

trovano le loro origini»⁴¹, ogni intenzione di rinnovamento rischia di essere contaminata o emarginata.

La sperimentazione, ad esempio, avrebbe dovuto essere il principale vettore dell'innovazione educativa; senonché un serio studioso di tali problemi ebbe a osservare in proposito, riferendosi anche all'apporto che gli Ispettori tecnici avrebbero dovuto assicurare:

Il pericolo grave è che tutto il meccanismo si traduca in un enorme ascensore che trasporta carte dal basso in alto...⁴²

Ripensamenti sull'autorità dirigenziale

La distinzione fra autoritarismo burocratico e autorità dei dirigenti correttamente intesa non era sconosciuta in sede teorica, anzi affiorava addirittura dalla base. In una lettera pubblicata su una rivista specialistica verso la fine degli anni '70 si poté leggere:

Un residuo oscuro di quella suggestione venutaci da una lettura, emozionale più che meditata, della *Lettera* di Don Milani — suggestione che ci fece essere feroci, allora, contro gli insegnanti, « vestali » eccetera — ci ha indotto a respingere, non più gli insegnanti ormai, ma gli altri livelli di funzione operanti nella scuola: ispettori, in primo luogo, e, fra breve, capi di istituto... Abbiamo escluso che fra coloro ci potessero essere forse interessate al rinnovamento scolastico, e semplicisticamente, li abbiamo cancellati dal nostro programma. Non voglio difendere ora presidi e direttori. Certamente non voglio difendere l'attuale loro natura di organi burocratici. Voglio solo dire che l'alternativa non può essere tra il mantenimento dello stato attuale e la scomparsa pura e semplice di tali organi⁴³.

⁴¹ P. A. ALLEU, *Anatomia* cit., p. 229.

⁴² D. IZZO, *La salafitologia* cit., p. 23.

⁴³ A. ALBERTI, *Lettera sulla sperimentazione*, « *Riforma della scuola* », 11, 1977, p. 18.

Alcune tendenze nello studio delle organizzazioni complesse erano anch'esse orientate a rivalutare la burocrazia, sostenendo che nel settore amministrativo solo il modello burocratico, modernamente inteso, poteva assicurare il controllo richiesto dallo sviluppo⁴⁴.

Riconoscimento della peculiarità dell'amministrazione scolastica

Per la scuola, in particolare, si incrementava una letteratura impegnata nel tentativo di risolvere il problema dei caratteri specifici della sua conduzione amministrativa, nella quale era dato ravvisare « una continua dialettica fra proprietà che sono comuni alla maggior parte delle altre organizzazioni complesse e burocratizzate e caratteri che appaiono peculiari della organizzazione scuola »⁴⁵. Ed è vero, fin troppo vero, perché gli uomini di scuola ben sanno che l'attività educativa è di per se stessa pretesa alla crescita umana dei giovani loro affidati, ossia alla costruzione di un futuro che non abbia più bisogno, o almeno abbia un bisogno sempre più limitato, di norme, di costrizioni, di pastoie; un futuro nel quale la maturazione della collettività e del singolo conduca la legge ad essere non ciò a cui si ottempera estrinsecamente, ma ciò che costituisce la

⁴⁴ C. FERROU, *Le organizzazioni complesse*, Milano, 1977.

⁴⁵ G. GASPARINI, *La scuola come organizzazione complessa*, in V. CASAREO, *La scuola tra crisi e utopia*, Brescia, 1974, pp. 57-102. Si veda anche C. SCURATI, *Il dirigente scolastico fra amministrazione, burocrazia e cambiamento istituzionale*, in C. SCURATI - E. DAMILANO - M. RIBOLLE, *La funzione dirigente nella scuola*, Brescia, 1980, pp. 7-44. La consapevolezza di tale problematica emerge del resto chiaramente nel Convegno dei dirigenti della pubblica istruzione tenutosi a Vibo Valentia nel novembre 1979 e in convegni successivi.

spontanea essenza della vita; un futuro di gioiosa operosità che renda superflua, al limite, ogni supervisione a carattere burocratico-amministrativo. Si tratta, insomma, della costruzione di un'utopia.

L'autocoscienza del « corpo ispettivo »

Dalla *Relazione del corpo ispettivo sull'andamento dell'attività scolastica e dei relativi servizi* per l'anno scolastico 1980-81⁸⁰ emergono significativi spunti di riflessione da parte degli Ispettori sulle modalità di svolgimento del loro lavoro.

Nel Cap. I, afferente all'Istruzione elementare, un apposito paragrafo è dedicato appunto allo *Esercizio della funzione ispettiva*⁸¹. Dopo l'esplicita dichiarazione dello « equivoco » che « genera un diffuso disagio a conciliare funzione ispettiva e gestione democratica », dal momento che, nonostante i tanti discorsi teorici da tempo in atto circa la novità della funzione medesima, l'aspetto di essa che continua ad essere privilegiato è pur sempre quello dell'accertamento, si addita il nodo più aggrovigliato nel carente coordinamento, in quanto l'azione ispettiva si svolge di solito secondo « modalità... assai difformi sul territorio nazionale », sicché in sede di relazione finale ci si trova inevitabilmente di fronte alla difficoltà di « realizzare una sintesi rappresentativa di dati e di elementi di valutazione che si presentano fra loro difformi, perché raccolti ed elaborati con metodologie differenti, al di fuori di una strategia conoscitiva unitaria e a carattere sistematico ».

⁸⁰ *Saggi, ord. di B. U. - Parte II - Atti di amministrazione*, Roma, 30 sett. - 7 ott. 1982, n. 39-40.

⁸¹ *Relazione cit.*, pp. 65 ss.

Nel Cap. VI, afferente all'Istruzione tecnica, un paragrafo è intitolato *Problemi relativi all'esercizio della funzione ispettiva - Ispettorato tecnico e IRRSAE*⁸². Qui, oltre a ribadire la « esigenza della elaborazione di un piano organico di coordinamento », soprattutto in considerazione della « mole » e della « varietà » dell'attività ispettiva e del « ritmo di lavoro particolarmente intenso, che la mancanza di coordinamento rende spesso frenetico », si dà particolare rilievo alla necessità di un « razionale collegamento » dell'attività ispettiva con gli organi aventi responsabilità specifiche in materia di sperimentazione e aggiornamento, in primo luogo con gli IRRSAE, affinché venga esaltata la vera funzione degli Ispettori, ossia quella di « raccordo tra amministrazione centrale e periferica e scuola militante » in relazione allo « intero disegno di politica scolastica nell'ambito delle istituzioni ».

Nel Cap. VIII, afferente all'Istruzione professionale, figura, infine, un paragrafo riservato a trattare preliminarmente il tema della « assistenza tecnico-didattica degli Ispettori »⁸³, ove si sottolinea l'esigenza di un autentico rinnovamento burocratico-amministrativo col ricorso all'immagine metaforica della « macchina, a volte farraginoso, della scuola » che « ha bisogno di sostituire alcuni ingranaggi vecchi e logori con apparecchiature nuove ».

Posizione del Giannarelli

A monte di questa autocoscienza si colloca, peraltro, una corrente esegetica che mette in discussione la

⁸² *Op. cit.*, pp. 201 ss.

⁸³ *Op. cit.*, pp. 226 ss.

nozione stessa di quel « corpo ispettivo » cui si deve la paternità della ricordata relazione. Esponente quanto mai autorevole di tale corrente è Roberto Giannarelli, che ritiene di poter ravvisare nella locuzione « corpo ispettivo » delle caratteristiche « connotative » maggiori « forse » di quelle « denotative »⁹¹. Comunque, egli osserva, anche a voler ammettere che sia vero il contrario, ossia che la locuzione « corpo ispettivo » denoti una realtà a carattere giuridico e amministrativo nel senso più rigoroso e autentico, non ci si può esimere poi dal trarne le debite conseguenze, ossia che « gli ispettori tecnici... sia centrali che periferici, se sono costituiti in corpo unitario e quindi in organo collegiale, sono 'sganciati' dalle direzioni generali o uffici similari e dai provveditorati agli studi, essendo affatto non razionale che l'attività di un soggetto amministrativo, ossia di un ispettore tecnico, sia simultaneamente determinata da due organi diversi, il 'corpo ispettivo' e il direttore generale o il provveditore agli studi, che ipoteticamente possono anche essere confliggenti con quello ». Osserva il medesimo autore che sull'ipotizzato « organo collegiale » non potrebbero non gravare tutte le responsabilità dalle quali, per la semplice esistenza di esso, i

⁹¹ L'intervento del Giannarelli è in « *Rassegna dell'istruzione* », 2, 1983, pp. 86-88, sotto il titolo *Chiarimento a disposizioni generali - Ispettori e « Corpo ispettivo »*. Detto intervento va esaminato in stretto rapporto con l'altro pubblicato nella medesima « *Rassegna dell'istruzione* », 2, 1984, pp. 154-56, sotto il titolo *Chiarimento a disposizioni generali - Coordinamento dei servizi ispettivi (successivamente all'IO, M. del 9-2-84)*. Le ricordate pagine del Giannarelli si contano quasi sulle dita di una mano; ma hanno maggior pregio, a nostro avviso, di ogni interminabile elucubrazione sull'argomento. Non sappiamo come si potrebbe smentire che il « corpo ispettivo », per essere davvero tale, dovrebbe configurarsi come « organo collegiale », alterando la caratteristica che invece lo contrassegna ineluttabilmente, ossia quella di « collegio pluripersonale ».

Direttori generali e i Provveditori agli studi dovrebbero essere esonerati, senza che siffatta innovazione riuscisse a garantire, peraltro, quel tipo di agibilità difficilmente conciliabile con procedure collegiali o assembleari. Il dinamismo amministrativo può imporre, infatti, l'onere di assumere decisioni assolutamente tempestive, quali solo un organo monocratico dotato di poteri discrezionali è in grado di assicurare:

Un direttore generale o un provveditore agli studi deve avere, nei casi di necessità e di urgenza, la immediata disponibilità dell'ispettore adatto, per quella circostanza e in quel momento, ad effettuare il sopralluogo e l'indagine.

Vt

La prospettiva esegetica testé richiamata, per quanto autorevole, resta pur sempre esposta al facile sospetto di « conservatorismo ». Non si può dire, però, che il nostro autore si astenga dal dichiarare in maniera esplicita le ragioni dalle quali è indotto ad esprimere tante riserve e cautele. Infatti, trovandosi l'ordinamento scolastico « in fase di transizione da un assetto gerarchizzato a non ancora ben percepibili figure policentriche e autonomistiche », saggezza impone il timore di « ogni accentuazione non controbilanciata del processo autonomistico, ...dove l'eccesso di autonomia rischia di diventare causa di ulteriore indebolimento della efficienza del sistema ».

Teoria del Molinari

Si potrebbe rimproverare al Giannarelli la sbrigativa assimilazione dell'« ispettore tecnico » a un « soggetto amministrativo » *tout court*. Sembra rimediare a ciò il Molinari, il quale puntualizza che « la funzione ispettiva nella scuola è nozione diversa dalla funzione

ispettiva nel campo dell'attività amministrativa dei pubblici uffici, esercitata da funzionari e dirigenti»⁹¹. Il Molinari, che ha avuto cospicua fortuna presso gli Ispettori tecnici periferici per aver teorizzato la « unitarietà della funzione ispettiva » all'interno del quadro normativo vigente nell'immediato inizio degli anni '80, sostiene che detta funzione può « concorrere » alla realizzazione delle finalità di cui all'art. 4 del D.P.R. 417/74 (ossia « finalità di istruzione e formazione, affidate alle istituzioni scolastiche ed educative ») soltanto su « un piano di parità e di azione concorrente » a « livello operativo » rispetto a « tutti gli altri soggetti della comunità scolastica, interni o esterni ad essa (docenti, dirigenti, alunni, famiglie, ecc.) ». Orbene, a noi non sembra che si debba necessariamente convenire sull'affermazione secondo cui la « azione concorrente » degli Ispettori si disporrebbe, per il semplice fatto di essere « concorrente », su un « piano di parità ». L'obiezione più notevole alla tesi appena riferita consiste nel riconoscimento della perplessità cui non può non indurre l'attitudine psicologica dei soggetti amministrati e fruitori del servizio, i quali non riescono di solito a riconoscere l'Ispettore come collaboratore paritetico, e non vi riescono perché ben sanno, per usare un'espressione dello stesso Molinari, che « lo Stato come ente gestore del servizio scolastico ha voluto la funzione ispettiva come elemento costitutivo della propria attività istituzionale »: infatti, se i soggetti amministrati coincidessero a livello soggettivo e reale insieme con lo Stato, identificandosi appieno nel suo senso etico, essi stessi riconoscerebbero la parità del concorrere alla loro azione da parte della figura ispettiva, mentre di essa, invero, avreb-

⁹¹ L. MOLINARI, *Il personale della scuola. Concorsi, carriera, diritti, organi e partecipazione*, Milano, 1979, pp. 293 ss.

bero finito con il non averne ormai alcun bisogno, valutandola quale presenza estranea e superflua, finalmente, essendo divenuti, per così dire, ispettori di se stessi.

C'è di più: proprio il Molinari rafforza, tutto sommato, l'avviso del Giannarelli. Infatti, l'Ispettore come è visto dal Molinari si dispone ad essere assorbito o risucchiato in pieno dal fervore decentrato, autonomistico, policentrico della realtà scolastica in vorticoso trasformazione, correndo il rischio di venir meno al senso dello Stato.

Riflessioni sul coesistere della funzione promozionale e della funzione di controllo nella medesima figura

Circa la posizione dell'Ispettore fra Stato e società risultano illuminanti le conclusioni del Sansuini⁹². Egli esordisce con l'affermare che « tra le figure professionali uscite dai decreti delegati la più incerta, meno caratterizzata, più contraddittoria e, in definitiva, di difficilissima utilizzazione, è certamente quella dell'Ispettore tecnico periferico ». Trattasi, per il Sansuini, di figura ambigua, scaturita da un compromesso, in quanto « da una parte si mirava a togliere di mezzo questo tradizionale tutore della legalità scolastica costituita, al fine di privare il centralismo burocratico di un'arma di controllo che sembrava male adattarsi alle emergenti esigenze di autonomia e di rinnovamento democratico; dall'altra, invece, si temeva di scardinare dall'ordinamento giuridico della scuola un funzionario di cui l'amministrazione scolastica avrebbe potuto servirsi per mantenere alcuni fondamentali controlli sulla periferia, an-

⁹² S. Sansuini, *La funzione ispettiva*, « Scuole e città », 4, 1983, pp. 172-82.

che allo scopo di orientare, garantire unitarietà e moderare certe tendenze centrifughe ed autonomistiche che venivano ormai chiaramente delineandosi, in un momento di faticosa transizione, concordemente definito critico».

A dire il vero, il Sansuini sembra oscillare verso l'esterno degli stessi parametri della sua indagine quando scrive che «né l'amministrazione scolastica, né i politici, né i sindacati, né il personale interessato, né la gente credono davvero nell'esigenza di una tale figura professionale», come è evidente nel confronto tale drastica asserzione col riconoscimento del sussistere di due basilari attese della cosiddetta comunità educante, quella «promozionale» e quella «di verifica», che l'Ispettore, fin dal suo debutto sul proscenio della nazione italiana, è chiamato ad assumere e reca latenti in sé. Se siamo inclini a concordare con questo autore, quand'egli afferma che «il soddisfacimento dell'esigenza promozionale» accollato al «nuovo ispettore» rientra in realtà nella «attività di un operatore culturale che... si è soliti definire con la qualifica di *consigliere scolastico* e consulente pedagogico» e aggiunge che «la esigenza di promozione culturale... non ha niente a che fare con la funzione ispettiva», ci è più difficile seguirlo lungo l'itinerario che è da lui percorso fino a prospettare l'ipotesi di un possibile superamento della conclamata ambiguità (ipotesi in cui rientra la collaborazione fra Ispettori tecnici e IRRSAE) con una conclusione alquanto azzardata:

Nell'ambito di una gestione davvero democratica e non autoritaria del servizio scolastico, l'esigenza promozionale e quella del controllo trovano soddisfacimento nella medesima azione perché si integrano a vicenda... La mancanza dei necessari strumenti giuridici ed operativi — derivata fondamentalmente dall'aver chiesto il soddisfacimento di quelle esigenze

alla stessa Amministrazione tenuta a fornire il servizio — ha impedito la realizzazione del fine. L'esigenza promozionale è diventata contraddittoria rispetto a quella del controllo.

Nonostante la fiducia del Sansuini nelle virtù di una «gestione davvero democratica e non autoritaria del servizio scolastico», è da ritenere che resti perfettamente giustificato in qualsiasi contesto il dubbio concisamente espresso dall'Alisco:

Rimane però un dubbio: se, cioè, una sola persona possa assolvere contemporaneamente il compito di ispettore e di consigliere⁹⁵.

Come si vede, gli sviluppi del dibattito sulla funzione negli anni '80 non sono tali da smentire l'aforistica asserzione del Remine:

Di questa figura giuridica tutto è contestato e controverso: l'accezione, la natura, la fonte, il fondamento, i limiti⁹⁶.

Nuovi Ispettori per la secondaria

Negli anni '80, l'intensificarsi della ricerca e della discussione sulla funzione ispettiva è collegato al fatto

⁹⁵ S. ALISCO, *Intorno alla funzione ispettiva. Parte II: la funzione ispettiva in paesi diversi dall'Italia*, «Rivista giuridica della scuola», 1, 1982, p. 203. Proprio questo dubbio è tra i fattori che rendono difficile, lo si voglia o no, spiegare l'uscita «di coscienza, informazione e documentazione su quello che si fa alla base in direzione del centro, di assistenza, di animazione, incoraggiamento dal centro verso la base» (G. CIVIS, *Aggiornamento permanente dei docenti*, Firenze, 1977).

⁹⁶ N. REMINE, *L'amministrazione centrale e periferica della P. I. e l'Ispettorato*, in AA. VV., *Ispettori e presidi nella scuola media e nella scuola secondaria superiore degli anni '80*, Roma, 1980, p. 490.

che il 10 settembre 1982 assumono servizio presso le Sovrintendenze di assegnazione gli Ispettori tecnici periferici per le Scuole medie di 1° e di 2° grado, vincitori del concorso indetto con D. M. 29-10-79.

Essi dovettero subito misurarsi con difficoltà di ordine pratico così accentuate da trovare risonanza sulla stampa⁹¹. Un'ispettrice, intervistata in merito alle condizioni di lavoro della categoria, si vide costretta a dichiarare: «...dobbiamo batterci a macchina persino le lettere di incarico per le ispezioni che noi stessi dobbiamo compiere». Sulla base di questa e di altre interviste, un articolista conclude il suo pezzo con le seguenti considerazioni:

Un compito delicatissimo, dunque, che supera decisamente il ruolo di temibili inquisitori che finora hanno avuto questi ispettori... Intanto, però, anche queste belle idee restano chimeriche: scoppia lo scandalo in una scuola e devono correre per tamponarlo. Non possono fare altro, almeno per ora.

In occasione dell'incontro con gli Ispettori tecnici periferici di tutta Italia, tenutosi a Roma il 21-2-83 per discutere sul tema della «azione ispettiva come intervento tecnico con riferimento alla dimensione regionale e territoriale dei problemi nella prospettiva di inserimento nella scuola secondaria riformata», il Ministro Falucci dedicò un attento ascolto alla franca e talora

⁹¹ Ci riferiamo soprattutto all'articolo (siglato A. Po.) Sono entrati in funzione gli «007» del Ministero ma nel loro ufficio non hanno neppure il telefono, «Corriere della Sera», 14-1-83. L'occhiolo informa: «...Gli ispettori tecnici periferici non possono svolgere appieno i loro delicati compiti». Il sommario così sintetizza la situazione: «Designati dopo un concorso severissimo, sono professionisti altamente qualificati che, oltre a compiere accertamenti tecnici e didattici, devono anche verificare, promuovere e stimolare le attività di aggiornamento e sperimentazione. Aspettano però ansiosi che qualcuno li metta in condizione di lavorare».

vibrante esposizione delle esigenze di categoria. A meno di un anno di distanza, il 28 gennaio 1984, si tenne a Roma la prima Assemblea generale degli Ispettori tecnici periferici per la Scuola secondaria di 1° e 2° grado⁹². Un documento predisposto dal combattivo gruppo di Bari come base per la discussione insisteva sul «servizio tecnico» che i nuovi Ispettori erano chiamati ad assicurare e ne ribadiva la configurazione «atipica», propria di una specie di «magistratura tecnica», in quanto tale «concepibile soltanto in una posizione istituzionale di completa autonomia funzionale e operativa» rispetto allo «apparato verticistico e gerarchico della Pubblica Istruzione». Al «corpo ispettivo tecnico» si voleva riconosciuta la prerogativa dello «autogoverno» o della «autogestione»; nel contempo, si indicava il Ministro della Pubblica Istruzione «nella sua veste politica, tecnica e amministrativa» come unico «organo superiore». Pur nel rifiutare ogni forma di subordinazione rispetto ai colleghi «centrali», si riteneva che a questi si dovesse assegnare «il coordinamento per conseguire la necessaria unità di indirizzo a supporto dell'azione orientativa e di politica dell'Amministrazione centrale», mentre ai periferici doveva essere riservato «il collegamento funzionale con l'Amministrazione scolastica a supporto dell'azione educativa e operativa delle singole istituzioni scolastiche e dei relativi organi collegiali». Stranamente, nel documento la paventata gerarchizzazione veniva ad essere rafforzata e addirittura estesa tendenzialmente all'interno degli Ispettori, in quanto vi si parlava di un «vertice del corpo ispettivo» formato «dai

⁹² Gli Ispettori tecnici periferici per la Scuola elementare, riuniti nell'ANITPI, si erano incontrati per la prima volta con i nuovi colleghi in un apposito convegno organizzato dall'IRRESAE Campania a Maiori nel settembre 1982.

componenti della segreteria centrale e da tutti i secretari regionali », che avrebbe dovuto essere « abilitato a programmare ed a pilotare le attività comuni ».

Alla data dell'Assemblea, il Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione si era già riunito, precisamente il 18 e il 19 gennaio 1984, per esprimere il suo parere su una O. M. annunciata da tempo in misteriosa gestazione, riguardante il coordinamento delle attività ispettive. Nel clima abbastanza acceso della riunione il Consiglio si spaccò⁹⁰. Infatti pur convenendo tutti che la bozza in esame contribuisse « a separare e irridire in distinzioni di natura burocratica e gerarchizzante i due attuali livelli funzionali degli Ispettori, in senso antitetico alla caratterizzazione unitaria della funzione ispettiva a livello centrale e periferico come prevista dall'art. 4 della legge 477/1973 », una parte del Consiglio si limitava a richiedere sostanziali emendamenti, mentre un'altra non esitava a respingere globalmente la proposta ministeriale che giudicava « ispirata da una concezione centralistica e gerarchico-burocratica dell'Amministrazione scolastica ».

E' da ricordare che lo SNALS assunse in quella circostanza una posizione ispirata a confusi fermenti della base: in un apposito documento, si introdusse la figura che qualcuno definì ironicamente dell'Ispettore-squillo, ossia dell'Ispettore che interviene solo per « esplicita e formale richiesta » di Presidi e docenti; ciò perché « qualsiasi forma di decentramento applicata al corpo ispettivo non può non tener conto di come al Personale direttivo e docente della Scuola di ogni ordine e grado competano funzioni e collocazioni disciplinate

⁹⁰ Il concitato andamento dei lavori è riferito nel « Notiziario ANIT-PI » del 20-1-84.

dalla legge e in nessun caso subalterne a quelle attribuite agli Ispettori »⁹⁰.

L'O. M. del 9-2-84

Il Ministro tagliò corto firmando la discussa O. M. del 9-2-84. In essa si istituiscono Segreterie tecniche degli Ispettori tecnici periferici presso gli Uffici scolastici regionali e interregionali e una Segreteria tecnica degli Ispettori tecnici centrali presso il Ministero. La Segreteria centrale è coordinata dal Ministro, che nomina i cinque Ispettori centrali da cui essa è composta (un coordinatore e un Ispettore, tenuto ad assicurare il collegamento con la corrispondente Direzione generale, per ciascuno dei quattro settori scolastici, ossia materna, elementare, media, secondaria superiore). E' alla Segreteria centrale che spetta predisporre annualmente « un piano in cui sono individuati gli obiettivi che... devono essere perseguiti dagli Ispettori tecnici, a livello sia centrale che periferico ». Il piano « deve essere definito d'intesa con i responsabili delle direzioni generali, degli ispettori o del servizio competenti e deve essere approvato dal Ministro ». La Segreteria centrale, inoltre, « programma, su disposizioni del Ministro, sentite le direzioni generali, gli ispettori ed il servizio competenti, gli interventi ispettivi finalizzati alla realizzazione del piano ».

⁹⁰ Tuttavia, nella proposta in apparenza paradossale c'era un riflesso di verità, che può essere evocato con questo avvertimento del Mosca circa il decentramento ispettivo: « bisognerebbe, in ogni caso, stare attenti a che un eccesso di localizzazione non costituisca... una più o meno inconsapevole 'turbativa' della libera atmosfera della scuola » (B. MARCA, *Ricostruzione* cit., p. 264).

Il Ministro coordina anche l'espletamento delle funzioni degli Ispettori tecnici periferici, avvalendosi delle Segreterie tecniche di cui nomina i cinque membri (un coordinatore e un Ispettore per ciascuno dei quattro settori scolastici). Particolare rilievo assume a livello regionale la figura del coordinatore: egli, infatti, « cura il costante collegamento con la segreteria tecnica degli ispettori tecnici centrali, con il sovrintendente scolastico ed i provveditori agli studi della regione, con il presidente dell'Istituto regionale di ricerca, sperimentazione ed aggiornamento educativi ed assicura altresì il coordinamento operativo degli ispettori tecnici periferici ed il rispetto della normativa di servizio ». Il programma che la Segreteria tecnica è tenuta a predisporre prima dell'inizio di ogni anno scolastico, « previa intesa con il sovrintendente scolastico regionale od interregionale, i provveditori agli studi della regione ed il presidente dell'Istituto regionale di ricerca, sperimentazione ed aggiornamento educativi », deve essere riferito agli obiettivi prioritari indicati nel piano della Segreteria centrale.

Commenti entusiastici e rilievi fortemente critici si sprecarono. Ci limiteremo a ricordare fra questi ultimi le osservazioni del gruppo di Bari. Esso rimproverò alla citata O. M. una « impostazione verticistica » che era da ravvisarsi nella mancata elettività dei coordinatori e dei responsabili di settore, nonché nell'inesistenza di ogni previsione di alternanza degli Ispettori chiamati ad esercitare le cariche. Denunciò il pericolo di una subordinazione degli Ispettori periferici alle Segreterie tecniche e di queste alla Segreteria centrale.

Insistè nella richiesta di « chiarire le funzioni degli ispettori centrali e quelle degli ispettori tecnici periferici al fine di evitare dannose sovrapposizioni e duplicazioni ». Come aveva caldeggiato l'emanazione dell'or-

dinanza, prese a caldeggiare l'emanazione di una « Circolare ministeriale di attuazione dell'O. M. stessa »⁸⁴.

Di nuovo sui rapporti fra centrali e periferici

Continuava ad essere in questione l'art. 4 del D.P.R. 417/74.

Dal momento che nessuna soluzione davvero plausibile era stata data al problema della differenza fra « operare in campo nazionale » e « operare in campo regionale o provinciale », il conflittuale oscillare fra centralismo e decentramento (inerente alla storia italiana e non componibile su un piano meramente amministrativo) si spostava sempre più in direzione dell'attrito fra dirigenti superiori con funzioni di Ispettori centrali e Ispettori tecnici periferici. A favore di questi ultimi, decisi a sostenere a oltranza l'unicità della funzione, si argomentò che « il ruolo resta unico, mentre i posti sono diversi, benché non discriminabili (= posti presso il Ministero, presso il Provveditorato, presso la Sovrintendenza scolastica) » e che, pertanto, riguardando l'unica distinzione possibile, « marginale e del tutto accidentale », nient'altro che « l'ambito operativo abituale », doveva respingersi fermamente ogni tentativo di « *superburocratizzare* i cosiddetti Ispettori tecnici 'centrali' sui cosiddetti 'periferici' »⁸⁵.

Tuttavia, il Consiglio di Stato non era per niente orientato in questo senso. Per il supremo consesso non

⁸⁴ A dire il vero, se è lecito attenersi a un parere suffragato, fra l'altro, dall'autorevole voce del Pollice, proprio il ricorso accusativamente frequente allo strumento della circolare era da considerarsi un aspetto negativo dell'Amministrazione della Pubblica Istruzione.

⁸⁵ R. SARACCHI, *Il ruolo unico degli Ispettori tecnici*, « Scuola e didattica », 2, 1983, pp. 94 ss.

sussisteva alcun dubbio circa la distinzione dei ruoli, dalla quale discendeva la discontinuità fra essi:

La carriera di ispettore centrale non costituisce un grado della carriera di ispettore periferico¹⁰⁰.

Così fu autorevolmente illustrata la pronunzia suddetta:

Il Consiglio di Stato ha ritenuto che il D.P.R. 31-5-74 n. 417 non configura una carriera ispettiva unitaria, articolata in due qualifiche: quella di ispettore periferico e quella di ispettore centrale. Invero gli ispettori centrali e quelli periferici appartengono a due ruoli distinti (art. 119 citato decreto) ai quali si accede con distinti concorsi (art. 37 e 44). Vero è che i concorsi a posti di ispettore centrale sono riservati di regola agli ispettori periferici; ma ciò non basta a qualificare il passaggio dall'una all'altra carriera come una promozione ed a configurare la qualifica di ispettore centrale come qualifica superiore a quella di ispettore periferico¹⁰¹.

Come è agevole rilevare, il Consiglio di Stato non si limita al riscontro del controverso art. 4, ma si riconduce al meno frequentato art. 119¹⁰².

Noi osserviamo soltanto che, in forza dell'orientamento giurisprudenziale in discorso, proprio dalla negazione dell'unicità del ruolo discende l'esclusione della

¹⁰⁰ Cons. St. Sez. II, 13-6-79, n. 425 (« Rivista giuridica della scuola », 2, 1983, p. 463).

¹⁰¹ « Rivista giuridica della scuola », 2, 1983, p. 463.

¹⁰² Cfr. però R. SARACCONI, *Il ruolo cit.*, ove proprio a proposito dell'art. 119 si commenta che « un po' di maggiore chiarezza non avrebbe fatto male: quel 'periferici', se opportunamente omesso, avrebbe eliminato ogni possibile equivoco ».

« superiorità » dell'Ispettore centrale rispetto al periferico¹⁰³.

*Il « corpo ispettivo » fra
« scuola-apparato » e « scuola-servizio »*

Non c'è dubbio che l'Ispettore tecnico periferico abbia dovuto attraversare fin dalla sua nascita come operatore dell'istruzione una crisi di identità¹⁰⁴, la cui soluzione è apparsa legata alla costituzione di un « corpo ispettivo » per una « scuola-servizio »¹⁰⁵. Il retroterra da esplorare è quello dei decreti delegati intesi come « il primo tentativo articolato di trasformare la vecchia scuola-apparato, basata sul centralismo burocratico e sulla definizione astratta e generalizzata delle esigenze da sod-

¹⁰³ Scrive il Tullio che agli Ispettori tecnici centrali e a quelli periferici sarebbe da riconoscere « parità di funzione, non di competenza e di grado » (R. TULLIO, *A proposito della rappresentanza degli ispettori tecnici negli organi collegiali della scuola*, « Annali della Pubblica Istruzione », 2, 1979, p. 161). Argomento in senso contrario F. TROVATI, *Ispettori centrali e ispettori tecnici centrali*, « Annali della Pubblica Istruzione », 6, 1979, pp. 734-39, obiettando sostanzialmente che non bisogna confondere i dirigenti superiori investiti di funzioni ispettive con gli Ispettori tecnici centrali, come fa il Tullio.

¹⁰⁴ In tale crisi potrebbe inquadarsi anche la proposta di avvicinare gli Ispettori tecnici « nella stessa ratio studiosae della università » per esaltarne la funzione di « mediatori di professionalità, d'aggiornamento, di efficienza didattica per il personale direttivo e docente », avanzata in R. SARACCONI, *Proposta di utilizzazione degli Ispettori tecnici, in qualità di « esperti professionali », per la formazione - improcrastinabile - dei futuri docenti*, « Rivista giuridica della scuola », 4-5, 1983, pp. 925-44, con un evidente ritorno all'accezione dell'Ispettore tecnico quale maestro « che dona professionalità: che insegna come insegnare » (*ibid.*, pp. 928-29).

¹⁰⁵ L. MOLINARI, *Quale « corpo ispettivo » per una « scuola-servizio »?*, « Rassegna amministrativa della scuola », 12, 1983, pp. 3-5.

disfare, in una scuola-servizio, in cui ciascuna istituzione, come fonte originaria della prestazione, dovesse trasformarsi in istituzione-comunità e, quindi, in elemento costitutivo del territorio e in suo patrimonio politico e culturale». Purtroppo, dal momento che «sopravvivono gran parte delle strutture della vecchia scuola-apparato», gli Ispettori tecnici si trovano in una posizione quanto mai ambigua, sfuggente all'auspicata «ottica politica della scuola-servizio». Ciò che manca è l'autentica «interazione con la più vasta comunità sociale e civica», che «non potrà risultare effettiva fino a quando le singole istituzioni non saranno state poste in una situazione gestoria che sia funzionale al processo interattivo nei confronti di tutti gli altri soggetti del territorio».

È notevole che perfino in un discorso come questo, per il quale la funzione «è, e resta, *unica*», al punto che «non può dirsi a livello concettuale, che sia configurabile una qualsiasi forma di superiorità o inferiorità nell'esercizio della funzione a seconda che sia connotata in senso centrale e periferico», si assumano come separate «due forme specifiche di esercizio 'professionale'», ossia, da una parte, «il coordinamento e la sintesi 'politica' e, conseguentemente... la definizione di strategie politiche in campo scolastico», e, dall'altra, «l'assistenza 'tecnica' per lo svolgimento delle attività didattiche e per la qualificazione professionale dei docenti all'interno delle singole istituzioni-comunità». Proprio dal Molinari, autore che tanta fortuna era destinato ad avere presso i periferici, sembra provenire l'idea che al loro «livello» non si potrebbero elaborare proposte tecniche tali da avere incidenza in ambito politico, sicché non resterebbe altro al «livello» in questione che asservirsi a direttive politiche determinate esclusivamente al «centro», al «vertice». Ciò vanificherebbe appunto l'ipotesi della «scuola-servizio».

Crisi dello Stato e progetti di riforma dell'amministrazione scolastica

Si ripropone, a questo punto, il quesito sulle ragioni più profonde della crisi dello Stato. Essa sarebbe tale «in conseguenza anche dello stato effettivo della pubblica istruzione»⁹⁹. In effetti, uno dei più noti schemi di legge per la riforma dell'amministrazione scolastica mette in rilievo la «situazione critica» offerta dallo «esame dei rapporti funzionali tra amministrazione centrale ed amministrazione periferica», ossia dal riconoscimento che lo Stato non riesce a inverarsi appieno sul territorio per quanto attiene all'istruzione. Ogni tentativo di decentramento è venuto a gravare su una struttura immutata degli uffici periferici, sì da determinare una vera e propria «crisi funzionale».

Si rende necessario, pertanto, un «modello che definisca la sfera di competenza del ministero, inteso come struttura centrale, quale sede prevalentemente finalizzata all'esercizio di poteri di direttiva e la sfera di competenza delle strutture periferiche quale sede invece finalizzata a decisioni più o meno immediatamente operative». A tal fine, occorre «invertire gli schemi strutturali disegnati dalla legge Casati» e riorganizzare l'amministrazione scolastica «a partire non dal centro, bensì dall'unità di erogazione del servizio, adottando così, anche per la scuola, un modello organizzativo proprio dei servizi sociali».

L'articolo tratta al titolo I dei Servizi amministrativi della scuola a livello locale, ossia delle unità scolastiche in quanto dotate di autonomia amministrativa, dei

⁹⁹ Cfr. AA. VV., *Stato e centro dello Stato oggi in Italia*, Milano, 1981 e relativa recensione di S. De Simone in «*Rivista giuridica della scuola*», 3, 1983, ove si sostiene quanto virgolettato nel testo (p. 826).

Servizi amministrativi interdistrettuali, ossia i Provveditorati agli studi e il Consiglio scolastico interdistrettuale, e dei Servizi amministrativi regionali, ossia Uffici scolastici regionali e Consigli scolastici regionali.

Le competenze degli Uffici scolastici regionali comprendono fra l'altro: « programmazione degli obiettivi di istruzione nell'ambito regionale », « rapporti con le regioni in materia di edilizia scolastica, di assistenza scolastica e di formazione professionale », « attività promozionale in materia pedagogico-didattica con particolare riferimento al rapporto scuola-lavoro », « attribuzioni in materia di aggiornamento del personale direttivo, docente e non docente, a carattere regionale, e di sperimentazione », « rapporti con gli istituti regionali di ricerca sperimentazione e aggiornamento educativi », « organici dei ruoli regionali », « nomina delle commissioni degli esami di maturità e vigilanza, mediante il corpo ispettivo, sull'espletamento degli esami stessi », « determinazione del calendario scolastico nel rispetto dei criteri generali dettati dal ministro della pubblica istruzione », « stato giuridico e trattamento economico del personale ispettivo tecnico periferico e del personale direttivo », « provvedimenti in materia di stato giuridico del personale della scuola che, ai sensi delle vigenti disposizioni, sono attribuiti alla competenza del ministro della pubblica istruzione », « promozione del coordinamento dei provveditorati agli studi ». Tali uffici « esercitano le proprie attribuzioni secondo le direttive impartite dal ministro della pubblica istruzione ».

Il titolo III tratta dei Servizi amministrativi centrali della pubblica istruzione. Il 1° comma dell'art. 14 così definisce le funzioni del Ministro: « Nel rispetto dei principi stabiliti dalla Costituzione e in attuazione delle leggi della Repubblica, il ministro della pubblica istruzione assolve ai compiti di promozione, program-

mazione, sviluppo e coordinamento dei servizi scolastici ed universitari nel territorio nazionale ». Nel coordinamento operativo di cui all'art. 15 rientra, fra l'altro, l'attribuzione conferita al Ministro di convocare « conferenze interregionali o nazionali dei sovrintendenti scolastici e dei provveditori agli studi ». All'art. 16 si tratta dell'organizzazione dell'Amministrazione centrale, che si articola in 6 Direzioni generali (fra cui la Direzione generale degli ordinamenti scolastici e la Direzione generale della scuola non statale), a loro volta articolate in ripartizioni e in divisioni all'interno di ciascuna ripartizione; ad esse Direzioni si aggiunge l'Ufficio centrale per i servizi ispettivi tecnici, cui « è preposto un dirigente superiore con funzione di ispettore tecnico centrale di cui alla tab. IX — Quadro B — annessa al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 » (4° e ultimo comma art. cit.).

La Direzione generale degli ordinamenti scolastici ha competenza in programmi a carattere nazionale attinenti alla ricerca e alla sperimentazione e all'aggiornamento del personale, agli ordinamenti scolastici, ai programmi, agli interventi a favore di alunni portatori di handicaps, all'educazione sanitaria e alla prevenzione delle tossicodipendenze, all'attività sportiva scolastica, ai rapporti con il Ministro degli affari esteri in materia di scambi culturali e di funzionamento di istituzioni scolastiche italiane all'estero (art. 18). Alla Direzione generale del personale e dei servizi amministrativi compete fra l'altro la « vigilanza sul funzionamento degli uffici scolastici regionali e dei provveditorati agli studi » e « il reclutamento e trasferimento del personale ispettivo tecnico periferico e direttivo » (art. 21). L'Ufficio centrale per i servizi ispettivi tecnici « ha il compito di assicurare alle unità scolastiche l'assistenza tecnica per le attività didattiche e per la qualificazione professionale de-

gli insegnanti». Esso coordina l'attività degli Ispettori tecnici (art. 23, 1° e 2° comma). A questo punto si prevede la dipendenza degli Ispettori tecnici dall'Ufficio scolastico regionale o provinciale:

Gli Ispettori tecnici sono assegnati, con decreto del ministro della pubblica istruzione, su proposta dell'ufficio centrale per i servizi tecnici, presso gli uffici scolastici regionali o i provveditorati agli studi dai quali dipendono per la loro utilizzazione (art. 23, comma 3°).

Attribuzioni dell'Ufficio sono le seguenti: « 1) formula proposte e fornisce informazioni in ordine ai problemi educativo-didattici al ministro della pubblica istruzione e ai direttori generali in relazione alle loro specifiche competenze, anche sulla base delle relazioni degli ispettori tecnici per i vari gradi ed ordini di scuola; 2) invia al ministro della pubblica istruzione una relazione annuale sull'andamento generale dell'attività scolastica e dei servizi; 3) dispone, anche su richiesta delle direzioni generali, specifici interventi in materia educativo-didattica » (art. 23, 4° comma). Dell'Ufficio fanno parte Ispettori tecnici con almeno 5 anni di anzianità di servizio nel ruolo che abbiano superato un concorso per titoli; essi assumono la qualifica di dirigenti superiori (art. 23, commi 5° e 7°).

L'articolato dimostrava ancora una volta (non è il caso di ripercorrerne analiticamente il modo) quanto fosse difficile elaborare un progetto di decentramento, senza riproporre in forme più nascoste e insidiose il tradizionale assetto gerarchico¹⁹.

¹⁹ Sulla problematica del decentramento si veda F. TUNOIA, *Scuola, enti locali, territorio*, Brescia, 1983. Lo stesso Autore ha scritto che « ad una funzione ispettiva così modernamente delineata, non si può dire che abbia fatto adeguato riscontro la elaborazione di un modello operativo

Il ritardo della funzione

Negli anni '80, i termini della questione ispettiva non potevano più essere realisticamente percepiti al di fuori di un approfondimento serio e continuo della problematica legata all'automazione dei servizi²⁰. L'intero sistema dell'informazione amministrativa poteva esserne rivoluzionato. Era facile prevedere che da sì imponente processo sarebbero state coinvolte e trasformate le tradizionali forme di gestione fino al livello delle categorie concettuali in esse adibite:

L'utilizzo di un Sistema Informativo non si realizza semplicemente con la sostituzione di una gestione manuale con una gestione automatizzata giovandosi delle capacità di memorizzazione e di calcolo di un elaboratore. Anche in questo parziale significato, di conversione di una tecnica di lavoro, l'introduzione dei processi di automazione induce già ad una revisione delle metodologie di gestione, ad un diverso rapporto interattivo tra gli uffici dell'Amministrazione centrale, tra quelli dell'Amministrazione periferica, nonché tra questi ultimi e i primi.

Utilizzare correttamente un Sistema Informativo in effetti significa anche organizzarsi diversamente per questo utilizzo, uscire dalla claustraltà delle tradizionali ripartizioni amministrative, ridefinire più razionalmente ruoli, funzioni e competenze in ragione di una ottimale fruizione dei benefici derivabili dalla gestione automatizzata...

Ogni Sistema Informativo costituisce per chi vi fa ricorso

capace di cogliere nella complessa fenomenologia del fatto scolastico ed amministrativo quegli elementi di scienza necessari per mettere i centri decisionali in condizioni di adeguare l'azione amministrativa e tecnica ai criteri dell'efficienza e della produttività» (F. TUNOIA, *La funzione* cit., p. 62).

²⁰ Cfr. F. IONICE - O. ROMAN, *Ministero* cit., pp. 294 ss. Si veda *Il sistema informativo della pubblica istruzione*, Roma, 1983 (collezione « Studi e documenti degli Annali della Pubblica Istruzione », 20). Sull'informatica come « grande organizzatrice della produzione sociale » rinviamo a J. C. QUASTON, *Marxismo e informatica*, Roma, 1972 (ed. oc. 1971).

solo un « servizio » tecnologico, ma come ogni altro uso degli strumenti tecnologici — televisione, aereo o telefono — incide in misura diversa sull'organizzazione dell'utente, sulle sue abitudini, sui suoi comportamenti sociali, sulla sua stessa cultura, instaurando un rapporto interattivo di coerenza tra lo strumento e chi lo usa...

Il Sistema Informativo, affrontando la gestione scolastica per « problemi », ha indubbiamente evidenziato gli aspetti incongruenti di molte strutture organizzative e funzionali dell'Amministrazione centrale, concepite e realizzate, al tempo, per una gestione settoriale o manuale di « affaire » o « pratiche » attinenti a singoli ordini o gradi all'istruzione...¹⁰².

Questa la sfida che gli Ispettori negli anni della computerizzazione erano chiamati a raccogliere. Avrebbero dovuto farlo alla luce della lezione della loro storia¹⁰³.

II

PER UN INQUADRAMENTO TEORICO DELL'ATTIVITA' ISPETTIVA

¹⁰² *Il sistema cit.*, pp. 139-43.

¹⁰³ Proprio gli Ispettori periferici rischiavano di essere tagliati fuori dal grande cemento, almeno a livello delle Sovrintendenze di assegnazione: gli esperti dell'automazione dei servizi amministrativi scolastici lo escludevano infatti dal collegamento con il Sistema Informativo perché esse non avevano « compiti istituzionali tali da giustificare un utile e costante utilizzo delle funzioni di automazione » (*Il sistema cit.*, p. 141).