

sono correttamente amministrati, se le scritture contabili sono state eseguite nella forma richiesta, e così via. Lo si considera spesso come l'individuo incaricato di spoliare nel lavoro altrui, al solo scopo di trovarvi qualche errore per perseguirne il malcapitato autore. Nel suo servizio si considera l'aspetto negativo del controllo inquisitore, che viene subito dall'onesto funzionario, sospettato di chissà quale malefatta¹¹.

Premesse per un rinnovamento della funzione ispettiva

A livello amministrativo proseguiva intanto il dibattito inteso al rinnovamento della funzione ispettiva. Nella *Relazione della Commissione di indagine sullo stato e sullo sviluppo della pubblica istruzione in Italia* (1963) si rivela senza ambagi la necessità di ridefinire la funzione ispettiva centrale e di creare inoltre un corpo ispettivo che articoli capillarmente la sua azione in ambito regionale¹².

Nel medesimo anno, si manifesta senza equivoci la volontà, ormai cresciuta e consolidata negli Ispettori, di diventare protagonisti e artefici del loro destino professionale. Essi erano coscienti della necessità di qualificare la loro azione in rapporto all'evoluzione della cultura e della società. In vista di ciò, c'era bisogno non tanto di chiedere autonomia, quanto di darne prova, ossia di produrre elaborazioni intellettuali a carattere tecnico

¹¹ G. GIUSTILE, *Del servizio ispettivo nell'amministrazione scolastica*, «Annali della Pubblica Istruzione», 5, 1974, p. 449.

¹² È stato ritenuto che ci si proponesse ciò «non solo per assicurare la continuità e la serietà della funzione ispettiva e del controllo didattico, ma per rendere, attraverso la collaborazione che allo Ispettorato regionale potranno dare i docenti universitari, più costanti e fecondi i rapporti intellettuali degli insegnanti secondari coi loro Maestri universitari» (A. SACERDOTI RIZZO, *Il Professore* cit., p. 342).

che investissero la struttura organizzativa delle istituzioni scolastiche e ponessero l'amministrazione di fronte alla dimostrata inadeguatezza dei vecchi schemi di gestione, dal che, appunto, sarebbe discesa l'urgenza di rinnovare le relazioni funzionali fra Ministero, Ispettori, Scuola. Il 1963 fu l'anno in cui per la prima volta gli Ispettori centrali si riunirono a convegno, animati dalla determinazione a sciogliere questi nodi, o a tagliarli.

Il primo Convegno nazionale degli Ispettori centrali

A Monteporzio Catone, ove il convegno si tenne, fu proposta con forza l'ipotesi della costituzione di un Collegio degli Ispettori quale organo tecnico della Pubblica Istruzione¹³. In quella sede, Amleto Di Marcantonio ipotizzò molteplici e qualificanti competenze e responsabilità che avrebbero dovuto investire detto collegio. L'elenco di esse è davvero imponente: elaborare i programmi di insegnamento di ogni tipo di scuola di grado non universitario, vigilare sulla loro attuazione, curare permanentemente lo studio per il loro miglioramento; organizzare e dirigere, anche in collaborazione con altri organi, l'aggiornamento degli insegnanti; promuovere e valutare i vari esperimenti nel campo didat-

¹³ Ritorna sull'argomento alla fine del decennio B. MOSCA, *Riconferma di un'ipotesi per un organo tecnico della pubblica istruzione*, «Annali della Pubblica Istruzione», 5, 1970, ove a proposito del Convegno di Monteporzio Catone si parla di un vero e proprio «movimento degli ispettori». Era stato appunto il Mosca a stendere la relazione di base, in cui, fra l'altro, si proponeva la costituzione di un sistema di strutture verticalizzato a quello orizzontale, si da poter trattare il «quadro unitario globale di una materia» invece del «quadro unitario globale di un ordine di studi» (op. cit., p. 262 in nota).

tico ed educativo; provvedere alla vigilanza e ai conseguenti pareri o alle determinazioni sulla valutazione del rendimento scolastico nelle sue varie fasi; curare il regolare svolgimento pedagogico e didattico degli esami; elaborare e sottoporre al Ministro, d'intesa con altri servizi amministrativi, programmi per la vigilanza didattica, disciplinare e amministrativa nonché per il buon andamento, l'efficacia e l'incremento dell'attività scolastica e coordinare questa con le attività parascolastiche e culturali extrascolastiche; disporre e vigilare sui rapporti con organi ispettivi locali corrispondenti; valutare i risultati delle singole ispezioni e dei piani ispettivi, studiarne i problemi e sottoporre al Ministro, d'intesa, all'occorrenza, con altri servizi amministrativi, le proposte in ordine a ispezioni eseguite o da eseguire; dare pareri per l'assunzione del personale insegnante, sulla composizione delle commissioni dei concorsi a cattedre, sui ricorsi per note informative, su incarichi di insegnamento e supplenze, sugli atti riguardanti modifiche dell'ordinamento scolastico, sulle designazioni dei propri componenti a far parte di organismi vari, sugli affari di ogni natura per i quali il Collegio ispettivo ne sia richiesto dal Ministro della Pubblica Istruzione e in tutti i casi in cui ne sia richiesto per legge; eseguire per incarico del Ministro studi e ricerche attinenti alla scuola; promuovere, con studi, proposte e richieste agli organi competenti, iniziative utili al funzionamento e allo sviluppo della scuola e della cultura; curare la collaborazione e il coordinamento con gli altri servizi del Ministero della Pubblica Istruzione centrali e periferici, con il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione e con gli organismi esterni che si occupino di scuola; occuparsi di assistenza scolastica; dare parere al Ministro sull'organizzazione degli uffici e sulla valutazione delle attribuzioni dell'Ispettorato; presentare una relazione an-

nuale al Ministro sull'opera svolta e sull'andamento scolastico¹⁴.

Grazie a un impegno analitico che aspirava a risultare esaustivo, era stato con ciò delineato un quadro di attribuzioni davvero puntuale, tanto da farle prevedere insostenibili in mancanza di un adeguato potenziamento dell'Ispettorato¹⁵. Si trattava, in sintesi, di un piano di intervento che prevedeva progettazione, vigilanza, verifica, studio finalizzato all'innovazione, attività promozionale, avanzamento di proposte ed espressione di pareri, collaborazione con altri servizi amministrativi e organi comunque operosi nel settore scolastico, al di là di ogni aspetto occasionale, estemporaneo, aleatorio inerente all'esercizio della funzione, in vista di un razionale e organico funzionamento del servizio. Non esitiamo a dire che la bozza presentata dal Di Marcantonio resta come pietra miliare nella storia degli Ispettori italiani. Essa contiene la potenzialità di una « rivoluzione copernicana » nei reciproci rapporti fra Ispettorato e Ministero.

Proposta di istituzione di un « Ispettorato nazionale »

Degna di menzione è altresì la proposta di istituire un « Ispettorato nazionale », elaborata a cura del Grego

¹⁴ La relazione elaborata da Di Marcantonio è nel volume *Ispettorato centrale e scuola*, Roma, 1965, pp. 34 ss. (in esso furono raccolti gli atti del Convegno in discorso).

¹⁵ L'esigenza del potenziamento emerge nella relazione là dove si accenna a rapporti fra Ispettori centrali costituiti in collegio e « organi ispettivi locali corrispondenti ». Bisogna osservare che la previsione normativa, secondo cui il Collegio degli Ispettori centrali « dispone e vigila » su detti rapporti, si sarebbe trovata al centro di intense discussioni negli anni '80.

per il Comitato direttivo dell'Associazione degli Ispettori centrali¹⁶. L'Ispettorato nazionale doveva assicurare al Ministro « la presenza stessa della scuola militante », offrendogli una « consulenza qualificata e aggiornata ». All'Ispettorato competeva il « coordinamento tecnico-didattico delle varie Direzioni generali ». Esso doveva curare i rapporti con le organizzazioni sindacali e gli organismi rappresentativi delle varie componenti della scuola; provvedere « alla raccolta e valutazione dei dati emersi dall'attività dei servizi ispettivi regionali ed alla elaborazione delle relative proposte »¹⁷; elaborare la « azione da svolgere per la corretta attuazione delle norme e disposizioni regolanti la vita scolastica »; provvedere « al componimento dei contrasti e conflitti fra gli organismi scolastici regionali e fra i medesimi e capi d'Istituto »; elaborare i piani di formazione, aggiornamento e abilitazione del personale docente e curarne la realizzazione in accordo — per le sole implicazioni amministrative — con le Direzioni generali competenti; procedere « alla valutazione dell'apporto fornito dai singoli docenti universitari nei corsi di formazione, aggiornamento ed abilitazione del personale docente, ai fini della realizzazione degli obiettivi tecnico-didattici di quei corsi »; procedere « alla raccolta e valutazione delle richieste di vigilanza ed assistenza scolastica formulate dalla Direzione generale competente ed alla nomina degli Ispettori centrali più idonei a soddisfarle »; procedere « alla formulazione di proposte di acquisti di attrezzature scolastiche in base alle indicazioni emerse dall'esame dei dati forniti dai

¹⁶ L'Associazione degli Ispettori era stata costituita nel 1962 « per la tutela dei loro interessi morali, professionali ed economici » (R. Mosca, *Rivista* cit., p. 254).

¹⁷ Ritorna qui l'accento ad una volta posizione di supremazia degli Ispettori « nazionali » rispetto a quelli « regionali », destinata ad essere vivamente contestata, come si è accennato, negli anni '80.

servizi ispettivi centrali e regionali »; provvedere « al coordinamento tra le attività ispettive relative alle scuole statali e non statali ai fini dell'uniformità di indirizzi e di contenuti delle medesime »; provvedere « alla raccolta dei dati forniti dai servizi ispettivi tecnico-didattici direzionali e regionali ai fini dell'elaborazione ed attuazione del piano annuale di incontri e convegni attinenti l'istruzione »; « svolgere un'azione permanente per la saldatura fra le scuole dalla materna all'Università; vigilare « sul regolare svolgimento pedagogico-didattico degli esami »; effettuare ispezioni e verifiche sulle nuove istituzioni scolastiche, nonché ispezioni valutative del servizio straordinario dei Capi d'Istituto; sostituire i docenti universitari con consiglieri centrali forniti di libera docenza o incaricati universitari nelle Commissioni operanti presso il Ministero; effettuare studi e ricerche sulla scuola; compilare la relazione annuale ».

Nel documento AIC gli Ispettori, i quali rappresentano il Ministro quando sono in visita alle scuole, si definivano anche rappresentanti della « scuola militante » innanzi al Ministro stesso e, appunto in nome di tale rapporto diretto con la « scuola militante », rivendicavano l'assunzione della veste tecnica di « consulenti » nei confronti dell'Amministrazione. La volontà di una chiara distinzione fra competenza « amministrativa » e competenza « tecnica » giunge a tradursi nell'esplicita dichiarazione che spetta all'Ispettorato il « coordinamento... delle varie Direzioni generali » sotto il profilo squisitamente « tecnico-didattico ». Oltre che nei confronti del mondo burocratico-amministrativo, l'AIC è protesa all'autonomia anche nei confronti del mondo accademico, i cui esponenti, secondo la bozza elaborata dal Grego,

¹⁸ Cf. G. Groni, *L'aggiornamento degli insegnanti in Italia*, « La comunità scolastica », 4, 1973, pp. 96 ss.

dovrebbero essere soggetti a valutazione ispettiva per l'opera resa a favore delle istituzioni scolastiche non universitarie. Altri punti qualificanti riguardano la presenza ispettiva di fronte ai rapporti Stato-Chiesa nel dominio dell'istruzione e l'intenzione di agire per armonizzare gli itinerari formativi dei diversi ordini e gradi di scuole.

La posizione assunta dagli Ispettori non si trovava ad essere isolata: importanti forze culturali e politiche apparivano disposte a condividere le impostazioni, per diversi aspetti convergenti, dell'AIC e del Di Marcantonio¹⁹.

*Esigenza di un «organo tecnico»
(anche a livello regionale)*

Nonostante tutto, a sei anni di distanza dal Convegno di Monteporzio Catone, non era possibile fare un bilancio soddisfacente della condizione degli Ispettori²⁰. Nell'O. M. 8-4-64 era insito il fine di esaltare le funzioni consultive degli Ispettori, chiamati, fra l'altro, ad inten-

¹⁹ Nel Convegno della Consulta dei professori universitari di pedagogia, tenutosi a Milano nel 1964, emerse l'auspicio di un Ispettorato quale organo di propulsione, coordinamento e promozione sul piano didattico (F. IZZICA - O. BOMMAR, *Ministero* cit., p. 192). L'8 aprile 1967 a Bologna, nel corso del Convegno sulle nuove tecniche dell'apprendimento, l'On. Gai dichiarò di voler passare «a un'organizzazione unitaria centrale dell'Ispettorato tecnico», superando la fase della «dispersione e... articolazione eccessiva» degli Ispettorati «all'interno delle singole direzioni generali» (B. MOSCA, *Ricostruzione* cit., p. 263 in nota).

²⁰ Da ciò si prende atto in M. PASCOLI, *Un organo tecnico per la pubblica istruzione*, «Annali della Pubblica Istruzione», 1, 1970, pp. 55-64. Il contributo è seguito da una nota redazionale che, nel ricordare un intervento di Carmelo Cappuccio sullo stesso tema nel numero precedente della rivista, auspica l'ulteriore sviluppo del dibattito.

sificare i loro rapporti con le Direzioni generali attraverso apposite riunioni trimestrali in connessione con la realizzazione del piano annuale « di vigilanza e di assistenza didattico-educativa »; ma dopo appena tre anni le ispezioni generali alle scuole erano state abbandonate per mancanza di fondi, sicché era venuta meno agli Ispettori interessati l'imprevedibile base conoscitiva su cui fondare qualsiasi proposta di rinnovamento dell'istruzione. Altrimenti si trattava di decidere in merito ai problemi della scuola, l'Ispettorato continuava ad essere sostanzialmente ignorato: ogni deliberazione in merito finiva con l'essere presa dalle delegazioni dei partiti. Proprio per questo la necessità di un Ispettorato centrale dotato di « autonomia, responsabilità, collegialità »²¹ era quanto mai sentita. Anche se fosse restata ferma l'assegnazione degli Ispettori alle Direzioni generali (essa stessa entrata peraltro in discussione), era da auspicare una legge che definisse le funzioni dell'Ispettorato-Collegio, sia deliberative che consultive (consultive obbligatorie non vincolanti, consultive obbligatorie vincolanti, consultive facoltative). Si presentava, anzi si ripresentava, anche il problema dell'Ispettorato regionale in vista di una « diffusione capillare dell'attività degli ispettori », il che comportava naturalmente l'onere di conciliare « due opposte esigenze, quali sono quelle del centralismo e del decentramento », in merito alle quali fu avanzata una notevole proposta:

Un unico ispettorato centrale con un unico ruolo di ispettori potrebbe istituire delegazioni regionali con un certo numero di ispettori centrali che, con l'ausilio eventualmente di ispettori incaricati, dovrebbero svolgere l'attività ispettiva nelle regioni in cui sono delegati e svolgere la loro funzione di guida, di

²¹ *Op. cit.*, p. 57.

incoraggiamento, di stimolo, di assistenza vicino alla scuola, facendosi portavoce con conoscenza di causa delle esigenze locali presso il centro e delle direttive ministeriali alla periferia²².

Furono anche ipotizzati con eloquente linguaggio Ispettori di prima classe, che costituissero un vero e proprio « corpo di consulenti più ristretto e altamente qualificato », e Ispettori di seconda classe, addetti alle più abituali e minute mansioni²³.

Contro siffatte proposizioni si sarebbe obiettato che « l'ispettorato, quando è esistito, ha teso sempre a realizzare un dirigismo culturale e pedagogico contrario all'autonomia del processo formativo » e che « è difficile individuare un momento *decisionale* tecnico autonomo dalla decisione politico-amministrativa »²⁴.

Le rivendicazioni degli insegnanti

Mentre gli Ispettori erano protesi a ridefinire la loro identità professionale nel contesto della società civile in trasformazione, la categoria degli insegnanti ritornava ad esprimere una precisa volontà di tutela e promozione della libertà di insegnamento in ambito nazionale e internazionale, richiedendo precise garanzie nei confronti del controllo ispettivo. In merito alle « finalità delle ispezioni e dei controlli » la *Recommandation concernant la condition du personnel enseignant* elab-

²² *Op. cit.*, pp. 61-62.

²³ *Op. cit.*, p. 63. Negli anni '80, come ci è accaduto più volte di ricordare, simili angustioni propositive avrebbero suscitato una vera e propria levata di scudi, non del tutto priva di giustificazioni.

²⁴ G. MARROZZI, *Il governo della scuola*, Firenze, 1980, pp. 77-78 in nota.

borata dall'UNESCO nel 1966 recita che detti interventi sono da intendere « come strumenti di sostegno, di consulenza e di assistenza all'attività didattica, e non come mezzi di repressione »²⁵. Così prosegue la citata *Recommandation*: « ogni sistema di ispezione e di controllo dovrebbe essere concepito in modo da incoraggiare e da aiutare gli insegnanti nell'assolvimento dei loro compiti professionali, e da evitare limitazioni alla libertà stessa, alla iniziativa e alla responsabilità degli insegnanti »²⁶. Non si trattava di un *exploit* senza precedenti: l'argomento delle ispezioni a carico dei docenti era stato già oggetto di ampio dibattito nel corso della XIX Conferenza internazionale della pubblica istruzione, tenutasi a Ginevra dal 7 al 17 luglio 1956, dalla quale era scaturita la Raccomandazione n. 42 ai Ministri della pubblica istruzione, riguardante appunto l'ispezione dell'insegnamento, orientata decisamente nel senso che prima si è evidenziato²⁷.

Il '68 contro la persistenza della vischiosità burocratica

Insegnanti e Ispettori dovevano entrambi fare i conti con la vischiosità dell'apparato burocratico, capace

²⁵ Cf. M. SALAZAR, *La raccomandazione dell'Unesco sulla condizione degli insegnanti e il nuovo stato giuridico del personale della scuola, in I decreti delegati sulla scuola - Il personale - Le regioni* (Contributi dell'Istituto di Diritto pubblico della Facoltà di Economia e Commercio dell'Università degli Studi di Messina al Convegno « Organi collegiali della scuola e amministrazioni pubbliche » organizzato dall'Istituto italiano di studi legislativi - Roma, Palazzo Barberini, 16-17 dicembre 1976), Milano, 1978, p. 23.

²⁶ E' da vedere in proposito l'intero paragrafo VIII della *Recommandation* in discorso.

²⁷ Se ne veda il testo nella « Rivista di legislazione scolastica e comparata », n. XIV, n. 5, pp. 272-77.

in qualsiasi regime di propositi di espansione non necessariamente perdenti, simile alla Fenice che, irriducibile, continua a ritrovare in sé, pur consunta, sempre nuovo incentivo a risorgere. Si rinveniva allora, come si rinviene oggi, una « contraddizione di fondo tra la tradizionale struttura-funzione della Pubblica Istruzione in genere, sempre più centralizzata di ogni altra amministrazione statale, e le nuove spinte autonomistiche e socializzanti che dalla fine del '60 hanno preso a circolare »²⁸.

Da questa stessa contraddizione traeva nuovo vigore il movimento degli insegnanti, che, dopo aver mostrato la sua presenza dalla Liberazione agli anni '50, si ripresentava quanto mai agguerrito con l'appoggio dei sindacati²⁹. Dopo il '68, all'interno della generale polemica contro l'autoritarismo (non di rado estesa, si sa, fino a scalfare anche l'autorità retamente intesa), i sindacati confederali chiedevano « l'abolizione dei ruoli direttivi e ispettivi » e « l'abolizione di ogni forma di valutazione e di controllo burocratico sul lavoro scolastico », nonché « la pubblicazione di tutti gli atti della scuola e l'abolizione del segreto d'ufficio »³⁰.

Il fervore democratico, nel suo scagliarsi contro

²⁸ A. SAVIONI BIGNI, *Il Professore cit.*, p. 377. Per una rapida visione di sintesi delle agitazioni che interessano la scuola alla fine degli anni '60 in Italia cfr. G. RICUPERATI, *La scuola e il movimento degli studenti*, in AA. VV., *L'Italia contemporanea 1945-1973*, Torino, 1976. Si veda, inoltre, la stima che si fa del fenomeno burocratico accentrato in M. BARRAGLI, *Ditoccipazione intellettuale e sistema scolastico in Italia*, Bologna, 1974.

²⁹ Per le vicende del movimento cfr. L. AMEROSOLI, *La scuola cit.*, pp. 133 ss.

³⁰ Cfr. G. NATALE - F. P. COLUCCI - A. NATOLI, *La scuola in Italia dal 1809 ai decreti delegati*, Milano, 1975, pp. 183 ss., ove si commenta il documento SNS-CGIL del settembre 1972 (tuttavia, il « personale ispettivo » figura accettato nella ipotesi di accordo del 17 maggio 1973 fra Governo e CGIL, CISE, UIL, ricordata in *op. cit.*, pp. 159 ss.).

la burocrazia, minacciava di travolgere qualsiasi forma di organizzazione, senza darsi pensiero del danno inerte alla distruzione di ogni tessuto connettivo. Così la volontà di cambiamento finiva col paralizzare se stessa:

In una società eccessivamente divisa le norme delle riforme sono destinate a cadere: esse, dapprima non applicate di fatto, vengono mano mano sostituite da leggi speciali che, sotto la pressione di interessi settoriali o particolari, rendono la riforma una mera esercitazione letteraria³¹.

Il meno che si possa dire, a proposito delle « istanze di autonomia del personale docente », è che detto personale riteneva « che meglio potessero essere salvaguardate le sue esigenze di libertà con il sottrarsi alla disciplina dell'ordinamento burocratico »³².

La « sfida democratica » alla burocrazia

Sulla scia della « sfida democratica » alla burocrazia³³ si collocò il cosiddetto *Progetto '80*, in cui si rilanciavano le esigenze di decentramento e partecipazione:

Alla moderna società italiana cresciuta in questi decenni, deve corrispondere uno Stato moderno. Ciò comporta tre ordini d'interventi riformatori. Il primo deve essere rivolto ad una riorganizzazione delle amministrazioni e delle norme che regolano la loro condotta, con lo scopo di decentrare le funzioni e le responsabilità e di conseguire azioni rapide ed efficienti. Il secondo è inteso alla creazione del decentramento regionale. Il

³¹ N. DAMELE, *Istituzioni di diritto scolastico*, Milano, 1981², p. VIII.

³² *Op. cit.*, p. XI. Cfr. anche G. MARTINEZ, *Il governo cit.*, p. 21.

³³ E' l'argomento focalizzato in P. M. BLAU, *La burocrazia nella società moderna*, Roma, 1965 (l'opera è introdotta da Franco Ferrarotti).

terzo consiste nel tentativo di realizzare, ovunque le condizioni di maturità civile e sociale lo permettano, la partecipazione diretta dei cittadini alla gestione dei servizi sociali³⁴.

Si affermava l'ipotesi della trasformazione dello Stato in « stato procedimento », nel quale agli elementi caratteristici dello Stato-persona, ossia popolo, sovranità, territorio, corrispondono rispettivamente « meccanismi per permettere la partecipazione dei cittadini attraverso i partiti, i sindacati e le libere associazioni », « meccanismi per assicurare decentrati servizi pubblici a disposizione della comunità nazionale », « meccanismi per consentire integrazioni »³⁵.

Un progetto di riforma del Ministero della Pubblica Istruzione

Nel 1971 le *Proposte per il nuovo piano della Scuola*³⁶ delineano una nuova funzione del Ministero attraverso il prospettato passaggio da una struttura lineare ad una struttura funzionale (o mista) che presuppone la « scissione del momento di studio e propulsione (*staff*) da quello strettamente gestionale (*line*) » e ad un tempo la stretta connessione dei due momenti alla sede d'indirizzo politico.

In uno schema di decreto dell'epoca³⁷ si istituisce all'art. 16 il servizio ispettivo « che svolge attività di

³⁴ Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, Progetto 80. Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975, Milano, 1969, pp. 89-90.

³⁵ Cfr. A. PALLINI, *Lo stato moderno e la sua trasformazione in stato procedimento*, « Esperienze amministrative », 4-5, 1969, op. 50-51.

³⁶ Edite a Roma nel 1971 per conto del Ministero della Pubblica Istruzione - Comitato tecnico per la programmazione.

³⁷ Il testo in F. IZZOCCO - O. ROMAN, *Ministero cit.*, pp. 230 ss.

studio, di consulenza e assistenza tecnica e didattica e di vigilanza amministrativa per il miglior andamento delle istituzioni della Pubblica Istruzione ». Esso è assicurato da Ispettori generali e da Ispettori capi per il controllo e la vigilanza amministrativa e da Ispettori centrali per la consulenza e assistenza tecnica e didattica. Detti Ispettori possono essere assegnati dal Ministro alle Direzioni generali o agli Uffici regionali o interregionali. Si riuniscono trimestralmente, convocati dai Direttori generali competenti, per « esaminare le risultanze delle visite ispettive effettuate e del lavoro svolto », « vagliare dati, suggerimenti, proposte e ogni altro elemento di giudizio in possesso dell'ufficio », « definire il piano annuale di assistenza didattica e di vigilanza amministrativa », « proporre al ministro, sulla base dei dati ricavati, iniziative, studi e ricerche, ai fini del perfezionamento e coordinamento dell'azione amministrativa ». Il piano annuale di assistenza didattica e vigilanza amministrativa, elaborato entro ottobre a cura del capo di ciascun settore ispettivo dell'amministrazione centrale, viene esaminato in sede collegiale e sottoposto dal competente Direttore generale all'approvazione del Ministro. E' istituito un comitato di coordinamento dei servizi ispettivi, composto dai Direttori generali e dai dirigenti dei settori ispettivi dell'amministrazione centrale. Nell'ambito del decentramento, sono definite le attribuzioni del Sovrintendente scolastico che, fra l'altro, nell'ambito della sua competenza territoriale, « coordina le iniziative dei provveditori agli studi per il buon funzionamento degli istituti e delle scuole di istruzione secondaria... e a tal fine dispone periodiche ispezioni ».

I pareri sulla bozza di decreto furono prevalentemente negativi³⁸.

³⁸ Cfr. F. IZZOCCO - O. ROMAN, *Ministero cit.*, p. 250.

*Il servizio ispettivo
temuto come « milizia segreta » del Ministro*

Nelle Osservazioni della Regione Lombardia su detta bozza³⁹ si stigmatizzano « vistose contraddizioni » circa le definizioni attinenti alle attività ispettive:

La vigilanza amministrativa (che tende per sua natura ad assicurare la conformità delle varie attività all'ordinamento vigente) e la consulenza ed assistenza tecnico-didattica (che, avendo finalità operative e non di controllo, tende a coinvolgere competenze non semplicemente formali, anche al di fuori di rigorosi schemi procedurali) sono due servizi distinti, che rispondono a finalità diverse. L'associarli equivale a confonderne le caratteristiche, a detrimento delle esigenze di decentramento.

E' presumibile, infatti, che la più rigida struttura gerarchica e le finalità di controllo proprie dell'ispezione amministrativa — secondo una provata tendenza generale delle strutture burocratiche — pervadano anche le attività di consulenza e di assistenza, trasformandole così in un controllo di indirizzo fortemente centralizzato sui metodi e sulle attività didattiche, col rischio di ostacolare la sperimentazione e il decentramento e di ingenerare deformazioni e arbitri.

Per esempio, non può non destare preoccupazioni il potere discrezionale veramente ampio riservato al ministro in questo campo: non solo il ministro nomina i capi dei settori ispettivi anche a livello degli uffici scolastici regionali (art. 16), ma può assegnare (art. 18, ultimo comma) compiti particolari su qualsiasi materia a qualsiasi ispettore, scavalcando ogni responsabilità e competenza.

Questo fatto, in particolare, può rappresentare una grave minaccia dell'autonomia, non solo interna all'amministrazione, ma anche degli enti di governo esterni all'amministrazione e può prestarsi a pressioni e compromessi, se non sono determinate le ragioni o le circostanze in presenza delle quali il ministro possa avvalersi di questa facoltà, nonché la natura degli incarichi stessi. Il servizio ispettivo, senza queste precisazioni, si configura come una « milizia segreta » a disposizione del ministro...

³⁹ Il testo delle citate osservazioni è in F. ISTRUC - O. ROMAN, *Ministero cit.*, pp. 250 ss.

Trattasi di osservazioni davvero acute, sulle quali si è dovuto tornare a meditare a distanza di tempo.

Nuovi profili della funzione ispettiva negli anni '70

Fratanto, in sede legislativa si procurava di ovviare ai reclamati mutamenti della normativa concernente gli Ispettori ministeriali del ramo dell'istruzione. Il D.P.R. n. 748 del 30-6-72 stabilì le « attribuzioni particolari dei dirigenti con funzioni ispettive »⁴⁰. Essi « provvedono, secondo le direttive del Ministro, o del competente Direttore generale, alla vigilanza sugli uffici dell'Amministrazione, al fine di accertare la regolarità amministrativa e contabile ed il corretto svolgimento dell'azione amministrativa; verificano la razionale organizzazione dei servizi, l'adeguata utilizzazione del personale e l'andamento generale dell'ufficio, tenendo anche conto delle segnalazioni e dei suggerimenti eventualmente formulati dai cittadini o dalle organizzazioni di categoria; svolgono opera di consulenza e orientamento nei confronti del personale degli uffici sottoposti a visita ispettiva al fine di conseguire un migliore coordinamento ed il perfezionamento dell'azione amministrativa; riferiscono sull'esito delle ispezioni e inchieste loro affidate all'organo dal quale dipendono ed eventualmente a quello

⁴⁰ Art. 12 del citato D.P.R. Già nella legge delega n. 775 del 28-10-70 si prefigurava un servizio ispettivo « inteso non soltanto all'accertamento della regolarità, ma anche al perfezionamento e a un migliore coordinamento dell'azione amministrativa » sull'onda di precedenti progetti di riforma della pubblica amministrazione (come, ad esempio, la legge n. 249 del 18 marzo 1968: « Delega al governo per il riordinamento dell'amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali »).

che le ha disposte, segnalando tutte le irregolarità accertate e formulando proposte sui provvedimenti da adottare; in caso di urgenza adottano i provvedimenti necessari, consentiti dalla legge, per eliminare gli inconvenienti rilevati». Nei commi successivi del medesimo articolo si tratta della relazione ispettiva da inviare in copia alla competente Direzione generale « per la parte relativa alle disfunzioni dovute a non razionale organizzazione dei servizi o a inadeguate procedure amministrative eventualmente riscontrate »; si fa obbligo di riferire « direttamente al capo del personale, per i provvedimenti di competenza, tutti i fatti che possano dar luogo a provvedimenti disciplinari »; si ricorda che il disposto di cui all'art. 20, comma 2°, del T. U. approvato con il D.P.R. 10-1-57, n. 3, « si applica a tutti i dirigenti che svolgono funzioni ispettive » e si stabilisce pertanto l'obbligo di rapporto diretto all'Autorità giudiziaria qualora siano stati accertati « fatti che presentano caratteri di reato per la cui punibilità non sia prescritta querela dell'offeso »; si rammenta la responsabilità in solido « dei danni derivanti da eventuali irregolarità... non rilevate in sede d'ispezione, salvo che tali irregolarità non siano state commesse anteriormente a precedente visita ispettiva effettuata da altri funzionari ». Successivamente, il D. M. 21-7-73 stabilisce all'art. 10 quanto compete ai « dirigenti superiori con funzioni di ispettore centrale, nell'ambito di competenza delle Direzioni generali e servizi centrali cui sono adibiti ». Oltre a riferire a chi di dovere (Ministro, Direttori generali, Capi dei servizi centrali) sulle visite ispettive loro affidate, essi debbono « svolgere opera di consulenza tecnico-didattica nelle scuole e istituzioni educative » e « attendere a una azione continua di promozione e coordinamento delle attività didattiche e delle iniziative di sperimentazione nelle scuole e istituti scolastici compresi nella zona di vigilanza loro

affidata, su ciò riferendo trimestralmente al direttore generale o al capo servizio centrale competente mediante relazione scritta da inviare in copia al Ministro ». Spetta loro, altresì, « coordinare l'attività di vigilanza svolta dagli organi ispettivi preposti alle scuole materne ed elementari, nonché le visite ispettive nelle scuole di istruzione secondaria affidate ad altro personale ». E' previsto, ancora, che essi attendano « a studi, indagini e ricerche... nelle materie concernenti gli alunni, gli orari e i programmi di insegnamento, gli esami, le sperimentazioni e le innovazioni didattiche, le tecnologie educative e quant'altro afferisca l'attività scolastica » ed esprimano « nelle stesse materie, pareri scritti su disegni di legge, circolari ed ordinanze ministeriali, nonché su altri documenti e relazioni, anche internazionali, sempre d'intesa con il Ministro e i direttori generali o i capi dei servizi centrali o i competenti consiglieri ministeriali aggiunti, o su loro richiesta ». Preparano « in ordine al funzionamento delle istituzioni scolastiche relazioni scritte e schemi di proposte da utilizzare nella stesura della relazione annuale al consiglio di amministrazione ». Attendono, infine, « a compiti di particolare interesse loro affidati dal Ministro ».

Come si è visto, nel D.P.R. 748/72 i dirigenti con funzioni ispettive « svolgono opera di consulenza e orientamento nei confronti del personale »; ai medesimi compete nel D.P.R. 21-7-73 « svolgere opera di consulenza tecnico-didattica » e « attendere a una azione continua di promozione » a favore delle istituzioni scolastiche affidate alla loro vigilanza. Ciò allo scopo di superare il vischioso impaccio di un « sistema scolastico eterodiretto », governato, cioè, piuttosto che assistito e stimolato ».

⁴¹ E' stato scritto in proposito: « L'attività ispettiva non può »

Le ipotesi del Giugno

Per impostare in maniera nuova il problema dei rapporti fra Ispettori e insegnanti, che negli anni '70 aveva assunto proporzioni considerevoli, si cominciò anche in Italia a dare credito all'ipotesi degli « animatori », ossia di « quegli insegnanti che hanno sperimentato e vissuto profondamente il proprio processo autoformativo e, pertanto, sono in grado di aiutare gli altri a sperimentarlo e viverlo »: si riteneva, infatti, che tali figure avrebbero potuto coadiuvare proficuamente gli Ispettori « pedagogici ». L'accoppiamento operativo era considerato idoneo a soddisfare le due esigenze, distinte e complementari, del controllo e dello stimolo, difficilmente conciliabili nell'azione di una sola persona⁴².

Gli Ispettori pedagogici erano visti come i successori di quelli centrali, la cui funzione risultava obsoleta nella prospettiva di cui si è detto:

La funzione degli attuali Ispettori centrali è da considerarsi superata, in quanto — riferendosi ad una scuola gerarchizzata eterodiretta e selettiva — si risolve, nella maggior parte dei casi, o in controlli, indagini, inchieste di carattere quasi sempre occasionale, ordinati dagli organi amministrativi in quei settori della vita scolastica che esulano dalla loro specifica competenza e limitati a casi specifici su ciò che è o sembra o potrebbe essere irregolare; o nella formazione di pareri su fatti

mirati ad esaminare solo gli atti finali dell'azione amministrativa, ma tutto l'iter dell'azione stessa. Essa deve risalire principalmente alle cause che hanno reso possibile il verificarsi di anomalie riscontrate» (G. GENNILE, *Del servizio cit.*, p. 451).

⁴² Cfr. G. GIUGLI, *L'aggiornamento cit.*, p. 95: « Questo nuovo ruolo della funzione docente potrebbe essere esercitato dagli Ispettori pedagogici e da una nuova figura di operatore scolastico, che coadiuvi gli Ispettori: il consulente (come viene chiamato in Svezia) o l'animatore (come viene chiamato in Francia) dell'aggiornamento permanente ».

e problemi scolastici, su cui l'Amministrazione deve prendere decisioni; o nella vigilanza sull'andamento formale degli esami di Stato dei corsi abilitanti e dei corsi di aggiornamento⁴³.

La tradizionale figura dell'Ispettore appariva ormai del tutto invisa alla coscienza degli operatori scolastici:

Il profilo dell'ispettore... è quello dell'investigatore, dell'inquirente, del Giudice istruttore, del referendario occasionale, del vigilatore pedante, al servizio della Amministrazione, entro cui lo si vuole incastrare e burocratizzare, e non della scuola⁴⁴.

In nome della « comunità scolastica », che con la sua pretesa di esistere postulava un « nuovo tipo di esperto di problemi educativi e — come tale — animatore, consigliere, collaboratore », chiamato ad essere in ogni caso « membro effettivo e non separato della struttura scolastica », si giungeva a proporre di escludere del tutto la tradizionale funzione di accertamento dell'attività ispettiva. Nell'ottica di una mediazione che l'Ispettore avrebbe dovuto accollarsi fra realtà scolastica e amministrazione, il « nuovo tipo di esperto » avrebbe dovuto sollecitare, animare, coordinare le innovazioni educative, offrire consulenza a insegnanti e genitori, collaborare, orientarli, vigilare sull'azione educativa della scuola e valutarla « per valgiarne la produttività e per renderla il più possibile ottimale » e così via⁴⁵.

⁴³ *Op. cit.*, pp. 93-94.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Quanto al « controllo », alla « indagine », alla « inchiesta disciplinare sul comportamento d'un dirigente o d'un insegnante e sul suo particolare rendimento », il Giugno non ha dubbi: « Siffatte esigenze andrebbero soddisfatte « da organi collegiali, elettivi e mai da singoli ispettori » (*Ibid.*).