

Lucia Scuteri

DA ISPETTORE  
A DIRIGENTE TECNICO

*Evoluzione storico-giuridico-pedagogica  
della funzione ispettiva*

Lucia Scuteri, *Da Ispettore a Dirigente Tecnico*  
Copyright© 2015 Edizioni del Faro  
Gruppo Editoriale Tangram Srl  
Via Verdi, 9/A – 38122 Trento  
[www.edizionidelfaro.it](http://www.edizionidelfaro.it) – [info@edizionidelfaro.it](mailto:info@edizionidelfaro.it)

Prima edizione: dicembre 2015 – *Printed in EU*

ISBN 978-88-6537-459-7

In copertina: *Inspection clipboard*, totallypic – Fotolia.com

Premessa. La funzione ispettiva tecnica nella scuola	9
1. La Funzione ispettiva: complessa in una società complessa	19
2. Evoluzione del ruolo ispettivo	25
3. Il Dirigente Tecnico e la “buona scuola”	77
4. Lo stato giuridico del personale della scuola	81
5. Il documento preparatorio per un manifesto degli Ispettori Tecnici della Pubblica Istruzione	99
6. Diritto all’apprendimento e contrasto alla dispersione scolastica	105
7. Il curriculum nella scuola dell’autonomia	123
8. Scuole paritarie e non paritarie	135
9. Assetto normativo della scuola italiana: una scuola che guarda al futuro	139
10. La valutazione dei dirigenti scolastici	157



DA ISPETTORE  
A DIRIGENTE TECNICO  
*Evoluzione storico-giuridico-pedagogica  
della funzione ispettiva*



## PREMESSA. LA FUNZIONE ISPETTIVA TECNICA NELLA SCUOLA

*“Gli elementi dell'autonomia che consentono la possibilità di intervenire sui curricoli e sull'organizzazione didattica rendono evidente l'esigenza che la scuola autonoma sia in grado di fare un'analisi dei bisogni formativi del territorio, di operare scelte adeguate alle attese e di monitorare la qualità dell'offerta educativa e dei livelli di apprendimento.*

*Da questa preliminare considerazione discende che non è possibile realizzare un servizio scolastico dotato di autonomia didattica e organizzativa senza un'opera costante e puntuale di valutazione della sua efficienza ed efficacia e, in sostanza, della sua qualità”.*

(Trainito)

I Governanti, in quasi tutti i Paesi sviluppati o in via di sviluppo, sono impegnati nella revisione dei sistemi formativi in quanto consapevoli che tra i fattori determinanti per lo sviluppo economico e sociale vanno considerati l'istruzione e la formazione quali strumenti idonei a valorizzare le capacità e le potenzialità delle “risorse umane” presenti nel Paese.

Si è avviato ormai da alcuni decenni un radicale cambiamento nell'organizzazione dei sistemi educativi, un cambiamento che ha spinto verso la direzione di una più ampia autonomia delle istituzioni formative, di una maggiore flessibilità degli ordinamenti degli studi e di una più elevata disponibilità finanziaria nel settore dell'istruzione.

La ricerca di risultati utili e coerenti ai programmi di sviluppo impongono il miglioramento qualitativo dei servizi scolastici.

Pertanto, la scelta di dare autonomia decisionale alle istituzioni scolastiche comporta necessariamente la valutazione dei risultati: non si può realizzare un servizio scolastico in autonomia didattica e organizzativa senza un'opera costante e puntuale di valutazione della sua efficienza, efficacia e, quindi, della sua qualità.

La figura e la connessa funzione dei Dirigenti Tecnici possono fornire una risposta precisa e puntuale a queste istanze: i processi di cambiamento vanno supportati e accompagnati da figure esperte selezionate.

Negli anni Settanta e Ottanta la figura ispettiva è stata oggetto di molteplici interventi: definizione del ruolo e delle modalità di reclutamento (DPR 417/74 oggi D. L. vo 297/94), unificazione dei ruoli (L. 417/89) centrali e periferici, riorganizzazione per Aree e per Coordinamenti centrali e regionali.

La pianta organica nel 1989 era stata fissata a 696 unità di Ispettori scolastici, poi fu ridimensionata a seguito di successivi provvedimenti.

La funzione, che dovrebbe avere come campo di lavoro sostanzialmente le istituzioni scolastiche, è, in realtà, per lo più relegata a lavoro d'ufficio.

Di conseguenza vengono a mancare per le scuole vigilanza, consulenza, assistenza tecnica, sempre più necessarie.

L'innovazione e l'evoluzione del sistema scolastico, nel rinnovato quadro configurato dalla Riforma del titolo V, si realizzano nell'ambito della prospettiva europea e nazionale dell'apprendimento permanente per tutti lungo tutto l'arco della vita (*life long learning*) in diversificati contesti di tipo formale, informale, non formale.

Pertanto, nella scuola di questa autonomia, pertanto, sempre più inserita in un sistema complesso e integrato di istruzione e forma-

zione, risultano indispensabili risorse umane ad alta qualificazione tecnica in grado di realizzare e gestire le necessarie connessioni intersistemiche e di intervenire a garanzia della omogenea qualità degli esiti di apprendimento.

La funzione ispettiva tecnica deve essere ridisegnata dal punto di vista organizzativo e funzionale, in un rapporto unitario con la dirigenza amministrativa e con la dirigenza scolastica e, contestualmente, con la valorizzazione della coerente dimensione di autonomia terzietà che la caratterizza, anche come espressione della libertà di insegnamento connessa alla funzione docente che essa condivide con gli stessi dirigenti scolastici e insegnanti.

Sulla Gazzetta Ufficiale, IV serie speciale del 5 febbraio 2008 n. 10, con Decreto del Direttore Generale 30 gennaio 2008, è stato bandito il concorso pubblico, per esami, a 145 posti di Dirigente Tecnico, da assegnare agli Uffici dell'Amministrazione Centrale e Periferica del Ministero della Pubblica Istruzione.

Occorre, in primis, chiarire cosa si intende per “funzione ispettiva”, essendo la stessa presente in tutta l'amministrazione statale.

Vale la pena di menzionare la Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 luglio 2002, avente come titolo “Direttiva sull'attività di ispezione”.

Tale Direttiva fa un riesame sistematico dei criteri e delle modalità di svolgimento delle ispezioni, con riferimento alla nuova realtà della pubblica amministrazione. Al fine di garantire il rispetto dei principi di imparzialità e di buona conduzione dell'attività esercitata, vengono proposte le seguenti regole:

- a) tutte le iniziative dell'ispettore devono basarsi su imparzialità e autonomia di giudizio. La terzietà del soggetto gli consente di avanzare proposte finalizzate alla risoluzione delle inefficienze;
- b) la formazione, la professionalità e la competenza sono un diritto e un dovere dell'ispettore;

- c) la conoscenza e l'analisi dell'attività e della normativa dell'ente o dell'ufficio sottoposto a ispezione sono presupposti necessari allo svolgimento proficuo delle verifiche;
- d) l'intera ispezione è coperta da rigorosa riservatezza;
- e) l'ispettore deve tenere un comportamento assertivo ma disponibile. Deve far valere i propri principi ed esercitare i propri poteri senza prevaricazioni, nel rispetto dei diritti e delle opinioni di chi è ispezionato. Obiettivo da conseguire è sempre quello di ottenere la collaborazione necessaria per analizzare le ragioni causative del disservizio;
- f) le osservazioni e le eventuali proposte devono essere avanzate sulla base dell'obiettività metodologica, la significatività e la rilevanza degli elementi;
- g) l'ispettore deve tendere a non turbare il regolare funzionamento della struttura ispezionata;
- h) i referti e i rilievi si fonderanno su elementi probanti e circostanziati;
- i) l'ispezione sarà dimostrabile in ogni suo atto. La documentazione dovrà essere trasparente;
- j) i risultati dell'ispezione saranno comunicati al soggetto o alla struttura ispezionata.

Nonostante la recente normativa attribuisca a un Corpo Ispettivo la valutazione delle istituzioni scolastiche, la funzione tecnica ricoperta dagli Ispettori del Ministero è attualmente piuttosto lontana dal profilo inglese e più simile all'ispettorato francese che in effetti non svolge attività di valutazione esterna delle istituzioni scolastiche secondo il modello Ofsted.

Come conferma un recente Atto di indirizzo del Ministro, i Dirigenti tecnici sono chiamati a svolgere una molteplicità di compiti, che spaziano dalla consulenza e supporto alle scuole alle

attività di studio e ricerca per il MIUR, dalla formazione del personale alla vigilanza durante gli esami, da accertamenti di tipo amministrativo a verifiche delle prestazioni del personale. In questo quadro compiti più propriamente valutativi non sembrano assumere un ruolo centrale. Se è vero che per il perseguimento degli obiettivi connessi allo svolgimento della loro funzione “i dirigenti tecnici hanno accesso alle scuole statali e non statali, a tutti i dati relativi alla valutazione delle istituzioni scolastiche raccolti dal Sistema Nazionale di Valutazione, nonché alle informazioni raccolte dal sistema informativo del Ministero”, nell’Atto di indirizzo non viene però loro assegnato un mandato sulla valutazione delle scuole e, soprattutto, non vengono delineate le competenze professionali che dovrebbero essere possedute per svolgere tale incarico.

Fra le esperienze che, negli ultimi anni, possono essere ricondotte alla valutazione esterna delle scuole nel nostro paese, sono da ricordare il Monipof che ha coinvolto un numero molto elevato di scuole fra il 1998 e il 2001 e integrato tecniche di rilevazione quantitative con tecniche qualitative (Comitato paritetico nazionale per il monitoraggio dell’autonomia scolastica, 2001; De Anna, 2001), e le due sperimentazioni attuate nella provincia di Trento fra il 2005 e il 2008, grazie alle quali sono state condotte visite di osservazione da valutatori esterni.

Un tipo di valutazione che sia in grado di fornire informazioni utili sia in merito ai risultati degli apprendimenti (attraverso le rilevazioni periodiche), sia relativamente ad aspetti di tipo organizzativo e didattico (anche attraverso visite di osservazione), e al contempo aiuti le istituzioni scolastiche a trasformare i risultati della valutazione in azioni di miglioramento, diventerebbe un reale strumento a supporto della qualità per il nostro paese (Cipollone & Poliandri, 2012).

Alla luce delle esperienze europee e di quelle italiane è necessario implementare l'effettiva realizzazione di un percorso sistematico di valutazione esterna per un vasto numero di istituzioni scolastiche per indagare:

- aspetti organizzativi e di progettazione,
- il processo di insegnamento/apprendimento in classe e in laboratorio, consentendo così una valutazione più analitica e approfondita del servizio offerto, mettendo alla prova una complessa metodologia.

A questo si associa infatti la necessità di reclutare, fornire di status e formare un corpo di osservatori/valutatori in grado di svolgere questo mestiere. A livello di sistema rimane quindi aperta la questione più importante ossia, nel costituendo sistema nazionale di valutazione, chi effettivamente sarà chiamato a valutare e chi invece a sollecitare e monitorare i percorsi di miglioramento delle singole scuole.

Il nuovo Regolamento sul sistema di valutazione (Dpr 28- 3- 2013, n. 80) si configura come importante novità, in questo scenario socio-culturale.

La parte innovativa del regolamento è la previsione di un sistema di valutazione esterna delle scuole. Si tratta di un tassello mancante nel nostro sistema, mentre fin dall'attribuzione dell'autonomia (art. 21 della legge 59/1997) si faceva carico a ogni scuola di rendere conto della propria produttività culturale.

Alcune scuole si sono dotate di strategie di “rendicontazione sociale”.

Nel regolamento (Dpr 80/2013) questo principio di responsabilità si comincia a scorgere, nella connessione indispensabile tra:

- pratiche di autovalutazione (anche sulla base di un input che arriva da indicatori e dati forniti dal centro: prove Invalsi, “scuola in chiaro”, questionari, ecc.),
- momenti di Verifica esterna “in situazione” (ad opera di equipe che dovrebbero essere coordinate da Ispettori);
- azioni di miglioramento (affidate all’iniziativa delle scuole, che possono avvalersi dell’Indire e di altri soggetti pubblici e privati);
- forme di trasparenza e rendicontazione pubblica (che può assumere forme e modalità diverse).

Emerge, finalmente, un’idea di valutazione finalizzata al miglioramento, per una scuola che diventa consapevole dei propri punti di forza e di quelli deboli, attraverso l’analisi di informazioni comparabili su base più ampia (*benchmarking*) e il confronto con un punto di vista “esterno” che può aiutare a superare la propria autoreferenzialità.

L’obiettivo file consiste nel motivare e stimolare le Istituzioni scolastiche a dare il meglio di sé, e a raggiungere alti standard di qualità, pur tenendo conto dei diversi contesti e condizioni.

### L’autovalutazione

In materia di autovalutazione è fondamentale uscire da una dimensione autoreferenziale, sviluppando, invece, un’ottica di partecipazione, condivisione e confronto.

### La valutazione esterna

Nel nostro Paese manca una tradizione di osservazione diretta delle scuole, di *audit* e *survey*, che affianchi le agenzie che si occupano di rilevazione degli apprendimenti.

Il nuovo regolamento colma questa lacuna, in quanto i dati sui risultati degli apprendimenti saranno controbilanciati dalla let-