

Si configurava così una traiettoria di spostamento della attività ispettiva dai « vertici » alla « base »:

La funzione ispettiva... non può isolarsi a livello centrale e, cioè, nell'ambito del Ministero della pubblica istruzione, calando poi sulla scuola dall'esterno, ma deve inserirsi ed inventarsi con i suoi particolari compiti di animazione, orientamento, valutazione e mediazione nelle strutture stesse della scuola ed in quelle di formazione di base e di formazione permanente degli insegnanti⁴⁵.

Di qui scaturiva la necessità di collocazione di questa nuova figura ispettiva a livelli decentrati:

Nelle regioni... la funzione ispettiva dovrebbe espletarsi a livello operativo nell'ambito di costituenti centri regionali per le innovazioni educative⁴⁶.

Gli Ispettori regionali avrebbero dovuto proporsi « il miglioramento e lo sviluppo di ogni settore della scuola, curando una sempre più ampia integrazione fra scuola e società, stimolando gli insegnanti e i dirigenti alla ricerca di nuovi metodi educativi o all'applicazione di quelli già sperimentati, capaci di innovazione, suggerendo iniziative in base ai bisogni ed alle esigenze sociali », svolgendo un'assidua opera di collaborazione, coordinazione, orientamento, verifica, rilevazione dei bisogni.

Non per questo gli Ispettori centrali avrebbero dovuto essere aboliti. La loro attività avrebbe dovuto espletarsi « a livello direzionale » nell'ambito « di un costituendo Istituto nazionale pedagogico o di quegli Istituti previsti dall'art. 4 della legge 30 luglio n. 477 ».

⁴⁵ *Op. cit.*, p. 95.

⁴⁶ *Op. cit.*, p. 96.

Questi i compiti da attribuire loro: collaborare con la Consulta dell'Istituto pedagogico e degli Istituti previsti dalla suddetta legge, con le Direzioni generali e col Consiglio nazionale della Pubblica Istruzione alla soluzione dei problemi di competenza; organizzare e dirigere i gruppi di studio e di ricerca dei suddetti Istituti, nonché l'Ispettorato regionale, i centri regionali per le innovazioni didattiche, i consulenti dell'aggiornamento; collegare la scuola in azione con il Ministero, con le Università (« in modo che i problemi della scuola possano trovare posto nei piani di ricerca delle università e le ricerche scientifiche possano tradursi in pratica educativa »), con gli organismi internazionali; valutare l'efficacia educativa della scuola e dei processi di autoformazione degli insegnanti e dei dirigenti⁴⁷.

Le ipotesi del Giugni miravano evidentemente a risolvere il difficile problema della governabilità del sistema scolastico in una situazione fortemente conflittuale, coniugando partecipazione democratica e produttività del sistema, il che avrebbe dovuto ottenersi grazie all'apporto dell'Ispettore quale interprete dei bisogni della « comunità scolastica » e animatore di essa, mentre all'Ispettorato nazionale sarebbe spettato dirigere e valutare le iniziative decentrate.

Di fronte a ipotesi in apparenza così suggestive, sarebbe accaduto poi di chiedersi se la funzione di animazione fosse davvero compatibile con la qualifica ispettiva e, in caso affermativo, se l'Ispettore-animatore non assumesse in certo qual modo le sembianze di un improbabile demiurgo; ci si sarebbe chiesti, inoltre, come conciliare l'autonomia della scuola con la supervisione affidata a quel corpo ispettivo centrale che pareva do-

⁴⁷ Circa l'assoluta necessità di un servizio ispettivo regionale anche a livello amministrativo cfr. G. GASTALE, *Del servizio cit.*, p. 453.

ver assumere una posizione di assoluta superiorità all'interno di una nuova gerarchia tecnocratica¹⁶. Il conflitto fra « tecnostutture » e « polistutture » non si sarebbe certo rivelato di così facile soluzione¹⁷.

Risposte dell'Amministrazione alla sfida della realtà in movimento

Di tale conflitto anche l'Amministrazione aveva cominciato a rendersi conto. Non si può dire che negli anni della gestazione dei decreti delegati non si prevedesse la complessità dei problemi da affrontare per la loro gestione. Nel 1974, ossia nell'anno stesso dei decreti, si tennero, ad esempio, incontri di studio per dirigenti dell'amministrazione centrale e periferica, promossi dalla Direzione generale del personale e degli affari generali e amministrativi, a Roma, Tirrenia, Selva di Fasano, sul tema « Nuove strutture della scuola italiana »¹⁸. Nel Documento n. 1 (*Nuova gestione della scuola e amministrazione della pubblica istruzione*) si parla di « pro-

¹⁶ Da questo punto di vista, il modello del Gajgrù indurrebbe a pensare ad una sorta di pedagogia di Stato di ascendenza planocratica.

¹⁷ G. RUSSO, *Riforme e contro-riforme*, Bari, 1976, p. 127.

¹⁸ Gli atti furono pubblicati sugli « Annali della Pubblica Istruzione », Quaderno 2, 1974. Si veda P. CALAMBERA, *Il dibattito sull'Amministrazione pubblica nel secondo dopoguerra*, « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 4, 1975, pp. 1728 ss. E' da ricordare che nel 1973 si era tenuto presso il Centro europeo dell'educazione a Frascati un incontro di studio sulla riforma del Ministero della Pubblica Istruzione, in occasione del quale il Penotschrig con la relazione intitolata *Nuove prospettive del rapporto scuola-amministrazione* mostrò che fra lo Stato e gli insegnanti si era inserita « una realtà nuova, in una certa misura, autonoma, capace di spingere per un verso il rapporto di tipo organico prima esistente tra il primo e i secondi, e di diventare per altro verso nodo di un rapporto più complesso e articolato ».

spettive nuove verso dimensioni che si possono più propriamente definire di tipo gestionale, promozionale e programmatico, e non solo puramente amministrativo », sicché si avverte « la necessità e l'urgenza di riordinare radicalmente l'organizzazione della pubblica istruzione nel suo complesso » con particolare riguardo alla « gestione dei conflitti » ed alla « istruzione del contenzioso relativo ai conflitti inter-collegiali »¹⁹.

Nel Documento n. 2 si puntualizza però che la scuola non deve intendersi « destatalizzata »:

Non si è inteso « destatalizzare » la scuola; poiché resta fermo il diritto-dovere dello Stato, derivante dal citato art. 33 della Costituzione, non solo di istituire le scuole ma anche di tracciare la struttura portante dell'ordinamento scolastico, sia pure — e qui sta la differenza rispetto al sistema finora vigente — nelle linee generali e non già attraverso una regolamentazione minuziosa e analitica e un controllo tanto formalistico quanto spesso inutile, che oltre tutto sarebbero in contrasto col principio della libertà d'insegnamento²⁰.

Di conseguenza, la funzione ispettiva doveva essere mantenuta e addirittura potenziata, sebbene « sburocratizzata »²¹ grazie al nuovo sistema di reclutamento dei funzionari con mansioni ispettive introdotto dalla legislazione delegata:

I meccanismi di selezione disegnati dal decreto delegato per il reclutamento degli ispettori tecnici periferici e centrali sono intesi a formare un corpo ispettivo altamente specializzato, con attitudini e capacità rispondenti alle caratteristiche che la legge di delega e le norme delegate vogliono proprie della ridefinita funzione ispettiva²².

¹⁹ « Annali della Pubblica Istruzione », Quaderno 2, cit., p. 199.

²⁰ *Op. cit.*, pp. 207-208.

²¹ *Op. cit.*, p. 227.

²² G. D'ASARO, *Sistemi di reclutamento del personale scolastico*, in *op. cit.*, p. 52.

In occasione dei ricordati incontri, i Sovrintendenti scolastici regionali assunsero posizioni di notevole interesse. Il Sovrintendente per la Puglia e la Basilicata così si esprime in merito al problema del « costante raccordo fra centro e periferia », banco di prova, da allora in poi, dell'Amministrazione protesa a rinnovarsi:

Gli uffici scolastici regionali si qualificano in modo caratterizzante come « organi dialoganti » tra centro e periferia, tra l'amministrazione della pubblica istruzione e gli Enti Regione e si identificano nel ruolo di cardine, di raccordo e di coordinamento delle varie iniziative a livello regionale operando in un'ottica ravvicinata alla realtà socio-culturale e socio-economica³⁶.

Il Sovrintendente per il Friuli-Venezia Giulia auspica il « coordinamento delle varie iniziative dell'ambito regionale in materia di programmazione scolastica » e all'interno di questa una « assistenza didattica individualizzata ad opera degli ispettori tecnici »³⁷.

Nelle dichiarazioni dei Sovrintendenti si profilava, insomma, il progetto di una nuova politica scolastica sul territorio. Tale progetto, però, era destinato a rimanere un mero auspicio³⁸.

³⁶ « Annali della Pubblica Istruzione », Quaderno 2, cit., pp. 318-19.

³⁷ *Op. cit.*, pp. 320-321.

³⁸ Molteplici i fattori che avrebbero reso inattuabile il progetto in questione: l'incerta fisionomia giuridico-amministrativa della Sovrintendenza scolastica regionale; la riluttanza dei Provveditori a far capo a detto ufficio per il timore di vedere snuito in maggiore o minore misura il loro potere; la preoccupazione, non sempre ingiustificata, degli Ispettori tecnici periferici di vedere limitato presso le Sovrintendenze di rispettiva assegnazione ogni loro margine di autonomia. Il discorso va poi ricordato alla problematica dell'art. 119 della Costituzione, mai

Chiamata a sostenere la grande sfida del passaggio « da un modello verticistico e accentrato ad un modello di tipo comunitario », l'Amministrazione aveva comunque bisogno di avvalersi di una funzione ispettiva all'altezza dei tempi. L'art. 4 del D.P.R. 417/74, nel riordinare unitariamente tale funzione, lasciava però adito ad equivoci di non lieve momento. Un quesito preliminare investe la funzione stessa in rapporto alla libertà d'insegnamento: nell'istituzionalizzazione dell'intervento ispettivo si potrebbe ravvisare, infatti, una volontà di limitazione di tale libertà. Anche se soccorre immediatamente l'argomento secondo cui la libertà d'insegnamento è garantita ai docenti « nel rispetto delle norme costituzionali e degli ordinamenti della scuola stabiliti dalle leggi dello Stato » (art. 1 del citato D.P.R.), sicché ben può giustificarsi il controllo di comportamenti che si sospettano esorbitanti da tale rispetto, la questione resta meritevole di ulteriore approfondimento. Ricorriamo perciò alla dottrina.

E' acquisto ormai che dalla Costituzione discende un modo nuovo di intendere i rapporti fra Stato e cul-

toverato in una dinamica di rapporti Stato-Regioni autenticamente costruttiva. Circa tale problematica, si veda P. A. ALLUM, *Anatomia di una repubblica. Potere e istituzioni in Italia*, Milano, 1976 (ed. or. 1973), pp. 324 ss. Circa l'arbitrio e fenomeno genesi delle Sovrintendenze si veda G. MARTINEZ, *Il governo cit.*, pp. 131 ss. Si ricordi che nella genesi di esse Augusto Monti aveva visto la possibilità di assicurare all'amministrazione scolastica « una base di autonomia locale, preferibilmente regionale » che « confermasse la scuola a quel che vi è di vario, cioè di libero, nell'unità della terra italiana... liberando la scuola dalla tirannica uniformità della burocrazia centrale » (cfr. F. IONIC - O. ROMAN cit., p. 170).

tura e che esso investe necessariamente la vita dell'istituzione scolastica: lo Stato, infatti, non può « imporre » la cultura, bensì « promuoverla »³⁸. Alla scuola compete il processo di trasmissione della cultura, ossia l'istruzione, che è prodotta, appunto, mediante l'insegnamento. Pertanto, la libertà d'insegnamento incontra il suo limite nell'idoneità dell'insegnamento stesso a produrre istruzione. Teorizzando in tal senso, il Daniele giunge ad affermare:

Poco interessa come si apprende; quel che si richiede è che l'allievo apprenda le nozioni prescritte nei programmi³⁹.

Il carattere prescrittivo dei programmi è collegato all'esistenza degli esami di Stato, giustificati, a loro volta, dalla necessità di rendere comparabili i titoli di studio aventi valore legale⁴⁰.

Da tutto ciò scaturisce la legittimità di giudicare l'attività svolta dall'insegnante:

La giurisprudenza del Consiglio di Stato è costante nel senso che la tutela della libertà d'insegnamento non significa

³⁸ Cfr. S. MASTROPASQUA, *Cultura e scuola nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1980, ove si riprende la classica tesi sostenuta dallo Spagnuolo nell'opera *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961. Si veda in particolare U. POTESTASIO, *Oggetti collegiali e partecipazione nella gestione della scuola*, « *Annali della Pubblica Istruzione* », Quaderno 2, cit., pp. 12-22. Il Mosca qualifica la scuola come un « organismo che, anche se amministrato o vigilato dallo Stato, resta nella sua sostanza vitale una istituzione nella quale si celebra nel senso più alto la libertà, perché arte e scienza s'insegnano liberamente » (B. MOSCA, *Riconferma* cit., p. 256).

³⁹ N. DANIELE, *Istituzioni di diritto scolastico*, Milano, 1981⁷, pp. 245 ss. e p. 268.

⁴⁰ È stato argomentato che « là dove la scuola prepara a un esame di Stato, è necessario che gli insegnamenti siano impartiti sulla base di programmi predeterminati, che consentano poi all'allievo il superamento di quell'esame » (POTESTASIO).

preclusione del giudizio sul contenuto e sul modo con il quale l'insegnamento è stato tenuto.

Pertanto coloro che sono chiamati a giudicare dell'attività svolta dall'insegnante possono e devono esprimere il loro convincimento sulla bontà dei metodi didattici seguiti dal docente e sull'efficacia dell'insegnamento da lui svolto⁴¹.

Inoltre, la libertà d'insegnamento, pur « garantita a favore dell'insegnante », s'intende in sostanza « funzionalizzata al raggiungimento di scopi che sono della comunità scolastica e che interessano questa »⁴².

L'art. 4 del D.P.R. 417/74 e il problema dei rapporti tra funzione ispettiva e centralismo amministrativo

Strettamente connesso al problema dei rapporti fra Ispettori e insegnanti era quello relativo alla collocazione degli Ispettori medesimi fra apparato amministrativo centrale e scuola. Essendo questa intesa come scuola-comunità, essi non potevano non trovarsi al centro di forti tensioni. Proprio per questo, infatti, sembrava che il processo di partecipazione fosse stato messo in moto: « non tanto per considerazioni di carattere ideale, quanto per la necessità di scaricare alla periferia delle

⁴¹ Cfr. N. DANIELE, *Istituzioni* cit., p. 268 in nota.

⁴² D. DE RAGO, *Il regime della libertà d'insegnamento nella normativa del nuovo stato giuridico della scuola*, « *Rivista giuridica della scuola* », 3, 1976, p. 295. Con molta chiarezza è stato scritto che « la valutazione... ovverossia una finalità giuridico-amministrativa, non è un atto privato tra docente e discente: è un atto pubblico in quanto la società civile delega alle istituzioni scolastiche il compito di educare e istruire ma si riserva il diritto di controllare il proficuo finale e la capacità professionale conseguiti dagli individui » (D. IZZO, *La valutazione. Verifica del proficuo e della sperimentazione*, Firenze, 1976, p. 17).

tensioni, che non si riesce più a gestire al centro »⁴⁴. Per una specie di ironia della sorte, la forza dei nuovi Ispettori avrebbe dovuto derivare loro dalla qualifica di « tecnici » proprio nel momento in cui veniva a cadere la « fiducia acritica » nel « potere catismatico » dei « tecnici »⁴⁵. Si profilava, quindi, il pericolo che la nuova funzione tanto decantata desse essa stessa origine a inedite difficoltà all'interno del « sistema di doppi poteri » che si era voluto costruire⁴⁶.

Attribuzioni degli Ispettori tecnici

Le attribuzioni degli Ispettori tecnici sono elencate al terzo comma dell'art. 4 del D.P.R. 417/74.

Essi contribuiscono a promuovere e coordinare le attività di aggiornamento del personale direttivo e docente delle scuole di ogni ordine e grado; formulano proposte e pareri in merito ai programmi di insegnamento e di esame e al loro adeguamento, all'impiego dei sussidi didattici e delle tecnologie di apprendimento, nonché alle iniziative di sperimentazione di cui curano il coordinamento; possono essere sentiti dai consigli scolastici provinciali in relazione alla loro funzione; svolgono attività di assistenza tecnico-didattica a favore delle istituzioni scolastiche; attendono alle ispezioni disposte dal Ministro della Pubblica Istruzione o dal Provveditore agli studi; svolgono attività di studio, di ricerca e

⁴⁴ Dalla relazione tenuta da Luciano Corradini in occasione di un incontro-dibattito tenutosi al villaggio scolastico di Coesa nel novembre del 1974 (cfr. *Il difficile cambiamento nelle scuole. La partecipazione*, « Quaderni di Coesa », 2, 1975-76, p. 11).

⁴⁵ *Op. cit.*, p. 12.

⁴⁶ Dalla relazione di Marino Raicich in *op. cit.*, p. 18.

di consulenza tecnica per il Ministro, i Direttori generali, i Capi dei servizi centrali, i Sovrintendenti scolastici e i Provveditori agli studi; redigono al termine di ogni anno scolastico la relazione del corpo ispettivo sull'andamento generale dell'attività scolastica e dei servizi. Attraverso l'espletamento di dette mansioni la funzione ispettiva « concorre, secondo le direttive del Ministro della Pubblica Istruzione e nel quadro delle norme generali sull'istruzione, alla realizzazione delle finalità di istruzione e di formazione affidate alle istituzioni scolastiche ed educative ».

A colpo d'occhio, osserviamo che, ferma restando la molteplicità degli organi che possono disporre ispezioni e affidare incarichi di vario tipo, interferenze e conflittualità interne al « corpo ispettivo » sono inevitabili, dal momento che la tipologia delle attività codificate non può essere agevolmente suddivisa in mansioni che competano esclusivamente a chi « opera in campo nazionale » e in mansioni che competano esclusivamente a chi « opera in campo regionale o provinciale », a meno che non si riesca a stabilire un effettivo coordinamento degli interventi (su ciò avremo occasione di ritornare).

L'O. M. del 6-12-75

L'O. M. del 6-12-75 sulla « disciplina delle funzioni degli ispettori tecnici periferici », accompagnata dalla Circolare n. 325 del 12-12-75, sopraggiunse a chiarire il significato della « qualificazione tecnica » attribuita ai servizi ispettivi. L'opera degli Ispettori andava vista « con carattere saliente sotto il profilo della attività di studio e di consulenza di cui l'amministrazione deve avvalersi ». Di qui l'accento posto sul « diritto-dovere dell'aggiornamento », nonché sulla necessità,

considerata ovvia, di « una conoscenza approfondita e costante della vita quotidiana delle istituzioni educative e continui contatti con i loro dirigenti, con i docenti, i genitori e gli alunni ». L'O. M. in esame stabilisce che « la funzione ispettiva quale viene delineata dal legislatore... si svolge come attività di esperti professionali utilizzati dall'amministrazione sulle tre aree dell'aggiornamento, della sperimentazione e dell'accertamento tecnico-didattico ». Circa la « dipendenza funzionale » degli Ispettori tecnici periferici, si precisa che essi « sono collaboratori degli organi dell'amministrazione attiva centrale e periferica e in particolare del Ministro per la pubblica istruzione e del Provveditore agli studi, per le ispezioni che essi affidano loro, e degli anzidetti organi nonché dei direttori generali, dei capi dei servizi centrali e dei sovrintendenti scolastici per l'attività di ricerca e di consulenza tecnica ». La citata O. M. prosegue col trattare delle funzioni in materia di aggiornamento del personale, della sperimentazione, dell'assistenza tecnico-didattica alle istituzioni scolastiche, dei programmi di insegnamento, dell'accertamento. Si sofferma altresì sui rapporti col consiglio scolastico provinciale, sui rapporti con gli IRRSAE, sulle riunioni, sulla relazione del corpo ispettivo. Detta, infine, disposizioni transitorie che interessano gli Ispettori tecnici della scuola elementare.

Si rilevano nell'O. M. in esame alcuni punti meritevoli di essere sottolineati. Assumono rilievo in essa il diritto all'informazione, il diritto di accesso alle istituzioni scolastiche, il diritto di venire a conoscenza degli eventuali provvedimenti adottati dai competenti organi sulla base delle relazioni ispettive. L'efficientismo è palese laddove, a proposito dell'assistenza tecnico-didattica alle istituzioni scolastiche, si sancisce che gli Ispettori « sono chiamati ad una iniziativa di proposta

intesa ad ammodernare i supporti didattici, a ridurre i costi e a migliorare l'efficienza ». E' da notare anche come l'ultimo comma dell'art. 4 insista sui « necessari collegamenti tra gli ispettori tecnici centrali e quelli periferici », non solo in materia di sperimentazione, ma anche « per tutte le altre serie di verifiche ispettive » di cui si tratta nel decreto. Un punto particolarmente qualificante dell'ordinanza è al 3° comma dell'art. 5, ove si precisa che « agli ispettori tecnici possono essere affidati ricerche e studi dalle varie autorità scolastiche » e che « essi possono esprimere pareri tecnici su progetti di ricerca operativa o su iniziative comunque interessanti il momento pedagogico-didattico, anche collegate all'impiego di mezzi di informazione e comunicazione di massa ».

Per definire le mansioni degli Ispettori tecnici nei vari settori di loro competenza, l'O. M. del 6-12-75 si avvale di termini significativamente ricorrenti: sono i sostantivi « contributo », « promozione », « coordinamento », « assistenza », « collaborazione », « consulenza », « programmazione », « iniziative », « impostazioni », « metodologie », « pareri », « proposte »; sono le forme verbali « promuovere » e « organizzare »; sono i sintagmi « raccogliere dati », « vagliare risultati », « effettuare comparazioni », « dare contenuto e spessore all'attività di proposta e di valutazione ». Si slitta pian piano verso un'enfasi a stento contenuta che si traduce nell'iterazione di aggettivi indicanti novità (« nuova figura dell'ispettore », « nuovi compiti », ecc.) e nella proliferazione di termini che divengono quanto mai generici in ragione del loro accumularsi (« valorizzazione », « programmazione », « valutazione », « promozione », « agevolazione », « miglioramento », « rinnovamento », ecc.). Ciò si riverbera negativamente (almeno così ci sembra) finanche sui concetti di iniziativa e « respon-

sabilità» che vengono a riversarsi con estrema pesantezza sulla figura dell'Ispettore (assurdo quasi al rango di novello superuomo), come se l'azione ispettiva potesse risolvere taumaturgicamente quei problemi formidabili la cui genesi e le cui soluzioni dipendono non tanto dalla buona volontà amministrativa del settore scolastico, quanto dal lavoro culturale e dal costume morale che un intero Paese è storicamente in grado di esprimere.

Difficoltà affrontate dagli Ispettori periferici delle elementari

Al di là di ogni disquisizione a carattere teorico e dottrinale, l'O. M. in parola imponeva uno sforzo di differenziazione concettuale nel dominio giuridico-amministrativo con riferimento immediato agli Ispettori tecnici periferici per la Scuola elementare, i quali furono i primi e per alcuni anni gli unici ad essere investiti dalla nuova normativa (gli Ispettori tecnici periferici per la Scuola media di 1° e di 2° grado sarebbero entrati in servizio, una volta approvate le graduatorie dei previsti concorsi, solo nel 1982). Non fu agevole per gli Ispettori delle elementari liberarsi dall'equivoco che li assimilava ai vecchi Ispettori scolastici. L'Ispettore scolastico tradizionale, posto alla diretta dipendenza del Provveditore agli Studi della provincia di titolarità in forza dell'art. 12, 1° comma, del T. U. n. 577 del 5-2-78, « svolgeva una vasta gamma di attività, in un sistema gerarchico ben definito, collocato fra i direttori didattici, di cui era il superiore diretto unitamente al provveditore, e il provveditore stesso, dal quale dipendeva direttamente », mentre il nuovo Ispettore tecnico periferico per la Scuola elementare veniva a trovarsi in una

posizione teorica di autonomia, essendo stata sancita « la dipendenza diretta di tutto il personale tecnico (centrale e periferico) dal Ministro della Pubblica Istruzione », il che escludeva l'assimilazione di detto personale al personale amministrativo gerarchicamente dipendente da organi subordinati al Ministro, com'era giusto, del resto, dal momento che « la competenza tecnica non può avere barriere gerarchiche »⁶⁷.

Presenza di coscienza della insufficiente elaborazione dottrinale attinente alla funzione

E' diventato un luogo comune affermare in sede teorica che con la legislazione delegata la funzione ispettiva « perde il tradizionale carattere inquisitorio »⁶⁸. Altro motivo topico consiste nel riconoscere che la posizione degli Ispettori tecnici è « anomala per l'incertezza della normativa », dal momento che la « collocazione giuridica » e gli « ambiti operativi » che loro competono entrano necessariamente in contrasto con quell'asserita « dipendenza gerarchica e funzionale »⁶⁹.

Si avvertiva e si avverte la mancanza di un'esauriente sistemazione dottrinale della complessa materia attinente alla funzione. La dottrina tradizionale si era soffermata sugli Ispettori nel quadro della trattazione della « funzione di controllo » dell'Amministrazione⁷⁰.

⁶⁷ Su ciò insiste il Dci Cas, che ribadisce a proposito della nuova figura ispettiva: « Funzioni squisitamente tecniche sono le attuali, con la scomparsa di ogni aspetto burocratico » (A. DEI CAS, *Gli Ispettori scolastici e gli Ispettori tecnici*, « Rivista giuridica della scuola », 2, 1983, pp. 555-557).

⁶⁸ M. IACOBELLIS, *Diritto scolastico*, Roma, 1977, p. 75.

⁶⁹ A. BETTANI, *Elementi di diritto scolastico*, Roma, 1980, p. 20.

⁷⁰ N. DANIELI, *Istituzioni cit.*, pp. 36 ss.

Gli Ispettori, invero, non erano ritenuti « organi di controllo », in quanto la loro attività, « esercitata... per accertare il funzionamento e l'andamento degli uffici », sembrava costituire soltanto « il presupposto dei poteri disciplinari o di quelli di controllo »⁷¹. In tal senso si era pronunciato anche il Consiglio di Stato, per il quale gli Ispettori erano da considerarsi « organi di amministrazione attiva e non organi di giudizio »; in altri termini, gli Ispettori « devono soprattutto fornire elementi obiettivi sulla base dei quali poi, previa idonea valutazione, dovranno provvedere gli organi attivi » e a tale scopo « raccolgono tutte le notizie necessarie in ordine a fatti, atti e soggetti sottoposti a controllo »⁷². Orbene, il Daniele, dopo aver sistemato su tale scia dottrinale la questione, altro non fa, nell'aggiornare le sue famose *Istituzioni*, se non aggiungere che « la funzione ispettiva non è prevalentemente preordinata a fini repressivi, perché deve soprattutto tendere al miglioramento e all'aggiornamento del personale direttivo e docente »⁷³.

Bisognerebbe invece mostrare se sia possibile accertare senza « inquire » e decidere in prima persona senza alcun obbligo di richiamarsi ad una « dipendenza », se non gerarchica, « funzionale ».

L'O. M. del 19-7-78

Una volta emanata l'O. M. del 6-12-75, il « riordinamento della funzione ispettiva nel quadro di una visione unitaria della stessa a livello centrale, regionale e provinciale », voluto dall'art. 4 della legge 30-7-73,

⁷¹ *Op. cit.*, p. 57.

⁷² Cons. di St., sez. I, 28-11-75, n. 1138.

⁷³ N. DANIELE, *Istituzioni cit.*, p. 58.

n. 477, e confluito nell'art. 4 del D.P.R. 31-5-74, n. 417, almeno come implicita esigenza, richiedeva una mossa a livello centrale: mossa che fu effettuata con l'O. M. 19-7-78, dettata dalla « necessità di porre il corpo ispettivo nelle condizioni atte a realizzare, conformemente alle prescrizioni della legge, l'assolvimento delle relative attribuzioni secondo criteri organici e unitari, soprattutto per quelle che si riferiscono a tutti o a più ordini di scuole ». Il lettore attento avrà capito che le due ordinanze rispecchiavano orientamenti distinti e conflittuali almeno in potenza⁷⁴.

L'O. M. del 19-7-78 stabilisce il principio del « continuo coordinamento » delle attività degli ispettori tecnici centrali « da parte degli ispettori medesimi »: ciò al fine di « garantire l'unità di indirizzo generale nell'assolvimento delle relative attribuzioni ». Detto coordinamento si realizza « mediante periodiche riunioni degli ispettori tecnici centrali, ...costituiti in corpo unitario che... può farsi promotore di proposte nell'ambito di materie previste dalla legge ». Ai fini della « programmazione e organizzazione della propria attività », l'intero corpo ispettivo si riunisce entro il mese di ottobre dell'anno cui si riferisce la citata O. M. ed even-

⁷⁴ L'O. M. del 6-12-75 testò a lungo sulla carta, come si ricordava in un'interrogazione parlamentare presentata al Ministro Mallanti, cui si chiedeva di risolvere i problemi del ruolo unico e della copertura dei posti di ispettore tecnico centrale (occupati da Dirigenti superiori con funzioni ispettive), nonché della disponibilità dei mezzi necessari all'esercizio delle funzioni ispettive presso gli uffici (locali, attrezzature, raccolta di leggi e circolari, personale subalterno). Dal 23 al 25 gennaio del 1978 si tenne a Roma l'importante Convegno nazionale promosso dal Centro Studi per la riforma dello Stato e dall'Istituto Gramsci sul tema *Partecipazione, autonomia, per un nuovo ordinamento degli enti locali*, nel corso del quale il PCI stigmatizzò la resistenza del Ministero a valutare il ruolo delle Regioni secondo il dettato costituzionale.

tualmente degli anni successivi, per deliberare in materia, prevedendo in ogni caso in ottobre una riunione per redigere la relazione sull'andamento generale dell'attività scolastica e dei servizi, riferita all'anno precedente, e, sempre in ottobre, una riunione per la predisposizione del programma da svolgere nel nuovo anno scolastico, nonché riunioni in dicembre, marzo e giugno per la verifica e il controllo dei risultati delle attività svolte e per l'eventuale variazione dei criteri già concordati e applicati. Sono previste riunioni di parte del corpo ispettivo per trattare argomenti che si riferiscano specificamente a un determinato ordine o indirizzo di scuole o a un determinato insegnamento o gruppo di insegnamenti. Delle riunioni e dei relativi ordini del giorno devono essere informati i Direttori generali e i capi degli altri servizi autonomi, che possono partecipare ad esse. I partecipanti scelgono un moderatore per assicurare l'ordinato svolgimento dei lavori e un segretario che redige il processo verbale, da inviare in copia, come ogni altro documento redatto nell'occasione, al Ministro, ai Sottosegretari di Stato, ai Direttori generali e ai capi dei servizi autonomi interessati. Per il proprio funzionamento, il corpo ispettivo dispone di un ufficio posto alle dipendenze del Ministro (e collegato, per le esigenze amministrative, con la Direzione generale del personale e degli affari generali e amministrativi): a detto ufficio, l'Ispettore centrale che si assenti dalla sede di servizio è tenuto a comunicare la durata, anche presunta, dell'assenza, nonché il recapito, possibilmente anche telefonico, per eventuali comunicazioni urgenti. Sempre presso l'ufficio di coordinamento del corpo ispettivo debbono essere inviate almeno cinque copie di tutte le ordinanze e circolari che prescrivono o richiedono la collaborazione di detto corpo. All'ufficio medesimo deve essere data comunicazione di tutti gli incarichi conferiti

agli Ispettori centrali, al fine di assicurare un effettivo coordinamento.

Il complesso problema dei rapporti fra centrali e periferici

Particolarmente importante è l'art. 5 dell'O. M. del 19-7-78:

Il collegamento e coordinamento con gli ispettori tecnici periferici, che, ai sensi del D.P.R. n. 417/74, fanno parte del corpo ispettivo a livello regionale o provinciale, si assicura mediante riunioni presso il Ministero alle quali siano chiamati a partecipare gli ispettori periferici o riunioni da tenersi nelle singole province o regioni con la partecipazione di ispettori centrali.

Si tratta di un tentativo per risolvere il problema del rapporto fra Ispettori centrali, che avrebbero dovuto essere Ispettori tecnici centrali ed erano in realtà dirigenti superiori con funzioni ispettive, e Ispettori tecnici periferici, non ancora reclutati a quella data per i contingenti relativi alla Scuola media di 1° e 2° grado.

Il problema derivava dal disposto del 2° comma dell'art. 4 del D.P.R. 417-74:

Gli ispettori tecnici centrali operano in campo nazionale e gli ispettori tecnici periferici in campo regionale o provinciale.

Di qui si fa derivare all'art. 5 della citata O. M. del 19-7-78 l'assunzione che gli Ispettori tecnici periferici facciano parte del corpo ispettivo « a livello regionale o provinciale ». Orbene, si può osservare senza indugio che una cosa è « operare in campo regionale o provinciale », un'altra cosa è « far parte del corpo ispettivo a livello regionale o provinciale », e che con la di-

zione usata nel ricordato art. 5 si tentò verosimilmente di distinguere all'interno di una funzione che era posta come unica nel 1° comma dell'art. 4 del D.P.R. 417/74, ove si legge che la funzione ispettiva « è esercitata da ispettori tecnici centrali e periferici ». Perciò, ogni acquisizione in merito rischia di restare puramente accademica, se non si sia proceduto in via preliminare a far chiarezza su ciò che debba intendersi per « operare in campo nazionale » e per « operare in campo regionale o provinciale »¹⁵.

¹⁵ E' legittimo che la nazione è costituita da regioni e province, sicché vien fatto di argomentare che non si può operare in campo nazionale senza trovarsi a operare in campo regionale o provinciale e viceversa. Scriveranno in proposito gli Ispettori tecnici di Bari in un documento datato 9-1-84: «...per quanto attiene ai rapporti fra ispettorato tecnico periferico e ispettorato centrale, nel ribadire l'unitarietà della funzione ispettiva e la sola diversità degli ambiti operativi, occorre definire con chiarezza le locuzioni, contenute nell'art. 4 del D.P.R. n. 417/74, 'i centrali operano in campo nazionale' e 'i periferici operano in campo regionale o provinciale' per non cadere in questi assenti: a) i centrali operano in campo nazionale, cioè nel territorio nazionale, quindi i periferici sono inutili e non hanno motivo di esistere; b) i periferici operano in periferia, cioè nei territori regionali o provinciali e siccome tutta l'Italia è formata da regioni e province i centrali sono inutili e devono sparire. Questi assenti, che considerano la funzione ispettiva strettamente legata a zone geografiche o territoriali, vanno rifiutati perché poggiano su differenze che sono soltanto nominali, snaturando la funzione stessa, che è e rimane unica». Precedentemente era stato sostenuto che gli Ispettori tecnici centrali, « per operare in campo nazionale », dovessero essere adibiti « soprattutto ad una funzione di collaborazione col Ministro », mentre quelli periferici, « per operare in campo regionale e provinciale », dovessero essere adibiti « soprattutto a collaborare coi sovrintendenti e coi provveditori agli studi », e che « le Ispersioni verrebbero operate normalmente da ispettori tecnici periferici ed eccezionalmente, in casi di estrema gravità da ispettori tecnici centrali » (Dn SIMONE - SALAZAR). Contro questa tesi, che vorrebbe differenziare la funzione ispettiva centrale da quella periferica « per natura e non per mera distribuzione territoriale », si veda F. TOSCHI, *La funzione ispettiva nell'amministrazione scolastica*, Brescia, 1980, pp. 119 ss.

Trattasi di un'aporia non lieve, inevitabile, del resto, finché si voglia dare una risposta all'esigenza di nuovi rapporti fra « centro » e « periferia » in una prospettiva di decentramento, senza rinunciare a vagheggiare l'improbabile « incardinazione nel rapporto gerarchico » dei funzionari investiti di mansioni ispettive. In mancanza di un esplicito riconoscimento di autonomia, l'asserita unicità della funzione continua a frammentarsi in ambiti territoriali che si intersecano, sicché non può non riproporsi in pratica il rinvio alle gerarchie degli uffici per ogni soluzione di conflitti interorganici.

Tuttavia, l'intenzione del legislatore sembra presentare aspetti positivi, che vanno evidenziati. Il legislatore può aver voluto dire che gli Ispettori tecnici periferici operano in campo regionale o provinciale, in quanto c'è bisogno di una crescita della loro presenza sul territorio grazie ad una dislocazione a carattere strategico, condizionata al meno possibile da distanze e da tempi di percorrenza, che finiscono con l'incidere sull'azione di chi, chiamato a intervenire in « periferia », debba raggiungere le sedi degli incarichi spostandosi di volta in volta dal « centro ». Approfondire la conoscenza dei problemi di una regione o di una provincia, della realtà scolastica determinata dalle particolarità di sviluppo o di recessione a livello economico sociale, politico, culturale, storico, geografico proprie di quella regione o provincia, penetrando in profondità nelle ragioni di ricchezze e di miserie materiali e ideali del territorio, si dà poter concorrere ad escogitare progetti animati, per così dire, dal vitale respiro dei luoghi: questo il compito che il discusso dettato legislativo pare voler delineare per l'Ispettore periferico. D'altra parte, la conoscenza di una realtà nazionale non è data dalla semplice somma di tutto quanto possa essere appreso sulle singole regioni e province che la compongono: è

pur sempre indispensabile il raffronto che può esser fatto con prospettica visione da chi sia chiamato ad operare in campo nazionale, ossia a vivere attraverso l'esercizio della funzione ispettiva problemi e atmosfere di regioni diverse, non senza instaurare un costante e proficuo scambio di informazioni con quei colleghi che si trovino ad espletare le loro mansioni *in loco*, al fine dell'armonico incremento di un patrimonio di esperienze³⁶.

Burocrazia e tecnocrazia di fronte al potere politico

Negli anni '70 si era sempre più acuita l'esigenza di « esaminare l'origine delle direttive concettuali che determinano la politica governativa e il modo come vengono introdotte nel processo decisionale »³⁷. La situazione era complicata dal fatto che si trovava in pieno svolgimento il « contrasto fra una tecnocrazia in fase di sviluppo e una burocrazia conservatrice tradizionale »³⁸.

³⁶ In definitiva, la soluzione più sensata appare quella del Tenore, che, dopo aver giudicato « insufficiente » il criterio di una « attività ispettiva strumentalmente inserita nei rispettivi uffici » proposto dal Molinari, così conclude: « ...non altro rimedio ci sembra di poter suggerire che quello di individuare, in base all'elemento della territorialità (ma limitatamente a quei settori di cui è possibile assumere come elemento di discriminazione), le attribuzioni che possono essere esercitate, di fatto, nei vari ambiti territoriali e di riferite, successivamente, ai due livelli di funzione » (P. TENORE, *La funzione* cit., p. 124).

³⁷ P. A. ALLUM, *Anatomia* cit., pp. 192-93.

³⁸ *Op. cit.*, p. 220. Si veda in proposito G. AMATO, *La burocrazia nei processi decisionali*, « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 5, 1975, p. 492. Appare sempre valido il seguente aforisma: « Chi detiene il potere pubblico e privato può trovare comodo agire in una situazione confusa per avere la libertà di manovra » (P. AMMANNARI - F. GARZANO DEL-LO-ORDO - F. PERRARESI, *I burocrati di fronte alla burocrazia*, Milano, 1969, p. 19).

Continuava, per giunta, ad infittirsi una vera e propria « giungla legislativa »:

Le leggi si sommano alle leggi in un complesso e inestricabile groviglio, anche perché spesso la loro stesura è sciatta e frettolosa e il loro testo oscuro e non esente da errori. Avviene così che sia quasi sempre difficile stabilire quali siano le disposizioni vigenti su una determinata materia, in un determinato momento, con enormi perdite di tempo e gravi turbamenti³⁹.

L'occulta alleanza fra burocrazia e politica poteva ancora essere denunciata in termini molto drastici:

Continuità dello stato significò sostanzialmente continuità dell'apparato burocratico; questo, in contraccambio, servì fedelmente la classe politica di governo. La servì nelle operazioni cosiddette di sottogoverno dando alle medesime una copertura di formale legittimità amministrativa⁴⁰.

Lo Stato, simile ad una sorta di « elefantico ispettorato »⁴¹, appariva gestito dai « gabinetti ministeriali » che costituivano « i ranghi vitali dei ministeri italiani »⁴².

In un contesto del genere, allorché l'Amministrazione « mira a una sommatoria di consensi, che sono intrinsecamente corporativi e settoriali, in quanto tali sono le domande, e le conseguenti risposte politiche, in cui

³⁹ A. SPREAFICO, *L'amministrazione e il cittadino*, Milano, 1965, p. 41.

⁴⁰ L. L. CAVAZZA, *Introduzione* in AA. VV., *Il caso italiano* (vol. I-II), Milano, 1974, p. 17.

⁴¹ P. A. ALLUM, *Anatomia* cit., p. 217.

⁴² *Op. cit.*, p. 222. A proposito dell'azione svolta dal Gabinetto del Ministro della Pubblica Istruzione è stato scritto che « in molti casi, più che di coordinamento si può parlare di avocazione di poteri, con conseguente depotenziamento delle funzioni degli uffici amministrativi e deresponsabilizzazione dei relativi livelli dirigenziali » (G. MARTINEZ, *Il governo* cit., p. 36).