame l'accesso alla qualifica superiore è strettamente legato all'appartenenza alla qualifica immediatamente inferiore, al possesso del titolo di studio prescritto e, circostanza ancor più rilevante, al necessario superamento di due prove scritte e di una prova orale "idonee a consentire una seria verifica della professionalità richiesta per la qualifica da ricoprire".

La Regione illustra poi le motivazioni delle proprie scelte legislative. Rileva innanzi tutto che la Corte avrebbe più volte ritenuto legittime procedure di concorso interno motivate da peculiari esigenze o valutazioni non lesive del principio di buon andamento della amministrazione. Sottolinea, quindi, che la copertura dei posti vacanti mediante l'esclusivo ricorso ai concorsi interni è stata assoggettata a condizioni, rappresentate dal periodo di tempo limitato per l'espletamento e dalla loro utilizzabilità per una sola volta, ed è giustificata dalla stessa legge n. 7 del 1997 con l'esigenza specifica e contingente, da essa stessa derivante, di riorganizzazione della copertura dei posti rimasti vacanti nel ruolo di ciascuna qualifica. La temporaneità della deroga al principio del concorso aperto consentirebbe "di comprendere la motivazione della scelta legislativa e di collegarla in concreto alle peculiari situazioni che la Amministrazione si è trovata ad affrontare".

Inoltre il concorso interno, rispondendo alla aspirazione del dipendente a migliorare la propria posizione al fine di fornire una prestazione di più elevato livello, costituirebbe un incentivo per stimolare gli elementi più capaci ed intraprendenti e valorizzerebbe le esperienze acquisite all'interno dell'Amministrazione, consentendo di coprire le vacanze rapidamente, così direttamente ricollegandosi all'art. 97 della Costituzione.

2. - Con l'ordinanza iscritta al n. 40 del registro ordinanze del 2002, pronunciata il 23 novembre 2001, il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Bari, ha proposto la stessa questione nel corso di un giudizio introdotto da quattro dipendenti di ruolo laureate, per ottenere l'annullamento del provvedimento con cui erano state escluse dal concorso bandito dalla Regione, "perché prive dell'inquadramento nella qualifica immediatamente inferiore o dell'anzianità di tre anni nella qualifica".

Con l'ordinanza iscritta al n. 41 del registro ordinanze del 2002, pronunciata il 23 novembre 2001, il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Bari, ha proposto identica questione nel corso di un giudizio introdotto da un dipendente regionale di ruolo laureato inquadrato nella quarta qualifica funzionale, avente lo stesso oggetto di quello di cui all'ordinanza n. 40.

Con l'ordinanza iscritta al n. 42 del registro ordinanze del 2002, pronunciata il 23 novembre 2001, il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Bari, ha proposto la stessa questione nel corso di due giudizi riuniti introdotti da due dipendenti regionali di ruolo

laureati inquadrati nella quarta qualifica, del pari esclusi dal concorso in esame per difetto dei requisiti richiesti dal bando.

Con l'ordinanza iscritta al n. 43 del registro ordinanze del 2002, pronunciata il 23 novembre 2001, il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Bari, ha proposto la stessa questione nel corso di due giudizi riuniti introdotti da dipendenti regionali di ruolo laureate inquadrate nella sesta qualifica, del pari escluse dal concorso in esame per difetto dei requisiti richiesti dal bando.

Con l'ordinanza iscritta al n. 62 del registro ordinanze del 2002, pronunciata il 6 dicembre 2001, il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Bari, ha proposto la stessa questione nel corso del giudizio introdotto da una dipendente regionale di ruolo laureata inquadrata nella sesta qualifica funzionale, per ottenere l'annullamento del provvedimento di esclusione dal sopra citato concorso, motivato dal mancato possesso dei requisiti per parteciparvi.

Con l'ordinanza iscritta al n. 69 del registro ordinanze del 2002, pronunciata il 6 dicembre 2001, il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Bari, ha proposto la stessa questione nel corso del giudizio introdotto da tre dipendenti regionali di ruolo laureate inquadrate nella sesta qualifica funzionale, per ottenere l'annullamento del provvedimento di esclusione dal citato concorso, motivato dal mancato possesso dei requisiti per parteciparvi.

Le motivazioni di queste ordinanze sono di tenore assolutamente identico a quella dell'ordinanza n. 39 del 2002 ed in ciascun giudizio la Regione Puglia ha depositato una memoria, di contenuto identico a quella depositata nel giudizio di cui alla ricordata ordinanza.

3. - Nel giudizio di cui all'ordinanza n. 41 si è costituita la parte privata, depositando memoria nella quale sostiene la fondatezza della questione, adducendo il proprio diritto, in quanto munito del diploma di laurea, "a partecipare a tutti i concorsi pubblici per l'accesso alla VIII qualifica funzionale come da vigente contratto collettivo di lavoro e come da previsione dell'art. 97 della Costituzione". L'art. 32, comma 1, della legge regionale n. 7 del 1997, restringendo ai soli dipendenti già inquadrati nella VII qualifica funzionale il diritto di partecipare al concorso per l'accesso alla VIII qualifica, opererebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti meritevoli di pari tutela, travolgendo ogni principio di logicità e di razionalità delle leggi e vulnerando la prescrizione costituzionale del pubblico concorso come mezzo esclusivo di accesso nel pubblico impiego e "di ascesa nelle superiori qualifiche". D'altro canto, la procedura derogatoria e speciale di cui all'art. 39 della legge regionale n. 26 del 1984, illegittimamente "recuperata" ad onta della sua natura eccezionale, sarebbe finalizzata alla valorizzazione delle professionalità formatesi all'interno dell'ente. L'eccezionalità della previsione sarebbe provata dal fatto che i concorsi riservati avrebbero dovuto essere indetti entro il 21 dicembre 1984, al fine di impedire ai dipendenti privi di titolo alla data di entrata in vigore della legge di maturare i requisiti soggettivi per parteciparvi dopo di essa. La Regione Puglia, avvalendosi della norma eccezionale a distanza di quattordici anni, avrebbe consentito illegittimamente a dipendenti di VII qualifica medio tempore laureatisi di ricoprire il 100 di posti vacanti della qualifica apicale della carriera di concetto senza il confronto del concorso pubblico con altri candidati. La violazione della Costituzione sarebbe manifesta.

4. - Nel giudizio di cui all'ordinanza n. 42 si è costituita la parte privata, depositando memoria nella quale sostiene la fondatezza della questione, sulla base di principi ricavati dalla giurisprudenza della Corte. Del tutto irragionevolmente la norma impugnata precluderebbe la partecipazione al concorso a chi è in possesso della laurea, richiesta per l'accesso al posto dall'esterno, e la consente a chi, pur in servizio con la qualifica immediatamente inferiore, ne sia sprovvisto, restando incomprensibile perché tre anni di servizio nella qualifica inferiore debbano valere più della laurea.

Inoltre il concorso in esame avrebbe determinato lo "scivolamento" verso l'alto di circa 2.500 unità di personale interno, cioè della totalità dei partecipanti.

5. - Nell'imminenza della pubblica udienza la Regione ha depositato memorie illustrative di identico contenuto.

Ribadite le eccezioni di inammissibilità già formulate, la Regione afferma che il richiamo alle sentenze di questa Corte n. 1 del 1999 e n. 194 del 2002 non sarebbe pertinente per la particolarità delle fattispecie da esse esaminate. Ed anche l'ulteriore giurisprudenza della Corte sui concorsi interni risulterebbe relativa a profili del tutto diversi da quelli presenti in questo giudizio.

Infatti, secondo la giurisprudenza della Corte, la violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione si configurerebbe solo nei casi in cui la disciplina impugnata risulti arbitraria o irragionevole, essendo rimessa al legislatore un'ampia discrezionalità nella scelta dei sistemi e delle procedure di progressione in carriera dei pubblici dipendenti, riconosciuta anche a proposito dell'ammissione di particolari categorie di pubblici dipendenti a concorsi riservati.

I principi sulla derogabilità della regola del concorso sarebbero stati del resto applicati dalla Corte in un caso simile a quello in oggetto, deciso dalla sentenza n. 331 del 1988.

Infine la legge regionale n. 7 del 1997, nella parte relativa al concorso di cui trattasi, avrebbe recepito ed applicato l'accordo nazionale 1982-1984 e sarebbe applicativa di norma di diretta derivazione pattizia, per cui il sindacato sulle scelte sindacali e sugli esiti contrattuali delle stesse sarebbe possibile solo in caso di previsioni palesemente arbitrarie e contraddittorie.

Nei giudizi di cui alle ordinanze nn. 41 e 42, le memorie della Regione replicano alle memorie di costituzione delle parti private.

In particolare la Regione ritiene che, al contrario di quanto sostenuto dalle parti private, la scelta del concorso riservato non sarebbe lesiva dei principi costituzionali invocati, ed in particolare assume che la deroga al concorso pubblico sarebbe giustificata da esigenze specifiche ed eccezionali, legate alla riorganizzazione dell'ordinamento regionale, rigorosamente indicate nel provvedimento impugnato.

Inoltre, con riferimento alla deduzione secondo cui non sarebbe stato possibile "recuperare" la procedura concorsuale della risalente legge del 1984, la Regione sostiene che, essendo tale procedura ancorata alla riorganizzazione realizzata con la legge n. 7 del 1997, ne risulterebbe la contestualità fra la riforma e l'indizione del concorso, onde la deroga alla regola generale del concorso pubblico sarebbe legittima.

6. - Nell'imminenza della pubblica udienza la parte privata del giudizio di cui all'ordinanza n. 42 ha depositato una memoria illustrativa, in primo luogo contestando le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Puglia.

Esattamente il rimettente avrebbe impugnato il comma 1 dell'art. 32 della legge regionale n. 7 del 1997, e non anche il comma 2, perché è il primo che prevede la copertura dei posti mediante il concorso di cui all'art. 39 della legge regionale n. 26 del 1984, onde l'oggetto del giudizio di costituzionalità è ben individuato. La mancata censura delle norme delle leggi regionali n. 13 del 1988 e n. 22 del 1990 è priva di rilievo, essendo esse confermative della legge regionale n. 26 del 1984.

Quanto all'altra eccezione di inammissibilità, la parte rileva che il rimettente, dopo aver richiamato i principi della giurisprudenza costituzionale, li ha puntualmente applicati al caso di

specie e non ha affatto motivato per relationem.

La memoria si sofferma, quindi, sulla tesi della Regione - secondo cui la deroga alla regola del concorso pubblico discenderebbe nella specie da specifiche e contingenti esigenze - rilevando che nessuna delle leggi regionali che hanno previsto la copertura dei posti con concorsi riservati ne reca l'indicazione.

E contesta, infine, le altre argomentazioni della Regione, relative sia alla derivazione pattizia della norma censurata, che non potrebbe sottrarre la norma al vaglio della Corte, sia alla lesione dell'interesse dei candidati esterni.

Considerato in diritto

1. - Con le ordinanze indicate in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Bari, ha sollevato, con identica motivazione, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale "del combinato disposto" dell'articolo 32, comma 1, della legge della Regione Puglia 4 febbraio 1997, n. 7 (Norme in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale) e dell'articolo 39 della legge della Regione Puglia 9 maggio 1984, n. 26 (Norme per la disciplina del trattamento giuridico ed economico del personale regionale per il triennio 1982-1984. Accordo nazionale del 29 aprile 1983), "nella parte in cui riserva la copertura del 100 dei posti messi a concorso al personale interno".

L'art. 32, comma 1, della legge regionale n. 7 del 1997 dispone che entro due anni dalla sua entrata in vigore, e comunque per una sola volta, i posti vacanti del ruolo organico regionale di ciascuna qualifica sono coperti secondo le modalità di cui allo stesso articolo, "ai sensi dell'art. 39 della legge regionale 9 maggio 1984, n. 26, confermato dalle successive leggi regionali 13 aprile 1988, n. 13, art. 61, e 5 maggio 1990, n. 22, art. 46, comma 2".

A sua volta l'art. 39 della legge regionale n. 26 del 1984 prevedeva al primo comma che "in occasione delle operazioni di ristrutturazione connesse all'attuazione della presente legge, sulla base della legge regionale di organizzazione, e anche per un definitivo riequilibrio dell'applicazione degli istituti normativi dei precedenti contratti, il 100 dei posti vacanti in ciascuna qualifica funzionale, dalla seconda all'ottava, è coperto mediante concorsi interni per titoli ed esami riservati al personale inquadrato nel livello immediatamente inferiore con un'anzianità di servizio di almeno tre anni nel livello medesimo e in possesso del titolo di studio richiesto per il livello di appartenenza". Il secondo comma precisava che "i concorsi devono essere indetti entro il 21 dicembre 1984".

Pertanto il combinato disposto delle due norme comporta che la copertura dei posti vacanti del ruolo organico regionale di ciascuna qualifica, prevista dall'art. 32, comma 1, della legge n. 7 del 1997, avvenga, per effetto del rinvio all'art. 39 della legge 9 maggio 1984, n. 26, mediante concorso riservato, per la totalità dei posti, al personale dell'amministrazione regionale in possesso dei requisiti prima ricordati.

Le ordinanze sono state rese in giudizi promossi da dipendenti regionali - inquadrati in qualifiche funzionali inferiori alla settima, ma muniti della laurea richiesta per accedere alla ottava - per l'annullamento dei provvedimenti che li avevano esclusi dal concorso interno per titoli ed esami a 482 posti di ottava qualifica, per difetto del requisito dell'inquadramento nel livello immediatamente inferiore, richiesto dal bando ai sensi della normativa impugnata.

2. - Poiché le ordinanze propongono identica questione, i sette giudizi devono essere riuniti.

3. - Le eccezioni di inammissibilità proposte dalla Regione Puglia sono infondate.

Per quanto concerne l'art. 32 della legge n. 7 del 1997, l'impugnazione del solo comma 1 - e non anche del comma 2 - non comporta inammissibilità per erronea indicazione delle norme applicabili: il giudice rimettente ha correttamente individuato la norma disciplinatrice delle fattispecie nel comma 1, contenente in ragione del rinvio all'art. 39 della legge n. 26 del 1984 la riserva di tutti i posti a concorso ai dipendenti regionali, mentre il comma 2 si limita a ribadire tale riserva, applicandola anche ai corsi-concorso da esso previsti.

Quanto poi alla mancata impugnazione degli art. 61 della legge n. 13 del 1988 e 46, comma 2, della legge n. 22 del 1990 (pure richiamati dal censurato comma 1 dell'art. 32 della legge n. 7 del 1997), essa è spiegata dal rilievo che tali norme - recanti, ad altri fini, limitate proroghe dei tempi di applicabilità dell'art. 39 della legge n. 26 del 1984 - non incidono direttamente sulle fattispecie all'esame del rimettente.

4. - Infondata è anche l'eccezione di inammissibilità della questione, per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza. Il rimettente ha infatti motivato sufficientemente, richiamando molte decisioni di questa Corte e formulando ulteriori analitiche considerazioni.

5. - Nel merito la questione è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che anche il passaggio dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni ad una fascia funzionale superiore - comportando l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate - è soggetto alla regola del pubblico concorso enunciata dal terzo comma dell'art. 97 della Costituzione (fra le altre, sentenze n. 320 del 1997, n. 1 del 1999, n. 194 e n. 218 del 2002).

In realtà "il pubblico concorso in quanto metodo che offre le migliori garanzie di selezione dei più capaci" è "un meccanismo strumentale rispetto al canone di efficienza dell'amministrazione, il quale può dirsi pienamente rispettato qualora le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi; forme che possono considerarsi ragionevoli solo in presenza di particolari situazioni, che possano giustificarle per una migliore garanzia del buon andamento dell'amministrazione" (sentenza n. 194 del 2002).

L'accesso al concorso può, ovviamente, essere condizionato al possesso di requisiti fissati in base alla legge, e non è da escludere a priori che possa stabilirsi anche il possesso di una precedente esperienza nell'ambito dell'amministrazione, ove ragionevolmente configurabile quale requisito professionale. Ma quando ciò non si verifichi, la sostituzione al concorso di meccanismi selettivi esclusivamente interni ad un dato apparato amministrativo non si giustifica rispetto ai citati parametri costituzionali (sentenza n. 1 del 1999).

In particolare questi principi sono stati ritenuti violati nel caso di riserva di tutti i posti disponibili di una data qualifica ai dipendenti in servizio ad una certa data, pur se non appartenenti alla qualifica immediatamente inferiore (sentenza n. 1 del 1999); mentre la riserva limitata al 50 dei posti messi a concorso, in favore del personale della qualifica immediatamente inferiore con almeno cinque anni di servizio, è stata ritenuta non irragionevole e non lesiva del ricordato precetto costituzionale (sentenza n. 234 del 1994).

6. - L'art. 32, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 7 del 1997 non rispetta i principi appena richiamati.

Il concorso da esso previsto infatti - in ragione della riserva integrale dei posti disponibili a favore del personale dipendente - si pone sullo stesso piano di quello di cui alla norma dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 1 del 1999, ed è invece significativamente diverso

da quello regolato dalla norma ritenuta conforme a Costituzione dalla sentenza n. 234 del 1994. Infatti rispetto a quest'ultimo le differenze non si limitano alle dimensioni quantitative della riserva, ma riguardano anche i requisiti di anzianità richiesti ai dipendenti intenzionati a fruirne.

7. - La Regione ritiene apoditticamente che il concorso riservato sia funzionale alla riorganizzazione dell'amministrazione regionale attuata con la legge in esame. Pertanto non può dirsi che la scelta di riservare totalmente il concorso ai dipendenti regionali risulti determinata da ragioni atte ad escludere la lesione del principio del buon andamento dell'amministrazione, cui la garanzia del concorso pubblico è correlata.

Ne discende l'ininfluenza del richiamo, fatto dalla Regione, alla sentenza n. 331 del 1988, che ha ritenuto non irragionevole una norma legislativa della Regione Lombardia che riservava l'ammissione ad un corso-concorso, per il conseguimento della prima qualifica dirigenziale, ai dipendenti investiti ad una certa data dell'incarico di responsabile di un ufficio. A questa decisione la sentenza è infatti pervenuta considerando che tale riserva nella fase di passaggio dell'ordinamento del personale regionale da un regime ad un altro - mirava ad offrire ai responsabili di uffici già inquadrati al settimo livello, automaticamente trasferiti all'ottava qualifica funzionale nella quale non avrebbero conservato la posizione di responsabilità, la possibilità di sottrarsi a siffatto sbarramento partecipando ad un corso-concorso ad essi riservato, il cui superamento avrebbe comportato l'accesso alla prima qualifica dirigenziale e il mantenimento della responsabilità dell'ufficio: è con specifico riferimento a questa peculiare situazione che la Corte ha escluso l'arbitrarietà e l'irragionevolezza della riserva.

La Regione valorizza anche la circostanza che la legge preveda un concorso per titoli e per esami. Ma l'astratta serietà del meccanismo di selezione del personale interno non toglie che l'esclusione dei candidati esterni, muniti dei titoli richiesti per l'accesso alla qualifica posta a concorso, si risolva pur sempre - per le ragioni prima indicate - in lesione dell'art. 97 della Costituzione.

8. - Pertanto deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 32, comma 1, della legge della Regione Puglia 4 febbraio 1997, n. 7, e dell'art. 39 della legge della Regione Puglia 9 maggio 1984, n. 26, nella parte in cui riserva la copertura del 100 dei posti messi a concorso al personale interno, per violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Resta assorbito ogni altro profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 32, comma 1, della legge della Regione Puglia 4 febbraio 1997, n. 7 (Norme in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale) e dell'art. 39 della legge della Regione Puglia 9 maggio 1984, n. 26 (Norme per la disciplina del trattamento giuridico ed economico del personale regionale per il triennio 1982-1984. Accordo nazionale del 29 aprile 1983), nella parte in cui riserva la copertura del 100 dei posti messi a concorso al personale interno.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10

luglio 2002.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Bile

Il cancelliere: Fruscella

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2002.

Il cancelliere: Fruscella

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.