

ni fra elementi, azioni, o individui»<sup>24</sup>, dobbiamo renderci conto che esso non può essere chiuso, dal che consegue che bisogna andare verso il « sistema problema », evitando di « dissolvere l'essere, l'esistenza, la vita nel sistema » e adoperandoci per « capire l'essere, l'esistenza, la vita con l'aiuto anche del sistema »<sup>25</sup>.

#### « Azione » e « interpretazione »

Se è enorme la difficoltà di « mutare il dato grezzo in un fatto accertato »<sup>26</sup>, ancor più problematica è l'acquisizione di scienza relativa all'azione. Posto che il « fatto » è sempre relativo alla « natura umana », è inevitabile poi ammettere che « i problemi della *personalità dell'adulto normale* sfuggono ancora a una vera teorizzazione scientifica », in quanto è appena delineata l'analisi del « bisogno del *tempo di vivere* », mentre proprio la « *economia del tempo* » è « la chiave della personalità sviluppata »<sup>27</sup>, per non dire, poi, del fatto che le nostre congetture finiscono col trascurare inevitabilmente l'inconscio, di cui non si può negare peraltro l'influsso condizionante:

Pur sapendo che le azioni umane sono per lo più condizionate da fattori extrarazionali, in pratica dobbiamo affer-

<sup>24</sup> *Op. cit.*, pp. 128 ss.

<sup>25</sup> *Op. cit.*, pp. 193 ss.

<sup>26</sup> AA. VV., *Il condizionamento sociale del pensiero*, a c. di A. Izzo, Torino, 1973. Scrive in proposito il Severino: « Le descrizioni dipendono dai metodi... La riflessione sul metodo costringe poi la scienza a fare i conti con la filosofia » (E. SEVERINO, *Le fazioni togogio in piedi la società*, « *Corriere della Sera* », 5-3-83).

<sup>27</sup> L. SEVI, *Marxismo e teoria della personalità*, Torino, 1973 (ed. or. 1969), pp. 377 ss.

mare il carattere razionale finché non sia stato specificamente stabilito il contrario...».

Di fronte al problema dell'azione umana sarebbe necessaria una radicale conversione epistemologica:

L'essenza dell'azione va ben oltre i limiti, per quanto significativi, dell'economia e della sociologia. Si ha qui a che fare con qualcosa che riguarda il senso globale della storia dell'uomo sulla terra».

In tale quadro, l'accertamento, non importa se condotto secondo i parametri tradizionali o secondo le forme più aggiornate che insistono sul carattere tecnico del rilevamento dei dati e delle conseguenti progettazioni, rischia di diventare un mito. Ogni pretesa di ridurre la validità dell'azione alla conformità a uno schema preconstituito deve essere considerata con estrema cautela.

#### Equivoci della programmazione

Grandi attese, si sa, sono state suscitate dalla programmazione, considerata come imprescindibile mezzo di rinnovamento nel campo dell'istruzione e dell'educazione a livello amministrativo:

La crisi del vecchio modo di amministrare — il funzionario esperto nell'esecuzione di leggi e regolamenti — non significa il venir meno dello specialismo nell'amministrare. Significa che sono maturate, con l'introduzione delle tecniche della programmazione e del 'management' pubblico, le condizioni per un ul-

<sup>28</sup> L. B. NAMIER, *La rivoluzione degli intellettuali e altri saggi sul Ottocento europeo*, Torino, 1957.

<sup>29</sup> E. SEVERINO, *La strada cit.*, p. 138.

seriore e più avanzato stadio del processo di professionalizzazione<sup>40</sup>.

Tuttavia, a proposito della programmazione è stato anche scritto:

Stabilendo la *routine*, la ripetizione dell'identico, la programmazione esclude la possibilità che sopraggiunga nella vita dell'uomo qualcosa di autenticamente nuovo e di autenticamente diverso<sup>41</sup>.

Anche gli storici della scuola si sono orientati a riconoscere i pericoli che derivano da ogni accertamento poco consapevole del divario fra « parole » e « cose »:

Accanto allo stadio pedagogico c'è tutta una ideologia pedagogica che suona alta per coprire il basso status e le profonde frustrazioni del personale scolastico, che si presenta come astrattamente autonomo dalla politica a compensare e coprire l'emarginazione politica e le ridottissime possibilità di incidere sulla realtà<sup>42</sup>.

E' inevitabile che un siffatto accertamento sia vanificato dal mancato riscontro delle astrazioni con la realtà:

Dopo tanti anni di mascheramento linguistico, durante il quale si è tanto parlato di creatività, di professionalità, di sperimentazione, di partecipazione e via dicendo, ci si è accorti di aver usato concetti astratti nell'illusione che servissero per modificare le realtà concrete, attuando così la più classica (la

<sup>40</sup> L. BENARDI, *Il governo della scuola: profili storici*, in *Governo e programmazione della scuola. Analisi sociologiche e ipotesi progettuali*, Padova, 1982, p. 73.

<sup>41</sup> E. SEVERINO, *La strada* cit., p. 209.

<sup>42</sup> D. RAGAZZINI, *Il governo della scuola*, in AA. VV., *Storia della scuola e storia d'Italia*, Bari, 1982, p. 149.

più banale, direi) delle operazioni ideologiche. E' indispensabile ora tornare a fare i conti con le persone e con le cose concrete, con i rapporti effettivamente operanti<sup>43</sup>.

Ciò che continua a mancare è l'operazione che consiste nel rapportare il sistema scolastico al sistema sociale:

Dietro la concezione della scuola c'è una determinata concezione della società, dei rapporti tra il potere e i cittadini, del ruolo delle classi, della dialettica tra libertà e autorità; dietro la concezione della scuola c'è, o ci dovrebbe essere, un modello di sviluppo della società<sup>44</sup>.

Non si vede come si possa negare che qualsiasi modello ha bisogno di una certezza del reale cui lo si paragona o almeno dell'inesausto sforzo di raggiungere tale certezza.

#### *L'accertamento come prerequisite dell'azione amministrativa*

L'accertamento è situato in un « oscuro e minuto accumularsi di piccoli fatti e di piccole norme », all'incrocio « tra la produzione di norme e la vita materiale della scuola », come lo è la storia stessa del governo del sistema scolastico<sup>45</sup>. Pertanto, in mancanza di apprez-

<sup>43</sup> A. SACCHINI RUZZO, *Orientamenti culturali, strumenti didattici, insegnamenti e insegnamenti*, in AA. VV., *Storia della scuola* cit., p. 22.

<sup>44</sup> L. AMBROSOLI, *La scuola in sicone pubblicazioni recenti*, « Bellagor », 39, 1980.

<sup>45</sup> D. RAGAZZINI, *Il governo* cit., p. 124. Si pensi, ad esempio, al « microscopico grave fenomeno, presente e crescente dall'unità ai nostri giorni, dell'uso abusivo del decreto e della circolare, non di rado in

zabili progressi della ricerca nel settore, essere agenti di procedimenti intesi all'acquisizione di scienza utile all'Amministrazione significa anche essere consapevoli del fatto che « il problema della conoscenza e del controllo è ancora un grande prerequisito (tuttora non raggiunto), ma deve essere utilizzato da una politica e da un modo d'essere dello Stato »<sup>6</sup>.

## 2. GLI ISPETTORI FRA OMEOSTASI DEL SISTEMA E TRASCENDIMENTO DELLA PRASSI

### *I poteri dell'Ispettore*

Non sarà inopportuno soffermarsi, innanzitutto, sugli interventi ispettivi in quanto essi risultano funzionali alla omeostasi del sistema scolastico, ossia alla regolarità del suo andamento, che, per essere accertata, può richiedere controlli di *routine* o indagini eccezionalmente disposte<sup>1</sup>. Detti interventi rimandano, per ciò che concerne la dinamica dell'espletamento di questo o quell'incarico, al problema dei poteri dell'Ispettore che può dirsi « non risolto, stante il silenzio della norma »<sup>2</sup>. Non è nemmeno possibile, perdurando tale silenzio, tentare di delimitare i limiti dell'ispezione amministrativa ricollegandola per analogia alle ipotesi normative previste dai codici di pro-

<sup>1</sup> Si vuole distinguere fra ispezioni (« indagini di carattere ordinario compiute dall'Amministrazione per assicurarsi del normale funzionamento degli Uffici e del loro regolare andamento ») e inchieste (« indagini di carattere straordinario, presupponendosi la rotolza o il sospetto di situazioni irregolari o illegittime »): si veda in merito N. DANUSA, *Istituzioni di diritto scolastico*, Milano, 1983, pp. 37-38.

<sup>2</sup> Cfr. S. VALENTINI, *Ispezioni*, in « Enciclopedia del diritto », vol. XXII, Milano, pp. 944 ss.

stituzione o in contraddizione della legge, segno di crescente usurpazione di poteri da parte dell'esecutivo» (T. TOMASI, *La scuola italiana in un secolo di storiografia*, in AA. VV., *Storia della scuola* cit., pp. 51 ss.

<sup>6</sup> D. RAGAZZINI, *Il governo* cit., p. 125 in nota.

cedura civile e penale: i limiti in questione possono risultare soltanto « da una visione teleologica dell'ispezione » in seno al procedimento amministrativo, « nel senso cioè che non sono legittimi, in sede ispettiva, quei comportamenti che non siano finalizzati alla acquisizione di conoscenza che la pubblica amministrazione persegue attraverso i singoli tipi d'ispezione »<sup>3</sup>.

In altri termini, « il limite generale ai poteri è quello della pertinenza alla potestà configurata dal rapporto o atto che ne è fonte »<sup>4</sup>.

Esistono, dunque, dei principii ai quali l'attività ispettiva deve conformarsi, quali i principii di « ufficialità », « legalità », « imparzialità », « obiettività »<sup>5</sup>. Sul piano pratico, l'Ispettore riconosce di solito i limiti dell'intervento affidatogli in quanto li desume dalla apposita lettera d'incarico:

I funzionari ispettivi sono muniti di lettere credenziali, che indicano i limiti del loro incarico. Entro tali limiti, essi hanno accesso in tutti i locali della scuola ed a tutti i registri e gli atti di ufficio, non esclusi quelli di natura riservata<sup>6</sup>.

L'Ispettore deve sapere, inoltre, che nessun provvedimento limitativo dell'altrui sfera giuridica può essere da lui adottato immediatamente (a meno che non si tratti di un dirigente con funzioni ispettive in casi di necessità e di urgenza); egli deve soltanto accertare la realtà di una situazione in riferimento a quei determinati parametri

<sup>3</sup> *Op. cit.*, p. 946.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> A. POLLICE, *L'ispezione nell'amministrazione scolastica*, « Annali della Pubblica Istruzione », 6, 1978, p. 354.

<sup>6</sup> L. ZANONINI - T. VETRANI, *Dizionario della Pubblica Istruzione - Istruzione secondaria*, Milano, 1970<sup>2</sup>, s. v. *Ispezioni*.

ed entro quei limiti di cui si è detto, specificati, cioè, nella lettera con cui l'incarico gli è stato conferito<sup>7</sup>.

Solo in casi eccezionali possono legittimamente aver luogo ispezioni sulla base di un semplice invito orale.

#### *Rapporti fra Ispettori e organi competenti a conferire incarichi ispettivi*

Molteplici sono gli organi che possono disporre e ordinare le ispezioni: Ministro, Direttori generali, Sovrintendenti, Provveditori, Segreterie tecniche ispettive. Il fine è quello di conoscere e provvedere, talora in senso repressivo, altre volte (negli auspici sempre più frequentemente) con semplice intenzione di miglioramento del reale.

Circa i rapporti che si configurano fra detti organi e gli Ispettori, si è parlato di dipendenza gerarchica e si è parlato di dipendenza funzionale dei secondi rispetto ai primi. In effetti, partendo dalla realtà delle procedure di conferimento degli incarichi e considerando gli effetti del loro espletamento, potrebbe dirsi che la serie di eventi avviatisi con la ricezione della lettera d'incarico e conclusasi con la relazione ad essa afferente si configurano come collaborazione amministrativa avente il carattere della interdipendenza funzionale. Valga il vero: ricevuta la lettera d'incarico, l'Ispettore non può disattenderla, a meno che non ricorrano particolari motivi derivanti da incompatibilità e forieri di possibile ricusa-

<sup>7</sup> Ciò rientra nel principio in base al quale la funzione inquirente e quella giudicante debbono restare separate. Si veda, ad esempio, TAR Campania, n. 3, 24-1-79: « E' illegittimo il provvedimento disciplinare deliberato da una commissione di disciplina nella quale abbia svolto funzione giudicante il funzionario inquirente » (« Rivista giuridica della scuola », 1, 1982).

zione, come, ad esempio, il sussistere di rapporti di amicizia o inimicizia con un dato soggetto da ispezionare; d'altronde, ricevuta la relazione ispettiva, l'organo che ha richiesto la visita si trova ad essere vincolato dalle documentate risultanze di essa, nel senso che in vista delle decisioni da prendere sono da ponderare essenzialmente i dati forniti e acquisiti<sup>4</sup>.

Trattasi, in altri termini, di azioni coordinate e indissolubili, il cui sistema vincola reciprocamente le parti, l'una inizialmente (l'Ispettore), l'altra in sede conclusiva (l'organo che ha disposto l'ispezione), per quanto attiene, rispettivamente, all'espletamento dell'incarico e alla valutazione dei suoi esiti ai fini decisionali. Resta fermo, insomma, che, mentre l'Ispettore non può esercitare la sua funzione se non su invito o ordine che dir si voglia (norma nella quale rientra la circostanza che il diritto di accesso alle istituzioni scolastiche va esercitato sulla base di apposita lettera d'incarico, anche periodica), l'organo da cui il suddetto invito o ordine promana non può esercitare la sua funzione (relativamente a questa o quella fattispecie da sanare) se non sulla base della richiesta relazione.

Nella realtà, i rapporti fra Ispettori centrali e Direttori generali si sono configurati alquanto diversamente da quelli fra Ispettori periferici e Sovrintendenti o Provveditori: se in sede centrale si svolgevano di solito

<sup>4</sup> L'organo interessato può anche chiedere che siano esperiti ulteriori accertamenti ispettivi, da affidare, per ragioni di opportunità, ad altro funzionario (si veda peraltro quanto sentenziato dal Consiglio di Stato, VI, 8 luglio 1959, n. 469: «Nessuna norma o principio generale vieta di affidare al medesimo funzionario l'incarico di compiere successivi accertamenti ispettivi nei confronti di uno stesso insegnante»). Del tutto eccezionale è da ritenersi la restituzione della relazione giudicata insufficiente all'Ispettore che l'ha redatta.

discorsi da pari a pari, in ambito decentrato affiorava qua e là la tendenza a sostenere la dipendenza gerarchica degli uni (Ispettori) rispetto agli altri (Sovrintendenti o Provveditori). Faceva comodo agli Uffici scolastici regionali o provinciali (almeno ad alcuni di essi) disporre di funzionari con mansioni ispettive « incardinati » in essi. Orbene, è da ribadire che la fenomenologia del corretto esercizio della funzione ispettiva è tale da scongiurare di per se stessa qualsiasi accentuazione di una siffatta dipendenza, che non potrebbe non risolversi in grave pregiudizio della proficuità d'impiego del ruolo.

E' il caso di osservare che un'azione concorde dei Provveditori, disposti all'interno delle Regioni a riconoscere presso le competenti Sovrintendenze le sedi più appropriate per l'elaborazione di organici piani di interventi sul territorio e per il coordinamento delle varie iniziative, avrebbe potuto stabilire le premesse per un effettivo decollo della funzione ispettiva tecnica periferica nel quadro di un proficuo decentramento, mentre è accaduto che la volontà di non rinunciare avventurosamente in sede centrale al coordinamento di vertice si incontrasse col desiderio degli Ispettori tecnici periferici di sottrarsi al pericolo di quei condizionamenti gerarchici in sede locale prima evocati. Si è giunti così alle soluzioni di cui all'O. M. del 9-2-84, ossia all'istituzione di Segreterie tecniche coordinate, a livello centrale e periferico, dal Ministro, mediante Ispettori da lui designati.

Scampati a Scilla (la « incardinazione » periferica), gli Ispettori devono affrontare Cariddi (la politicizzazione centralistica della funzione, se non addirittura la gerarchizzazione interna alla categoria). Solo la capacità delle persone chiamate ad attuare il dettato normativo può scongiurare il secondo pericolo, che l'ordinanza citata, per quella che è, può benissimo costituire.

*La questione della discrezionalità  
nel conferimento degli incarichi*

Molteplici e tutti di non lieve momento sono i fattori da prendere in considerazione, allorché si debba procedere alla assegnazione di un incarico ispettivo. In vista di tale decisione, occorre tener conto, infatti, della competenza tecnica necessaria, delle attitudini personali, degli incarichi già conferiti che siano ancora in corso di espletamento, delle ragioni di minore spesa connesse con la distanza fra sede di servizio e località da raggiungere in missione, e così via.

Poiché la designazione in discorso richiede anche e soprattutto valutazioni da effettuare *intuitu personae*, spostarne la responsabilità da singoli funzionari ad organi collegiali, perfetti o imperfetti che siano, comporta, almeno a nostro parere, inconvenienti che discendono essenzialmente dalla limitazione e dal superamento della sfera discrezionale di un singolo responsabile. All'eliminazione dell'eventuale arbitrio che può sempre supporre connesso alla discrezionalità del singolo, non subentra necessariamente, per il fatto che la designazione sia collegiale, una razionalizzazione delle scelte.

I rilievi critici sopra effettuati non costituiscono una pronuncia definitiva sulla validità dell'O. M. del 9-2-84 ricordata in precedenza. Detta ordinanza, pur non essendo priva di apprezzabili intenzioni propulsive, non è però tale da escludere che, nella peggiore delle ipotesi, gli Ispettori tecnici periferici possano essere ridotti a veri e propri « servi della gleba » alla base di una piramide gerarchica di ascendenza medievale, per non dire faraonica. D'altronde, se è vero che la citata ordinanza è pur sempre una « cornice vuota », ipotesi migliori non sono da rigettare.

*Difficoltà della collegialità e del coordinamento*

Il coordinamento operativo delle attività ispettive è un obiettivo quanto mai difficile da raggiungere. In sede di discussione collegiale il problema non può non aggravarsi. Infatti, la dinamica della acquisizione di scienza dipende dall'impatto fra l'incaricato dell'indagine e il modo di configurarsi della peculiare fattispecie affidatagli; e nessuno può sindacare le decisioni dell'interessato circa le modalità e i tempi di espletamento dell'incarico. Oltre a ciò, ciascun membro del corpo ispettivo può essere tenuto a improvvisi spostamenti per l'emergere o il rinfocalarsi di situazioni « patologiche » del tutto imprevisse (catalogabili per parziale affinità, il che rende possibile l'accumularsi di quel patrimonio di esperienze utile per ancorarsi a precedenti, formulare previsioni, prendere decisioni, ma non riducibili in alcun modo ad emergenze pianificate). L'età media degli Ispettori è tale da escludere che essi, pur se riuniti in collegio, possano disporre di esperienze e conoscenze paragonabili a quelle accumulate da un solo anziano e valido funzionario della carriera amministrativa in fatto di bisogni del territorio.

*Rapporti fra Ispettori e soggetti da ispezionare*

Quanto ai rapporti degli Ispettori con i soggetti nei cui confronti siano disposte le ispezioni, essi si inseriscono nel quadro della partecipazione delineata dai decreti delegati e da intendere alla luce della Costituzione nonché in rapporto alla globalità del sistema giuridico-amministrativo vigente. Tradizionalmente, gli incarichi ispettivi sono conferiti il più delle volte affinché siano espletati accertamenti su singole persone: sono proprio

quegli accertamenti che vengono considerati, di solito, espressione di autoritarismo in un clima garantistico o, mai invalso, oggetto di diverse valutazioni a livello dottrinale<sup>9</sup>. Il soggetto ispezionato, sostengono alcuni autori, dovrebbe essere messo al corrente della relazione ispettiva su di lui redatta, per poterla impugnare all'occorrenza, tutelando così la sua posizione da qualsiasi temuto eccesso di potere<sup>10</sup>.

Meno rilievo si dà al fatto che un'ispezione convenientemente condotta costituisce non di rado la migliore garanzia per chi si sia trovato malauguratamente ad essere accusato a torto.

#### *Accertamento di capacità didattiche*

L'accertamento delle capacità didattiche di un docente deve essere conforme ad alcune regole procedurali e ad alcuni criteri dettati semplicemente dal buon senso. Non ci si può esimere da un colloquio preliminare col docente « allo scopo di accertare il metodo seguito

<sup>9</sup> L'indagine può riguardare le capacità didattiche di un docente o quelle direttive di un Preside, la conformità del comportamento di un docente o di un Preside alle norme legislative e regolamentari, la presunta incompatibilità di un docente o di un Preside in rapporto all'ambiente in cui essi trovano ad operare, ecc.

<sup>10</sup> E' evidente, invece, la tendenza alla « trasposizione nella materia disciplinare dei tre principi fondamentali del diritto penale (*nullum crimen sine lege; nulla poena sine iudicio; nulla poena sine lege*) » (M. CALABRICO, *Le sanzioni disciplinari relative al 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, pp. 47-68.

nell'attività didattica e avere concreti elementi di giudizio sulla preparazione, esperienza e capacità dell'insegnante »<sup>11</sup>. Nelle visite in classe, si dovrà aver cura di essere misurati e discreti in ogni eventuale intervento alla presenza del docente e degli alunni (per ogni rilievo da fargli, l'insegnante andrebbe chiamato in disparte). Durante la visita, quel che più conta è raccogliere dati quanto mai concreti e precisi, nei quali si rispecchi il più fedelmente possibile l'andamento delle lezioni tenute dal soggetto sottoposto ad ispezione. Qualora le lamentele a carico di costui non si siano rivelate del tutto infondate (non promananti, cioè, da interessati risentimenti, esposti per lo più in forma anonima e privi di consistenza a carattere giuridico e tecnico), sulla base dell'accertamento esperito si potrà arrivare al convincimento della recuperabilità dell'insegnante trovato in difetto oppure a ritenere che l'insegnante, al contrario, non sia suscettibile di correzione. Si relazionerà di conseguenza, tenendo sempre presente che non si procede in tal modo a una decisione, ma si offre un parere qualificato e si formula in maniera più o meno esplicita una proposta (s'intende che la validità di ogni parere e proposta dipende dalla pertinenza della sfera di competenza tecnica dell'Ispettore alle discipline d'insegnamento del docente). Bisognerà badare, comunque, a distinguere con accorta diagnosi differenziale fra incapacità didattica *tout court* e incompatibilità fra l'insegnante e le classi o l'ambiente. Sappia, poi, l'Ispettore che solitamente i provvedimenti più drastici (restituzione al ruolo di provenienza, dispensa dal servizio per inidoneità dovuta a motivi di salute da accertare mediante apposita visita medica collegiale, utilizzazione in altri compiti, ecc.) sono

<sup>11</sup> Cons. Stat., Sez. VI, 19 aprile 1974, n. 148.

quelli meno praticabili e tempestivi, anche se essi affollano talvolta i sogni di qualche Preside desideroso di sbarazzarsi di un docente che « dà fastidio ». In realtà, la nozione di « capacità didattica » è concettualmente così evanescente che una visita ispettiva, per quanto oculata, rischia di essere esposta all'obiezione secondo cui, svolgendosi essa in tempi brevi, non può rispecchiare la realtà di un insegnamento che si estende in un lungo arco di tempo. Sarà, perciò, buona norma procedere in ogni caso ad una ricostruzione storica dell'attività del docente di turno, avvalendosi, fra l'altro, delle preziose informazioni che possono essere fornite dal Capo d'Istituto (il che non significa che l'Ispettore non possa trovarsi a dover discordare dalle opinioni di quest'ultimo) <sup>12</sup>.

<sup>12</sup> La « capacità » di un insegnante va comunque confrontata al dettato del D.P.R. 31-5-74 n. 417: « Nel rispetto delle norme costituzionali e degli ordinamenti della scuola stabiliti dalle leggi dello Stato, al docente è garantita la libertà d'insegnamento. L'esercizio di tale libertà è insoo a promuoversi attraverso un confronto aperto di posizioni culturali la piena formazione della personalità degli alunni. - Tale azione di promozione è attuata nel rispetto della coscienza morale e civile degli alunni stessi » (Titolo I, articolo 1 del D.P.R. cit.); « La funzione docente è intesa come esplicazione essenziale dell'attività di trasmissione della cultura, di contributo alla elaborazione di essa e di impulso alla partecipazione dei giovani a tale processo e alla formazione umana e critica della loro personalità. - I docenti delle scuole di ogni ordine e grado, oltre a svolgere il loro normale orario di insegnamento, espletano le altre attività connesse con la funzione docente, tenuto conto dei rapporti inerenti alla natura della attività didattica e della partecipazione al governo delle comunità scolastiche. - In particolare, essi: a) curano il proprio aggiornamento culturale e professionale, anche nel quadro delle iniziative promosse dai competenti organi; b) partecipano alle riunioni degli organi collegiali di cui fanno parte; c) partecipano alla realizzazione delle iniziative educative della scuola, deliberate dai competenti organi; d) curano i rapporti con i genitori degli alunni delle rispettive classi; e) partecipano ai lavori delle commissioni di esami e dei concorsi di cui siano stati nominati componenti » (Titolo I, articolo 2 del D.P.R. cit.).

### Accertamento di capacità direttive

Particolarmente complesso è l'accertamento delle capacità direttive che debbano essere verificate d'ufficio o perché siano state messe seriamente in dubbio. In genere, quando si riscontrino notevoli mende nella condotta di un Preside, esse possono essere ricollegate ad una tensione ambientale che tende a sfociare nella cosiddetta incompatibilità di permanenza nella scuola o nella sede. Bisogna fare attenzione, in tal caso, ai tentativi di strumentalizzazione ideologica che possono allignare in un dato ambiente a tutto danno di persone che hanno il solo torto di voler fare il proprio dovere.

Ci sembra anche di poter anticipare che difficilmente avrà riscontro nella realtà l'enfatico e improbabile stereotipo del Preside *manager*, che certa letteratura si è ostinata negli anni più recenti a divulgare, come se la produttività scolastica potesse essere assimilata perfettamente a quella aziendale <sup>13</sup>.

Ciò che conta è l'attitudine del Preside a promuovere e coordinare le attività scolastiche con quell'umano stile che è proprio di chi si ispira a una deontologia non scritta, bensì intima, tale da avere i suoi capisaldi nell'amore per la cultura e nell'amore per i giovani <sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Per una corretta accensione della produttività che ci interessa si veda F. DE BARCOLIARIIS, *Produrre a scuola*, Milano, 1983.

<sup>14</sup> La « capacità » di un Preside va comunque confrontata al dettato del D.P.R. 31-5-74 n. 417: « Il personale direttivo assume la funzione di promozione e di coordinamento delle attività di circolo o di Istituto; a tal fine presiede alla gestione unitaria di dette istituzioni, assicura la convocazione delle deliberazioni degli organi collegiali ed esercita le specifiche funzioni di ordine amministrativo, escluse le competenze di carattere contabile, di ragioneria e di economista che non implicano assunzioni di responsabilità proprie delle funzioni di ordine amministrativo. - In particolare, al personale direttivo spetta: a) la rappresentanza del circolo



### *Ispezioni attinenti a conflitti fra organi collegiali*

Possono essere disposte ispezioni in seguito all'esplosione di conflitti attinenti all'operato degli organi collegiali; in siffatte evenienze, un'opera accorta di mediazione può e deve essere tentata, finché opportuna, badando però a non lasciarsi coinvolgere nelle insidie di caotiche riunioni assembleari, proteste talvolta a strumentalizzare perfino la presenza ispettiva. Nel caso in cui la conflittualità investa i rapporti fra organi collegiali e Ministero, la questione si sposta facilmente sul piano politico, complicandosi vieppiù per le risonanze,

o dell'istituto; b) presiedere il collegio dei docenti, il consiglio di disciplina degli alunni, il comitato per la valutazione del servizio degli insegnanti, i consigli di interclasse o di classe, la giunta esecutiva del consiglio di circolo o di istituto; c) curare l'esecuzione delle deliberazioni prese dai predetti organi collegiali o dal consiglio di circolo o di istituto; d) procedere alla formazione delle classi, all'assegnazione ad esse dei singoli docenti, alla formazione dell'orario, sulla base dei criteri generali stabiliti dal consiglio di circolo o d'istituto e delle proposte del collegio dei docenti; e) promuovere e coordinare, nel rispetto della libertà d'insegnamento, insieme con il collegio dei docenti, le attività didattiche, di sperimentazione e di aggiornamento nell'ambito del circolo o dell'istituto; f) adottare o proporre, nell'ambito della propria competenza, i provvedimenti resi necessari da inadempienze o carenze del personale docente e non docente; g) coordinare il calendario delle assemblee nel circolo o nell'istituto; h) tenere i rapporti con l'amministrazione scolastica nelle sue articolazioni centrali e periferiche e con gli enti locali che hanno competenze relative al circolo e all'istituto e con gli organi del distretto scolastico; i) curare i rapporti con gli specialisti che operano sul piano medico e socio-psico-pedagogico; l) curare l'attività di esecuzione delle norme giuridiche e amministrative riguardanti gli alunni e i docenti, ivi compresi la vigilanza sull'adempimento dell'obbligo scolastico, l'ammissione degli alunni, il rilascio dei certificati, il rispetto dell'orario e del calendario, la disciplina delle assenze, la concessione dei congedi e delle aspettative, l'assunzione dei provvedimenti di emergenza e di quelli richiesti per garantire la sicurezza della scuola» (Titolo I, articolo 3 del D.P.R. cit.).

le amplificazioni, le distorsioni dei mass-media. Un Ispettore non può certo aspettarsi gloria da interventi in situazioni del genere. Gli potrà restare solo la soddisfazione di aver difeso quella dignità che si identifica con la libertà del giudizio sia da autoritarismi di vertice, sia da ribellismi di base.

### *Vigilanza sull'andamento dei lavori di Commissioni d'esame*

Sono disposte, di consueto, ispezioni sul regolare andamento dei lavori delle Commissioni nominate per gli esami di maturità o per i concorsi indetti ai fini del reclutamento del personale insegnante. Poiché i giudizi delle Commissioni sono insindacabili nel merito, è nel merito che l'Ispettore non può e non deve assolutamente entrare: se lo facesse, sarebbe lui stesso a porre i presupposti per invalidare operazioni in corso e alimentare un prevedibile contenzioso<sup>12</sup>. Solo in casi eccezio-

<sup>12</sup> Sulla procedura ispettiva a operazioni di esami di maturità così si pronunciò il TAR Sicilia, n. 72, 21-2-81: «La presenza di un ispettore ministeriale nella seduta in cui sono stati formulati i giudizi di maturità non invalida la procedura se l'ispettore non abbia esercitato alcun intervento sul deliberato della commissione». Ecco un interessante commento a detta pronuncia: «Di regola la presenza di estranei nelle sedute degli organi collegiali non è consentita, poiché anche la semplice presenza potrebbe influenzare i componenti in un senso o nell'altro. Ma l'ispettore, quando è presente alle operazioni di esame, esplica una funzione di vigilanza nel pubblico interesse, e un'influenza egli può esercitare solo nel senso della correttezza ed obiettività delle operazioni, in conformità dell'opinione pubblica del regolare funzionamento delle istituzioni scolastiche» («Rivista giuridica della scuola», 6, 1983, p. 1305). Si veda anche TAR Sicilia, n. 1005, 29-8-80: «Non è illegittima la procedura dell'esame di maturità nella quale sia intervenuto un ispettore ministeriale che abbia espresso il proprio parere tecnico sui criteri da adottare per la valutazione delle prove e sull'espressione dei giudizi di maturità».

nalmente gravi si potrebbe arrivare a provvedimenti massimamente autoritativi, come, ad esempio, la destituzione di un membro di Commissione esaminatrice dal suo incarico<sup>16</sup>.

L'utilità della vigilanza ispettiva sull'andamento dei lavori delle Commissioni esaminatrici sussiste comunque, dal momento che detta vigilanza consente, in genere, di prevenire o sanare vizi di forma che potrebbero invalidare le operazioni e condurre alla ripetizione di esse con danno per i candidati e per l'erario. Non è da sottovalutare, inoltre, il fatto che la presenza ispettiva può valere a sdrammatizzare, di per se stessa, purché non si ponga come prevaricatrice, situazioni di tensione latenti o palesi all'interno delle Commissioni visitate, a tutto vantaggio degli esaminandi.

Un discorso a parte sarebbe richiesto dalla qualità delle Commissioni esaminatrici in epoca recente. Trattasi di qualità decisamente scarsa, al punto che i concorsi a cattedre avviati nel 1983, gestiti con lodevole profusione di forze a livello regionale e provinciale sotto il profilo organizzativo, lasciarono invece a desiderare in maniera incredibile non solo per l'impreparazione di massa dei candidati, ma anche per l'inidoneità ad esaminare di non pochi Commissari e l'incapacità di coordinamento dimostrata da qualche Presidente di Commissione. In situazioni del genere, l'Ispettore non può fare altro che esprimere il suo rammarico a chi dovere, elevando una ferma protesta per il riscontrato oltraggio alla cultura, ironicamente protetto, purtroppo, dal principio prima

<sup>16</sup> Vero è che il livello culturale di non pochi Commissari d'esame si è rivelato con l'andar del tempo sempre più carente, al punto che gli Ispettori sono stati spesso costretti ad assistere ad esibizioni davvero penose di detti Commissari, come è accaduto soprattutto in occasione delle più recenti prove concorsuali.

richiamato in base al quale non è dato entrare nel merito dell'operato delle Commissioni.

### *Tipologia delle ispezioni e varietà del reale*

Non è facile delineare una tipologia delle ispezioni che sia veramente esaustiva. Un primo motivo consiste nella imprevedibile varietà del reale, che non si lascia incasellare entro schemi rigidi e immutabili, per cui ogni ispezione è sempre nuova. Un altro motivo consiste nell'eccessiva propensione talvolta affiorante in questa o quella sede decisionale a dar peso ad eventi di per sé trascurabili, tali, comunque, da poter essere responsabilmente affrontati e superati dagli stessi operatori scolastici presenti *in loco*, una volta sensibilizzati anche al di fuori dell'intervento ispettivo. La verità è che le situazioni esplodono, si svolgono con ritmo spesso vertiginoso, esigono di essere fronteggiate da persone che abbiano il coraggio di assumersi un rischio, evitando di indulgere alla tentazione di « passare la patata bollente » (nota espressione del gergo burocratico-amministrativo) ad altri. Orbene, se questi altri si trovino ad essere Ispettori e non abbiano potuto esimersi dall'incombenza che avrebbe dovuto essere evitata, in loro sta risolvere con eleganza la questione, facendo sentire a chiunque, per avventura, abbia voluto indulgere a una falsa coscienza di ignavo, che non si può abdicare a una competenza senza risentire le conseguenze della timorosa e opportunistica defezione decisa, almeno sul piano professionale e morale. In tutti gli altri casi in cui l'ispezione difficile sia effettivamente dovuta, si faccia animo l'Ispettore e si assuma ogni sua responsabilità senza recriminazione alcuna.