

Concorso docenti, abilitazioni, dottorati: tra ricorsi e ordinanze, il re è nudo?

Francesco Magni

LE RECENTI DECISIONI DELLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA IN TEMA DI CONCORSI PER I DOCENTI DELLA SCUOLA SECONDARIA SEGNALANO LA NECESSITÀ E L'URGENZA DI UN RADICALE CAMBIAMENTO. QUALCUNO SE NE FARÀ CARICO?

Con l'ordinanza n. 5134 del 30 agosto 2018 il Consiglio di Stato ha ammesso in via cautelare al concorso a cattedre riservato a soli docenti già in possesso di abilitazione all'insegnamento, anche i candidati ricorrenti, sprovvisti della prevista abilitazione e proprio per questo motivo precedentemente esclusi dal Tar del Lazio. Questa decisione dei giudici di Palazzo Spada è significativa al di là della singola vicenda in quando con essa il massimo organo della giustizia amministrativa ha posto in discussione almeno due elementi del sistema di formazione iniziale e reclutamento degli insegnanti, entrambi previsti dal D.Lgs. n. 59/2017 attuativo della legge 107/2015. Ma partiamo dalle motivazioni che hanno portato a questa decisione.

L'abilitazione "criterio sostanzialmente casuale"?

Innanzitutto si è messa in discussione la legittimità di porre come pre-requisito per l'accesso al concorso (che diventa quindi "riservato" ai soli soggetti in grado di ottemperare a tale condizione) il possesso o meno dell'abilitazione all'insegnamento. Sotto questo primo profilo i giudici amministrativi hanno ritenuto che escludere i laureati "non abilitati" rappresenti una ingiusta disparità di trattamento. Nell'ordinanza si osserva, infatti, che nel periodo durante il quale l'abilitazione all'insegnamento è stato requisito necessario per la partecipazione ai concorsi a cattedre (dal 1990, data di approvazione delle SSIS-Scuole di Specializzazione per l'Insegnamento Secondario al 2017) la possibilità di conseguirla è dipeso «da circostanze non legate al merito, ma soltanto casuali, ovvero in sintesi estrema dall'essersi o no trovati, per ragioni anagrafiche, o di residenza, nella posizione di poter partecipare ad uno

dei percorsi abilitanti ordinari» (SISS, TFA, PAS), risultando così una selezione degli aventi titolo in base a un «criterio sostanzialmente casuale» senza alcun riguardo perciò «del criterio del merito».

Non è questa la sede per ripercorrere le alterne vicende e i numerosi "stop and go" che hanno contraddistinto la storia recente dell'abilitazione all'insegnamento nel nostro paese. Limitiamoci a ricordare che dall'istituzione delle SSIS, si è previsto che il diploma rilasciato al termine di questi corsi di specializzazione non avesse solo valore abilitante, ma costituisse «titolo di ammissione ai corrispondenti concorsi a posti di insegnamento nelle scuole secondarie» (art. 4 comma 2, legge 341/1990). Tale sistema, avviato dopo ulteriori ritardi all'inizio degli anni 2000, è stato poi interrotto nel 2008, con l'avvio del TFA (Tirocinio Formativo Attivo) (D.M. n. 249/2010), anch'esso riformato e sostituito dal c.d. "FIT" tramite il D.Lgs. n. 59/2017. Questa continua rincorsa di fasi transitorie, regole, eccezioni e deroghe di ogni tipo ha generato nel corso degli anni una situazione di incertezza che non trova paragoni rispetto ad altre professioni, che pur prevedono abilitazioni e concorsi in seguito alla laurea.

Ed è proprio questo uno dei punti su cui si basa l'argomentazione dei giudici amministrativi, in quanto – si sostiene – non è affatto scontato che tali procedure abilitanti «siano state effettivamente disponibili alla generalità dei laureati che intendessero accedervi»: infatti, «per un periodo non breve, quello compreso fra la soppressione delle SSIS e l'istituzione dei TFA, procedure abilitanti non ne esistevano». Inoltre, occorre verificare che per l'iscrizione a questi percorsi abilitanti «fossero disponibili posti per tutti gli aspiranti» e che «fosse stata attivata la specializzazione per la materia di interesse».

PROBLEMI PEDAGOGICI E DIDATTICI



Palazzo Spada, Roma, sede del Consiglio di Stato

Il primo punto di attacco del Consiglio di Stato è dunque un rifiuto alla decisione di limitare l'accesso ai concorsi ad una cerchia di soggetti con ulteriori qualifiche rispetto al semplice requisito della laurea: questa situazione avrebbe, infatti, «configurato il concorso per l'accesso all'insegnamento di fatto come concorso riservato, aperto solo a determinati candidati, selezionati oltretutto in base a circostanze casuali».

Giova forse ricordare che il concorso pubblico deve essere sempre una procedura aperta, nel senso che vi possa partecipare il maggior numero possibile di cittadini; deve poi essere una procedura di tipo comparativo, volta cioè a selezionare i migliori fra gli aspiranti; infine, deve trattarsi di una procedura congrua, nel senso che deve consentire di verificare che i candidati posseggano la professionalità necessaria a svolgere le mansioni caratteristiche, per tipologia e livello, del posto di ruolo che aspirano a ricoprire. Secondo il Consiglio di Stato, dunque, una procedura concorsuale ristretta che «limiti in modo irragionevole la possibilità di accesso dall'esterno» è «costituzionalmente illegittima». Ed ecco dunque illustrato il primo motivo di ricorso alla

Corte Costituzionale che dovrà valutare la legittimità o meno del requisito dell'abilitazione per l'accesso ai concorsi a cattedre.

Dottorato di ricerca = abilitazione all'insegnamento?

Ma veniamo al secondo profilo che viene messo in discussione e che riguarda la natura del dottorato di ricerca e la sua eventuale natura abilitante, o quanto meno equipollente all'abilitazione all'insegnamento. I giudici contestano anche quella parte del D.Lgs. 59/2017 che esclude dal concorso i dottori di ricerca. Dopo aver ricordato che il dottorato di ricerca «rappresenta il più alto titolo di studio previsto dal nostro ordinamento», i giudici si spingono in affermazioni forse un po' affrettate, laddove affermano che il dottorato «abilita all'insegnamento presso le università», giungendo a una conclusione tanto perentoria quanto imprecisa: «appare pertanto illogico che nel più, ovvero l'abilitazione all'insegnamento nell'università, istituzione di grado superiore, non sia compreso il meno, ovvero l'abilitazione all'insegnamento della stessa ma-

PROBLEMI PEDAGOGICI E DIDATTICI

teria nell'istituzione di grado inferiore, ovvero la scuola superiore».

In realtà, com'è noto, il dottorato non equivale *tout court* all'abilitazione all'insegnamento universitario, che ha invece altre procedure oggi attive principalmente tramite concorsi per ricercatori e l'abilitazione scientifica nazionale (ASN) per professori associati e ordinari. L'accostamento appare dunque quantomeno forzato e inesatto. Vero è, d'altra parte, che lo stesso dottorato di ricerca, oltre ad essere prefigurato come il livello più alto della formazione, è indicato dalla normativa vigente anche come elemento da "valorizzare" nelle procedure di accesso alla professione docente (artt. 3 e 17 D.Lgs. 59/2017).

L'interpretazione di questi due punti, tutt'altro che marginali e accessori all'interno di un sistema di formazione iniziale e reclutamento dei docenti, è quindi rimandato alla decisione della Corte Costituzionale, che si troverà a giudicare uno degli aspetti più delicati, controversi e decisivi del sistema di istruzione e formazione italiano.

Il re dello statalismo è nudo

A margine di questa vicenda, e in attesa di capire come si concluderà, si impongono almeno un paio di considerazioni.

La prima riguarda il fatto che inefficienza e inadeguatezza siano ormai diventate caratteristiche sistemiche e "normali": caratteristiche che coinvolgono la politica, incapace di condividere una linea di *policies* comuni e durature nel tempo; la burocrazia ministeriale, inidonea nel portare avanti l'attuazione delle riforme in maniera non farraginoso ed approssimativa e, infine, lo stesso sistema giudiziario, sempre più in affanno e impossibilitato nel garantire certezza del diritto in tempi ragionevoli.

In questo scenario, l'iter della legge n. 107/2015 rischia di diventare un fulgido "contro-esempio", quasi un "case history" al contrario: avviata nel settembre 2014 la discussione pubblica sul documento preparatorio; approvato il testo legislativo in Parlamento nel luglio 2015; emanati, due anni dopo, nel marzo 2017, i decreti legislativi di attuazione si giunge fino alla battuta di arresto dell'estate 2018 con questa ordinanza del Consiglio di Stato. A questo punto si dovrà attendere il giudizio della Corte Costituzionale (fine 2018/2019?) per sapere se una riforma approvata 3 anni fa può stare in piedi oppure no. Ma il fatto rilevante è che tutto questo era in qualche misura inevitabile e sicuramente prevedibile, vista la storia dei concorsi del comparto scuola degli ultimi anni (si pensi anche a quello dei dirigenti scolastici).

È forse giunto il momento di ammettere con franchezza che il re è nudo e che insistere lungo strade già battute e rivelatesi fallimentari non può che peggiorare le cose, condannandoci ad una insensata e paradossale anarchia istituzionalizzata, *immobilizzata* nel compiere qualsiasi reale cambiamento e *immobilizzante* di ogni spinta originale e vitale della società. A questo proposito suonano profetiche le parole con cui Luigi Sturzo, quasi sessant'anni fa pochi mesi prima di morire, invitava a superare una logica statalistica che si manifesta nella «degenerazione sistemica dell'intervento statale in campi non propri o per provvedimenti lesivi dei diritti dei cittadini» e che crea in questo modo «disordine, disarmonia, sopraffazione, violazione della personalità umana, rottura dell'organismo statale»¹. Un'accusa fortissima, purtroppo rimasta inascoltata a tutt'oggi, contro lo statalismo che «non è Stato» - precisava sempre Sturzo - «ma è contro lo Stato».

La seconda considerazione, connessa alla prima, riguarda la possibilità di (ri)pensare "out of the box", fuori da schemi già noti: in questa prospettiva, appare interessante allargare gli orizzonti e lasciarsi sfidare dalle esperienze positive di altri paesi, in modo da poter «imparare gli uni dagli altri ciò che davvero conta e che cosa funziona nei diversi contesti»² educativi internazionali. In questo lavoro, un sistema di formazione iniziale e reclutamento degli insegnanti che offre molti spunti per uscire dalle aride secche italiane è rappresentato dal caso inglese³: la pluriformità dei percorsi di accesso all'insegnamento, il rapporto tra teoria e pratica, le forme di collaborazione tra istituzioni scolastiche e università sono solo alcuni dei motivi di interesse del caso inglese. Forse utili anche per noi, al fine di non ripetere gli errori del passato e affrontare in maniera più lungimirante e innovativa le sfide di oggi e di domani. Ci sarà qualcuno che ascolterà e aprirà gli occhi?

Francesco Magni
Università di Bergamo

1. L. Sturzo, *Stato e Statalismo*, in «Il Giornale d'Italia», 23 gennaio 1959, ora pubblicato in L. Sturzo, *I mali della politica italiana*, Armando Editore, 2000, p. 153.

2. L. Darling-Hammond-A. Lieberman, *Teacher Education around the World: What Can We Learn from International Practice*, in L. Darling-Hammond, A. Lieberman (a cura di), *Teacher Education around the World - Changing Policies and Practices*, Routledge, London 2012, p. 169.

3. Sul tema sia consentito rimandare per una disamina più compiuta al mio recente testo F. Magni, *La sfida del "caso" Inghilterra. Formazione iniziale e reclutamento dei docenti*, Edizioni Studium, Roma 2018.