

Le quote di riserva previste dalla legge a favore dei disabili per le assunzioni presso le pubbliche amministrazioni non possono valere anche per le progressioni nella carriera.

Corte costituzionale - Sentenza 11 maggio 2006, n. 190

[...] nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8-bis del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, promosso con ordinanza del 6 ottobre 2005 dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, su ricorso proposto da Grappa Rosa ed altri contro il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altri, iscritta al n. 578 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2005.

Visti gli atti di costituzione di Grappa Rosa ed altri, di Ruggeri Marcello, Bianco Clara Carmela e Quaranta Adele, di Campa Marino, Calò Fernando e Albanese Luigi Antonio;

udito nella camera di consiglio del 5 aprile 2006 il Giudice relatore Sabino Cassese.

RITENUTO IN FATTO

1.- Il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 4, 38 e 97 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 8-bis del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186. La disposizione impugnata stabilisce che le riserve di posti previste dalla legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili), si applicano alle procedure concorsuali relative al reclutamento dei dirigenti scolastici (art. 29 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»), incluse quelle per il conferimento degli incarichi di presidenza, di durata annuale, negli istituti e nelle scuole di istruzione secondaria, nei licei artistici e negli istituti d'arte.

Dinanzi al Tribunale pende il giudizio promosso da alcuni docenti - inseriti nella graduatoria provinciale "B" di Lecce relativa agli incarichi annuali di dirigenza scolastica per il settore formativo della scuola primaria e secondaria di primo grado per l'anno scolastico 2005/2006 - per l'annullamento, previa sospensiva, della graduatoria nella parte in cui è riconosciuto ai concorrenti, mediante l'annotazione accanto al loro nominativo delle sigle "N" (Invalido civile) ed "M" (Orfano o vedovo di guerra, per servizio o per lavoro), il diritto alla riserva dei posti in applicazione dell'art. 8-bis suddetto.

Il giudice premette che i ricorrenti, asserendo di essere pregiudicati dal riconoscimento della riserva ai concorrenti che occupavano un posto deteriore in graduatoria, avevano chiesto l'annullamento della graduatoria per violazione dell'art. 8-bis, interpretando la norma nel senso che essa presuppone la disoccupazione dei soggetti facenti parte delle categorie protette, con conseguente inapplicabilità ai docenti di ruolo della pubblica istruzione. Subordinatamente, avevano eccepito l'illegittimità costituzionale dello stesso articolo per l'ipotesi che venisse interpretato nel senso di ammettere alla riserva i soggetti privi del requisito della disoccupazione.

1.1.- Sospesa la graduatoria sino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, il giudice remittente, nel soffermarsi sulla rilevanza, argomenta in ordine all'interpretazione ritenuta più plausibile sia della legge n. 68 del 1999 che della norma impugnata.

Il primo presupposto interpretativo è che le quote di riserva nelle assunzioni presso le pubbliche amministrazioni postulano necessariamente lo stato di disoccupazione, anche dopo la legge n. 68 del 1999. Il problema sorge, per le assunzioni tramite procedure selettive, dal rapporto tra l'art. 7, comma 2, contenente il rinvio all'art. 8, comma 2, e l'art. 16, comma 2, della suddetta legge del 1999. Secondo il remittente, l'apparente antinomia è risolta ritenendo che l'art. 16 non consente il superamento dello stato di disoccupazione, ma si limita a «facultizzare l'Amministrazione ad assumere i disabili che ne abbiano diritto

per merito di graduatoria», anche a prescindere dallo stato di disoccupazione e anche in esubero rispetto ai posti ad essi riservati nel concorso, per assolvere all'onere delle assunzioni obbligatorie. A sostegno richiama la giurisprudenza che perviene alla stessa conclusione, pur con argomentazioni diverse. Dà conto, poi, dell'opposto e non condiviso indirizzo giurisprudenziale che, sulla base del suddetto art. 16, ha ritenuto superato il necessario presupposto della disoccupazione per l'operatività delle quote di riserva.

Il secondo presupposto interpretativo è che l'art. 8-bis si riferisce necessariamente al personale già occupato, così introducendo una deroga al corretto principio secondo cui le quote di riserva nelle assunzioni presso le pubbliche amministrazioni postulano necessariamente lo stato di disoccupazione, anche dopo la legge n. 68 del 1999.

Il remittente conclude che la causa non può essere definita indipendentemente dalla questione di costituzionalità.

1.2.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il Collegio richiama la giurisprudenza costituzionale in tema di assunzioni privilegiate nell'impiego pubblico, secondo la quale la tutela delle categorie protette, accordata consentendo un più agevole reperimento di un'occupazione, andrebbe ragionevolmente temperata con l'interesse, di pari rango costituzionale, a che la pubblica amministrazione possa disporre di strumenti di selezione volti alla provvista di impiegati idonei allo svolgimento delle funzioni. D'altra parte, aggiunge il Tribunale amministrativo regionale, nella Costituzione non è rinvenibile una tutela delle categorie protette estesa dall'ingresso nel mondo del lavoro allo sviluppo di carriera, prescindendo dall'interesse di altri soggetti presenti o aspiranti ad entrarvi, oltre che dall'interesse dell'amministrazione. L'art. 38 Cost. si limita a stabilire che «gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale» e non attribuisce un diritto incondizionato a posizioni di favore nell'ambito dei percorsi professionali. La stessa legge n. 68 del 1999 non disciplina istituti volti a favorire lo sviluppo di carriera dei soggetti svantaggiati. Comunque, non appare conforme a Costituzione una previsione che, muovendo dall'intento di favorire tale sviluppo, sacrifichi irragionevolmente e ingiustificatamente le posizioni di soggetti meritevoli di tutela all'interno dell'impiego pubblico e l'interesse della stessa amministrazione pubblica.

Pertanto, l'art. 8-bis, nel consentire ai docenti svantaggiati, ai sensi della legge n. 68 del 1999, di fruire delle quote di riserva nelle procedure concorsuali per il reclutamento dei dirigenti scolastici e il conferimento degli incarichi annuali di presidenza, in tal modo prescindendo dallo stato di disoccupazione, contrasta con molteplici parametri costituzionali. Con l'art. 3 Cost., atteso che il riconoscimento della tutela incondizionata alle categorie protette comprimerebbe posizioni giuridiche professionali consolidate in capo ad altri soggetti, come nel caso di specie i controinteressati. Con l'art. 4 Cost., per gli stessi motivi, essendo questo volto a promuovere le condizioni idonee a rendere effettivo l'esercizio del diritto al lavoro, mentre la norma censurata violerebbe il diritto al lavoro di coloro che perdono il posto. Con l'art. 38, terzo comma, Cost., atteso che la norma impugnata, non limitandosi a favorire l'avviamento professionale, ma promuovendo indiscriminatamente lo sviluppo di carriera, supererebbe gli adeguati livelli di tutela imposti dal rispetto dei canoni di solidarietà che devono ispirare la legislazione sociale, specialmente in materia di impiego pubblico. Con l'art. 97 Cost., violando i canoni di buon andamento e imparzialità, mediante la compressione dell'esigenza della pubblica amministrazione alla selezione dei soggetti maggiormente idonei a ricoprire le posizioni di responsabilità, in tal modo travalicando il quantum di tutela riconoscibile ai soggetti svantaggiati dagli artt. 3, 4, e 38 Cost.

2.- I ricorrenti del giudizio principale si sono costituiti fuori termine.

3.- Sono intervenuti i convenuti in altri analoghi processi dinanzi al Tribunale amministrativo regionale di Lecce, relativi alle graduatorie delle Province di Brindisi e di Taranto, chiedendo dichiararsi l'inammissibilità, per difetto di giurisdizione del giudice a quo e, in via gradata, l'infondatezza della questione di costituzionalità.

4.- In prossimità della data fissata per la camera di consiglio, hanno presentato memorie sia i ricorrenti costituiti tardivamente che i terzi intervenuti.

5.- Inoltre, fuori termine, sono intervenuti altri terzi, essendo parti in un diverso processo nel corso del quale è stata successivamente sollevata identica questione di costituzionalità.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1.- È all'esame della Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8-bis del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, in riferimento agli artt. 3, 4, 38 e 97 della Costituzione.

La disposizione impugnata stabilisce che le riserve di posti previste dalla legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili), si applicano alle procedure concorsuali relative al reclutamento dei dirigenti scolastici (art. 29 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»), incluse quelle per il conferimento degli incarichi di presidenza, di durata annuale, negli istituti e nelle scuole di istruzione secondaria, nei licei artistici e negli istituti d'arte.

Il giudice remittente (dinanzi al quale pende il giudizio promosso da alcuni docenti - inseriti nella graduatoria provinciale "B" di Lecce relativa agli incarichi annuali di dirigenza scolastica per il settore formativo della scuola primaria e secondaria di primo grado per l'anno scolastico 2005/2006 - per l'annullamento, previa sospensiva, della graduatoria, nella parte in cui è riconosciuto ai concorrenti il diritto alla riserva dei posti in applicazione dell'art. 8-bis suddetto) solleva la questione assumendo due presupposti interpretativi.

In primo luogo, il Tribunale amministrativo regionale sostiene che il principio, secondo cui le quote di riserva nelle assunzioni presso le pubbliche amministrazioni postulano necessariamente lo stato di disoccupazione del soggetto interessato - costante nella vigenza della legge 2 aprile 1968, n. 482 (Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private) -, persiste anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 68 del 1999. Il Tribunale amministrativo regionale si sofferma sull'apparente antinomia tra l'art. 7, comma 2, contenente il rinvio all'art. 8, comma 2, e l'art. 16, comma 2, della citata legge del 1999. Ritiene poi che l'impugnato art. 8-bis introduca una deroga al suddetto principio per i soli dirigenti scolastici e per gli incarichi di presidenza, non potendo che riferirsi, per non essere privo di destinatari, al personale in servizio, sicuramente non disoccupato.

Ciò premesso, secondo il remittente, l'art. 8-bis contrasterebbe: con l'art. 3 Cost., atteso che il riconoscimento della tutela incondizionata alle categorie protette comprimerebbe posizioni giuridiche consolidate in capo ad altri soggetti; con l'art. 4 Cost., per gli stessi motivi, essendo questo volto a promuovere le condizioni idonee a rendere effettivo l'esercizio del diritto al lavoro, mentre la norma censurata violerebbe il diritto al lavoro di coloro che perdono il posto; con l'art. 38, terzo comma, Cost., atteso che la norma impugnata, non limitandosi a favorire l'avviamento professionale, ma promuovendo indiscriminatamente lo sviluppo di carriera, supererebbe gli adeguati livelli di tutela imposti dal rispetto dei canoni di solidarietà che devono ispirare la legislazione sociale, specialmente in materia di impiego pubblico; con l'art. 97 Cost., violando i canoni di buon andamento e imparzialità, mediante la compressione dell'esigenza della pubblica amministrazione alla selezione dei soggetti maggiormente idonei a ricoprire le posizioni di responsabilità, in tal modo travalicando il livello di tutela riconoscibile ai soggetti svantaggiati dagli artt. 3, 4, e 38 Cost.

Sostanzialmente, il Tribunale censura la previsione delle quote di riserva nell'attribuzione degli incarichi annuali di presidenza (e nelle procedure concorsuali per la dirigenza scolastica) sotto il profilo del difetto di ragionevolezza di una deroga rispetto al principio, valevole in generale per l'applicabilità delle quote, che presuppone lo stato di disoccupazione. La deroga attribuisce una tutela che va oltre quella costituzionalmente riconosciuta dall'art. 38 Cost. Non limitando l'operatività delle quote all'avvio al lavoro dei disoccupati, ma facendole operare nello sviluppo di carriera, la disposizione supererebbe i livelli di tutela costituzionalmente imposti dal rispetto del canone di solidarietà. Travalicando il livello di tutela riconoscibile ai soggetti svantaggiati sulla base della Costituzione, comprimerebbe irragionevolmente l'esigenza dell'amministrazione alla selezione dei soggetti maggiormente idonei a ricoprire posizioni di responsabilità.

2.- Preliminarmente, va dichiarata l'inammissibilità della costituzione dei ricorrenti del giudizio principale e l'inammissibilità dell'intervento dei terzi rispetto allo stesso giudizio. Entrambi sono stati effettuati oltre il termine stabilito dall'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), computato secondo quanto previsto dagli artt. 3 e 4 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Tale termine è, per costante orientamento di questa Corte, perentorio (sentenza n. 108 del 2006).

3.- Sempre in via preliminare, deve essere dichiarato inammissibile l'intervento tempestivo dei docenti estranei al giudizio a quo, convenuti in altri analoghi processi dinanzi al Tribunale amministrativo regionale di Lecce, relativi alle graduatorie delle Province di Brindisi e di Taranto. È principio consolidato quello della necessaria corrispondenza tra le parti del giudizio principale e del giudizio incidentale; principio derogabile nei casi in cui il giudizio costituzionale incida direttamente su posizioni giuridiche soggettive e i titolari di esse non abbiano la possibilità di difenderle come parti del processo di provenienza, a nulla rilevando che le parti intervenute abbiano in corso giudizi analoghi a quello principale. In tale ultimo caso, come questa Corte ha già affermato (ordinanza n. 179 del 2003), «la contraria soluzione si risolverebbe nella sostanziale soppressione del carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale».

4.- La questione è fondata.

È opportuno premettere il quadro normativo entro il quale si inserisce la disposizione impugnata. I datori di lavoro pubblici, come i privati, sono obbligati ad avere alle loro dipendenze lavoratori appartenenti alle categorie protette nella percentuale prevista dalla legge in relazione al numero degli occupati. La legge n. 68 del 1999 si occupa del lavoro nelle pubbliche amministrazioni in due disposizioni: l'art. 7 e l'art. 16. Con riferimento alle assunzioni tramite procedure selettive, che qui interessano, l'art. 7, comma 2, prevede (stante il richiamo all'art. 36, comma 1, lett. a, del d.lgs. n. 29 del 1993, ora art. 35, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche») che i disabili - iscritti nella graduatoria dei disoccupati di cui al successivo art. 8 - hanno diritto alla riserva nei limiti della complessiva quota d'obbligo e fino al 50% dei posti messi a concorso. Secondo l'art. 16, comma 2, i disabili idonei nei concorsi pubblici possono essere assunti - ai fini del rispetto della quota d'obbligo - anche se non disoccupati e oltre il limite dei posti ad essi riservati nel concorso.

D'altro canto, per il reclutamento dei dirigenti scolastici (la cui qualifica è stata introdotta nel 1998, mediante l'aggiunta dell'art. 25-bis al d.lgs. n. 29 del 1993, ora art. 25 del d.lgs. n. 165 del 2001), l'art. 29, cui rinvia la norma impugnata, prevede il corso-concorso, al quale sono ammessi i docenti laureati, in ruolo da almeno sette anni. Gli incarichi di presidenza di durata annuale, propri dell'ordinamento precedente (art. 477 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, recante «Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado»; art. 22, comma 11, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001 -»; artt. 1-sexies e 1-octies, del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, recante «Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, e per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione, nonché altre misure urgenti», introdotti dalla legge di conversione 31 marzo 2005, n. 43), continuano a sussistere in via transitoria, per effetto della stessa disposizione, e sono conferiti a docenti in possesso di determinati requisiti di professionalità, sulla base di graduatorie compilate secondo titoli di servizio, di studio e di cultura (ordinanza del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 40 del 2005). Ai sensi dell'art. 8-bis impugnato, gli incarichi annuali di presidenza (e, nel prossimo futuro, quelli di dirigente scolastico) sono conferiti seguendo l'ordine di graduatoria e tenendo conto delle riserve di posti per le categorie protette.

Secondo il sopra descritto quadro normativo - correttamente ricostruito dal giudice remittente in direzione conforme alla giurisprudenza prevalente - le quote di riserva nelle assunzioni presso le pubbliche amministrazioni postulano necessariamente lo stato di disoccupazione del soggetto interessato, anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 68 del 1999, essendo solo consentito (art. 16 cit.) alle amministrazioni di prescindere dallo stato di disoccupazione qualora ritengano di saturare l'aliquota da riservare agli invalidi, anche in deroga al limite percentuale dei posti riservati nei concorsi pubblici. Conseguentemente, l'art. 8-bis,

che deve essere riferito al personale in servizio, risultando altrimenti privo di destinatari, introduce una deroga al necessario stato di disoccupazione di cui al suddetto principio, per i soli dirigenti scolastici e per i presidi incaricati.

4.1.- In base agli artt. 3 e 97 Cost., la progressione di carriera dei dipendenti pubblici deve avvenire nel rispetto dei principi di eguaglianza e di imparzialità, a seguito di valutazioni comparative della preparazione e delle esperienze professionali. L'art. 38, terzo comma, Cost. dispone che i disabili hanno diritto «all'avviamento professionale». Dunque, i disabili sono favoriti nell'accesso alle attività professionali e nell'inserimento nei posti di lavoro.

In applicazione della suddetta norma costituzionale, posta a tutela dei disabili, la legislazione ordinaria stabilisce, per questi, il diritto al lavoro e alla conservazione del posto, il diritto a speciali modalità per lo svolgimento dei concorsi, il diritto alla precedenza nell'assegnazione della sede e nelle procedure di trasferimento a domanda, il diritto a prestazioni compatibili con le minorazioni, il diritto all'assistenza per recarsi al posto di lavoro, il diritto a non essere trasferiti senza consenso, il diritto a progetti individuali di integrazione.

Nella ponderazione degli interessi in gioco, quelli ispirati al principio di eguaglianza e del merito e quelli ispirati al principio solidaristico, la Costituzione consente la prevalenza del secondo sul primo per quanto attiene all'accesso al lavoro, ma non prevede altrettanto per la progressione in carriera dei disabili già occupati.

La legge ordinaria che, oltre a favorire l'accesso dei disabili al lavoro, ne agevola la carriera, produce una irragionevole compressione dei principi dell'eguaglianza e del merito, a danno dell'efficienza e del buon andamento della pubblica amministrazione.

L'equilibrio tra i due interessi pubblici, quello che riguarda l'eguaglianza e il buon andamento degli uffici pubblici e quello che attiene alla tutela dei disabili, è stabilito dall'art. 38 Cost., che consente di derogare al primo solo per favorire l'accesso dei disabili agli uffici pubblici, non la loro progressione, una volta entrati.

Questa Corte ha già avuto modo di stabilire, vigente la precedente legislazione, che la tutela assicurata ai disabili tramite le quote concerne i disoccupati (sentenze n. 93 del 1985 e n. 279 del 1983) ed è volta alla facilitazione del reperimento della prima occupazione (sentenze n. 622 del 1987, n. 55 del 1961 e n. 38 del 1960). Nella stessa direzione sono orientati i principali atti dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (Regole standard sulle pari opportunità dei disabili del 20 dicembre 1993, risoluzione n. 48 del 1996 dell'Assemblea generale, regola n. 7) e dell'Unione Europea (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, firmata a Nizza il 7 dicembre 2000, artt. 21 e 26), che dispongono il divieto di discriminazioni nell'accesso all'impiego.

Si deve aggiungere che il regime di favore nella progressione degli insegnanti imposto dall'art. 8-bis produce una ulteriore disuguaglianza, in quanto riservato ai soli disabili occupati nella scuola.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8-bis del decreto-legge n. 136 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 186 dello stesso anno, nella parte in cui si riferisce alle procedure per il conferimento degli incarichi di presidenza.

Data l'evidente connessione tra le predette procedure, rilevanti nel giudizio a quo, e le procedure concorsuali per il reclutamento dei dirigenti scolastici previste dall'art. 29 del d.lgs. n. 165 del 2001, cui rinvia la norma impugnata, in applicazione dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, va dichiarata l'illegittimità costituzionale della parte residua dello stesso articolo 8-bis.

Resta assorbito l'ulteriore profilo relativo all'art. 4 Cost.

P.Q.M.
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8-bis del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, nella parte in cui si riferisce alle procedure per il conferimento degli incarichi di presidenza;

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale della parte residua dello stesso articolo 8-bis.