

Per la qualità dello Stato e della scuola: la questione ispettiva

Documento preparatorio per un manifesto degli ispettori tecnici della Pubblica Istruzione
Roma, 29 gennaio 2008

Nel mutamento della forma-Stato i sistemi ispettivi, da quelli sanitari a quelli scolastici, vanno rimessi in grado di funzionare al meglio per dare alle istituzioni della Repubblica i necessari strumenti di analisi, progettazione, garanzie di equità e controllo. Gli ispettori della P. I., dirigenti tecnici, non vanno impiegati tanto o soltanto per la patologia dei casi individuali quanto per l'orientamento culturale e il miglioramento della qualità dei servizi, settori in cui la loro preparazione scientifica e tecnica e l'indipendenza di giudizio potrebbero costituire un elemento di impulso e di qualificazione dell'autonomia scolastica e un argine ai casi di strapotere dei politici e/o dei dirigenti amministrativi e scolastici. L'elevato profilo etico e tecnico-scientifico della figura dell'ispettore richiede che nella struttura scolastica non si debbano più verificare episodi di prevalente affidamento degli incarichi più importanti a insegnanti o dirigenti scolastici creati "dirigenti tecnici" senza alcun concorso ma per mera decisione partitica.

Per il rilancio della qualità della scuola occorre credere nella funzione ispettiva, migliorandone le condizioni di efficienza operativa attraverso adeguata dotazione di personale, possibilità di costante formazione, assegnazione di titolarità di uffici, mezzi e locali e ciò in particolare con la scuola dell'autonomia perché quanto più si decentrano le funzioni, tanto più è doveroso qualificare i controlli. Occorre migliorare le condizioni di efficienza operativa attraverso adeguata dotazione di personale, possibilità di una costante formazione, mezzi e locali; ma anche impedire ulteriori ingiustizie del sistema valutativo, premiando non i dirigenti maggiormente prони ma quelli che conducono con rigore numerose e delicate ispezioni e pubblicano i loro studi in collane di pregio e nelle riviste scientificamente più accreditate. La richiesta è in sostanza quella di ottenere norme e mezzi per far meglio il nostro lavoro, all'esclusivo servizio della Cultura, della Persona e dello Stato.

1. Idea di Stato

Quale il ruolo degli ispettori nella forma-Stato che si va profilando? L'idea nobile di Stato è stata ed è quella di un Ente che istituzionalizza (dà forma, garantisce, stabilizza) rapporti sociali ed economici altrimenti destinati al conflitto e alle prevaricazioni. Ma che ne è oggi dello Stato? La macchina dei media vi individua un orpello-fardello dell'Ottocento che dovrebbe dissolversi in una organizzazione politico-amministrativa molto snella, operante in regime di diritto privato e più funzionale all'economia.

Oltre le contingenze, dobbiamo invece sperare che la riforma del titolo V della Costituzione porti a una transizione di forma dello Stato -anche nelle sue varie articolazioni scolastiche- da sistema d'istituzioni pre-costituite ai soggetti individuali e collettivi, tendenzialmente autoreferenziali e preregolate da norme fisse a **vivida costellazione di istituzioni-servizio** continuamente riprogettata in funzione dei soggetti fruitori reali e possibili. Il passaggio non dovrebbe comunque voler dire rinuncia delle strutture della Repubblica ad una propria intenzionalità etico-pedagogica, a una capacità di analisi scientifica e al dovere di prospettare agli operatori scolastici una gamma di scelte giuridicamente e scientificamente corrette.

Se i dirigenti amministrativi sono lo Stato **amministrante**, quelli scolastici lo Stato **operante**, gli ispettori sono soprattutto una manifestazione dello Stato come soggetto **pensante e vigilante**. Il mutamento della forma/sostanza dello Stato comporterà una revisione profonda delle strutture organizzative territoriali e dunque una ulteriore evoluzione della sua soggettualità: da Stato (scuole) "di tutti" a Stato (scuole) che sia anche "di ciascuno" assolve alla funzione di catalizzatore non unilateralmente selettivo del sapere.

In questa prospettiva che vuol essere di reale decentramento e autoprogettualità delle scuole, gli ispettori invitano a pensare anche le riforme scolastiche come **assunzioni** (non ricevimento dall'alto) **di una forma nuova**: oltre la lettera dei testi normativi, nella realtà dovranno essere pensate e progettate in primo luogo dalla scuola stessa, chiamata a dar prova di capacità autoprogettuale entro cornici eticamente e scientificamente fondate.

2. Il lavoro presso il Ministero e negli Uffici Scolastici Regionali e Provinciali

Sul **piano nazionale** la normativa vigente già prevede che gli ispettori assolvano a compiti di alta consulenza tecnico-scientifica, facciano parte dei concorsi dirigenziali (anche dei quelli per dirigenti scolastici), redigano annualmente una relazione nazionale del corpo ispettivo, concorrano organicamente

alla valutazione della costellazione scolastica. Tutto questo dovrebbe essere *necessariamente ed effettivamente* assicurato.

Inoltre per la funzionalità del ruolo ispettivo e per il bene della scuola appaiono necessari--

- Ripristino della Relazione annuale del Corpo Ispettivo (da redigersi anche sulla base delle Relazioni regionali)
- Istituzione di un organismo nazionale rappresentativo degli ispettori, che elegge democraticamente il Coordinatore e un gruppo ristretto di coordinamento nazionale. Tale organismo designa due ispettori presso il Comitato d'Indirizzo dell'INVALSI e dell'ANSAS.
- Soluzione all'annoso problema della RIA per i D.T. del concorso 1988 e seguenti
- Coinvolgimento di una rappresentanza dei D.T. nella definizione dell'Atto di Indirizzo di cui al recente Regolamento (DPR 260/2007) (6.2.2008)
- Individuazione nell'Atto di Indirizzo della dipendenza del Corpo Ispettivo dal Ministro della P.I. e solo funzionalmente dal D.G. dell'USR
- Trasparenza del movimento di assegnazione dei D.T. ad altro USR su domanda.

A qualche anno dall'avvio dell'esperienza degli **Uffici Scolastici Regionali (U.S.R.)** è opportuna una riflessione intorno al modo in cui questi uffici hanno finora operato e sui possibili scenari e strumenti su cui impostare l'attività futura. Dalla più recente esperienza emergono alcuni aspetti:

La scuola italiana resta comunque una istituzione di valore. Le capacità critiche, euristiche e creative che la nostra scuola riesce a formare la collocherebbero comunque nelle zone alte di una classifica più ampiamente ed approfonditamente impostata di quelle correnti. Grazie alla preparazione, allo spirito di sacrificio, al senso dello Stato di gran parte degli insegnanti e dirigenti scolastici e tecnici, nonché di molti dirigenti amministrativi, i genitori possono in ogni caso continuare ad affidare con fiducia i propri figli alla scuola pubblica.-

-Le difficoltà di comunicazione e le diffuse frizioni interne all'Amministrazione (tra componente tecnica e amministrativa, tra momento provinciale, regionale, nazionale ed europeo) e quelle esterne, dovute alla crescente difficoltà di accreditarsi come soggetti, aggravate anche da un difetto di elaborazione collettiva hanno offuscato la necessaria chiarezza circa il valore dei saperi e delle competenze tecniche. Si propone che tutti gli ispettori siano chiamati a convegno nazionale almeno due volte l'anno, alcune volte insieme ai dirigenti amministrativi e a una rappresentanza dei dirigenti scolastici.

- La ristrettezza degli spazi anche fisici, la mancanza di strumenti tecnici come i computers portatili (che ogni ispettore deve acquistare e mantenere a proprie spese) le ridotte linee di credito istituzionale, la limitata immagine esterna presso gli utenti del pubblico servizio scolastico e le altre istituzioni interne ed esterne al mondo scolastico, hanno nuociuto gravemente all'azione del Corpo ispettivo, ridotto talvolta a mero "personale dipendente" del D.G. Regionale o addirittura del dirigente amministrativo USP. Si propone un budget autonomo entro la contabilità generale dell'organismo di appartenenza e la disponibilità a tempo di personale di segreteria.

- - Gli interventi legislativi ed amministrativi di qualificazione dell'azione ispettiva, che pur si sono delineati negli anni Settanta e Ottanta a favore di un organico rilancio della funzione (definizione del ruolo e delle modalità di reclutamento; pianta organica fissata in 696 unità; unificazione dei ruoli centrali e periferici; varo della legge 8 giugno 1990, n.241; ecc.), sono ora in larga parte disapplicati. Occorre tornare al rispetto della normativa citata, eliminando i fattori che ostacolano la fruizione del supporto tecnico rappresentato dagli ispettori.

Tale bilancio non ci può però esimere dal cercare un possibile rimedio al principale limite evidenziatosi in questi anni: un difetto di riflessione e di elaborazione culturale e pedagogica e dei tratti progettuali degli stessi U.S.R. dovuto al prevalere in essi di componenti amministrative che hanno espropriato in molti casi le componenti tecniche dall'esercizio funzioni proprie (vedi, ad es., l'occupazione del settore della valutazione, della ricerca e della formazione, spesso affidato a docenti o dirigenti comandati). Si propone l'assegnazione a D.T. di Uffici presso l'USR degli uffici con attività prevalentemente tecnica. Appare inoltre necessaria l'elezione di tutti i Coordinatori regionali, prevedendo che restino in carica un triennio NON rinnovabile.

Anche negli **Uffici provinciali** si registra sovente l'assunzione in proprio da parte del dirigente amministrativo (direttamente o attraverso impiegati o distaccati di fiducia) anche delle competenze tecniche, con conseguente rallentamento o impedimento del lavoro dell'ispettore.

Bisognerebbe stabilire chiaramente che:

1. Il dirigente tecnico ha diritto ad essere sistematicamente informato dell'esito dei procedimenti in cui è stato coinvolto.
2. Il dirigente tecnico si consulta con il D. A. ma risponde solo al Direttore generale USR ed ha potere di autonoma decisione in campo tecnico nonché di emissione e di firma sui documenti tecnico-pedagogici indirizzati alle scuole.
3. Il DT può inviare comunicazioni alle scuole (es invito a riunioni di studio o pareri tecnici di carattere generale) senza che il dirigente amministrativo abbia necessariamente autorizzato la spedizione.
4. La concertazione sugli atti più rilevanti di ordine tecnico con il dirigente amministrativo ha necessario complemento in quella del dirigente tecnico sugli atti amministrativi di particolare importanza dell'USP.
5. I comandati e l'altro personale addetto all'Ufficio studi fanno capo funzionalmente al dirigente tecnico titolare della funzione o dell'ufficio.
6. Il coordinamento del GLIP va affidato *esclusivamente* ad un dirigente tecnico, anche di altra provincia se localmente non disponibile.

3. Onorare le responsabilità della funzione

In alcune regioni il Dirigente Amministrativo è chiamato "responsabile" dell'USP; pare quasi che il DT incaricato del servizio tecnico presso lo stesso Ufficio possa essere considerato irresponsabile. Va dunque precisato che il primo è responsabile sul piano politico e amministrativo e il secondo sul piano tecnico.

Tutta la funzione dirigente peraltro, amministrativa e ispettiva, è insidiata da alcuni fattori di discredito che vanno eliminati perché non più accettabili dalla coscienza etica del Paese. Bando dunque alle cooptazioni partitiche; si dovrebbe tornare a divenire ispettori o dirigenti amministrativi solo attraverso il superamento di pubblico e rigoroso concorso per esami e titoli. I nuovi "ispettori" nominati ai sensi dell'art.19 del DL 165/2001, tra cui non mancano in verità persone serie, preparate e moralmente rigorose, in buona parte sono insegnanti e presidi divenuti oggi "ispettori" senza aver superato alcun concorso specifico per l'esercizio della funzione ispettiva. Questa prassi è stata avviata dal Governo Amato, attuata dal Governo Berlusconi e riadottata dal Governo Prodi.

Questo non è più accettabile: un dirigente ha come *dover essere* quello di un funzionario dello Stato, non del Governo pro tempore; il suo imperativo categorico è quello di servire il Paese, la qualità della Scuola e non la coalizione partitica vincente. La latitanza dei concorsi pubblici per titoli ed esami (in verità l'assunzione per vie diverse investe tutti i ruoli), l'affido al sistema clientelare, l'estrema discrezionalità nella valutazione dei risultati nonché il sorvolare su presupposti di fatto e di diritto non rappresentano solo delle ingiustizie, ma costituiscono fattori di sfiducia presso docenti, dirigenti scolastici, utenti del pubblico servizio scolastico.

La nomina a tempo (ex art.19) di un ispettore tecnico non giova alla Scuola e può generare discontinuità e conseguenze negative sulla funzione tecnica, sulla qualità del servizio, sul valore delle terzietà dell'ispezionare, sulla responsabilità dirigenziale a cui sono tenuti gli ispettori tecnici con qualifica dirigenziale (ex DPR n.748/72, novellato dal d.lg. n.80 del 1998).

L'attività ispettiva non può essere nemmeno sospettata di essere funzionale a disegni di parte perché è motivata da istanze culturali, scientifiche, tecniche e pedagogiche non comprimibili senza nocumento grave del prestigio della scuola. La qualità e quantità del lavoro dell'ispettore dovrebbero potersi esprimere pienamente in un processo di proiezione all'esterno, di dialogo, di confronto con la Scuola, il mondo scientifico, nonché con l'utenza del servizio alla persona. Esse richiedono inoltre un'intensa e *paritaria* comunicazione con la struttura amministrativa.

L'utilizzo inefficiente della funzione ispettiva o la volontà di impiegatizzazione della funzione stessa (vedi i casi ancora non del tutto scomparsi di controllo improprio) devono essere ricondotti a norma in quanto le finalità acquisitive e di controllo promozionale proprie della funzione ispettiva non possono essere disconosciute, pena la perdita di valore della terzietà e delle professionalità *dirigenziali* tecniche dei soggetti preposti all'attività di indirizzo tecnico-scientifico e di controllo.

La funzione ispettiva peraltro contiene implicazioni di carattere costituzionale a garanzia della qualità del servizio scolastico nazionale. Essa deve dunque essere ridefinita sia dal punto di vista organizzativo che

funzionale e tale compito non può essere svolto senza il fattivo contributo della stessa categoria degli ispettori tecnici. Ciò in modo particolare in occasione del prossimo reclutamento di 145 nuovi ispettori; questo concorso, appena uscito, lascia peraltro perplessi sulla impostazione scientifica delle prove, centrata pressoché esclusivamente su tematiche giuridiche, con esclusione delle scienze dell'educazione e della valutazione dei titoli, per l'assenza di valutazione delle pubblicazioni.

4. Riportare la cultura e la persona realmente al centro dell'organizzazione scolastica

Su questi temi, e su altri, diviene necessario rilanciare. Occorre più che mai che gli ispettori, dirigenti tecnici, possano produrre e far valere una *elaborazione culturale alta* come base della progettazione nazionale regionale e provinciale e dello stesso modus operandi di tutti i membri dei vari Uffici, in modo da riportare la cultura e la persona realmente al centro di massimo impegno teleologico dell'organizzazione scolastica.

Noi ispettori siamo del resto, prima che ufficio, Scuola e questa ha senso solo se essenzialmente (generativamente) sa essere luogo di cultura e spazio alla persona. Noi non abbiamo potere deterrente; solo se ci è dato modo di essere riconosciuti soggetti davvero dirigenti, attuatori di cultura e di scienze dell'educazione, potremo giustificare la nostra presenza. Per incrementare ulteriormente la qualità della scuola serve un corpo ispettivo che ne favorisca lo sviluppo, che la renda davvero di tutti e di ciascuno. Quella ispettiva può essere una funzione a garanzia di obiettività e trasparenza; solo la sua terzietà le può assicurare.

La cultura e la scuola sono infatti ad un passaggio d'epoca. La scuola ospita da sempre saperi di lungo respiro che –incontrandosi con il nuovo- portano a pensare le cose non solo come sono oggi ma come sono state e probabilmente muteranno. Nelle (rare) stagioni in cui è libera di lasciarsi muovere dal vento del pensiero, quando sa essere crogiuolo del conoscere (anziché catena di montaggio delle competenze e campo di espansione di interessi diversi), la scuola diventa organismo magistrale, posto sopra le oscillazioni della contingenza. E' comunità di Maestri, (ovvero quel che ogni donna è uomo di scuola dovrebbe rappresentare) i quali seguono in primo luogo non le prescrizioni dei governi che passano ma le indicazioni perenni che attraversano le epoche, che costituiscono il senso della storia, che preparano il futuro. La scuola è il mondo che è stato, ed è pure il mondo che comincia. Pur nella modestia delle sue forze, pur nella diffusa incomprensione del suo valore, è in-tesa a ogni area e stagione del Possibile.

In vista di questa gamma di fini dobbiamo impegnarci per un forte rilancio della nostra funzione, da svolgersi nella pienezza di esercizio di quello spessore culturale, di quella fondazionalità scientifica, di quella serenità di valutazione e di espressione e di quella terzietà che caratterizzano lo status e le competenze ispettive; queste sono, e restano, non surrogabili. Un buon servizio ispettivo può essere l'inizio di una forte ripresa della nostra scuola, come di ogni altra attività dello Stato.