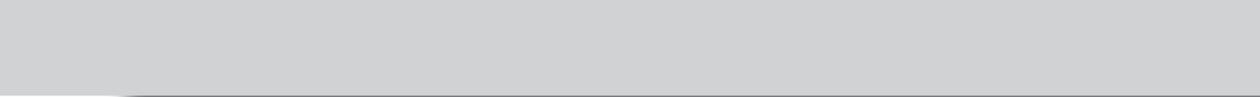


I Quaderni



Associazione TreeLLLe

Per una società dell'apprendimento permanente (Life Long Learning)

Profilo sintetico dell'Associazione

L'Associazione TreeLLLe - per una società dell'apprendimento permanente - ha come obiettivo il miglioramento della qualità dell'education (educazione, istruzione, formazione) nei vari settori e nelle fasi in cui si articola. TreeLLLe è un vero e proprio "think tank" che, attraverso un'attività di ricerca, analisi e diffusione degli elaborati offre un servizio all'opinione pubblica, alle forze sociali, alle istituzioni educative e ai decisori pubblici, a livello nazionale e locale.

Inoltre, anche attraverso esperti internazionali, TreeLLLe si impegna a svolgere un'attenta azione di monitoraggio sui sistemi educativi e sulle esperienze innovative di altri paesi. In particolare si pone come "ponte" per colmare il distacco che sussiste nel nostro paese tra ricerca, opinione pubblica e pubblici decisori, distacco che penalizza l'aggiornamento e il miglioramento del nostro sistema educativo.

TreeLLLe è una Associazione non profit, rigidamente apartitica e agovernativa. La peculiarità e l'ambizione del progetto stanno nell'avvalersi dell'apporto di personalità di diverse tradizioni e sensibilità culturali che hanno oggi bisogno di confrontarsi e dialogare in una sede che non subisca l'influenza della competizione e delle tensioni politiche del presente. I *Soci Fondatori* sono garanti di questo impegno.

Il *presidente* è Attilio Oliva, promotore dell'iniziativa e coordinatore delle attività e delle ricerche. Il *Comitato Operativo* è composto da autorevoli personalità con competenze diversificate e complementari. L'Associazione si avvale dei suggerimenti del Forum di esperti e di *Eminent Advisor* (politici, direttori di quotidiani, rappresentanti di enti e istituzioni, nazionali e internazionali); tutti costoro non possono essere ritenuti responsabili delle tesi o proposte elaborate da TreeLLLe.

Gli elaborati sono firmati da TreeLLLe in quanto frutto del lavoro di "gruppi di progetto" con esperti nazionali ed internazionali coordinati dall'Associazione.

Le pubblicazioni di TreeLLLe

L'Associazione, attraverso il suo *Comitato Operativo*, si propone di affrontare ogni anno temi strategici di grande respiro (i Quaderni) che rappresentano il prodotto più caratterizzante della sua attività. Sui singoli temi si realizzano Seminari ad hoc (con pubblicazioni relative), si forniscono dati e informazioni, si elaborano proposte, si individuano questioni aperte, con particolare attenzione al confronto con le più efficaci e innovative esperienze internazionali.

Per ogni tema strategico, l'attività dell'Associazione si articola in tre fasi:

- *elaborazione* dei Quaderni attraverso la costituzione di “gruppi di progetto” di esperti per ogni tema di ricerca e la raccolta di pareri dei membri del Forum e degli Eminent Advisor interessati;
- *diffusione* delle pubblicazioni mirata a informare decisori pubblici, partiti, forze sociali, istituzioni educative;
- *lobby trasparente* al fine di diffondere dati, informazioni e proposte presso i decisori pubblici a livello nazionale e regionale, i parlamentari, le forze politiche e sociali, le istituzioni educative.

Oltre ai quaderni, l'Associazione pubblica altre collane: "Seminari", "Ricerche", "Questioni aperte".

Presentazione delle analisi e proposte, diffusione delle pubblicazioni

Le analisi e proposte delle varie pubblicazioni sono presentate sui media e discusse con autorità ed esperti in eventi pubblici. Le pubblicazioni sono diffuse sulla base di una mailing list di alcune migliaia di personalità. Possono anche essere scaricate dal sito dell'Associazione (www.treelle.org) nella sezione “Pubblicazioni” e nella sezione “Convegni” si troveranno i programmi delle presentazioni dei singoli convegni con i relatori intervenuti, nonché la raccolta di slides illustrate.

Enti sostenitori

Dalla sua costituzione ad oggi l'attività di TreeLLe è stata principalmente sostenuta dalla Compagnia di San Paolo di Torino e dalla sua Fondazione per la Scuola. Attualmente TreeLLe è sostenuta anche dalla Fondazione Cariplo di Milano. Specifici progetti sono stati sostenuti dalle fondazioni Pietro Manodori di Reggio Emilia, Cassa di Risparmio in Bologna, Monte dei Paschi di Siena, Cassa di Risparmio di Genova e Imperia, Fondazione Roma (e Fondazione Roma Terzo Settore) e da Unicredit.

Chi fa parte dell'Associazione

Presidente
Attilio Oliva

Comitato Operativo del Forum
Luigi Berlinguer, Carlo Callieri, Maria Grazia Colombo, Giuseppe Cosentino,
Giuseppe De Rita, Massimo Egidi, Domenico Fisichella, Attilio Oliva,
Angelo Panebianco, Antonino Petrolino.

Forum delle personalità e degli esperti
Luigi Abete, Guido Alpa, Dario Antiseri, Federico Butera,
Carlo Callieri, Aldo Casali, Lorenzo Caselli, Elio Catania,
Alessandro Cavalli, Innocenzo Cipolletta, Carlo Dell'Aringa, Giuseppe De Rita,
Domenico Fisichella, Luciano Guerzoni, Mario Lodi,
Roberto Maragliano, Angelo Panebianco, Sergio Romano,
Domenico Siniscalco, Giuseppe Varchetta.

Eminent Advisor dell'Associazione
Tommaso Agasisti, Giulio Anselmi, Ernesto Auci, Enzo Carra,
Ferruccio De Bortoli, Antonio Di Rosa, Giuliano Ferrara, Domenico Fisichella,
Silvio Fortuna, Franco Frattini, Stefania Fuscagni, Lia Ghisani, Lucio Guasti,
Ezio Mauro, Mario Mauro, Dario Missaglia, Luciano Modica, Gina Nieri,
Andrea Ranieri, Giorgio Rembado, Carlo Rossella, Fabio Roversi Monaco,
Marcello Sorgi, Piero Tosi, Giovanni Trainito, Giuseppe Valditara,
Benedetto Vertecchi, Vincenzo Zani.

Assemblea dei Soci fondatori e garanti
Fedele Confalonieri, Luigi Maramotti, Pietro Marzotto, Attilio Oliva,
Marco Tronchetti Provera, Gianfelice Rocca.
(Segretario Assemblea: Guido Alpa)

Collegio dei revisori
Giuseppe Lombardo (presidente), Vittorio Afferni, Michele Dassio

ASSOCIAZIONE TREELLLE
PER UNA SOCIETÀ
DELL' APPRENDIMENTO CONTINUO

PALAZZO PALLAVICINO
VIA INTERIANO, 1
16124 GENOVA
TEL. + 39 010 582 221
FAX + 39 010 540 167
www.treelle.org
info@treelle.org

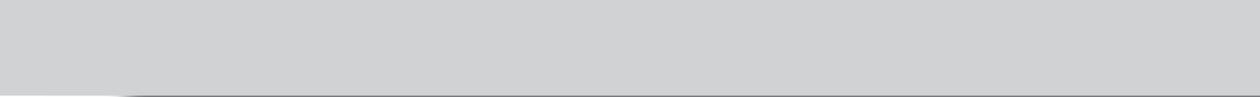
ISBN 978-88-941676-3-4

PRIMA EDIZIONE: DICEMBRE 2017
STAMPA: DITTA GIUSEPPE LANG SRL - GENOVA

Associazione TreeLLLe

Quaderno n. 14
dicembre 2017

Un nuovo Ispettorato per assicurare la qualità di tutte le scuole



INDICE

| | |
|--|-----|
| RINGRAZIAMENTI | 11 |
| GUIDA ALLA LETTURA | 13 |
| INTRODUZIONE di Attilio Oliva | 15 |
| 1. C'ERANO UNA VOLTA GLI ISPETTORI (Rosario Drago) | |
| 1.1 Cenni storici | 23 |
| 1.2 Testimonianze | 32 |
| 2. GLI ISPETTORATI: PRATICHE A CONFRONTO IN TRE PAESI EUROPEI | |
| 2.1 Inghilterra (Sean Harford) | 51 |
| 2.2 Paesi Bassi (Eef Jacobs) | 61 |
| 2.3 Repubblica Ceca (Tomáš Zatloukal) | 84 |
| 3. PER UN SISTEMA ISPETTIVO EFFICIENTE ED EFFICACE: CONSIDERAZIONI GENERALI (Jaap Scheerens) | |
| 3.1 Obiettivi e funzioni dell'ispezione scolastica | 95 |
| 3.2 Cosa gli Ispettorati stanno realmente facendo – una panoramica sintetica di 6 Ispettorati in Europa | 99 |
| 3.3 Efficacia dell'ispezione scolastica | 100 |
| 3.4 Efficienza dell'ispezione scolastica | 104 |
| 3.5 Conclusioni: i benefici propri dell'ispezione scolastica e la progettazione di Ispettorati che si adattino al contesto nazionale | 106 |
| 4. LA SITUAZIONE ATTUALE DELLA FUNZIONE ISPETTIVA (Ettore Acerra) | |
| 4.1 Il quadro normativo vigente | 109 |
| 4.2 L'organico e i numeri | 111 |
| 4.3 I meccanismi di reclutamento (requisiti e procedure per diventare ispettori) | 112 |
| 4.4 Gli atti di indirizzo e il profilo professionale | 114 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| 4.5 | Organizzazione e strutture di coordinamento dei dirigenti tecnici | 116 |
| 4.6 | Formazione iniziale e in servizio dei dirigenti tecnici | 117 |
| 4.7 | Trattamento economico e condizioni di lavoro | 118 |
| 4.8 | Valutazione dei dirigenti tecnici | 120 |
| 5. | LE CRITICITÀ PRINCIPALI | |
| 5.1 | Criticità del sistema scolastico italiano | 127 |
| 5.2 | Criticità del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) | 130 |
| 5.3 | Criticità del “corpo” ispettivo | 134 |
| 6. | PROPOSTE DI TREEELLE PER UN NUOVO ISPETTORATO | |
| 6.1 | Per un nuovo Ispettorato | 139 |
| 6.2 | Il profilo professionale dei futuri ispettori | 141 |
| 6.3 | Il reclutamento dei futuri ispettori | 143 |
| 6.4 | Il nucleo di valutazione esterna: solo ispettori? | 146 |
| 6.5 | Le funzioni dell’Ispettorato | 147 |
| | 6.5.1 La valutazione esterna delle scuole | 152 |
| | 6.5.2 La valutazione dei dirigenti scolastici | 154 |
| | 6.5.3 Ispezioni disposte sulle patologie professionali e altro | 157 |
| | 6.5.4 Consulenza per il MIUR | 159 |
| | 6.5.5 Ufficio studi e gestione interna | 160 |
| 6.6 | Quanti ispettori e con quali costi | 162 |
| 6.7 | Quali strumenti | 165 |
| | SINTESI DELLE PROPOSTE | 168 |
| | APPENDICE | |
| | Il supporto al miglioramento delle scuole: INDIRE | 173 |
| | Pubblicazioni di TreeLLLe | 175 |

RINGRAZIAMENTI

La pubblicazione, come da tradizione di TreeLLLe, è frutto di un ampio dibattito e di una comune elaborazione da parte di un gruppo di ricerca e progetto, promosso e coordinato dal Presidente **Attilio Oliva**. Le proposte formulate restano comunque di piena ed esclusiva responsabilità di TreeLLLe.

Al gruppo di ricerca e progetto hanno attivamente collaborato:

Giorgio Allulli, già Dirigente ricerca Isfol e Censis, consulente Commissione UE
Antonino Petrolino, già Presidente ESHA (European School Heads Association)

Jaap Scheerens, Professore Emerito Università di Twente, Paesi Bassi

Hanno contribuito con testi personali su temi specifici:

Ettore Acerra, Rappresentante del contingente ispettivo nella Conferenza SNV

Rosario Drago, già Preside e Ispettore

Jaap Scheerens

Su argomenti specifici, sono stati intervistati:

Giuseppe Cosentino, già Capo Dipartimento per l'Istruzione del MIUR

Damiano Previtali, Dirigente Ufficio IX Direzione Generale degli

Ordinamenti e della Valutazione MIUR

Un particolare ringraziamento va ad **Antonino Petrolino**, che ha curato la revisione complessiva del Quaderno e la stesura finale dei testi non firmati.

Un ringraziamento a parte va ai tre esperti internazionali, che hanno fornito – tramite i questionari – molte informazioni utili sui sistemi di ispezione dei rispettivi paesi: **Sean Harford**, Direttore Nazionale dell'Ofsted (Inghilterra), **Eef Jacobs**, Direttore dell'Istituto di ricerca e consulenza Oberon (Paesi Bassi), **Tomáš Zatloukal**, Capo Ispettore Scolastico dell'Ispettorato della Repubblica Ceca (Repubblica Ceca).

Simona Avanzini ha assistito il Presidente curando tutte le fasi di organizzazione e realizzazione del progetto.

Si ringraziano infine i membri del **Comitato Operativo di TreeLLLe** che hanno orientato la ricerca con preziosi suggerimenti.

Un ringraziamento particolare
alla **Fondazione Cariplo**
per aver sostenuto finanziariamente l'iniziativa.



Il Quaderno segue l'impostazione ormai collaudata dei lavori di ricerca di TreeLLLe che portano questo nome.

Il Quaderno inizia con una **Introduzione** che evidenzia lo storico impegno di TreeLLLe (fin dalla sua origine, 2002) sul tema della valutazione del sistema scolastico (apprendimenti degli studenti, scuole, presidi, insegnanti). Si danno ampie ragioni per giustificare la scelta di dedicare il Quaderno a un "nuovo Ispettorato": in una interessante tabella di confronto, con i dati di altri Paesi europei è infatti evidente il sottodimensionamento dell'Italia per questa funzione strategica. Si evidenzia infine la necessità di una forte sinergia tra il nuovo Ispettorato, l'Invalsi, l'Indire e il Miur.

Il **capitolo 1** "C'erano una volta gli ispettori" è un tributo, fra la nostalgia ed il sorriso, per un tempo che fu e si articola in due sezioni: la prima è una breve storia di questa figura, dalle sue origini controriformistiche alla legge Casati e fino al 1974, data che ha rappresentato un momento di forte discontinuità nella loro presenza e nel loro peso all'interno della scuola. La seconda è una sintetica antologia di memorie: per lo più di maestri, ma anche di letterati e di ministri, intorno alla figura degli ispettori a cavallo fra l'Ottocento ed il Novecento. Alcuni di questi ritratti sono, a nostro avviso, dei piccoli capolavori: tutti contribuiscono a comporre un affresco del "come eravamo", cioè degli albori della scuola elementare in Italia, in un tempo in cui frequentarla era ancora spesso una condizione privilegiata.

Segue il **capitolo 2**, dedicato alla ricerca in campo europeo. Come di consueto, essa parte da un questionario, inviato a tre esperti internazionali, figure di spicco nei rispettivi paesi: Sean Harford è al vertice dell'OFSTED, il celebre Ispettorato di Sua Maestà (Inghilterra); Eef Jacobs è a capo di uno dei principali istituti di ricerca e consulenza educativa dei Paesi Bassi, Oberon; Tomáš Zatloukal è Capo Ispettore del CSI, l'Ispettorato Nazionale della Repubblica Ceca. A ciascuno di essi è stato sottoposto un articolato questionario, successivamente integrato con una serie di domande quantitative. Come si può vedere, le modalità di risposta sono state piuttosto diverse: da quella sintetica e diretta a quella che ricorda piuttosto un saggio di ricerca. Non abbiamo voluto forzarle riconducendole ad un formato unico: abbiamo preferito riprodurle così come ci sono pervenute, con la loro varietà e ricchezza di informazioni e di colore.

Il **capitolo 3** è anch'esso nel segno dell'internazionalità. Jaap Scheerens, professore emerito dell'Università di Twente nei Paesi Bassi, consulente di numerosi istituti internazionali di ricerca, fra cui l'INVALSI, autore di testi molto letti e molto noti

sui sistemi scolastici ed in particolare sulla valutazione, ha scritto un breve saggio intitolato “Per un sistema ispettivo efficiente ed efficace”. Come si vedrà, esso non contiene ricette pronte all’uso, ma una riflessione scientifica sugli elementi che rendono un ispettorato idoneo a svolgere la propria funzione all’interno del sistema di istruzione. Non è un modello specifico, ma una ricerca su quelli che possono essere gli elementi costitutivi di un modello generale.

Il **capitolo 4** entra nel merito della situazione italiana, ancora da un’angolazione descrittiva: esso analizza, con il supporto di una gran messe di dati e di informazioni, la situazione della funzione ispettiva in Italia nei suoi diversi aspetti. E’ opera di uno dei più competenti e stimati ispettori attualmente in servizio, che fra l’altro rappresenta il contingente ispettivo in senso alla Conferenza di Coordinamento del SNV. Una panoramica dello stato dell’arte, da cui partire per ogni proposta di riforma o ricostruzione dell’Ispettorato.

Fin qui i contributi “firmati”, cioè espressione del punto di vista e dell’esperienza di singole persone. I capitoli che seguono sono invece il frutto di un lavoro collettivo e di un confronto interno al gruppo di lavoro intorno agli interventi che si ritengono necessari per il miglioramento del sistema.

Il **capitolo 5** analizza le principali criticità del sistema italiano, sotto le sue diverse angolazioni: quella scolastica in generale, quella del Sistema Nazionale di Valutazione e quella del (mancato) corpo ispettivo. Per ognuna vengono prese in esame le questioni di maggior rilievo e si cerca di indicarne le cause.

Il **capitolo 6** parte da questa analisi per formulare delle proposte: tredici in totale, ciascuna su un aspetto del nuovo Ispettorato di cui si auspica la nascita e l’inserimento nel concerto del sistema scolastico italiano. E’, ovviamente, il cuore del Quaderno, quello che presenta il maggior interesse politico e professionale, ma anche quello che più farà discutere. Proprio perché rappresentano il luogo di equilibrio e di sedimentazione di punti di vista diversi, si ritiene che esse possano costituire la base per un lavoro di ricostruzione della funzione ispettiva.

Le proposte qui presentate richiederanno tempo per essere attuate e messe a regime: un tempo che stimiamo in almeno sei anni. Ma, se non si comincia subito, non si arriva da nessuna parte. Certo, l’Ispettorato rappresenta un costo in più per il sistema: ma quanto costa un sistema che non dispone di occhi per vedere se stesso e le proprie criticità? Acquisire il sapere costa: ma l’ignoranza non è mai stata una buona alternativa e soprattutto non costituisce un fattore di risparmio.

Il Quaderno si chiude con una **Appendice** su un tema che non è affrontato dal Quaderno perché non sembra competere al ruolo dell’Ispettorato: si tratta della funzione di “supporto al miglioramento delle scuole”. Si riporta, in proposito, un documento di riflessione proveniente dalla Presidenza dell’Indire.

INTRODUZIONE

di Attilio Oliva¹

Un nuovo Ispettorato per assicurare la qualità di tutte le scuole

Quindici anni dopo, fin dall'inizio della sua attività, nel 2002, l'Associazione TreeLLLe ha individuato la carenza più grave del nostro sistema scolastico nella quasi totale assenza di valutazione, in tutte le sue forme moderne: che si trattasse di test nazionali sugli apprendimenti degli studenti, di studi comparativi sull'efficacia e l'efficienza delle scuole, di valutazioni esterne circa la professionalità di presidi ed insegnanti.

Un sistema che impiega ad oggi un milione di addetti e che costa, al solo bilancio del MIUR, circa 50 miliardi di euro l'anno non può permettersi il lusso di non sapere nulla circa il modo in cui quelle risorse vengono utilizzate. Questo era vero quindici anni fa e resta sostanzialmente vero anche oggi.

Per questo TreeLLLe ha dedicato al tema della valutazione del sistema scolastico Quaderni e Seminari internazionali² con analisi e proposte operative per stimolare decisori pubblici ad affrontare seriamente questo problema, come da anni fanno i paesi avanzati, e a supportarlo con adeguate risorse.

Citiamo a proposito una serie di affermazioni tratte dal Quaderno n. 2 di TreeLLLe "L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?" (2002) che risultano tutt'ora valide.

- *“A livello internazionale sono già stati individuati gli ambiti oggetto di sistematica e ricorrente valutazione. Tali ambiti possono così riassumersi: l'efficacia del sistema nel suo complesso, anche in confronto a quello di altri paesi; l'efficacia e l'efficienza delle singole scuole; gli apprendimenti degli studenti verificati attraverso test nazionali; la professionalità dei presidi e degli insegnanti. E' evidente la stretta interdipendenza di questi ambiti.”*
- *“La “valutazione di sistema” individua i punti di forza e di debolezza, facilita l'analisi*

¹ Presidente Associazione TreeLLLe

² Pubblicazioni di TreeLLLe sul tema della valutazione:

Quaderno n. 2 “L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?“, 2002

Seminario n. 10 “Sistemi europei di valutazione della scuola a confronto”, 2008

Seminario n. 14 “Esperienze internazionali di valutazione dei sistemi scolastici”, 2013
(in collaborazione con la Fondazione per la Scuola)

delle tendenze, i confronti internazionali con altri paesi ... supporta le decisioni politiche e amministrative, orienta l'opinione pubblica. Quasi tutti i paesi predispongono ogni anno un Rapporto sull'evoluzione del loro sistema, basato sulla raccolta e sul confronto di vari indicatori."

- *"Se rinuncia alla valutazione, l'universo scolastico resta privo di bussola: governo, famiglie, operatori non possono che muoversi con approssimazione."*
- *"In Italia, a differenza di quanto accade nella maggior parte dei paesi europei, non c'è ancora un Sistema Nazionale di Valutazione per controllare in modo sistematico e obiettivo i risultati e la qualità del servizio scolastico:
... c'è urgenza di una scelta politica sostenuta da adeguate risorse per creare un sistema nazionale di valutazione."*
- *"Un sistema di valutazione nazionale si fonda su uno schema integrato di diversi approcci valutativi per consentire al Ministro, all'amministrazione centrale e alle scuole analisi e diagnosi affidabili."*
- *"Si impongono una regia e un coordinamento nazionali di più soggetti con competenze diversificate e articolati territorialmente."*

Il fatto che molte di quelle affermazioni siano tuttora di stringente attualità, vuole dire che avevamo visto giusto, ma anche che dopo quindici anni esse sono ancora aperte. E' tempo di adoperarsi per porvi rimedio.

Sarebbe ingiusto dire che nulla è cambiato da allora: passi avanti nella giusta direzione sono stati fatti e molti tasselli nella direzione di un Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) sono stati inseriti. Decisivi in questo senso sono stati gli anni 2009-2011.

Nel 2009 con l'INVALSI è stato riordinato il sistema dei test nazionali sugli apprendimenti degli studenti, che da indagine campionaria è diventata rilevazione censuaria in alcuni momenti prefissati del percorso scolastico (un po' come i SAT inglesi). In aggiunta, uno dei punti di rilevazione (quello dei 14 anni) è stato incorporato nell'esame di stato conclusivo del primo ciclo di istruzione.

Ma, rispetto alle analisi e proposte di TreeLLLe nel 2002, ci sono voluti quasi 10 anni per approvare la **legge 10/2011**, che ha dato origine al SNV. All'art. 2 della legge, i due commi che in quel decreto si occupavano di questa materia erano di singolare lungimiranza: uno disegnava a grandi linee il modello del Sistema di valutazione che si sarebbe articolato in tre soggetti autonomi e indipendenti:

1. l'INVALSI per i test nazionali e internazionali sugli apprendimenti degli studenti
2. "il CORPO ISPETTIVO con il nuovo compito aggiuntivo della valutazione esterna delle scuole e dei dirigenti scolastici.
3. l'INDIRE per favorire il miglioramento e l'innovazione nelle scuole

L'altro comma prefigurava la creazione di un Corpo ispettivo, incaricato di valutare le scuole ed i dirigenti scolastici. Entrambi assegnavano al Governo sessanta giorni di tempo per emanare due decreti di natura regolamentare in merito.

La strada sembrava aperta, ma complici il cambio di governo e l'emergenza economica, i due regolamenti si sono arenati nelle secche degli uffici legislativi. Uno dei due – quello relativo a SNV – è riuscito con fatica ad uscirne due anni dopo: ed è il DPR 80/2013. L'altro – quello relativo al Corpo ispettivo – non ha mai visto la luce, lasciando incompiuto il cammino verso la modernizzazione e l'uropeizzazione del sistema scolastico italiano.

Questa situazione di stallo è all'origine della decisione di TreeLLe di dedicare un Quaderno proprio al tema di un nuovo Ispettorato, che completi il quadro della valutazione del sistema nelle sue diverse componenti. Si tratta di dare consistenza e peso nel panorama scolastico italiano ad una figura e ad una struttura organizzata che i paesi avanzati conoscono da sempre e che da noi sembrava sul punto di scomparire (vedi dati e confronti nella tabella qui di seguito).

Per un nuovo Ispettorato

La questione di un nuovo Ispettorato presenta tre profili, che vanno esaminati e risolti in vista della creazione di un quadro completo e coerente del sistema nel suo insieme. Essi sono:

- quello qualitativo: profilo professionale, funzioni e modalità di selezione e formazione dei futuri ispettori;
- quello quantitativo: quanti ispettori sono necessari per un Ispettorato pienamente funzionale;
- quello della *governance*: come si colloca questo nuovo Ispettorato nel quadro complessivo dell'Amministrazione scolastica e come se ne possano garantire due requisiti fondamentali, quali quelli dell'autonomia funzionale e dell'indipendenza tecnica e scientifica.

A tali questioni si darà risposta nelle pagine del Quaderno. In questa introduzione, si vogliono solo affrontare alcune delle obiezioni o criticità che vengono talvolta avanzate quando si evoca l'argomento:

- quella dei costi
- quella della concorrenza
- quella del rapporto costi/benefici

La questione dei costi

La prima critica è: avere un corpo ispettivo funzionale, in grado di far fronte a tutti i compiti richiesti, costituisce una spesa che il nostro sistema non si può permettere. Bastano poche cifre per rendersi conto del contrario. Un ragionamento più articolato sarà sviluppato nel paragrafo 6.6.

La stima circa il numero di ispettori che sarebbero necessari varia a seconda del numero e della complessità delle funzioni che si pensa di attribuire loro. La proposta che verrà argomentata nel prosieguo porta a stimare il fabbisogno in un minimo di 350 ed un massimo di 450 unità ed il loro costo complessivo in 45-60 milioni di euro l'anno, inclusi gli oneri di funzionamento.

Possono sembrare tanti, ed in astratto lo sono. Ma si è già ricordato come la sola spesa statale per l'Istruzione, senza contare quella degli Enti Locali e di altri soggetti, ascenda ormai a circa 50 miliardi (al 90% per stipendi). Il costo di un sistema ispettivo ben dimensionato, come quello suggerito, sarebbe compreso fra lo 0,09% e lo 0,12% di questa somma: cioè una percentuale risibile e del tutto comparabile con quelle che altri paesi – fra cui quelli esaminati nel Quaderno – spendono ormai da tempo. Si veda, per un raffronto, la tabella che segue, in cui per l'Italia figurano i costi degli Ispettori in servizio ad oggi (e non quelli proposti a regime):

| | Inghilterra | Paesi Bassi | Repubblica Ceca | Italia |
|---|---------------------------|-------------------------|--------------------------|---|
| Numero studenti primarie e secondarie (circa) | 8 milioni | 3 milioni | 1.3 milioni | 8 milioni |
| Costo totale sistema scolastico (circa) | 55 mld€ | 34.5 mld€ | 5.9 mld€ | 50 mld€ |
| Costo per studente (circa) | 7.000 € | 11.000 € | 4.500 € | 6.200 € |
| Numero ispettori | 160+1600 part-time | 480 | 275+67 auditors | 68 (+56 a termine al 2019) |
| Costo totale Ispettorato % su costo totale sistema scolastico | 44 ml€ 0.08 % | 64 ml€ 0.18 % | 12.2 ml€ 0.2 % | 7 ml€ (12.4 ml €) 0.014 % (0.025 %) |

Dati forniti dai singoli Ispettorati nazionali nel luglio 2017

Con tali premesse, la domanda che occorre correttamente porsi non è se il bilancio del MIUR possa permettersi questa spesa, ma come abbia fatto finora a farne a meno. Oppure, vista in altro modo, se sia più saggio spendere 50 miliardi l'anno senza nessuna verifica, oppure qualche spicciolo in più per avere almeno un'idea di che cosa si ottiene in cambio.

Un problema

Una cosa al riguardo la sappiamo già oggi. I risultati dei test sugli apprendimenti degli studenti, avviati dall'Invalsi a partire dal 2007, hanno messo in evidenza come, dietro l'apparente uniformità e il rispetto della normativa assicurati dai controlli formali, esistano realtà estremamente differenziate, con forti dislivelli tra le diverse aree del paese e le diverse scuole.

A conferma che questa problematica riguarda anche altri paesi, riportiamo le conclusioni dell'OFSTED (l'ente inglese di valutazione delle scuole) contenute nel suo *Annual Report 1997-98*: "L'istruzione assomiglia ancora troppo a una lotteria: le valutazioni-ispezioni delle singole scuole dimostrano che, mentre alcune scuole producono ottimi risultati, altre danno risultati scadenti. In qualche misura tutto ciò è inevitabile, ma è troppo ampio il delta dei risultati fra scuole che pure operano in

comunità similari. [...] Dalle ispezioni, dai test e dai risultati degli esami sappiamo che anche scuole che operano in zone svantaggiate possono conseguire risultati eccezionali. [...] Le chiavi per elevare gli standard qualitativi della scuola sono la qualità dell'insegnamento e la capacità di leadership del capo d'istituto".

Questa situazione è riconosciuta tale, in maggiore o minore misura, dagli enti di valutazione di molti paesi avanzati: di qui l'urgenza (anche per il nostro paese) di strutturare un sistema di valutazione esterna delle singole scuole e dei loro dirigenti. Sotto questo profilo, l'Ispettorato deve svolgere una funzione complementare al sistema delle prove standardizzate: queste ultime ci restituiscono la fotografia dei risultati ma nulla sono in grado di dirci circa le cause. La valutazione esterna delle scuole e dei loro dirigenti dovrebbe appunto far luce sui processi che determinano quegli esiti e porre, quindi, le condizioni conoscitive per favorire Piani di miglioramento da parte delle comunità scolastiche ed eventuali nuove e più ravvicinate ispezioni esterne per il miglioramento di tutte le scuole.

La questione della concorrenza

Una seconda obiezione ricorrente è che "la scuola non è un'azienda", che le scuole non vanno messe in "concorrenza" tra loro per accaparrarsi più studenti (ciò che, tra l'altro, ha evidenti limiti logistici) e che non è opportuno stilare "classifiche" per il piacere dei media che ne sono sempre troppo ghiotti. TreeLLLe fa sue queste preoccupazioni. Gli obiettivi della valutazione delle scuole (una combinazione di autovalutazione e valutazione esterna) dovrebbero invece essere altri e principalmente due:

- 1) individuare le scuole più deboli, nell'interesse degli studenti che le frequentano e che hanno "una sola chance". Solo così si potrebbero concentrare interventi mirati là dove sono massimamente necessari e non a pioggia. Accessoriamente, i risparmi conseguibili con una politica di allocazione delle risorse guidata dalla valutazione consentirebbero di recuperare in parte i costi dell'Ispettorato;
- 2) favorire una naturale emulazione rispetto alle pratiche e alle innovazioni didattiche delle scuole con i migliori risultati (non solo dei test...), ovviamente confrontandole con scuole che operino in ambienti socio-economici affini.

La questione del rapporto costi-benefici

Si sente talvolta dire che non vi sono prove sperimentali ("evidenze") circa i benefici ultimi di un buon servizio di ispezione: che non vi sarebbero cioè riscontri circa un rapporto causa-effetto fra un buon Ispettorato ed esiti a distanza degli studenti (quel che si conviene nella letteratura di chiamare "outcome" per distinguerli dagli "output", cioè i risultati a breve).

Si tratta di una vecchia questione: la scuola è, per definizione, un contenitore di processi formativi che si sviluppano nel tempo, in un ambiente che è in costante interazione con la scuola stessa e che ne influenza sia il funzionamento che gli esiti. E gli esiti si misurano – quando si possono misurare – a distanza di anni e di decenni dal momento dell’azione formativa.

Adottando questo modo di pensare, non vi è prova che la scuola in sé sia utile alla società: ma questo sofisma è smentito dalla storia e dalla sociologia, che ci consentono di mettere a raffronto quello che le nostre società erano prima della scolarizzazione di massa e quello che sono centocinquanta anni dopo. Allo stesso modo, è intuitivo – e non ha bisogno di dimostrazioni sperimentali – che una scuola che funzioni bene avrà influenza più positiva sul futuro dei suoi studenti rispetto ad una che funziona male.

Ma c’è anche un’altra considerazione che può essere avanzata, in un mondo economico sempre più globalizzato e dipendente dai *benchmark*: il mercato del lavoro non è più locale e neppure nazionale. Oggi noi importiamo manodopera, anche qualificata, e ne esportiamo verso altri paesi: tutto questo avviene sulla base del mutuo riconoscimento di competenze, che – per essere spendibili in altri contesti – devono essere riconoscibili secondo standard condivisi.

Questi standard non possono essere quelli interni a ciascun sistema scolastico, che funziona ancora troppo spesso come una monade senza porte né finestre: possono invece essere sostenuti da una valutazione strutturata che certifichi i processi e gli esiti secondo categorie condivise e che permetta ai nostri ragazzi, una volta usciti da scuola, di veder riconosciuto quel che sanno fare in un ambito più ampio di quello tradizionale.

Per una sinergia fra un nuovo Ispettorato ed altri soggetti

All’interno del sistema disegnato con SNV, l’istituendo Ispettorato non è solo. Sotto questo profilo, lo schema ipotizzato dal legislatore nel 2011 era ben bilanciato:

- un soggetto tecnico, l’INVALSI, incaricato delle rilevazioni sugli apprendimenti, cioè della misurazione;
- un altro soggetto tecnico, il CORPO ISPETTIVO, incaricato di condurre la valutazione esterna delle scuole e dei dirigenti scolastici;
- un terzo soggetto, l’INDIRE, con “compiti di sostegno ai processi di miglioramento e innovazione educativa, di formazione in servizio del personale della scuola e di documentazione e ricerca didattica”.

Insomma, il primo misurava gli esiti, il secondo – a partire da quei dati – valutava i processi e le prestazioni degli attori individuali e collettivi, il terzo interveniva sulle criticità con la formazione ed il supporto.

Un disegno equilibrato, che non si è del tutto realizzato. Infatti, il DPR 80/2013, emanato senza che fosse stato istituito il Corpo ispettivo, ha assegnato all’INVALSI la predisposizione degli strumenti di autovalutazione delle scuole (RAV), nonché la messa a punto di indicatori per la valutazione dei dirigenti.

La valutazione esterna, compito dell'Ispettorato, dovendo riposare su poche decine di ispettori in servizio, di fatto non si realizza e non si potrebbe realizzare. Con i ritmi attuali, per completare il ciclo previsto (dalla autovalutazione alla valutazione esterna), tenendo conto anche delle scuole paritarie, non basterebbero venti anni.

Il RAV, con quel che lo accompagna, è uno strumento ben concepito: e può essere di grande utilità per la crescita delle scuole; ma non è evidentemente strumento di valutazione esterna. In aggiunta, per come è strutturato (su base di indicatori statistici), non può che essere gestito da INVALSI, che lo ha generato.

Inutile quindi pensare ad una redistribuzione dei compiti che ristabilisca il disegno originario: il nuovo Ispettorato che si propone andrà a colmare una lacuna importante, quella della valutazione esterna, ma dovrà necessariamente appoggiarsi ai dati rilevati da INVALSI ed al modello generale esistente. Da qui la necessità di una sinergia forte e strutturale fra ISPETTORATO ed INVALSI, che va al di là della fragile struttura della Conferenza per il coordinamento funzionale, che finora pare abbia funzionato poco.

In questa sinergia, ad INVALSI spetta fundamentalmente la raccolta e l'elaborazione dei dati di autovalutazione delle scuole (RAV), all'Ispettorato il loro utilizzo a fini valutativi per quanto riguarda le scuole ed i dirigenti.

Resta il fatto che, in via di principio, i dati dovrebbero essere il meno possibile dispersi fra titolarità di gestione diverse, proprio per garantire una coerenza nel formato di raccolta e una successiva interoperabilità.

Sembra logico che ci sia un soggetto istituzionalmente responsabile per il servizio di istruzione, e cioè il Ministero.

Per il momento, e rispondendo all'interrogativo circa la titolarità della gestione di tutti i dati relativi alla valutazione, sembra di poter dire che la soluzione migliore sia quella di attribuirli proprio alla Direzione per la valutazione del MIUR con il suo Portale della Valutazione: fermo restando, naturalmente, che tutti i soggetti interessati vi abbiano libero accesso e contribuiscano alla messa a punto dei formati di raccolta e di archiviazione. Ma il *dominus* del sistema è giusto che sia il committente del servizio, e cioè il Ministero.

La questione del "supporto e formazione" per le scuole valutate dall'Ispettorato

Resta non risolta la funzione di supporto e di formazione che il disegno iniziale affidava ad INDIRE: il quale non è al momento strutturato per svolgerla pienamente. Eppure questo è un importante tassello del disegno globale, che andrebbe messo a posto. Misurare va bene, valutare va ancora meglio: ma il fine ultimo è il superamento delle criticità ed il miglioramento dell'efficacia delle scuole (non a caso, dopo la valutazione esterna, ogni scuola deve impegnarsi in un Piano di miglioramento). Altrimenti, i passi precedenti rimangono mera conoscenza senza utilizzo.

Questa funzione del supporto, specie alle scuole più deboli, non può essere attribuita all'Ispettorato, come sarà argomentato più avanti: ma non può neppure essere lasciata cadere. Questo Quaderno ha un obiettivo preciso ed è quello di ricostruire i

tratti principali della funzione ispettiva: non ha l'ambizione di ridisegnare tutto il sistema e non affronterà quindi nei dettagli operativi la questione del come fare per offrire alle scuole il supporto di cui possono aver bisogno dopo la fase di valutazione esterna. Deve però attirare l'attenzione del decisore politico e dell'opinione pubblica sull'assoluta necessità del fare qualcosa in merito. Ci sembra quindi opportuno che – per svolgere questa essenziale funzione – si utilizzino appieno le strutture e gli istituti già esistenti, variandone se del caso gli assetti e l'organizzazione, piuttosto che creare ex novo nuovi soggetti cui affidare il compito (vedi nell'Appendice del Quaderno una riflessione proveniente dalla Presidenza dell'INDIRE).

La valutazione dei docenti

Nei compiti dell'Ispettorato indicati dalle nostre proposte, resta senz'altro esclusa la valutazione dei docenti (così come lo è nei tre casi di paesi stranieri presi in considerazione nel capitolo 2). La valutazione dei docenti, per TreeLLLe, non può che essere adeguatamente esercitata all'interno delle singole scuole, nel loro contesto socio-economico.

Molto opportunamente, la legge 107/2015 (la legge sulla “buona scuola”), ha affrontato il problema in modo molto innovativo mettendo a disposizione congrue risorse annuali per una valutazione premiale per gli insegnanti meritevoli gestita dal Preside sulla base di criteri concordati con un Comitato di Valutazione della scuola. Per TreeLLLe c'è peraltro bisogno che il MIUR, per il futuro, metta a punto importanti dettagli operativi sulla base dell'esperienza fatta nel primo anno: ci si riferisce in particolare alla necessità, per l'efficacia della riforma, che il Preside possa accordare un bonus a non più di una certa percentuale (20-30% max) degli insegnanti della sua scuola.

1. C'ERANO UNA VOLTA GLI ISPETTORI

a cura di Rosario Drago¹

1.1 Cenni storici

L'archeologia dell'ispettore scolastico

La figura e la funzione dell'ispettore (ma anche "visitatore", "commissario", "deputato", ecc.) è nata in coincidenza con la formazione dei primi proto-sistemi di educazione e di istruzione concepiti dagli ordini insegnanti della Controriforma, per poi estendersi dall'Italia a tutta l'Europa cattolica, protestante nonché ortodossa.

È d'obbligo l'esempio dei Gesuiti. Nei loro collegi fungevano da ispettore sia il Superiore generale che il suo vice, il Prefetto generale degli studi: *"Suo compito è quello di essere strumento generale del Rettore per il buon andamento degli studi. I professori e tutti gli studenti devono obbedirgli con sottomissione per tutto quanto riguarda l'attività scolastica"* (1599)... così nelle scuole degli Scolopi, dei Barnabiti, degli Oratoriani, dei Domenicani e più tardi anche nei collegi Lassalliani, dove la funzione di controllo e sorveglianza arrivava persino a coinvolgere quelli che poi vennero chiamati i "capoclasse": *"il compito dell'(alunno)ispettore di ciascuna classe sarà quello di rendersi conto di tutto quello che accade durante l'assenza del maestro. La sua funzione sarà di osservare e annotare quello che avviene in classe, senza dire nulla e senza muoversi dal posto, qualsiasi cosa accada. Non permetterà che alcun alunno gli rivolga la parola o gli si avvicini durante questo suo impegno"* (1706).

Per completezza, va aggiunto il fatto che presidi, rettori, reggenti e capi di istituto variamente denominati avevano la prima parola sulla valutazione dell'insegnante e sulla preparazione degli allievi ad esso affidati; un reale potere che si concretizzava nella "visita in classe", una delle scene più comuni della memorialistica e nella narrativa scolastica nei due secoli successivi; e che ha fatto capolino anche nella recente riorganizzazione della scuola italiana (2015).

Toccò alla Rivoluzione francese (tra la Costituente e il Direttorio) dare una veste laica a questa funzione, come testimoniano le proposte di riforma scolastica di Talleyrand, Lepeletier, Lakanal, Sieyès, e infine del più prestigioso dei riformatori, Caritat marchese di Condorcet con le sue celebri *Cinque memorie sull'istruzione pubblica* del 1791. E fu con Napoleone, Primo Console di Francia, con la legge del 1° maggio

¹ già Preside e Ispettore

1802, che nacque in Europa il corpo degli Ispettori Generali come istituzione di un sistema scolastico accentrato: “Il primo console nominerà tre ispettori generali degli studi che visiteranno, almeno una volta l’anno, I licei, ne verificheranno la contabilità, esamineranno tutte le parti dell’insegnamento e dell’amministrazione, e ne renderanno conto al governo”. *Casati e la fondazione del servizio ispettivo.*

La legge Casati del 1859 è tributaria dell’eredità napoleonica depositata nelle effimere repubbliche giacobine e del successivo modello francese consolidatosi durante la Restaurazione e il secondo impero. Ma Casati non fece degli ispettori un corpo di funzionari, autonomo all’interno della burocrazia amministrativa: preferì dividerli in ruoli e ordini di scuola con al vertice gli Ispettori Generali, seguiti dagli Ispettori centrali (università, secondaria classica, e tecnica, primaria e normale); tutti questi comunicavano al Consiglio superiore della pubblica istruzione le relazioni annuali che, senza voto deliberativo, venivano inviate al ministro. La loro funzione era di supervisione del rispetto delle leggi e dell’indirizzo educativo. In sede periferica operavano i regi ispettori Provinciali e gli ispettori di circondario delle scuole elementari, che fino al 1911 restarono di competenza dei comuni.

Senza dubbio questa legge aveva sostituito un governo di tipo “ministeriale” al precedente “governo dei dotti” e fortemente compresso l’autonomia, che fino ad allora la scuola aveva goduto nei confronti del potere politico; non per questo però poteva dirsi istituito un governo “amministrativo” della scuola. Sia per il tipo di funzionari che venivano chiamati a dirigere l’amministrazione scolastica, sia per le funzioni che erano al centro delle attività del Ministero, il governo della scuola continuava ad essere eminentemente “tecnico”. Dalla scuola, infatti, o comunque dal mondo della cultura, continuavano a pervenire, per grande parte, i funzionari preposti ai ruoli direttivi, a quelli importanti e a quelli che avevano relazione diretta con le scuole. Anzi, i funzionari posti al vertice dell’amministrazione scolastica, gli ispettori generali e gli ispettori loro collaboratori, oltre ad essere in molti casi deputati e senatori, erano spesso valenti pedagogisti, professori universitari e letterati. Lo stesso Ministro continuava a caratterizzarsi per la sua appartenenza al mondo della cultura. Tra i vertici dell’amministrazione centrale e quelli dello stesso apparato periferico esisteva dunque un *continuum* culturale, che assicurava una attenta e costante considerazione degli aspetti più strettamente tecnici del servizio.

Il duello tra tecnici e amministrativi.

Probabilmente, una delle cause principali del disordine amministrativo che seguì l’approvazione della legge Casati era l’avvicendamento continuo di ministri ad ogni cambio di governo. Nessuno di essi, pur rimanendo in carica per un breve periodo, volle rinunciare a far approvare la propria “riforma del Ministero” e nuove normative per riorganizzare gli uffici; esattamente il contrario di quello che sarebbe stato opportuno per costituire una buona tradizione amministrativa.

Infine, in epoca giolittiana, in concomitanza col dibattito sullo stato giuridico degli

insegnanti, si sviluppò la discussione sulla definizione della figura dell'ispettore: se prevalentemente amministrativa o prevalentemente tecnica (di vigilanza e consulenza pedagogico-didattica). La concomitanza non è casuale: il riconoscimento di garanzie agli insegnanti poneva il problema delle garanzie per lo Stato circa la qualità del loro lavoro e il funzionamento delle istituzioni scolastiche.

In nome della centralità della formazione giuridica, si teorizzò che solo la laurea in giurisprudenza garantiva quella competenza prettamente amministrativa che doveva costituire la chiave di accesso ai vertici dell'amministrazione. L'attività di direzione, ovunque si esercitasse, fu ricondotta ad una formazione generale imperniata sulla conoscenza del diritto. La competenza tecnica, proprio in quanto specialistica, venne giudicata un ostacolo all'esercizio pieno dell'arte del dirigere. Una vistosa riforma dei programmi di concorso garantì, anche nelle carriere tecniche (ispettori e presidi compresi), una posizione centrale alle discipline giuridiche e contribuì a mortificare quel complesso di saperi particolari che aveva tradizionalmente nutrito le professionalità non strettamente burocratiche. È in questo momento che la storia del nostro ministero si allontanò definitivamente dalle importanti esperienze dei maggiori paesi europei. Come scriveva Luigi Luzzatti sul Corriere della Sera del 1909: "Avvengono nei nostri ministeri delle nomine, si segnalano delle rapide fortune che in Germania, in Austria, in Inghilterra non sarebbero possibili. In questi paesi non si comprenderebbe la possibilità di un ispettore generale dell'agricoltura che non fosse un economista, né si metterebbe un ragioniere alla testa dell'istruzione secondaria del Regno! Tutti i capi dei servizi scolastici, in Germania, in Austria, in Inghilterra sono dei tecnici eminenti, che con gli scritti e con le opere hanno acquistato il diritto di dirigere la cultura nazionale".

Da qui concezioni alternative, due diversi modelli di amministrazione. L'uno incentrato sull'uniformità e sulla supremazia del diritto amministrativo, l'altro sensibile alle ragioni del pluralismo delle culture amministrative e aperto agli specialismi. Com'è noto, si affermò il primo e si consolidò sia durante il conflitto mondiale sia nella crisi del dopoguerra, sino al Fascismo ed oltre.

Così nasceva la figura dell'impiegato anonimo, promosso in base all'anzianità e ai titoli, dotato eminentemente di preparazione giuridico-amministrativa. Questa figura di burocrate avrebbe governato la scuola nei decenni successivi, con competenza e professionalità specifica; ma senza vivere direttamente, come i meno colti suoi predecessori, i problemi concreti dell'attività educativa.

La burocrazia, anche alla pubblica istruzione, diveniva insomma eminentemente burocratica.

L'epoca d'oro degli ispettori delle scuole primarie.

Nonostante l'affermarsi di una concezione prettamente burocratica della gestione del Ministero, nessuno fino al Ventennio mise in discussione la funzione e il ruolo degli ispettori circondariali che vigilavano le scuole primarie, a diretto contatto con

le spesso diversissime realtà culturali, economiche e sociali dell'Italia Unita. A questi spesso oscuri funzionari dello Stato bisogna guardare per cogliere molti spetti dello sviluppo scolastico del tempo e proprio nella loro azione si può identificare un importante apporto alla costruzione della professione magistrale, nonostante la controversa valutazione del loro ruolo. In questo senso è d'obbligo il riferimento ai ritratti degli ispettori di De Amicis nel *Romanzo di un maestro*.

Eppure, se si vuole comprendere la vita scolastica post unitaria, è impossibile prescindere dagli ispettori e dalla loro azione in tutto il territorio nazionale. Dalle loro meticolose relazioni, molte delle quali assurde anche all'onore della pubblicazione a stampa, emerge non solo una quantità di dati e di informazioni preziose per la costruzione della storia scolastica locale, ma soprattutto la convinzione degli autori di partecipare in prima linea alla grande impresa della costruzione della "Terza Italia" (dopo quella dei Cesari e del Papato, toccava ora all'Italia del popolo). Lo testimoniano le esplicite dichiarazioni in tal senso nelle relazioni sullo stato delle scuole, il modello di buon funzionamento amministrativo perseguito nelle raccomandazioni alle autorità e nondimeno lo sconforto di aver a che fare con una realtà magistrale complessa e difficile da gestire.

Tutti documenti che testimoniano lo scarto esistente tra la smisurata fiducia nei compiti dell'educazione, celebrata nei testi ufficiali e da tante pagine pedagogiche, e i bisogni più minuti della periferia che fatica a campare, spesso dislocata in locali di fortuna, segnata da una frequenza degli alunni scandita dal calendario dei lavori rurali, circondata dall'indifferenza di numerose amministrazioni comunali che stentano a garantire il pagamento degli stipendi.

L'istituto dell'ispezione periferica si sviluppò nell'amministrazione italiana sulla base del modello piemontese, congiungendo cioè vigilanza ed animazione della vita scolastica. In tal senso andavano le istruzioni emendate nel 1882 dal Ministro De Sanctis con le quali erano affidati all'Ispettorato provinciale di circondario sia il "compito di promuovere l'opportuna applicazione dei migliori metodi di insegnamento e di educazione", sia di "invigilare a ciò che le leggi, i regolamenti e le prescrizioni delle autorità scolastiche" fossero "debitamente eseguiti in tutti gli stabilimenti sottoposti a ispezione".

Anche se il cumulo di incombenze rischiava di far loro sfuggire l'andamento delle scuole: la salubrità dei locali, l'adeguatezza degli arredi, i metodi, la scelta dei libri di testo, il valore degli insegnanti, la disciplina degli alunni, la regolarità della frequenza, il profitto, insomma tutto ciò che attiene all'indirizzo dell'istruzione e ne rivela il frutto. L'opera silenziosa e discreta degli ispettori concorse in vario modo alla definizione e al rafforzamento della precaria professionalità magistrale, contribuendo in modo sostanzioso nel medesimo tempo anche alla costruzione di una visione nazionale della scuola e del maestro. Mentre visitava le scuole, l'ispettore s'intratteneva coi maestri, indicava loro nuove pratiche didattiche, consigliava letture, promuoveva nei maestri valori di lealtà, rendendoli partecipi del progetto di co-

struzione dell'identità nazionale. L'ispettore diventava anche l'artefice di un'opera di unificazione culturale e pedagogica che si sforzava di superare i ristretti orizzonti localistici nei quali spesso i maestri vivevano a fianco dei ceti popolari.

E se nelle conferenze magistrali – il primo abbozzo di quella che sarà la scuola “normale” (norma=metodo didattico) per la formazione dei maestri – “molti insegnanti e specialmente le signore maestre non avevano il coraggio di esporre le loro idee, sebbene si sia dato a queste riunioni il carattere di familiare conversazione, a diretto contatto”, con gli ispettori i maestri potevano esprimere con maggiore libertà i loro problemi, le difficoltà del loro lavoro spesso dovuto all'isolamento in cui essi operavano e soprattutto ricevere il sostegno di uno Stato che mentre li voleva attivi protagonisti della costruzione dell'Italia nuova, era piuttosto restio a migliorarne le condizioni normative ed economiche.

Gli ispettori – come nel resto dell'Europa – si professionalizzavano guidati anche dal protocollo previsto per la visita nelle scuole: essa andava effettuata senza preavviso in modo da trovare le scuole nelle condizioni di funzionamento ordinario, e doveva avere come principale obiettivo l'azione didattica del maestro fatta in sostanza coincidere con lo svolgimento della lezione. Per tale motivo l'accertamento delle capacità di visitare le classi era ritenuta una prova qualificante del concorso per l'esercizio della funzione ispettiva. Era previsto, in particolare, che i candidati visitassero una classe “per una durata non inferiore a un'ora e mezzo” e che stendessero subito dopo una “dettagliata relazione”.

In un successivo regolamento concorsuale, la prova fu integrata dell'”esperimento pratico di lezione in una scuola elementare”. La visita ispettiva nelle classi sarebbe stata più efficace se, oltre ad assistere alle lezioni del maestro per valutare il metodo di insegnamento e rivolgere opportune domande agli allievi per giudicarne il profitto, avesse fatto “egli stesso lezione per dimostrare a fronte del docente modelli e procedure di miglioramento professionale”.

All'opera degli ispettori si affiancò col tempo, specie dopo il 1880 (quando una nuova generazione sostituì quella precedente), anche l'animazione dei professori di pedagogia delle scuole Normali, a cui spesso il ministero affidava di tanto in tanto incarichi ispettivi. Agli uni e agli altri si devono, inoltre, altre iniziative di carattere meno istituzionale, che si tradussero in convegni ugualmente significativi per la definizione del profilo del modello magistrale, com'è il caso della pubblicistica e della divulgazione pedagogica. Tutto questo fermento culturale migliorò la qualità dei libri di testo e degli ausili didattici, soprattutto al Nord.

Il Fascismo e la Ricostruzione

Il Fascismo fece piazza pulita di queste esperienze; l'appassionato lavoro di Giuseppe Lombardo Radice sui programmi delle elementari fu bruscamente interrotto: si allontanò dal regime dopo il delitto Matteotti. Gradualmente il corpo ispettivo – come del resto in tutti i regimi totalitari – si trasformò in un esercito di propagan-

disti addestrati alla retorica bellicosa del regime, strumenti della costruzione dell'“Uomo nuovo” e incardinati in una struttura gerarchica sufficientemente garantista della loro “ortodossia” e della loro obbedienza alle autorità scolastiche governative: Ministro, Provveditore, e poi anche il Podestà. Iniziò Gentile con l'imporre all'Amministrazione una struttura ferrea ed eliminare tutti gli organi elettivi, a partire dal Consiglio scolastico provinciale, mentre quello nazionale fu ridotto a una cassa di risonanza delle decisioni ministeriali, con funzionari tutti scelti del ministro. A capo della piramide c'era il Ministro che, passando per i Provveditori arrivava al preside, unico responsabile della valutazione degli insegnanti (“le note di merito” durarono fino al 1975): “Bisognava sottoporre la scuola e i docenti a una stretta e rigorosa vigilanza, non certo affidata agli ispettori, ufficiali non del tutto legati da un rapporto di subordinazione gerarchica e di fedeltà (*al Fascismo*), bensì ai provveditori agli studi e soprattutto al preside, incarnazione dell'idea dello Spirito all'interno dell'organizzazione scolastica, al quale si chiedeva quella socratica penetrazione che è la qualità essenziale dei duci”. Continuarono l'opera del grande filosofo ministri più decisi e ideologicamente conseguenti come Fedele e de Vecchi, mentre il brillante Bottai, al tramonto di questa esperienza, cercò di recuperare qualcosa della cultura pedagogica dell'epoca liberale con l'istituzione del “Centro didattico Nazionale”, uno dei tanti enti “speciali” liberi dai vincoli della struttura burocratica.

Anche in questo periodo restò assolutamente predominante, a connotare profondamente l'intero universo dell'amministrazione scolastica, la formazione giuridica, sempre più spesso risolta in una inclinazione al formalismo sterile e fine a sé stesso. Le vicende dell'amministrazione dell'istruzione dicono molto sui danni del Fascismo e della sua lunga eredità: fu allora che le doti di obbedienza e di rassegnazione degli impiegati (maestri e professori compresi), la loro fisiologica vocazione a “stare al proprio posto”, a concepire il proprio lavoro e in fondo anche la propria vita come etero-diretta, apparvero in un certo senso esemplari di un modello di italiano profondamente coerente con il regime. Se non esistette una “burocrazia fascista” (salvo quella del partito), vi fu però un “fascismo della burocrazia”: la funzione di dirigere fu interpretata comunemente nell'accezione del comandare, la disciplina si tradusse negli uffici e nelle scuole in insopprimibile riflesso condizionato, l'onnipotenza dello stato (inteso essenzialmente come amministrazione) non conobbe più limiti.

La Resistenza, che restituì l'onore alla Nazione, non aveva nessun programma di riforma dell'amministrazione delle scuole. Nemmeno la Costituente, composta per il 90% da membri che avevano fatto la loro esperienza politica nel defunto parlamento prefascista, pensò a riformarla in termini moderni. La sua azione deliberativa ebbe il sapore di un *heri dicebamus* (dove eravamo rimasti?), in continuità con l'epoca giolittiana. La scarsa conoscenza delle modificazioni introdotte dal fascismo, la mancanza o insufficienza di una teoria dello stato; l'identificazione ideologica del partito come l'istituzione per eccellenza; il timore – soprattutto dei comunisti - di

non riuscire a controllare i comportamenti collettivi derivanti dalla lotta armata; e più in generale l'esigenza di una legittimazione del nuovo Stato in un paese dove il Fascismo aveva avuto il consenso (convinzione, interesse, opportunismo?) di una larga parte della popolazione.

Tutti questi fattori favorirono:

- *una debole epurazione*: nel Ministero dell'istruzione più forte apparve l'impronta del passato, dove tutte le Direzioni generali erano appannaggio di ex bottaiiani. Restava al suo posto l'élite tecnico scolastica trapiantata al Ministero dell'educazione nazionale dal brillante ministro di Mussolini, il quale continuava a mantenere con molti di essi intensi rapporti di amicizia;
- *la restaurazione in veste democratica del centralismo amministrativo*; di conseguenza, la conferma della struttura piramidale del governo delle scuole (ministro, direttori generali, sovrintendenti regionali, provveditori, presidi e direttori didattici), e la permanenza di una cultura giuridico-formalistica, quando invece ci sarebbe stato bisogno di culture specialistiche. Con questa cultura si formarono e si selezionarono, fino alla fine degli anni '90, indifferentemente sia i dirigenti che i capi di istituto e gli ispettori;
- *la tendenza a ridurre il problema dello sviluppo della scuola alle politiche del personale* con la sistematica ignoranza degli altri snodi quali quelli dell'organizzazione, della efficienza e della produttività del servizio, del rapporto coi cittadini; e la conseguente strumentalità delle scelte rispetto a obiettivi di volta in volta clientelari, elettoralistici e comunque contingenti.

E Infine, la *solitudine* del riformismo amministrativo da Giannini a Bassanini, che oggi lascia le amministrazioni pubbliche, compresa l'amministrazione scolastica, in mezzo al guado. In Italia ha pesato, specie nel dopoguerra, quella che è stata definita da un grande storico come Fernand Braudel "l'insigne debolezza dello Stato". Il paradosso italiano consiste infatti nello scarto logico che intercorre tra il ruolo precocemente centrale svolto dallo Stato rispetto all'economia e alla società ("lo stato stampella dello sviluppo" fin dall'Ottocento) e la percezione invece che delle istituzioni pubbliche hanno avuto gli italiani di tutte le epoche; la scarsa identificazione, la diffidenza, l'estraneità, spesso il rifiuto più o meno inconscio in nome di antichi retaggi familistici o localistici, destinati a confliggere con un moderno senso di cittadinanza in quanto appartenenza allo Stato e condivisione della sua esperienza.

Il lungo Sessantotto italiano e la scomparsa degli ispettori

Mentre a Parigi gli insegnanti accompagnati dai loro studenti sfilavano nelle strade al grido di "*Pas d'Inspection*" (ma l'*Inspection Générale* rimase in piedi se pur riformata), in Italia, a cominciare dalle aule universitarie fino ai ginnasi esplose la "contestazione globale" contro l'autoritarismo, il conformismo, la repressione... tutto fu messo in discussione: i voti, i libri di testo, l'autorità degli insegnanti e dei presidi, la disciplina ("vietato vietare"); introducendo nuovi riti nella vita scolastica: l'assemblea, l'occupa-

zione, l'autogestione, il collettivo; il gruppo, il comitato, le commissioni, ed anche nuove materie e nuove letture: un intero curriculum polemico verso quello scritto nei sacri testi dei programmi e dei regolamenti. Poco a poco la scuola uscì da se stessa in cerca di alleanze meglio organizzate ("operai e studenti uniti nella lotta"), come le Confederazioni sindacali, le quali con la loro cultura operaistica e rivendicativa conquistarono un posto di primo piano tra il "proletariato intellettuale" (professori, insegnanti, maestri cominciarono a chiamarsi "lavoratori della scuola") aprendo la stagione mai conclusa dell'immissione nei ruoli di centinaia di migliaia di laureati senza concorso, della negazione di ogni gerarchia (a partire dalle note di qualifica dei presidi), della imposizione di interessi squisitamente corporativi, offerti all'opinione pubblica e agli studenti sotto le mentite spoglie di una ideologia egualitaria, democratica e antifascista. Le Confederazioni – con la loro ideologia "proletaria" – occuparono per decenni gli uffici ministeriali a tutti i livelli, non più come controparte, ma come partecipi a pieno titolo alla gestione del sistema di istruzione.

In realtà la scuola come istituzione educativa non dette alcun contributo originale alla "rivoluzione del '68", che ebbe origini esterne (nordamericane) e tutt'altro che classiste, che impose nuovi comportamenti, nuovi stili di vita, nuovi interessi: l'individualismo, il sesso, l'estetica del corpo, il cinema, la musica, la moda, ecc. Il vero rinnovamento pedagogico (che ci fu), avvenne nella scuola elementare. I metodi attivi, il lavoro di gruppo, la centralità dell'alunno, il tempo pieno, ecc. erano nati negli anni cinquanta per merito di piccoli gruppi o associazioni di maestri e pedagogisti (e singoli politici) ispirati dalle idee dell'attivismo pedagogico di Decroly, Claparède, Dewey, e, per la scuola dell'infanzia, della Montessori.

Di fronte all'affermarsi dell'anarchia e poi anche della violenza la classe politica e i ministri dell'istruzione sceglievano la via della ritirata strategica (*quieta non movere et mota quietare*), mentre la burocrazia faceva il solito mestiere di tradurre in leggi, decreti e norme questa "rivoluzione antropologica" e, più modestamente, corporativa.

All'interno dei decreti di attuazione della legge delega sugli "Organi collegiali" (1974), si tentò di dare nuova vita alla funzione ispettiva, con una ricca e dettagliata elencazione di compiti e funzioni, delle procedure di reclutamento (concorso) ed anche con l'affermazione – per la prima volta – dell'autonomia del servizio di ispezione. Nell'applicazione del decreto, tale principio scomparve del tutto e la pleora di responsabilità e compiti degli ispettori venne dispersa in mancanza di una chiara organizzazione e, soprattutto, per l'assai generica definizione del posto da assegnare loro nella gerarchia ministeriale. È tutta la questione della funzionalità del sistema scolastico a rimanere senza soluzione. Comunque queste scelte furono travolte dall'affermarsi della scuola di massa in dimensioni impreviste, con la conseguente centralità sempre emergenziale della sistemazione del personale. Così la burocrazia poté affermare definitivamente la supremazia della sua competenza, delle sue antiche pratiche e del suo sapere tecnico. E trovò un alleato ancora una volta – tutto era iniziato nel 1909 con il primo stato giuridico degli insegnanti – nella straordinaria espansione a tutti i livelli del Mi-

nistero e nelle singole scuole delle organizzazioni sindacali, che attraverso il rito della contrattazione permanente finirono per condividere col ceto amministrativo le procedure, il linguaggio e in fine la stessa cultura.

Per l'ennesima volta nella storia della scuola, i "tecnici" cercarono una via d'uscita con la "entizzazione" del sistema di istruzione (formazione di enti o agenzie relativamente autonomi dal ministero). La fragilità di questa operazione è dimostrata dall'esperienza fallimentare di organi preposti all'aggiornamento e alla sperimentazione: gli IRRSAE (*Istituti regionali di ricerca sperimentazione e aggiornamento educativi*), poi IRRE (*Istituto regionale di ricerca educativa*), sia per la debolezza della loro identità, sia per gli irrisolti problemi di rapporto con gli organi centrali del Ministero e con le scuole, sia per lo scarto abissale tra l'altezza dei compiti e le strutture e l'inquadramento del personale di cui erano dotati. Ugualmente difficile fu il funzionamento della BDP (*Biblioteca di documentazione pedagogica*) e del CEDE (*Centro europeo per l'educazione*) e ugualmente abissale lo scarto tra compiti, strutture e situazione del personale. Ma, dato che le loro competenze di documentazione e ricerca erano di secondo livello e la loro natura di enti nazionali implicava rapporti istituzionalmente meno diretti con la quotidianità della scuola, essi hanno finito per assumere, nei fatti, una connotazione propria e, comunque, distinta da quella degli Istituti regionali. Non è un caso che questi due enti con altro nome – INVALSI (Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione), e IN-DIRE (istituto nazionale di documentazione e innovazione e ricerca educativa) – siano gli unici a sopravvivere alla scomparsa del sistema degli ispettori, che hanno perso anche il nome: dirigenti tecnici.

La storia degli ispettori dagli anni Settanta in poi è solo la cronaca del loro dissolvimento:

- la inesorabile riduzione della consistenza degli organici (numeri teorici mai raggiunti nella realtà): nel 1989 erano diventati 696, poi quasi dimezzati con l'ennesima riforma del ministero del 2000 per lasciar posto ai dirigenti amministrativi, ed oggi ridotti a poche decine;
- la rarità dei concorsi: dopo quello del 1989, si deve attendere il 2008 per l'ultimo concorso, durato parecchi anni e finito con l'assunzione di uno sparuto gruppetto di ispettori; gli ultimi sono stati assunti dal Ministro a tempo determinato e per "chiara fama";
- il fallimento di ogni tentativo di dare forma a un corpo ispettivo coeso, autorevole ed efficace con la costituzione di "Segreterie tecniche" (1984), dei "Coordinamenti centrali, regionali" e delle "Conferenze di servizio" (1991), tutti da tempo scomparsi.

Infine, la perdita di un nome prestigioso come quello di "ispettore scolastico" per quello di dirigenti tecnici (ma che non dirigono nulla), è il sintomo significativo della fine di una lunga agonia, già iniziata con il Fascismo e proseguita inesorabile durante la Repubblica: una perdita che non è avvenuta in quasi nessun altro paese europeo. L'aggiornamento e la formulazione dei programmi, la valutazione delle politiche

pubbliche (le riforme) a partire dalla loro concezione, la diffusione delle nuove tecnologie, la professionalizzazione dei membri delle commissioni degli esami di concorso, la consulenza e la valutazione delle scuole e dei dirigenti scolastici, il supporto all'innovazione, sia metodologica che disciplinare, percorrono ormai altre vie e, più spesso, nessuna.

Tutto ciò fa sì che troppi dirigenti tecnici siano oggi relegati nel "lavoro sporco" dei casi difficili e più gravi – ai limiti del codice penale – di indisciplina del personale.

1.2 Testimonianze

Memorie, ricordi e relazioni degli ispettori italiani dal 1885 ad oggi.

Da quando, negli ultimi due secoli, si sono formati gli stati nazionali e, con loro, i sistemi di istruzione, gli ispettori sono diventati una presenza frequente nei ricordi, nelle memorie, nei diari, nelle biografie di migliaia di vittime del loro oscuro lavoro: maestri e maestre, professori, scolari, studenti e qualche preside. Anche quando gli autori sono illustri romanzieri, sul palcoscenico della Commedia dell'arte scolastica un ruolo secondario ma significativo è riservato a questo personaggio. Invece i carnefici, gli ispettori, hanno scritto pochissimo sul loro mestiere; non esistono in circolazione memorie o autobiografie "popolari" di questa professione, com'è il caso invece degli avvocati, dei medici, per non parlare dei politici o degli ispettori di polizia. Eppure non sono pochi i romanzieri e i poeti che hanno svolto questo mestiere, anche se per un breve periodo: Giovanni Pascoli, Renato Fucini, Luigi Capuana, David Lawrence, Fëdor Sologub, Thomas Arnold, e altri.

Eppure tutti sanno che gli ispettori hanno confidenza con la penna e scrivono moltissimo: relazioni, rapporti, raccomandazioni, corrispondenze, note, circolari, programmi e direttive... I loro carteggi riempiono gli scaffali e gli archivi polverosi dei Ministeri dell'Istruzione di mezzo mondo. Senza i regi ispettori non avremmo avuto le relazioni di Antonio Labriola (1885), che ancora oggi sono esemplari di una lucidissima analisi sulla vita, l'organizzazione, e il "clima" – come oggi si chiama – delle scuole e dei suoi vari attori. Una di queste relazioni si apre con una esortazione ai politici a lasciar perdere "la vecchia polifarmacia dei ritocchi ai programmi, delle questioni meschine, a non lasciarsi lusingare dalla speranza della gloria nel ritentare nuove riforme, a saper attendere" e si conclude così: "ma innanzi tutto di rivolgere tutte le cure sopra un solo punto, cercar di formare una nuova generazione di professori. Questa è la vera cura radicale". Di Giovanni Pascoli, ispettore generale del ministero, conservano una certa inaspettata attualità queste considerazioni sui trasferimenti dei docenti: "... migrano in questi giorni da sud a nord e da nord a sud, i giovani professori, con appena un po'

più di masserizie che le rondini, accompagnati quasi sempre da una loro mogliettina che non ebbe più dote di una rondine e fu sposata per amore e primavera” (1897). E si potrebbe continuare coi rapporti, ricchi di osservazioni preziose, degli ispettori in visita nelle scuole siciliane, di cui si conserva memoria nello straordinario saggio storico di Sarino Armando Costa edito da Sellerio nel 1990.

È vero, la scuola dell'Ottocento, assai più di quella di oggi, era rigorosamente vigilata e governata dall'autorità centrale e dai suoi “missi dominici”, strumenti primari di controllo e, spesso, di repressione (*Vae inspectis!* guai alle vittime delle ispezioni! ebbe a scrivere a tal proposito Nicolò Tommaseo), ma anche consiglieri esperti e guide sapienti sulle problematiche pedagogiche e didattiche con le quali gli insegnanti erano costretti quotidianamente a misurarsi.

Ma questa “letteratura” professionale non è di quelle letture che piacciono al pubblico, soprattutto a quello a cui sono indirizzati, politici e burocrati. L'ultima indagine dal titolo *La riforma della scuola, le conclusioni dell'inchiesta nazionale per la riforma della scuola*, promossa dal Ministro Gonella nel 1950, fu demolita da tali e tante critiche di intellettuali e pedagogisti, che fino ad oggi nessun altro ministro ha più avuto il coraggio di imitarlo.

Esiste quindi una grande asimmetria tra le accuse dei testimoni e gli argomenti a difesa dei presunti carnefici, causa principale della pessima fama degli sgraditi ospiti delle aule scolastiche. Le parti si invertono: da carnefici gli ispettori diventano vittime di maldicenze, pettegolezzi, pregiudizi, stereotipi e storielle che consolano le frustrazioni e i tormenti degli abitanti della piccola città scolastica. Senza pretesa di completezza, e neppure di imparzialità, eccone appena alcuni esempi.

1885. Dimenticata.

... la maestra Barracco non ha potuto aspettare l'esito del concorso: è andata come maestra in un comune di Calabria Citra. Pare che il clima un po' rigido nell'inverno le avesse danneggiato molto i nervi: ha fatto due o tre volte la domanda per essere traslocata, ma non ha potuto ottenere nulla. Ella ha scritto delle lunghe lettere all'ispettore, al provveditore, al ministro scongiurando tutti quanti che la togliessero da quel tormento, ma in tutto quello che scriveva si notava un principio di forte incitamento nervoso. Quando l'ispettore è capitato nel suo villaggio, essa gli si è buttata ai piedi piangendo, convulsa, perché l'aiutasse in qualche modo a uscire da quell'inferno: l'ispettore, commosso, ha promesso di adoperarsi per lei. Dopo, pare, l'abbia dimenticata.

(Matilde Serao, *Scuola normale femminile*, in *Il romanzo di una fanciulla* (1885), Napoli, Liguori, 1985, p. 183).

1870. Abuso del grado e del sesso.

Erano le 11 e $\frac{3}{4}$ anti. merid. (ora in cui le mie allieve godono della stabilita mez-

z'ora di ricreazione), quando in punta di piedi vedevami, quale spettro, comparire in scuola un uomo, dal cui abito, senza annunziarsi, non risultava altro che un borghese qualunque, privo di qualunque gentilezza, lontano per meglio dire di voler palesare il suo nome, la sua missione. Mettendosi a sedere, dopo di essersi informato perché in quell'ora la scolaresca stava a bivaccare nella terrazza sotto la sorveglianza della custode, ordinavami di riunire la classe.

“Signore, gli dissi, vuole Ella dirmi con chi questo giorno abbia mai l'onore di parlare?”

Io mi aspettava una garbata risposta, tanto più che gli soggiungeva di non aver mai avuto l'onore di direttamente conoscerlo; ed egli invece, con mio stupore, rispondevami: Lei domanda il mio nome, quello che per nessuna ragione deve sapere, riunisca la sua classe... sono l'Ispettore.

(...) Interrogate le mie allieve della seconda sezione, dicendo loro in tono minaccioso che se non sapevano rispondere era pronto a cacciarle fuori di scuola, avendole trovate inoltrate in materia di matematica al di là del cento; a me rivolgendosi, quasi deridendomi, dicevami di aver pensato male a farle uscire fuori del programma, e di non aver fatto altro se non che porre il carro avanti ai buoi, e che perdurando un simile metodo non avrebbe mancato di farmene una cattiva nota.

(...) Io non so come meglio avvicinarmi a capire lo scopo di una simile ispezione, io suppongo almeno che nelle altre funzioni di un Regio Ispettore scolastico non sia prescritto di visitare il cassone del tavolino dell'insegnante e, perciò finisco col dire che nelle due ore di divertimento passate nella mia scuola, il R. Ispettore scolastico, abusando del grado e del sesso, si volle prendere tra le altre ancora, questa libertà, quale io la reputo affatto conveniente alla sua carica.

(Sarino Armando Costa, *La scuola e la grande scala. Vita e costume nella scuola siciliana dal 1860 agli inizi del Novecento*, Palermo, Sellerio, 1990, pp. 319-321, passim).

1885. La relazione ispettiva di Antonio Labriola nella scuola normale maschile di Bari

Tutti gli scolari, e specie i convittori, mi fecero una sgradevole impressione. Pare che abbiano scritto sulla fronte la pigrizia e la neghienza. Portamento fiacco e svogliato, nessuna emulazione. Subirono la ispezione senza parteciparvi con lo spirito, mentre in alcune altre scuole, e specie nella femminile di Bari, anche negli alunni e nelle alunne di poca cultura trovai cortesia e volontà di far buona figura. Il direttore non dissentì da me in questo giudizio.

Il professore di italiano sig. Buonafede è certo persona colta a modo suo ed ha pratica della scuola. Parla bene, chiaro e preciso. Ma il frutto? Scarso al punto da far pietà.

Si dica lo stesso dello studio dei diritti e dei doveri. Gli alunni non sanno a dirittura che cosa si dicano, ripetono le parole udite senza coglierne nemmeno il significato materiale. Uno di essi mi disse che la monarchia è una riunione di poteri. Un altro all'interrogazione: chi nomina gli impiegati? Rispose: i deputati. Un terzo, mi dis-

se che il re è obbligato a firmare i decreti presentati dai ministri. Sul viso degli scolari non scorsi nemmeno il più lontano indizio della meraviglia, che è naturale in chi si avveda di aver detto o udito dire madornale sproposito.

Lasciai con vero disgusto la scuola maschile di Bari.

Non saprei dire a quali cause sia precisamente da attribuire il malessere che la travaglia. Gli è certo che il ministero deve occuparsene sul serio, per fare che la scolaresca non vi sia d'ora innanzi accolta e promossa a casaccio, e che la capacità di alcuni fra gli insegnanti, che come persone singole non sono tra gli infimi, sia spesa davvero con efficacia e in modo proficuo.

(Relazione di Antonio Labriola sull'ispezione effettuata nella scuola normale maschile di Bari, in Carmela Covato e Anna Maria Sorge (a cura di), L'istruzione normale dalla legge Casati all'età giolittiana, Ministero dei beni culturali e ambientali- Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma, 1994, pp. 160-163, passim).

1890. De Amicis: gli ispettori del maestro Ratti

1). *L'ispettore di Garasco*

Il maestro ebbe il piacere di rivedere l'onesta faccia del suo ispettore di Garasco, e di sperimentare per la prima volta, che fu purtroppo anche l'ultima, quale vantaggio derivi a un insegnante elementare dalla stabilità di un buon ispettore, con il quale può, di volta in volta, affiarsi meglio, conoscendolo e facendosi conoscere, e osservare con lui, da un anno all'altro, gli effetti del proprio metodo, e parlare anche con fiducia dei suoi interessi più delicati.

E anche questa volta l'ispettore lasciò il Ratti con l'animo contento e pieno di buoni propositi. Dal calesse che stava per partire, gli diede ancora dei buoni consigli intorno al modo di condursi, se il parroco fosse venuto a guerra aperta.

“Faccia - gli disse - quello che le detta la coscienza, ma con fermezza, e tranquillamente: è ciò che impone il rispetto agli avversari, e persuade i dubbi che sono i più. Non c'è altro. Si contenti di star sulle difese. La sbagliano i maestri che, in questi casi, vanno all'assalto. Assalendo, fanno dei passi in falso, e si scoprono. Lei lasci saltare, infuriare e stancare gli avversari. Ma nella difesa, ripeto, nessuna debolezza: la testa alta, e non un passo indietro. La nazione l'ha messo qui, di sentinella avanzata, se ne ricordi. In ogni caso, gridi *all'armi*, e accorreremo. Buona guardia giovanotto!”.

2). *Tutto da rifare*

Il novo ispettore, un uomo sui quarant'anni, piccolo, con un pizzo alla napoleonica, e tutto vestito di nero, col velo del lutto al cilindro, non era soltanto il rovescio dell'altro nell'indole e nelle maniere, ma anche nelle idee e, fosse per proposito o per coscienza, in tutte le idee, e quello che più turbò il maestro, aveva un linguaggio lucido e acuto, che rivelava ingegno, e feriva alla radice tutti i suoi dogmi didattici. Egli entrò nella scuola, trascinandosi dietro come uno stato maggiore il sindaco, il soprintendente, il delegato, e un giovane sconosciuto, di cui non si capiva

l'ufficio, e pure non rimproverando il maestro, gli trovò da dire su ogni cosa, trovò tutto male, tutto da innovare *ab imis fundamentis*.

Gli annunciò in ultimo la pubblicazione prossima di una sua circolare, nella quale avrebbe esposte tutte le sue idee. Insomma, il mondo da rifare. E, lasciando il maestro con l'anarchia nella testa, se n'andò, seguito dal suo corteo.

3) *L'allegra compagnia.*

Arrivò a piedi, accompagnato da due maestri della valle, che gli portavano uno la valigia, l'altro il pastrano; e dai quali si riseppe in seguito ch'egli s'era fatto pagar da bere alle Case Rosse. Appena fu all'albergo, i maestri lo lasciarono, e il sindaco l'andò ad ossequiare, in compagnia del delegato. Visitò prima le classi della maestra Pezza e del Calvi, poi quella del Ratti. Era una figura bizzarra e piacevole. Aveva quell'aria dell'orso polare che danno all'uomo i capelli bianchi ed irti e gli occhi sanguigni; ma era un orso che rideva cordialmente, mostrando i rottami neri d'una dentatura da masticator di tabacco. Serrato in un soprabito troppo corto, con un cappelluccio che gli stava a stento sul capo e un grande portafogli di tela cerata sotto il braccio, poteva essere preso per un venditor di stampe girovago.

La sua visita alla classe del Ratti fu breve e allegra.

Uscendo, l'ispettore invitò il giovane ad accompagnarlo nell'altre visite, dicendo che gli avrebbe dovuto far prender certi appunti, e per quel giorno desse vacanza ai ragazzi.

Quando furon sulla strada, si aggiunse a loro il soprintendente, che il delegato non salutò. Incontrarono poi il segretario, e l'ispettore volle che anche lui l'accompagnasse. Egli si tirava dietro quanta più gente poteva, non per darsi importanza, ma per far allegria, per dare alla visita ispettorale l'aria di una scampagnata d'amici. Esclamava ad ogni passo guardando intorno: "Oh che bei monti! Oh che bei luoghi!" e lodava l'aspetto degli abitanti, la purezza dell'aria, la salubrità delle acque.

4) *Lavatevi!*

L'ispettore di quest'anno non era più quello del primo: era un lungo professore grigio, dagli occhi intelligenti e malinconici, il quale passò di scuola in scuola col viso e i modi d'uno che visitasse delle case di pena.

Quest'uomo, che aveva l'aspetto dello scoraggiamento incarnato, fece la sua ispezione in una forma nuova affatto per il nostro maestro.

Invece di fare il solito discorso sullo studio, raccomandò ai ragazzi di sciacquarsi i denti e di lavarsi la bocca due volte al giorno. E sul serio, mentre i ragazzi credevan che celiasse, con accento affabile, spiegò loro come facevano i Giapponesi, anche la più povera gente, per conservarsi quelle bellissime dentature: strofinavano i denti con le dita, empiendosi la bocca d'acqua, e sbattendola dentro con la lingua, soffiandola, schizzandola fuori con tanto strepito, che i servitori, nel far quel lavorio la mattina nei cortili, svegliavano i padroni che dormivano nelle camere di sopra. "Co-

sì facendo figlioli miei, - disse, - essi macinano ogni cibo fino a ottant'anni, e noi, a cinquanta, digeriamo male perché mastichiamo peggio, e guastandoci lo stomaco ci inaspriamo l'animo e facciamo noi e altri infelici. Vi par strano, non è vero? Eppure, non potete immaginare quante miserie risparmierebbe al mondo un uso più abbondante dell'acqua fresca! Ma già – concluse girando lo sguardo sulle pareti nere dell'aula, - dove non si lava la faccia alla scuola, non si lavano la faccia gli scolari". Detto questo, si voltò verso il soprintendente che stava forse aspettando un complimento, e gli disse: "La scuola è sporca!".

E quando fu sull'uscio, gridò ancora ai ragazzi: "Studiate e lavatevi".

Edmondo de Amicis, *Romanzo di un maestro* (1890), in Anita Gramigna, *Il romanzo di un maestro di Edmondo de Amicis*, Firenze, La Nuova Italia, 1996, p. 264-283, passim).

1901. La cronologia è l'occhio destro della storia!

Ci sono dei nuvoloni per aria, stamattina, mentre facevo lezione di lettura, mi sono piombati addosso, improvvisamente, il Sindaco e l'Ispettore. Il Sindaco è un buon diavolaccio d'uomo, che non ha mai una opinione sua e quindi condivide tutte quelle degli altri. Non mi ha mai fatto mancare nulla in fatto di arredi scolastici e posso dire coscienziosamente che la mia scoletta è una delle poche che risponda a tutte le esigenze materiali impugnate dai regolamenti. Sprovvisto affatto di coltura, ha però il buon senso di saper tacere a tempo o di mutar discorso...

L'Ispettore... oh l'Ispettore è un ometto capace di dare del filo da torcere a delle povere maestre, più sempliciotte e gregge di me. Piccolo, grassoccio, nero, con gli occhi miopi, tondi, emergenti al di sopra delle lenti rilegate in oro, ha l'aria d'un gatto che fiuti l'odore della battaglia.

Ci fu un po' di silenzio.

"Quando avvenne la scoperta dell'America?"

La Concettina si grattò l'orecchio e non rispose.

"Non glie lo ha insegnato?" Mi ha chiesto l'ispettore, guardandomi con una certa severità al di sopra del cerchio d'oro delle sue lenti.

"Sicuro! Ma che vuole! Io non do molta importanza alle date! Purché faccia impressione sul cuore delle bambine, purché ne ricavino un ammaestramento ...".

"Scusi, scusi, scusi! Ma senza date non c'è insegnamento possibile!"

"Lei crede? Io no! Per ammirare il genio di Dante e per piangere sulle sue sventure non ho bisogno di ricordarmi il millesimo della sua nascita. Certe rettificazioni si fanno più tardi, occasionalmente, o anche non si fanno!"

L'Ispettore si è fatto cader sulla sedia, affranto.

"Signora maestra, lei è sopra una falsa strada! Signora maestra, con coteste idee lei non potrà fare carriera! La cronologia è l'occhio destro della storia!...".

In quel mentre è scoccato mezzogiorno e il Sindaco è rientrato in classe.

“É ora di pensare allo stomaco, Ispettore” ha detto rivolgendosi a quest’ultimo.
“Sono con lei, Sindaco”.

Le bambine si sono alzate, radunando le loro cose.

“Non dicono la preghiera?” mi ha domandato l’Ispettore.

“La dicono la mattina e la sera, ma mai a quest’ora, signore. Hanno troppo appetito; e io non voglio che la grande idea divina si trovi a contatto coi fantasmi della minestra, del cavolo e dei fagioli cotti al forno”.

L’Ispettore ha sorriso acerbo e se ne è andato col Sindaco, mentre io piegavo la mia personcina a un inchino cerimonioso.

(Ida Baccini, *Il Romanzo di una maestra. Racconto*, Firenze, Adriano Salani, Editore, 1901, in *Drammi privati e pubbliche virtù. La maestra italiana dell’Ottocento tra narrazione letteraria e cronaca giornalistica*, Macerata, EUM, 2012, pp. 345-348, passim).

1906. La visita a Monti del grande filologo Fraccaroli

Ma “letizia prese” il buon ispettore quando passando dal latino all’italiano aprese dalla bocca d’uno dei miei ometti che da quella classe era rigorosamente sbandito il componimento: “oh!” fece gioiosamente “la mia crociata dove dà frutti!” di fatto era stato lui, Giuseppe Fraccaroli, con la sua campagna di stampa su quotidiani e riviste a sollevare l’opinione pubblica con l’esercitazione che egli aveva definita “esercizio di insincerità” e “incitamento a delinquere letterariamente”, ed aveva dato espressione logica e razionale alla indistinta repugnanza contro il componimento di me scolaro due volte bocciato appunto d’italiano scritto (cioè di “componimento”), una al primo ingresso in ginnasio, l’altra in prima liceo. E il Fraccaroli udiva dai miei allievi che per tutti quei tre anni dal flagello del componimento erano andati, grazie a me, - anzi, grazie a lui - immuni: prima quegli esercizi tolti in prestito dalle elementari, poi traduzioni, esposizioni ecc. e ora, in terza, la gran novità.

La “novità” era questa: corrispondenza libera tra gli scolari e il profe. Si fece dare il pacco di questi temi riveduti, corretti e classificati e andava sfogliando: leggeva, sorrideva - evidentemente divertito - tentennava del capo - probabilmente poco persuaso. Ad un bel punto io uscii a dirgli che facevo conto di riferir su quell’esperimento in una lettera al direttore dei “nuovi doveri” intitolata per esempio “Invece del componimento”. Qui ebbe uno scatto: “Eh! La solita obiezione dei soliti cacadubbi, scusi, che ‘affogan nei mocci’, per dirla col mio Gozzi. “Togliere il componimento va bene, ma poi cosa ci mettiamo invece?” Niente, ciò, quando che il mio cane fa una incongruenza sul terrazzino la donna che fa, oltre a castigarlo? Porta via e non è mica che ci metta altro invece!”

Questa l’aveva detta a me sottovoce, ma tosto si rivolse ai ragazzi così: “Questa barba, ciò, se doman la mi dà fastidio cosa faccio? La taglio, no? E mica ci metto altro al posto; e vado sbarbato come un comico e come un camerier”. Ridevano i nostri marmocchi; e più risero festosi quando il signor ispettore disse loro che

erano dei bravi *putei*, tanti complimenti e in premio *lectio brevis*, andassero in cortile a giocare, *senza sigar*, però.

Augusto Monti, *I miei conti con la scuola. Cronaca scolastica italiana del secolo XX* (1968), in *Il mestiere di insegnare. Scritti sulla scuola 1909-1965*, Cuneo, ArabaFenice, 1994, pp.227-231.

1907. ... ultima raccomandazione.

Al Ministero pare fossero arrivati dei lamenti sul modo d'insegnare di questo professore e incaricò il provveditore di ispezionare la scuola. Egli ne fu avvisato e prima che l'ispettore venisse in classe, ci mise sull'attenti e ci spiegò punto per punto come ci dovevamo condurre.

L'ispettore non poteva arrivare a miglior punto. Tutti sapevamo bene il pezzo scelto ed egli faceva le domande senza mai sbagliare il nome o una tesi. Il programma risultava tutto esaurito. Appena l'ispettore sarebbe entrato in classe egli con faccia di porfido l'avrebbe pregato di fare le domande lui. l'ispettore avrebbe risposto di no, perché la materia che veniva ad ispezionare non era il suo forte. Allora sarebbe toccato al professore di far le domande, potete immaginare con quale soddisfazione di tutti.

Noi scolari per dare alla rappresentazione più vivo colore di sincerità, non dovevamo mostrarci subito lieti della domanda, né cominciare subito a rispondere come ce la fossimo aspettata. Bisognava fare le cose a modo. Appena udita la domanda, bisognava far le viste di trovarsi imbarazzati, turbati e anche se era possibile cominciare a rispondere con la tesi di un compagno; e poi trovata la via continuare lentamente, e come chi fa lo sforzo di cercare la materia, che sa, è vero, ma non l'ha subito pronta e ammannita. La scena riuscì a meraviglia: la lezione, l'unica che egli facesse, ebbe il suo pieno effetto.

L'ispettore rimase stupito e dentro di sé avrà imprecato contro l'invidia e la calunnia. Prima d'andarsene strinse la mano dell'insegnante e gli fece le più calde congratulazioni e l'esortò a persistere nel cammino onorato. Il professore l'accompagnò fino alla porta: e appena il provveditore se ne fu andato e la porta chiusa, egli prima fece al suo indirizzo un palmo di naso e agitò più volte le dita distese sulla punta del naso, poi se ne tornò verso di noi saltarellando, tirando su ora una gamba ora l'altra e fregandosi le mani e ridendo a crepappelle. L'ultima raccomandazione che ci fece fu di cercar sempre d'infinochiare il prossimo meglio che si poteva.

Fedele Romani, *Colledara, 1907*, in *Memorialisti dell'Ottocento*, T. III, Milano-Napoli, Ricciardi, 1972, pp. 1157-1158.

1907. I Trenta Tiranni.

Per sorvegliare l'opera degli insegnanti secondari funzionò tra il 1866 e il 1885 con diverse forme, una Giunta esaminatrice dei lavori scritti di licenza liceale, che il

ministro Coppino slargò fino a comprendervi trenta persone, affidandole col nome di Collegio degli esaminatori – mutato ben presto da professori ed alunni in quello del *Collegio dei Trenta Tiranni* – l’incarico di curare la esatta esecuzione delle leggi, rivedere l’opera della commissioni esaminatrici, promuovere il miglioramento dei metodi didattici, mantenere vivo lo zelo degl’insegnanti.

Ma ben presto scoppiò la lotta fra la burocrazia sostenuta dai ministri e questa specie di ispettorato.

Dal racconto di Michele Kerbaker, che appartenne appunto al Collegio dei Trenta Tiranni, si rivela con perfetta chiarezza i motivi, per cui burocrati e politicanti non possono desiderare un Ispettorato di persone competenti, indipendenti, e investite di una effettiva autorità. Un ispettorato di servitori e di burattini nominati non per diritto ma per favore, asserviti alla oligarchia parlamentare e alla burocrazia, che facciano da castigamatti coi professori, ma non assumano iniziative, non diano secature, questo sì che i burocrati e i politicanti possono tollerarlo, anzi lo desiderano perché aumenterebbe la loro autorità e strapotenza. Ma un collegio indipendente di uomini tecnici e rispettabili, che tengano desta l’attenzione del paese con pubbliche relazioni sullo stato delle scuole, che assumano la iniziativa di grandi riforme, che respingano i graffiacarte della Minerva in quei limiti di funzioni amministrative, da cui non avrebbero dovuto mai sconfinare, che siano ispettori non solo dei professori ma anche dei burocratici e dei ministri, e ai cui cenni i burocratici debbano obbedire e senza il cui consenso il Ministro non debba potere sconvolgere le scuole, un Ispettorato di questo genere i politicanti e i sedentari della Minerva non lo accetteranno di buona voglia mai.

Gaetano Salvemini, *Perché burocratici e politicanti non possono volere un buon Ispettorato*, in *Scritti sulla scuola*, Milano, Feltrinelli, 1966, pp. 804-806.

1908. Preparativi.

Allora ci venne l’ispezione.

Una ispezione, lo sapete, fa sempre un certo effetto. È vero che questa non veniva improvvisa, eppoi io ero sicuro del fatto mio. Ma, volere o no, un certo effetto una ispezione lo fa sempre. Un Ginnasio va male per cinque, per otto, per dieci anni: un bel giorno si mettono in mente di mandarci una ispezione. Un povero diavolo che è lì da due mesi non può mica aver rifatto tutto l’istituto; qualcosa da rimediare bisogna pure che resti. Nossignore: l’ispettore viene, sente in fratta, vede in fretta, non distingue, e vi schiaffa una bella nota che vi resta nella schiena fin che campate.

Insomma, io ero seccato. L’istituto andava bene sì; la disciplina benissimo, come in un quartiere. Ma chi poteva conoscere le pretese dei signori? Con così pochi insegnanti! certo, non era colpa mia se nessuno voleva venire a Sambese, o se il Governo voleva fare economia dei professori. Ma questo era il meno. Piuttosto: come insegnava il francese il professore di latino della prima? E come la insegnavo io, la ma-

tematica? ...

Per tutta la notte impossibile chiuder occhio. Poi alla mattina per tempo levarmi, radermi bene, una cravatta buona; perché, volere o no, anche l'impressione personale vale qualche cosa: un professore, dite quel che volete, non è uno straccione. Eppoi, su, un'ora prima dell'apertura, all'istituto, a veder bene tutte le aule, i banchi, le lavagne... e alle otto e mezzo tutti puntuali, a cominciare le lezioni

(Massimo Bontempelli, *Una ispezione*, in *Novelle*, Torino, Lattes, 1908, pp. 117, 119)

1915. ... Vade retro!

In tutte le scuole si insegnava il catechismo. I parroci introducevano pure un catechismo manoscritto, che dicevano necessario a spiegare meglio quello del Vescovo. Io non proibivo il catechismo stampato, approvato dal Vescovo e dal Consiglio scolastico; sequestravo il manoscritto. Notisi che in certi manoscritti mancava la correttezza della lingua, il buon senso, ecc. ...

Ad es. in una scuola mista, alla domanda "Qual è la materia del matrimonio?" la risposta diceva "Sono i corpi degli sposi e la loro tradizione". Alla domanda "il trangugiare un'unghia, oppure una goccia d'acqua prima della Comunione, rompe il digiuno naturale?" la risposta era "No, perché l'unghia non è materia digeribile, e la goccia d'acqua si converte in saliva". Il sequestro di questi manoscritti accese contro di me la guerra dei clericali, numerosi ed anche potenti nella valle. Per loro ero stato mandato in Valcamonica per distruggere la religione.

I giornali della Curia Vescovile, "Il Cittadino", "Il Frustino", pubblicavano articoli di fuoco al mio indirizzo. Per ottenere il mio allontanamento un povero curato-maestro aveva indetto una sacra novena. Che più? Un giorno a Breno un maestro mi accompagnava; una vecchietta, uscita dalla sua bottega, chiamò il maestro a parte, e gli chiese se io ero l'Ispettore di Breno. Alla risposta affermativa, la vecchia fece il segno della croce, e si rinchiuse in casa.

(Antonio Barassa, *L'ispettore* (1915) in Massimo Baioni (a cura di), *Patria mia. Scritture private nell'Italia unita*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp.198-205).

1917. ... un insegnante straordinario.

Ci fu un professore che non correggeva mai un lavoro neppure se avessero minacciato di squartarlo. Viene l'ispettore per giudicare se meritasse la promozione a ordinario e trova un mucchietto di componimenti senza correzione, un segno qualunque: infatti "Tutto qui?"

"Ecco, signor ispettore: ha letto che il Ministero, per gli esami di concorso degli insegnanti, ha bisogno di componimenti non corretti da sottoporre ai candidati durante la prova pratica. Perciò raccomanda che in ogni scuola si conservi un certo numero di lavori non corretti: questi sono i miei".

"Sta bene: e quelli che ha corretti dove sono?"

“Ecco, signor ispettore: ho letto che il Ministro raccomandava di dar la carta inutile al macero a beneficio della Croce Rossa, e gli altri componimenti sono finiti laggiù”. L’ispettore negò al professore così rispettoso delle circolari ministeriali la promozione a ordinario, ma nessuno può dargli torto perché è difficile immaginare un insegnante più straordinario di così”.

(Dino Provenzal, *Il manuale del perfetto professore*, Cavallotti Editore, 1917).

1921. Gentile ispeziona Pirandello.

Con grande rincrescimento adempio al mio dovere di richiamare l’attenzione del Ministro sulle troppe frequenti assenze del Prof. Luigi Pirandello di questo istituto (*regio Istituto di magistero femminile di Roma*), confessando di avere finora usato una longanimità che non mi pareva soverchia verso un insegnante illustre la cui opera didattica era altamente apprezzata dai colleghi e dalle alunne di questo Istituto; quantunque mi fosse noto che le occupazioni letterarie di lui non gli consentissero di attendere con sufficiente diligenza i doveri del suo ufficio.

Ora in questo mese egli ha ripreso servizio; ma dopo due giorni di lezione 6, 8; fu assente il 13. Il 15 tornò ma per fare una sola ora di tre che avrebbe dovuto; e il 20 fu assente da capo. Il 22 venne per un’ora; il 27 fu assente. Oggi è di nuovo assente. Né risulta che queste assenze siano causate da malattia.

Prego il ministro di considerare questo caso di un professore che evidentemente non ha modo di prestare all’istituto l’opera dovuta; poiché quello che il prof. Pirandello ha fatto quest’anno sotto il mio commissariato, ha fatto pure negli anni passati. Prego di voler adottare un provvedimento che ponga fine a cosa così irregolare e disdicevole alla disciplina dell’Istituto.

Giovanni Gentile

(Salvatore Comes, *Scrittori in cattedra*, Firenze, Leo Olschki Editore, 1976, pag. 147).

1923. I presidi sono i veri ispettori.

La scuola si era disorganizzata, l’anima della scuola, come unità d’interessi, come unità di lavoro, come un comune programma, come affiatamento dei vari insegnanti e di questi vari insegnanti con la scolaresca, era combattuta, ostacolata; era anzi diventata impossibile. Tutti i professori lo sentivano, e da gran tempo reclamavano che si ponesse fine a questo disordine. Abbiamo operato in modo che ciascun istituto avesse la sua intera organizzazione, la sua individualità, e avesse ciascuno una sua struttura, una fisionomia, un’anima. Per questo era necessario che l’autorità del Preside fosse rinvigorita. Noi abbiamo rinvigorita l’autorità del preside, sia elevandone la posizione economica, sia abolendo, non riducendo, la funzione dell’ispettore delle scuole medie. Perché sono persuaso insieme con molti altri, che la sua sia individualità spirituale, che la scuola non ammetta interventi estranei ed indiscreti,

che nella scuola lo scolaro si debba trovare con il suo professore, e il professore con il suo scolaro, a formare una vita intima, una vita senza sospetto di giudici che vengano improvvidamente dall'esterno.

Sono fautore della libertà della scuola. Va da sé che libertà non vuol dire licenza, vuol dire, semplicemente, permettere agli insegnanti di muoversi, senza impacci di formule e minuti programmi e di metodi prestabiliti, dentro il concetto della scuola a cui devono servire. Intesa così, la libertà s'identifica con la disciplina. Per questo ho già sospeso le ispezioni ordinarie, della cui inevitabile inefficacia ogni insegnante può essere buon testimone. Gli ispettori, d'ora in poi, saranno i Capi di Istituto; ai quali sarà conferita una più alta posizione morale. Essi sono i veri giudici; essi soli possono esercitare questo ufficio che era indebitamente attribuito agli ispettori.

(Giovanni Gentile, *Chiarimenti sulla riforma*, in *La riforma della scuola in Italia*, Firenze, Le Lettere, 1989, pp. 38-39).

1930. Genova: la guerra dei regi ispettori.

Beatrice Pozzi Ferzi e Vittorio d'Aste: due ispettori più diversi non si potrebbero immaginare.

La consapevolezza di impersonare due diversi tipi di funzionario aveva scatenato tra i due un contrasto, che assumeva toni rumorosi e appariscenti da parte di d'Aste, silenziosi, ma non per questo meno devastanti, da parte della Pozzi Ferzi. I due non facevano mistero delle divergenze che li dividevano e non perdevano occasione per ridicolizzare i metodi dell'avversario. Alla Pozzi Ferzi dava fastidio che il collega snobbasse apertamente i compiti del suo ufficio: *Lo svolgimento del programma, i quaderni degli alunni, la cronaca scolastica e via dicendo, sono cose che non lo riguardano. Più di una volta anche in adunanze di insegnanti e di dirigenti, egli ha dichiarato ciò, prendendo in giro la collega 'pedante' che s'interessa a queste cose.*

A d'Aste le critiche dell'ispettrice suonavano lusinghe tributate al suo temperamento d'artista, che volava alto sulle piccole incombenze quotidiane: *Voi siete state abituate con la Signora Ispettrice, che è una di quelle persone tutte minuzie, che sfogliano diari, cronache, quaderni, che partono dai particolari per risalire al generale. Io sono tutto l'opposto, a me bastano poche domande per giudicare una persona, passando dal generale al particolare. Io sono proprio tutto l'opposto della mia Collega. Ed io sono io, in quanto sono così, e Lei è Lei in quanto è com'è, certamente non potevamo essere più diversi.*

Il conflitto tra gli ispettori genovesi, al di là dei contasti caratteriali, può essere letto come lo scontro tra due concezioni ambedue presenti nella pedagogia di Lombardo Radice. La sregolatezza burocratica di d'Aste, il suo amore per la libera espressione non potevano avere un futuro scolastico, mentre lo stile burocratico della Pozzi Ferzi, pure lei convinta sostenitrice delle idee della Riforma, rispondevano

alla normalità quotidiana della vita scolastica. Per il Fascismo replicare il modello Pozzi Ferzi era possibile, anzi era auspicabile, magari smussando qualche eccessiva puntigliosità; pensare a qualche decina di d'Aste in giro per le scuole avrebbe voluto dire rischiare l'ingovernabilità dell'istituzione.

(Piero Fossati, *I maestri del regime. Storia di un maestro nell'Italia fascista*, Milano, Unicopli, 2009, pp.181-185, passim).

1939. ... e Martinelli sorrise.

Il disegno di Ronconi non piacque all'Ispettore, al grave, vecchio Ispettore che gli occhiali d'oro, che entrò un giorno in classe mia, criticò severamente la mia maniera d'insegnare, anzi di non insegnare, il disegno, si scandalizzò alla vista dei bambini antichi romani che giocavano col cerchio e inseguivano le farfalle.

"Mollezze", disse, "futilità!"

Gli domandai allora rigidamente con che cosa pensava che giuocassero i bambini dell'antica Roma.

"Non giocavano!", disse recisamente. Poi, cambiando tono di voce: "O forse", ammise, "giuocavano, ma virilmente, senza ridere, con piccoli elmi sulla testa e agitando daghe".

"Ma le farfalle..." dissi.

"Le farfalle, in quei tempi, non c'erano!"

Si fece un grande silenzio nella classe.

Vidi nella faccia di qualcuno dei miei alunni una gran voglia di chiedere in che anno erano state inventate le farfalle.

"Signor maestro", mi disse l'Ispettore, "voi non insegnate bene il disegno: i disegni dei vostri ragazzi sembrano disegni di bambini".

Ne prese qualcuno, a caso.

"Chi è", domandò, "Martinelli!"

Martinelli s'alzò tremando, e con gli occhi fece capire, non avendo la forza di parlare, che Martinelli era lui.

"D'inverno", gridò l'Ispettore agitando un disegno che, a firma di Martinelli, rappresentava un paesaggio invernale, con le montagne, i tetti, la campagna ricoperta di neve; ma in mezzo alla campagna sorgeva, miracolosamente, un albero verde con tanti fiori gialli, rossi, azzurri, arancione. "D'inverno, in mezzo alla neve, fioriscono forse gli alberi? Quand'è che fioriscono gli alberi?"

"A primavera", risposero in coro i ragazzi.

"Bravi. E tu, invece, Martinelli, d'inverno, in mezzo alla neve, hai visto un albero fiorito?"

"Sì", rispose Martinelli.

"Dove?", incalzò l'Ispettore.

E Martinelli si mise a piangere, perché non sapeva rispondere, ma l'aveva visto, ne

era sicuro.

“Signor maestro”, disse seccamente l’Ispettore andandosene, “assolvete il vostro compito con più impegno, insegnate sul serio il disegno ai ragazzi, e fate in modo che la prossima volta io non veda più alberi fioriti nei paesaggi invernali!”.

Se n’andò, e quando se ne fu andato, nel silenzio ancora rimasto:

“Martinelli”, dissi, “tu l’hai veduto, non è vero, l’albero fiorito?”.

“Sì, signor maestro: era bello, grande, tutto colorato... non ci credete neanche voi?”.

“Ci credo”, dissi.

E Martinelli sorrise.

(Giovanni Mosca, *Ricordi di scuola* (1939), Milano, Rizzoli, 1977, pgg. 32-33).

1945. Un grosso errore

Non è possibile che un Provveditore diventi capo divisione o direttore generale, o che un funzionario delle università possa passare nei provveditorati o a Roma. Quello che è peggio è quasi praticamente interdetto al personale insegnante, dopo lunghi anni di scuola, di passare agli uffici direttivi e far fruttificare la propria esperienza. Un tempo arrivavano a funzioni direttive un Chiarini, un Fiorini, un Torraca e i provveditori era quasi esclusivamente antichi presidi. Le cose fuor di dubbio andavano meglio. Ora quasi tutte le posizioni importanti sono in mano ai burocrati che ricordano solo la scuola che frequentavano da studenti. I provveditori sono stati scelti quasi tutti dai ministri De Vecchi e Bottai: quei pochi professori che erano stati portati avanti o dall’AMG (*Allied Military Government*), o dal governo di Salerno vengono ora con ogni cura eliminati dalla burocrazia centrale. È un grosso errore; la scuola dovrebbe governarsi da sé stessa e con i propri uomini. La burocrazia deve essere solo fedele strumento esecutivo, nelle mani di chi ha esperienza. Io ricordo ancora con rossore i tempi quando i professori universitari facevano lunghe code per recare gli auguri di Natale o di Capodanno al direttore amministrativo onnipotente. Si era completamente perduta l’idea della speciale dignità del maestro di qualsiasi grado, che può prestare la sua opera allo Stato, ma che perciò non perde l’indipendenza spirituale e la coscienza della sua missione.

(Adolfo Omodeo, *Parliamo della scuola* (1945) in *Libertà a storia*, Torino, Einaudi, 1960)

1953. “Viva l’ispettore!”

I maestri giravano tra i portici lavati e infiorati ed erano divertiti e preoccupati. L’ispettore stava per arrivare. E la staffetta entrò e gridò:

“È spuntato, arriva, arriva, arriva!”

“dove li cacciamo questi qua?” disse un maestro. Li misero in fila e dissero: “Vedrete anche voi l’ispettore. Ora passiamo però nell’altro atrio delle scuole femminili, legate alle nostre”. La turba scomparve nello stesso momento in cui gl’insegnanti, ciascuno davanti alla propria aula, applaudivano all’apparizione dell’ispettore.

Noi fremevamo nei banchi per l'aria di festa e l'atmosfera frizzante. Il maestro era buono. Diceva con dolcezza di star zitti, ma non proprio zitti, quieti. L'ispettore già girava per la scuola e il maestro ci fece le ultime raccomandazioni.

"Eccolo, eccolo, arriva. Ragazzi, pronti, ragazzi" e com'era convenuto gridammo a una voce:

"Viva l'ispettore!" L'ispettore guardò l'aula e noi con ammirazione.

(Domenico Rea, *Ritratto di maggio* (1953), in *Opere*, Milano, Mondadori, pag.152-153).

1956. Contro l'Ispettorato

Sotto l'aspetto tecnico l'Ispettorato è più che inutile: è dannoso. Che cosa deve proporsi un ispettore che debba guidare 100-150 professori? Deve proporsi di dare a tutti la stessa mentalità, gli stessi metodi, la stessa cultura; deve, insomma, proporsi di fare di 100-150 professori un tipo unico di professore, a propria immagine. Deve, lo vogliate o non lo vogliate, perché vi sarà trascinato dalla forza delle cose, anche inconsapevolmente. Avremo un insegnamento uniforme, meccanico, pesante. Se create ispettori per gruppi di materie affini, avrete forti sbalzi nei giudizi sui professori, sull'estensione e sulla profondità dell'insegnamento, perché ogni ispettore sarà portato a calcare la mano e ad aumentare le pretese nella materia che egli conosce meglio.

E poi, che cosa può assicurare un ispettore in una breve visita a un professore? Se è puntuale alle lezioni? Se è assiduo? Se ha garbo con gli alunni? Se è ben visto dalla popolazione? Evidentemente no. Queste cose le sa soltanto il preside. L'ispettore può capire se l'insegnante sa insegnare? Neppure, perché quando un estraneo entra in una classe sovverte il lavoro scolastico, e la lezione diventa una commedia: recita il professore, recitano gli alunni, recita anche l'ispettore. Il vero giudice è il preside, nonostante le molte nostre conoscenze personali di presidi che valgono poco e giudicano male. Ma gli ispettori varrebbero quanto loro e di meno, e giudicherebbero peggio.

(Mario Gliozzi, in *Dibattito sulla scuola*, Bari, Laterza, 1956, pp.77).

1956. Gli ispettori non servono a nulla?

Abbandonati a se stessi, (gli insegnanti) sono giunti al punto che quasi disarmano la scuola: non tutti ma tanti. In quali condizioni si trova oggi un insegnante valoroso e coscienzioso rispetto a quelle in cui si trovava in altri tempi, quando la scuola era ben organizzata e vi si entrava dopo scelte severe? Ieri faceva poca fatica a resistere al peggio, oggi ne fa tanta. Ora, è indispensabile che qualcosa disciplini anche la vita della scuola, non dico nella forma dell'imposizione, ma del controllo delle responsabilità, che deve esistere in ogni grado. Un ispettore non serve a nulla? Ma servirà almeno a questo, a stabilire se in una scuola si faccia lezione, se la lezione è fatta con amore e con impegno, se agli insegnanti sia pienamente garantita la libertà di fare secondo coscienza il loro dovere, perché oggi, in mancanza di queste cose, c'è una specie di rinuncia generale delle responsabilità o il loro appiattimento. Osservate la nostra scuola: è la scuola del *cinque e sei*, dei ter-

mini che non compromettono. Non è detto che l'ispettore debba essere un poliziotto. Può essere un animatore. Garante della regolarità del servizio ma, al tempo stesso, buon custode dei diritti dello stesso insegnamento, oggi tutt'altro che ben garantito e perciò tutt'altro che bene esercitato.

(Raffaele Spongano, in *Dibattito sulla scuola*, Bari, Laterza, 1956, pp.151-152)

1960. Un'arma infallibile.

Le ispezioni alle scuole private erano frequenti e severe: "A noi le mandano tutti, da quelli delle statali che sono gelosi dei privati, ai preti e alle suore che non vogliono concorrenti laici". La figura dell'ispettore rigoroso era naturalmente un'invenzione del poliedrico personaggio: figuriamoci se con l'aria che tirava in quei giorni un ispettore voleva rendersi ancor più complicata la vita battendo la provincia a inseguire classi di scuole pubbliche e private sparse qua e là, aspettando treni e corriere dall'orario quanto mai elastico e non potendo contare su alloggi né trattorie sicure... Un ispettore sulla carta esisteva di certo e se ne faceva il nome, ma non aveva mai dimostrato attitudini da esploratore di terre desolate e per di più pareva che già fosse culo e camicia con il nostro onnipotente. Ma lo spettro dell'ispezione era un'arma infallibile, secondo l'onnipotente stesso, per spingere i propri insegnanti a lavorare di più e meglio.

(Antonio Santoni Rugiu, *Chi non sa insegna. Viaggio antipedagogico nella prima repubblica*, Manduria-Bari-Roma, 1994, p. 19).

1962. Il cubo della Montessori.

Se si vuole avere un esempio tipico del modo in cui una certa pedagogia può essere deformata dal vecchio mnemonismo autoritario (il quale si disinteressa della vita, e cioè del gusto, degli altri, perché solo gli preme di tenerli sotto il suo catechistico nemico), si pensi a quel che è ultimamente successo in una scuola, in cui una maestra del vecchio tipo credeva di usare il metodo Montessori. Come tutti sanno, questo metodo tende a far acquistare ai piccoli certe capacità, attraverso esercizi che li interessino divertendoli. Giocando con cubi di legno, per esempio, rendersi conto di certe proprietà del cubo. Ma la maestra mostrava ai ragazzi il cubo, e questi ripetevano in coro, con entusiasmo accentuato dalla presenza dell'esterrefatto ispettore: "Il cubo di legno ci serve per lo sviluppo dell'ideazione!". E in luogo di far vedere che avevano imparato ad abbottonarsi i calzoncini da sé, ripeteva a memoria: "L'abbottonarsi da sé i vestiti serve per acquistare il dominio della manualità!". Sembra effettivamente, che l'ispettore sia rimasto esterrefatto. Ma la maggior parte degli esami, che si fanno nelle nostre scuole medie e superiori, e gli esami di maturità, che con reverenza registrano i quotidiani, sono, sostanzialmente, manifestazioni dello stesso genere. Eppure rimarranno immortali e senza mutamento, attraverso ogni presente o futuro governo.

(Guido Calogero, *Ancora sulla memoria* (1962), in *Quaderno laico*, Bari, Laterza, 1967, pg. 227).

1962. Non O.R.E. ma O.R.E.D., forza signor maestro.

Passò a verificare lo svolgimento del programma.

“Vediamo il lessico!” disse. “Adottiamo il piano O.R.E.!”.

“Ore?” dissi. “Osservare, Riflettere, Esprimere”.

“Appunto. Provi a guidare una conversazione sul noce! Signor maestro, ci raccomandiamo affinché la conversazione sia feconda sorgente di apprendimento linguistico, oltreché palestra di sapienza! Il noce! Stabiliamo un prospetto”.

Dove hai visto un noce?”

Quanti metri era alto?

Com'era il tronco?

Com'era la corteccia?

Che direzione hanno i rami?

Come erano le foglie del noce? Composte o frastagliate?

Come sono i frutti del noce?

In che cosa il noce differisce dal castagno?

Quanti tipi di noce conosci?

In che terreno cresce il noce?

A che serve il frutto?

A che servono le foglie?

“Forza signor maestro, guidi la conversazione. Corregga le espressioni dialettali oscure, lodi una felice e corretta espressione. Metta in evidenza lo scorrere piano del periodo, l'uso idoneo di un aggettivo. E conversi con tutti, anche con coloro che volentieri tacciono, perché non sanno cosa dire. C'è tanto da dire sul noce! Vede, signor maestro, è nostro compito far scaturire la favilla dell'interesse, l'invito suadente a dire... E soprattutto ricordi non O.R.E., ma O.R.E.D. Osservazione, Riflessione. Espressione e Drammatizzazione. Drammatizzi, signor maestro, su, drammatizzi”.

Cominciai. “Bambini, il noce è l'albero che dà la noce”.

Poi mi misi a spiegare cos'è la noce. Ogni tanto l'ispettore mi interrompeva: “più dramma! Più dramma!”

Finita la visita l'ispettore mi disse:

“Ella non è stato all'altezza della missione. *Transeat*, come dicevano i latini. Le abbiamo promesso che avremmo lasciato un buon odore. Le diamo distinto di qualifica, così può scattare nella seconda classe del coefficiente 202”.

(Luciano Mastronardi, *Il Maestro di Vigevano* (1962), Torino, Einaudi, 1994, pp. 196-197).

1969. “Ciao, Ciao”

Quando arrivai nello slargo antistante la casa comunale, mi accorsi di una certa insolita animazione. Malgrado la “segretezza” della missione, si era già sparsa la voce, e diverse mamme di miei alunni mi vennero incontro per sapere da me che diavolo

stesse accadendo. Ma io ne sapevo meno di loro. Mi ricevette in una stanza dove si era insediato come un commissario di polizia che giunto sul luogo del delitto si dà da fare per avere la meglio sui malfattori.

“Lei”, mi disse senza tanti preamboli, “dovrebbe dirmi se risponde a verità quanto le chiedo”.

“Boh”, pensai tra me “ma che razza di roba è questa?” e lo guardai incredulo, tanto assurda la cosa mi sembrava.

“È vero”, comincio, “che quasi tutti i suoi alunni hanno partecipato all’occupazione delle terre?”.

“Scusi che significa?”, chiesi.

Mi guardò seccato e subito;

“La prego di rispondere”.

“Non so quanti, ma credo una buona parte. Ma non perché l’abbia imposto io”.

“È vero che ha parlato ai suoi alunni dei suoi trascorsi politici?”

“Non capisco” dissi sempre più seccato.

“Cioè se è vero che ha detto che è stato in carcere”.

“Sì, me lo hanno chiesto loro. Non potevo negare. Lo sanno tutti”.

“È vero che fa cantare certe canzoni?”.

“Sì, cantiamo diverse canzoni...”.

“Va bene, ma non è questo che m’interessa. Non è la stessa cosa, ad esempio, cantare “Il Piave”, oppure “Ciao ciao”, o cose del genere”.

“Vuol dire Bella ciao”? La canzone dei partigiani?”.

“Esatto è proprio quella...”, e fece una smorfia e si mosse nervosamente sulla sedia che cominciò a scricchiolare stranamente.

“Sì, è una bellissima canzone che piace tanto ai bambini...”.

“Non le ho chiesto il suo giudizio sulla canzone, ma solo se la cantavate... andiamo avanti...”.

“È vero... è vero... è vero...”, una sfilza di domande da non finire più e di cui ormai non ricordo più nulla. Ogni mia risposta la scriveva con meticolosità su un taccuino. Ne uscii inorridito, non tanto per le domande quanto per il tono perentorio con cui venivano formulate, per nulla dissimili, a mio giudizio, da quelle che mi aveva fatto, a suo tempo, il maresciallo dei carabinieri.

(Albino Bernardini, *Le bacchette di Lula*, (1969), Nuoro, Ilisso Edizioni, 2003, pp. 162-168).

1975. Gli anni '70 degli ispettori.

Nella sede di Piazzale Kennedy, i venti ispettori centrali addetti all’istruzione secondaria di primo grado non ebbero mai, negli anni settanta, una stanza riservata, nemmeno un bugigattolo, ove potessero scambiarsi informazioni ed esperienze al riparo da orecchie indiscrete, leggere l’ultima circolare del gabinetto del ministro (che nessuno comunicava loro mai, tra l’altro). O scrivere una lettera; o anche sem-

plicemente, per attendere, seduti, di poter essere ricevuti dal direttore generale, o dal suo vice, o da qualche altro funzionario. Non avevano a disposizione neppure un armadio, ove lasciare i documenti o i libri, o repertori di leggi e regolamenti da consultare al bisogno. L'unico servizio riservato a ciascun ispettore era una buca per le lettere, in un grande mobile in legno, il cui stile rivelava il Ventennio; qui gli usceri gettavano ciò che era loro indirizzato nominalmente. Erano buche prive di chiavi, perdute da tempo memorabile, fatto che di per sé lasciava già perplessi, poiché molte carte che gli ispettori ricevevano dati i loro incarichi, avevano natura riservata o confidenziale. In più, erano ubicate nel corridoio percorso dal pubblico, vicino allo sbocco degli ascensori; chiunque poteva aprirle, frugare nella corrispondenza e, se gli piaceva, asportarla; non c'era sorveglianza né controllo.

Non senza motivo nel Ministero non ci si preoccupava di favorire il collegamento costante degli ispettori tra loro. Gli alti funzionari amministrativi, abituati ad essere il filtro esclusivo tra la scuola militante da un lato, e ministri e sottosegretari dall'altro, non desideravano che gli ispettori, che provenivano da una carriera diversa dalla loro, si trattenessero nei locali del Ministero più del necessario. Non volevano cioè che con una presenza costante costoro aumentassero di peso, venissero a sapere troppo, rendessero più difficili le decisioni imposte dal sottogoverno; che incontrandosi con agio e frequentemente potessero scambiarsi informazioni sul loro lavoro diventando un corpo compatto, un vero "corpo degli ispettori centrali", come era creduto in periferia, che quindi fossero in grado di difendere e valorizzare il proprio lavoro.

(Roberto Berardi, *La scuola nella prima Repubblica, dai taccuini di un ispettore centrale*, Roma, Armando, 2001, pp. 195-196).

1989. Una storiella.

... entra in classe l'ispettore e interroga un alunno. "Chi ha aperto la breccia di Porta Pia?" "Io no," dice l'alunno. "sono sempre stato qui, il professore può testimoniare". L'ispettore si rivolge al professore: "Ha sentito che ha detto il suo allievo?". "È verissimo" risponde il professore. "Lui di sicuro non è stato. Non s'è mosso di qua." Allora l'ispettore corre dal preside. "Nessuno ha saputo dirmi chi ha aperto la breccia di Porta Pia, né alunni né professori". E il preside: "Si calmi ispettore. Noi qui siamo una grande famiglia. Chi rompe paga. Mi dica a quanto ammonta il danno".

(Domenico Starnone. *Ex Cattedra* (1989), Milano, Feltrinelli, 2006, pag. 39).

2. GLI ISPETTORATI: PRATICHE A CONFRONTO IN TRE PAESI EUROPEI

2.1 Inghilterra

a cura di Sean Harford¹

Dati quantitativi del sistema scolastico

- a) Qual è il numero complessivo di scuole primarie e scuole secondarie (insieme)?
21.000 (circa 17.500 scuole primarie e 3.500 scuole secondarie).
- b) Qual è il numero complessivo di studenti? (Si prega di fornire questi dati separatamente per ordine di scuola)
- | | |
|--------------------|--------------------|
| Scuola primaria: | 4.631.275 studenti |
| Scuola secondaria: | 3.147.919 studenti |
| Totale (con altri) | 7,951,472 studenti |
- c) Indicate il costo annuo totale del vostro sistema scolastico, includendovi tutte le scuole e gli stipendi di tutto il personale.
55 miliardi di euro.
- d) Quanti ispettori ci sono in questo momento nel Vostro paese a livello di scuole primarie e secondarie?
160 ispettori di Sua Maestà (impiegati a tempo pieno dell'Ofsted); + circa 1600 ispettori dell'Ofsted (part time, con contratto con l'Ofsted. Il 70% di questi ispettori sono anche dirigenti, vice-dirigenti o responsabili di grandi dipartimenti – li chiamiamo “esperti sul campo” dato che lavorano ancora nelle scuole).
- e) Indicate il costo annuo totale dell'Ispettorato e di tutti i suoi servizi (anche approssimativo).
44 milioni di euro.

¹ Direttore Nazionale dell'Ofsted

1. Prerequisiti per diventare Ispettore

1.1 È obbligatorio essere / essere stato docente o preside?

È obbligatorio avere lo status di 'insegnante qualificato' (QTS – equivalente all'abilitazione). Non è obbligatorio essere stato un dirigente scolastico, ma le specifiche del nostro lavoro prevedono che sia necessario/auspicabile che i candidati abbiano almeno 5 anni di esperienza in una posizione qualificata di staff in una scuola.

1.2 È richiesto il possesso di un titolo di studio specifico? (Master, Dottorato? In materie specifiche?)

No, il livello di accesso si basa sullo status di 'insegnante qualificato' QTS.

1.3 Ci sono altri prerequisiti?

Ho allegato una descrizione del lavoro che definisce i nostri requisiti.

2. Livello amministrativo dell'Ispettorato nel Sistema scolastico nazionale

2.1 A quale livello si colloca l'Ispettorato?

A livello nazionale.

A livello delle autorità scolastiche regionali.

2.2 Qual è il grado di indipendenza dell'Ispettorato?

L'Ispettorato è del tutto autonomo.

3. Reclutamento degli ispettori e competenze richieste

3.1 Chi assume gli Ispettori?

L'Ispettorato (Ofsted) ha un'organizzazione totalmente autonoma.

3.2 Come avviene l'assunzione?

Per gli ispettori di Sua Maestà (impiegati a tempo pieno): (1) valutazione online; (2) discussione con il personale regionale; (3) prova nei nostri uffici; (4) colloquio di persona.

Per gli ispettori dell'Ofsted (part time, con contratto con l'Ofsted): (1) valutazione online (2) tirocinio.

3.3 Quanti candidati / domande ci sono in media per ogni posto da coprire?

Per gli ispettori di Sua Maestà: circa 20 candidati per ciascun posto.

Per gli ispettori dell'Ofsted: circa 6 candidati per ciascun posto.

3.4 Che tipo di competenze dovrebbero avere principalmente gli Ispettori? (graduare le risposte in ordine di priorità, con 1 che indica la priorità più alta)

Competenze didattiche e pedagogiche *priorità* __3__

Competenze organizzative *priorità* __1__

Competenze valutative *priorità* __2__

Competenze nell'analisi di dati *priorità* __4__

3.4 Quale è il grado di specializzazione di un Ispettore?

Specializzato, a seconda del livello di Scuola (primaria, secondaria, per disabili)

3.4 In generale, quale è il rapporto di lavoro di un Ispettore?
Permanente (di ruolo).

4. Formazione iniziale

4.1 È prevista una formazione iniziale obbligatoria? Si.

4.2 In caso affermativo, prima o dopo l'assunzione?

Per gli Ispettori di Sua Maestà, dopo la selezione. Per gli Ispettori dell'Ofsted, come parte del percorso di selezione.

4.3 In caso affermativo, chi la assicura?

È stabilito dagli ispettori di Sua Maestà.

5. Principali settori di azione degli ispettori

Premessa:

in diversi paesi europei, gli Ispettori si occupano di una o più delle seguenti attività:

- Redigere rapporti sulla situazione del Sistema scolastico nazionale
- Valutazione sul funzionamento delle scuole e sui loro risultati
- Valutazione della prestazione professionale dei singoli docenti e/o presidi

In ciascuna delle sezioni che seguono, illustrate brevemente come queste funzioni vengono svolte nel Vostro paese (solo per quelle che esistono – lasciate in bianco le altre)

5.1 Redigere rapporti sulla situazione del sistema scolastico nazionale

5.1.1 L'Ispettorato redige un rapporto annuale sulla situazione della Scuola nel paese? Si.

5.1.2 L'Ispettorato ha un gruppo di lavoro specializzato nel supporto alla produzione del rapporto annuale (ricerca, analisi e sintesi delle ispezioni condotte nelle scuole)? Si.

5.1.3 Ci sono rapporti di questo tipo redatti a livello regionale? No.

5.2 Valutazione del funzionamento delle scuole e dei loro risultati.

5.2.1 Qual è il *focus* della valutazione?

Osservanza di norme e regolamenti

Risultati scolastici

Buone pratiche nei metodi scolastici

L'efficacia complessiva della scuola, definita in termini di qualità dell'istruzione fornita dalla scuola.

5.2.2 Quali sono le conseguenze della valutazione per la scuola? (pubblicità dei risultati, misure particolari per sostenere il miglioramento, conseguenze finanziarie, altre, nessuna?)

(Non c'è la risposta)

5.2.3 Come vengono comunicate le risultanze di un'ispezione al dirigente ed al suo staff? (una relazione scritta, una sessione di feedback, ...)?

Con una sessione di feedback orale alla fine della visita di ispezione.
Con una relazione scritta pubblica sui risultati dell'ispezione (resa pubblica sul nostro sito web).

5.3 Valutazione della prestazione professionale dei singoli docenti e/o del preside

5.3.1 I singoli docenti sono oggetto della visita ispettiva? No.

5.3.2 I singoli dirigenti sono oggetto della visita ispettiva? No.

5.3.3 Quali possono essere le conseguenze di una valutazione per i docenti ed i dirigenti? (retribuzione, premi di risultato, penalizzazioni, misure correttive, altre, nessuna?)

Dipende dai risultati dell'ispezione, ma per la scuola nel suo insieme (NON per i dirigenti o gli insegnanti):

- Misure speciali (compresi controlli periodici accentuati) se il giudizio finale è "inadeguata".
- Monitoraggio costante se sono state rilevate "serie debolezze" o "richiede miglioramento".
- Esenzione dall'ispezione di routine se il giudizio finale è "eccezionale".

6. Modalità per lo svolgimento delle ispezioni nelle scuole

Premessa:

in questa sezione, si chiede di rispondere a domande circa l'intensità (percentuale di scuole ispezionate in un particolare periodo), eventuali differenziazioni (alcune scuole possono essere visitate più spesso o in maniera più approfondita), e l'eventuale natura policentrica dell'ispezione nel vostro paese. Il termine "policentrico" indica che gli ispettori condividono alcune parti dell'ispezione con altri soggetti. Inoltre, si chiede quali sia l'importanza relativa della funzione valutativa e di quella di supporto nel condurre le ispezioni; e – se l'ispezione è condotta da un team di ispettori – quale sia la composizione di questo team. Da ultimo, vengono formulate domande sugli strumenti utilizzati per l'ispezione. Le domande riguardano sia la scuola primaria che quella secondaria; se del caso, si chiede di diversificare le risposte in relazione a ciascuno dei due livelli.

6.1 Ci sono nel Vostro paese standard predefiniti riguardo alla frequenza ed alla intensità delle ispezioni?

- Quale è l'arco di tempo nel quale tutte le scuole devono aver ricevuto almeno una visita? (indicare la durata di questo periodo e se è diverso fra Scuola primaria e secondaria)
- Quale è la percentuale di scuole ispezionate ogni anno? (indicare separatamente per scuola primaria e secondaria)

Tutte le scuole, a meno che non siano esenti da ispezioni di routine (in quanto giudicate "eccezionali" in una precedente ispezione), devono essere ispezionate almeno ogni 5-6 anni (secondo le regole).

Le scuole giudicate in precedenza come “eccezionali” (grado 1) sono esenti dall’ispezione di routine. Tuttavia, noi operiamo comunque, anche per queste scuole, una valutazione di rischio fondata sui risultati degli esami ed altre informazioni conosciute e, su questa base, ispezioniamo in media circa il 5% di queste scuole ogni anno. Attualmente ci sono circa 4.000 scuole di livello “eccezionale”.

Le scuole giudicate in precedenza come “buone” (grado 2) sono ispezionate con una “ispezione breve” di un giorno circa ogni 3-4 anni. Sono tipicamente eseguite da 1 o 2 ispettori, ma possono essere convertite in una “ispezione completa” di 2 giorni con più ispettori (a seconda della dimensione della scuola) se vi sono indizi che la scuola stia migliorando o peggiorando.

Le scuole giudicate in precedenza come “bisognose di miglioramento” (grado 3) vengono monitorate e poi riesaminate con una “ispezione completa” (2 giorni con tipicamente 3 o 4 ispettori) dopo circa 24 mesi.

Le scuole giudicate in precedenza come “inadeguate” (grado 4) o aventi “serie debolezze” vengono monitorate e riesaminate con un controllo completo (2 giorni con tipicamente 3 o 4 ispettori) dopo circa 24 mesi.

Le scuole giudicate in precedenza “inadeguate” (grado 4) e tali da richiedere “misure speciali” vengono monitorate ad intervalli prefissati fino a quando non richiedono più misure speciali o sono soggette a “ispezione completa” (2 giorni con tipicamente 3 o 4 ispettori) dopo 24 mesi.

Tutte queste azioni valgono sia per le scuole primarie che secondarie.

6.2 Le visite ispettive nelle scuole sono differenziate, nel senso che qualche particolare categoria di scuole è ispezionata più spesso o più intensamente?

Si, secondo il criterio dell’ispezione “proporzionale”, per cui le scuole considerate “a rischio” sono visitate più spesso o più intensamente.

Non dipendono dai risultati dell’auto-valutazione della scuola stessa.

6.3 L’ispezione nel vostro paese ha un carattere policentrico, nel senso che vi contribuiscono anche altre agenzie?

No, l’ispezione scolastica è compito del solo Ispettorato. Non lavoriamo con altre agenzie, ma l’ispezione scolastica non è l’unico nostro compito.

6.4 Le scuole sono visitate da un ispettore alla volta o da un team ispettivo? Si veda punto 6.1.

A volte da un solo ispettore, più in generale le scuole sono ispezionate da team

(dipende dalla dimensione della scuola).

6.4.1 Se le scuole sono ispezionate da team, quale è la composizione?

Solo ispettori.

6.5 Quanti giorni dura un'ispezione "tipo" (in media / minimo / massimo)?

Circa 5 giorni:

- a. un giorno di preparazione
- b. due giorni nella scuola, incluso il feedback al dirigente
- c. due giorni per scrivere e correggere la relazione

6.6 Quanti ispettori fanno parte del team? Se questo numero può variare, quale è il numero più frequente e gli eventuali minimo e massimo?

Da uno a sei, ma in genere due o tre.

6.7 Quale è il ruolo degli ispettori per quanto riguarda il bilanciamento fra la funzione valutativa e quella di supporto alla Scuola?

6.7.1 Il loro ruolo è centrato esclusivamente sulla valutazione? Sì.

6.7.2 Il loro ruolo comprende sia la valutazione che il supporto agli insegnanti ed alle scuole? No.

6.7.3 Il loro bilanciamento è diverso fra scuola primaria e secondaria e ha subito modifiche negli ultimi dieci anni?

Sono gli stessi sia per la scuola primaria che secondaria. Cerchiamo un 'miglioramento' attraverso l'ispezione. Altre persone nel nostro sistema svolgono il ruolo di supporto al miglioramento.

6.8 Quali strumenti vengono usati per la valutazione (rapporto di auto-valutazione, altri documenti scritti, indicatori quantitativi, griglie, visite della Scuola / nelle classi / test di apprendimento / interviste con il personale della Scuola, genitori, studenti; altri strumenti)?

- Struttura dell'ispezione
- Manuale dell'ispezione
- Visite alle scuole
- Risultati dei test e degli esami
- Relazioni di auto-valutazione
- Colloqui con lo staff, allievi, membri del Board, genitori
- Osservazione delle lezioni
- Revisione del registro degli alunni e del lavoro al computer

6.9 Chi prepara questi strumenti?

L'Ispettorato

Il singolo Ispettore

Il team ispettivo, collegialmente
Agenzie esterne
Le scuole

6.10 All'interno del team ispettivo, ci sono ispettori "specialisti" o hanno tutti le stesse competenze e possono scambiarsi i rispettivi ruoli?

In genere tutti gli ispettori sono in possesso di competenze simili, ma gli ispettori delle scuole per alunni con disabilità sono più specializzati ed hanno una formazione extra

6.11 "Le osservazioni in classe" sono parte importante del protocollo di visita? Sì

6.11.1 Quanto tempo richiede una tale osservazione? 30 minuti

6.11.2 Quante classi vengono "osservate" durante una tipica visita ispettiva?
15-20

6.11.3 Durante "l'osservazione", cosa fa l'ispettore? osserva soltanto? interagisce? altro?

Parla con gli studenti circa il loro lavoro, riguarda i quaderni degli studenti, osserva come sono organizzate le lezioni (se disponibile), ascolta le domande dell'insegnante e le risposte degli alunni

6.11.4 che tipi di giudizio sono tratti da queste osservazioni? sugli insegnanti? sulle competenze degli studenti? sulle scelte pedagogiche della scuola? su altri aspetti?

In ogni singola osservazione, viene valutato solo il comportamento degli studenti, non l'insegnamento né i progressi fatti dagli alunni: viene presa nota solo dei punti di forza e di debolezza. La qualità dell'insegnamento ed i progressi degli alunni vengono presi in considerazione alla fine dell'ispezione per fare una sorta di graduatoria fra tutte le lezioni osservate dal team.

6.12 È stato più volte menzionato il "feedback" alle scuole. In che cosa consiste esattamente questo feedback?

6.12.1 solo nell'indicare aspetti critici, senza indicare possibili strategie?

6.12.2 indicando cosa fare per risolvere il problema?

6.12.3 fornendo prescrizioni più che consigli? Fino a quale livello di dettaglio si possono spingere queste indicazioni?

6.12.4 che cosa succede dopo? qualcuno dell'ispettorato verrà a verificare se le indicazioni sono state seguite?

6.12.5 se sì, quando? qualche mese dopo? un anno? viene solo un ispettore? tutto il team? un team diverso?

6.12.6 se sì, viene scritta una nuova relazione? nel caso, è anche questa resa pubblica?

Viene dato un feedback verbale agli insegnanti sui punti di forza e di debolezza delle lezioni osservate.

Viene dato feedback verbale sui risultati dell'ispezione e sui giudizi formulati allo staff di dirigenza della scuola, inclusi i membri del Board

La relazione scritta contiene giudizi graduati da 1 a 4 su tutte le singole aree chiave osservate ed un giudizio complessivo, anch'esso graduato. La relazione contiene anche sezioni relative allo sviluppo nelle aree specifiche di debolezza della scuola. C'è anche una motivazione scritta per ogni giudizio chiave, che dà conto della valutazione graduata attribuita.

Se una scuola è valutata 4 ("inadeguata"), viene condotto un monitoraggio successivo su base ricorrente, spesso ad opera dello stesso ispettore

Se una scuola è valutata 3 ("richiede miglioramento"), viene condotta una singola ispezione di monitoraggio intermedia prima di una successiva ispezione completa, nell'arco di 2-2½ anni, condotta da un ispettore diverso.

Tutte le relazioni sono pubblicate sul nostro sito e sono accessibili liberamente al pubblico.

6.13 Esistono indizi di correlazione fra le ispezioni ed il miglioramento di una scuola? Per esempio, qual è la percentuale di scuole che, dopo essere state visitate e aver ricevuto indicazioni da un team ispettivo, riporta un giudizio migliore la volta successiva? E quale percentuale rimane allo stesso livello o addirittura peggiora?

Per le scuole graduate 3 o 4, in molti casi il giudizio successivo registra un miglioramento.

Per quelle graduate 1 o 2, l'andamento è meno stabile.

6.14 Si è spesso parlato di "autonomia dell'Ispettorato". Cosa comporta esattamente questa autonomia?

Vuol dire indipendenza dal Governo.

6.14.1 Può il Ministro dare istruzioni / prescrizioni all'Ispettorato?

il Ministro può dare istruzioni se previsto dalla legge, ma l'Ofsted è libero di decidere come condurre le ispezioni.

6.14.2 chi designa il Capo dell'Ispettorato (quale che sia il suo titolo)?

l'Ispettore Capo è designato dal Dipartimento per l'Istruzione.

6.14.3 chi assume i nuovi ispettori?

Ofsted assume tutti i nuovi ispettori.

6.14.4 chi prepara il piano di lavoro dell'Ispettorato e dei singoli ispettori?

Ofsted prepara il piano di lavoro degli ispettori.

7. Condizioni di lavoro

7.1 L'orario di lavoro ha una misura ed una regolazione ufficiale? Si

7.2 In caso affermativo, su quale base (giornaliera, settimanale, per compito, ...)?

Per gli ispettori di Sua Maestà: per ogni giorno, ciascuna settimana.

Per gli ispettori dell'Ofsted: per ogni compito.

7.3 Rispetto ad un dirigente scolastico della stessa esperienza, quanto è più alto in percentuale lo stipendio di un ispettore?

Scuole primarie: più del 10-20%

Scuole secondarie: +/- 10-20%

7.4 Lo stipendio di un Ispettore dipende dall'anzianità di servizio? Da altro?

Nessuno dei due criteri si applica dopo la conferma nel ruolo (6 mesi). Non vi sono differenze di stipendio fra gli ispettori.

7.5 Gli ispettori sono valutati? Si.

7.5.1. Da chi?

Gli ispettori sono valutati da un Ispettore Senior di Sua Maestà.

7.5.2. Su quali aspetti?

Sulla qualità della loro programmazione operativa, sul lavoro di ispezione presso le scuole e sulla qualità nella redazione delle loro relazioni.

7.5.3. Quali sono le possibili conseguenze di una valutazione (in positivo o in negativo)?

Dopo un'eventuale fase di supporto, una valutazione negativa può dar luogo al licenziamento.

7.6 È giuridicamente possibile che un ispettore sia licenziato? Si.

7.6.1 in caso affermativo, per quali ragioni?

Scarsa performance

Problemi di condotta

7.6.2. In caso affermativo, quanto è frequente che questo accada?

Non spesso, ma comunque non è inusuale.

7.7 Esistono associazioni professionali degli ispettori? Che tipo di servizi offrono?

Si, sostegno normale di tipo 'sindacale'.

Osservazioni conclusive

8. Punti forti e punti deboli relativi all'Ispettorato

8.1 Quali sono i punti forti?

Indipendenza dal governo.

Memoria storica dell'attività ispettiva negli ultimi 25 anni.

Capacità di rispondere in modo innovativo con un budget molto ridotto rispetto ai livelli del passato, pur mantenendo un efficace sistema di ispezione.

Qualità degli ispettori di Sua Maestà.

8.2 Quali sono i punti deboli?

Storicamente, la nostra base di ricerca circa l'affidabilità e la validità del nostro lavoro di ispezione, anche se questo è migliorato dal gennaio 2017, quando un nuovo capo ispettore ha assunto le sue funzioni.

Gli interventi / le conseguenze che altri nel governo fanno discendere dai nostri giudizi sulle scuole.

La chiarezza del nostro ruolo nel sistema di accountability inglese per differenziarci da coloro che dovrebbero fare il "lavoro di miglioramento".

9. Prospettive e tendenze per il ruolo dell'Ispettorato

La necessità di identificare e chiarire l'affidabilità e la validità del nostro lavoro di ispezione. Dobbiamo avere questa base di ricerca per giustificare / modificare il nostro lavoro in futuro.

Assicurarsi che le persone abbiano le idee chiare rispetto a ciò che esaminiamo e allo scopo per cui lo facciamo.

Assicurarsi che stiamo esaminando e segnalando le cose giuste dal momento che il contesto scolastico inglese cambia.

10. Suggerimenti, avvertimenti, proposte in vista di possibili riforme del ruolo degli Ispettori, azioni che potrebbero rendere la loro funzione più efficace ed efficiente

Se il ruolo degli ispettori di Sua Maestà è definito correttamente rispetto a quello degli ispettori a contratto con l'Ofsted.

Se gli ispettori di Sua Maestà debbano fare tante ispezioni come fanno o se non debbano svolgere un ruolo più vicino a quello di garanti della qualità del lavoro degli Ispettori a contratto.

2.1 Paesi Bassi

a cura di Eef Jacobs¹

Il sistema scolastico olandese

Per descrivere il modo in cui funziona il nostro Ispettorato scolastico, è necessario fornire qualche informazione di base circa il sistema scolastico olandese nel suo complesso.

Una delle caratteristiche del sistema scolastico olandese, garantito dall'articolo 23 della Costituzione, è la libertà di educazione. Questo comprende la libertà di fondare scuole (libertà di istituzione), quella di organizzare l'insegnamento nelle scuole (libertà di organizzazione dell'insegnamento) e quella di scegliere i principi su cui esse devono fondarsi (libertà di convincimento). Le persone hanno il diritto di fondare scuole e di prevedere per esse un insegnamento basato su convincimenti religiosi, ideologici o educativi. Ne risulta una coesistenza di scuole gestite dalle autorità pubbliche e di altre gestite da privati, tutte finanziate dallo Stato.

Le scuole gestite da autorità pubbliche sono aperte a tutti i bambini, indipendentemente dalla religione o dalle opinioni e forniscono istruzione per conto dello Stato. Le scuole pubbliche sono soggette alla legge pubblica. Esse sono governate dai consigli municipali o da un soggetto giuridico pubblico o da una fondazione istituita dal consiglio (municipale). Alcune scuole a gestione pubblica fondano il loro insegnamento su particolari metodi educativi, come quelle Montessori, Jenaplan o Dalton.

Le scuole gestite da privati sono rette dal diritto privato e sono finanziate dallo Stato, ma non organizzate dallo Stato. Queste scuole sono governate da un Board, designato dall'associazione o dalla fondazione che ha istituito la scuola. Queste scuole, chiamate anche "denominazionali", basano il loro insegnamento su convincimenti religiosi o ideologici. Ve ne sono di Cattoliche, Protestanti, Ebraiche, Mussulmane, Indu e antroposofiche. Alcune scuole private fondano il loro insegnamento su specifiche idee educative, come Montessori, Jenaplan o Dalton, esattamente come le scuole pubbliche. Le scuole "denominazionali" possono rifiutare di iscrivere alunni i cui genitori non accettano la fede o l'ideologia su cui si basa l'insegnamento della scuola.

La libertà di organizzare l'insegnamento implica che le scuole private sono libere di scegliere cosa viene insegnato e come. Questa libertà, tuttavia, trova i suoi limiti negli standard qualitativi fissati dal Ministero dell'Istruzione, della Cultura e della Scienza attraverso le leggi sull'istruzione. Questi standard, che si applicano sia alle scuole pubbliche che a quelle private, prescrivono le materie che devono essere stu-

¹ Direttore dell'Istituto di ricerca e consulenza Oberon

diate, gli obiettivi di risultato, i programmi di esame, il contenuto degli esami nazionali, il numero delle ore di lezione per anno, le abilitazioni professionali che devono essere possedute dagli insegnanti, il diritto dei genitori e degli studenti di esprimere il loro punto di vista nelle questioni che interessano la scuola, nel pianificare gli impegni e nel verificarne il raggiungimento, ecc.

La Costituzione colloca le scuole pubbliche e private su una stessa base dal punto di vista dei finanziamenti. Questo significa che il governo spende esattamente le stesse somme sia per le une che per le altre. Le condizioni che le scuole private devono soddisfare per poter ricevere i finanziamenti sono stabilite per legge,

L'Ispettorato scolastico monitora la qualità delle scuole e la loro conformità con le norme e i regolamenti fissati dal centro. C'è anche una vasta infrastruttura di fornitori di servizi per le scuole, per lo più società private, che offrono consulenza, strumenti e supporto per l'organizzazione delle scuole, la gestione della qualità e lo sviluppo. L'Ispettorato scolastico nei Paesi Bassi è stato fondato nel 1801 ed è uno dei più antichi servizi ispettivi statali nel mondo.

Dati quantitativi del sistema scolastico

a) Qual è il numero complessivo di scuole primarie e scuole secondarie (insieme)?
Nei Paesi Bassi ci sono 6893 scuole primarie, 635 scuole secondarie e 104 scuole professionali.

b) Qual è il numero complessivo di studenti? (Si prega di fornire questi dati separatamente per ordine di scuola)

| | |
|-------------------------------|--------------------|
| Scuola primaria: | 1.528.774 studenti |
| Scuola secondaria: | 960.400 studenti |
| Scuole professionali di base: | 1.192.137 studenti |

c) Indicate il costo annuo totale del vostro sistema scolastico, includendovi tutte le scuole e gli stipendi di tutto il personale.

35.4 miliardi di euro

| | |
|---------------------------------------|--------------|
| Scuola primaria: | € 10.212.500 |
| Scuola secondaria: | € 7.951.000 |
| Scuola di formazione professionale: | € 4.118.200 |
| Scuola professionale avanzata: | € 2.833.200 |
| Scuola di scienze: | € 4.328.200 |
| Spese per il funzionamento didattico: | € 5.922.000 |

d) Quanti ispettori ci sono in questo momento nel Vostro paese a livello di scuole primarie e secondarie?

Le unità di personale dipendenti dall'Ispettorato scolastica sono 544 (2015). Il numero totale degli ispettori effettivi è di 481 (compresi quelli che lavorano nei settori Ricerca&Sviluppo, Contabilità e Affari Legali).

e) Indicate il costo annuo totale dell'Ispettorato e di tutti i suoi servizi (anche approssimativo).

64.1 milioni di euro.

1. Prerequisiti per diventare ispettore

1.1 È obbligatorio essere / essere stato docente o preside?

In passato, molti ispettori erano stati in precedenza almeno presidi, ma molti si erano formati da soli. Oggi, la maggioranza degli ispettori ha un master, ma un'esperienza da insegnante o in altre posizioni in campo scolastico è comunque richiesta.

1.2 È richiesto il possesso di un titolo di studio specifico? (Master, Dottorato? In materie specifiche?)

Attualmente, è necessario avere uno specifico diploma universitario (un master) per diventare ispettori.

1.3 Ci sono altri prerequisiti?

Come è ovvio, è molto importante che un ispettore abbia conoscenza o esperienza delle scuole primarie o secondarie, per esempio nel ruolo di consulente scolastico o come dipendente del Ministero dell'Istruzione, come ricercatore in campo scolastico o come membro di un Board. Ad ogni modo, ormai è soprattutto importante che l'ispettore sia in grado di lavorare in modo sistematico e di fare uso di protocolli oggettivi e di strumenti analitici.

È importante anche conoscere le leggi sulla scuola e come funzionano. Agli ispettori si richiede anche di essere bravi comunicatori (ivi inclusa la competenza nel presiedere incontri, presentare i risultati di una ispezione, scrivere in modo professionale una relazione ispettiva e, più in generale, la capacità di comunicare con una varietà di interlocutori, ivi inclusi i professionisti della scuola.

2. Livello amministrativo dell'Ispettorato nel Sistema scolastico nazionale

2.1 A quale livello si colloca l'Ispettorato?

A livello nazionale. La sede centrale si trova ad Utrecht.

2.2 Qual è il grado di indipendenza dell'Ispettorato?

L'Ispettorato scolastico è (semi)autonomo, ma finanziato dal Ministero dell'Istruzione. Il Ministero dell'Istruzione è legalmente responsabile del lavoro dell'Ispettorato. Ad ogni modo, quest'ultimo è del tutto indipendente per quanto riguarda i suoi metodi di lavoro e le modalità per relazionare su di esso. L'Ispettorato non è un organo consultivo del Ministero dell'Istruzione, ma può formulare pareri (sia su richiesta che di propria iniziativa). Ad esempio, l'Ispettorato ha esclusiva responsabilità per il rapporto annuale "Lo stato della scuola nei Paesi Bassi".

3. Reclutamento degli ispettori e competenze richieste

3.1 Quale è la percentuale di ispettori (uomini / donne)?

Uomini: 38%

Donne: 62%
(totale: 544 = 100%)

3.2 Quale è l'età media degli ispettori?

50,4 anni.

3.3 Chi assume gli ispettori?

Lo stesso Ispettorato, in quanto organizzazione autonoma. La disponibilità di posti da coprire è pubblicizzata tramite Internet.

3.4 Come avviene l'assunzione?

La selezione avviene attraverso un colloquio; l'idoneità a svolgere il lavoro viene valutata sulla base di un certo numero di criteri. Di regola, ci sono molti candidati per ogni posto da coprire. In media, circa 100 per ogni posizione vacante.

3.5 Che tipo di competenze dovrebbero avere principalmente gli Ispettori? (graduare le risposte in ordine di priorità, con 1 che indica la priorità più alta)

| | |
|---------------------------------|--------------------------|
| Competenze comunicative | <i>priorità</i> <u>3</u> |
| Competenze organizzative | <i>priorità</i> <u>4</u> |
| Competenze valutative | <i>priorità</i> <u>1</u> |
| Competenze nell'analisi di dati | <i>priorità</i> <u>2</u> |

3.6 Quale è il grado di specializzazione di un Ispettore?

Specializzato, secondo i livelli scolastici (primario, secondario, scuole per disabili, istruzione (professionale) superiore).

3.7 In generale, quale è il rapporto di lavoro di un Ispettore?

Permanente (di ruolo), in qualità di dipendenti pubblici.

4. Formazione iniziale

4.1 È prevista una formazione iniziale obbligatoria? Si.

4.2 In caso affermativo, prima o dopo l'assunzione?

Dopo l'assunzione e per un periodo di almeno 4 mesi (un gruppo di neo-assunti). Questa formazione consta di due parti: una generale, che riguarda il ruolo degli ispettori nel sistema scolastico e i fondamenti giuridici della funzione. La seconda comprende informazioni più specifiche sul lavoro quotidiano dell'ispettore.

4.3 In caso affermativo, chi la assicura?

L'Ispettorato scolastico ha una propria struttura interna per lo sviluppo del personale, al fine di assicurare la crescita professionale continua degli ispettori.

Gli ispettori e tutto il personale hanno la possibilità di scegliere da una gamma di corsi e seminari per approfondire le proprie competenze e conoscenze. Agli ispettori in servizio si chiede di dedicare circa dieci giorni lavorativi per anno in attività di formazione connesse con il loro lavoro (Fonte: Ispettorato scolastico olandese – 2015)

5. Principali settori di azione degli ispettori

Premessa:

in diversi paesi europei, gli Ispettori si occupano di una o più delle seguenti attività:

- *Redigere rapporti sulla situazione del Sistema scolastico nazionale*
- *Valutazione sul funzionamento delle scuole e sui loro risultati*
- *Valutazione della prestazione professionale dei singoli docenti e/o presidi*

In ciascuna delle sezioni che seguono, illustrate brevemente come queste funzioni vengono svolte nel Vostro paese (solo per quelle che esistono – lasciate in bianco le altre)

5.1 Redigere rapporti sulla situazione del sistema scolastico nazionale

5.1.1 L'Ispettorato redige un rapporto annuale sulla situazione della Scuola nel paese?

Rapporto annuale

Ogni anno viene pubblicato un rapporto, intitolato "Lo stato dell'istruzione nei Paesi Bassi". Il pubblico di riferimento è costituito dal Ministro dell'Istruzione, dal Parlamento, dagli addetti ai lavori della scuola e dall'opinione pubblica. Si tratta di un rapporto pubblico, disponibile anche su Internet e distribuito su larga scala. Esso suscita una viva attenzione nei mezzi di comunicazione.

Questo rapporto annuale fornisce informazioni di grande valore a scala di sistema, ed al tempo stesso copre aspetti specifici relativi alle scuole. L'informazione viene offerta su un arco di diversi anni in modo da permettere di esaminare le tendenze nel tempo. Esso sintetizza lo stato di tutti gli indicatori di qualità nei diversi tipi di scuola e fa luce su alcune aree identificate come prioritarie all'interno del sistema scolastico. Questo tipo di informazioni fornisce la base per lo sviluppo o il perfezionamento di strategie idonee ad affrontare queste priorità.

Rapporti specifici

L'Ispettorato scolastico pubblica anche rapporti specifici relativi ai risultati di ispezioni tematiche condotte in un campione di scuole in tutto il paese (es.:

approcci didattici nelle scuole, partnership fra le scuole nel contesto di un'istruzione "fondata sui bisogni", utilizzo del tempo di insegnamento, metodi per affrontare la dislessia e la discalculia). Nel complesso, l'Ispettorato fornisce un contributo notevole alla valutazione, dato che usa sperimentazioni condotte a livello di classe e di scuola e basate su propri modelli di riferimento, standard ed indicatori.

5.1.2 L'Ispettorato ha un gruppo di lavoro specializzato nel supporto alla produzione del rapporto annuale (ricerca, analisi e sintesi delle ispezioni condotte nelle scuole)?

Sì, l'Ispettorato ha un'unità speciale per assicurare la produzione del rapporto annuale (al rapporto 2016 hanno lavorato: 8 organizzatori di progetto, 14 autori, 12 ricercatori, 18 referenti scientifici esterni, 3 redattori finali. In totale, 55 persone).

5.1.3 Ci sono rapporti di questo tipo redatti a livello regionale?

Non vi sono rapporti prodotti a livello regionale.

5.2 Valutazione del funzionamento delle scuole e dei loro risultati.

Nei Paesi Bassi, ogni Scuola è responsabile per la qualità dell'istruzione che eroga e delle modalità con cui questa qualità è misurata e valutata. Ne consegue che gli ispettori utilizzano come punto di partenza le risultanze dell'auto-valutazione condotta dalla scuola stessa. Su questa base, gli ispettori decidono se vi è necessità di ulteriori approfondimenti sulla qualità dell'istruzione. A partire dal 2007, l'Ispettorato scolastico olandese conduce le ispezioni nelle scuole basandosi sul criterio dell'ispezione collegata con il rischio. Questo significa che l'ispezione prende le mosse da una valutazione dei potenziali problemi che potrebbero a termine incidere sulla qualità dell'istruzione. Questo approccio ha ridotto il carico ispettivo che gravava sulle scuole e ci si attende che esso renda le ispezioni più efficaci e più efficienti. Ogni anno viene condotto un processo automatico, chiamato analisi del rischio relativo alla qualità dell'istruzione: essa si basa sui risultati di apprendimento degli studenti nei test standardizzati, sui rapporti di auto-valutazione, sui rendiconti annuali (es.: i consuntivi) delle scuole, doglianze dei genitori, notizie di stampa. Questa indagine di primo livello copre tutte le scuole ed è il primo passo dell'analisi basata sul rischio.

Fondandosi su questa indagine di primo livello, gli ispettori decidono se la condizione della scuola richiede l'organizzazione di una verifica rapida, ovvero se è necessaria una ricerca più approfondita circa la qualità dell'istruzione che essa eroga. Quando una scuola non presenta rischi di insuccesso, cioè ha guadagnato sufficiente fiducia per quanto attiene la qualità dei suoi processi educativi, viene classificata come "scuola con una qualità normale", che vuol dire che assicura un'istruzione soddisfacente e non richiede un'ispezione più approfondita.

In aggiunta al processo sopra descritto, l'ispettorato scolastico visita le scuole

una volta ogni quattro anni. Solo in quella circostanza, la scuola sarà valutata in modo completo sulla base del protocollo di ispezione. L'analisi fondata sul rischio permette all'ispettorato di concentrarsi sul rapido miglioramento delle scuole che evidenziano processi e risultati educativi di minor qualità, in modo da evitare che vi siano scuole votate all'insuccesso (Janssens, F., Maassen, N. 2015).

A partire dal mese di agosto 2017, il protocollo di ispezione e il ruolo degli ispettori subirà alcuni cambiamenti.

5.2.1 Qual è il *focus* della valutazione?

- Osservanza di norme e regolamenti

L'Ispettorato ha due compiti principali:

- Controllare se il lavoro delle scuole si svolge secondo le previsioni di legge (rispettivamente relative all'istruzione primaria e secondaria) e se rispetta i requisiti minimi di qualità
- Controllare se il lavoro delle scuole rispetta le norme di qualità fissate dal Board della scuola e le finalità e gli standard dichiarati

- Risultati scolastici

- Buone pratiche nei metodi scolastici

L'Ispettorato ha formulato un protocollo di ispezione che comprende cinque aree di qualità: processi di apprendimento, clima interno, risultati della scuola, standard minimi e obiettivi di qualità, gestione finanziaria

- La sicurezza degli studenti

5.2.2 Quali sono le conseguenze della valutazione per la scuola? (pubblicità dei risultati, misure particolari per sostenere il miglioramento, conseguenze finanziarie, altre, nessuna?)

I risultati sono resi pubblici (dopo comunicazione degli stessi alla scuola, misure speciali per sostenere il miglioramento). Non ci sono conseguenze di natura finanziaria (vedi 5.3.1.)

5.2.3 Come vengono comunicate le risultanze di un'ispezione al dirigente ed al suo staff? (una relazione scritta, una sessione di feedback, ...)?

L'ispettore redige una relazione sulle risultanze della visita ispettiva. Il Board della scuola e la scuola ne ricevono una prima bozza (a partire da agosto 2017, dopo una presentazione degli esiti agli stakeholder). Il Board della scuola e la scuola comunicano all'Ispettorato se sono d'accordo con il contenuto della relazione. Se questo accordo non c'è, si può tenere un incontro. L'ispettore può accogliere le osservazioni della scuola o rifiutarle. Se il Board continua a non accettare le risultanze, ha facoltà di scrivere a sua volta una lettera con le proprie osservazioni: lettera che sarà allegata alla relazione ispettiva. Il testo completo, inclusa l'appendice con le controdeduzioni del Board, viene pubblicato (vedi i

punti 6.5. e 9 per maggiori informazioni). Questo rapporto finale è anche pubblicato online.

5.2 Valutazione della prestazione professionale dei singoli docenti e/o del preside

5.3.1 I singoli docenti sono oggetto di visite ispettive? No

5.3.2 I presidi / dirigente sono oggetto di visite ispettive? No

Diversi degli indicatori di qualità utilizzati sono indirettamente correlati con la gestione della scuola (per esempio, quelli relativi alle verifiche di qualità o al coordinamento del clima pedagogico). Ma i dirigenti scolastici non sono direttamente oggetto di ispezione: essi sono solo indirettamente giudicati dall'Ispettorato, senza che venga formulato un giudizio specifico sulla qualità della gestione. A parte ciò, l'Ispettorato formula giudizi sulla gestione della scuola solo se la qualità della stessa è apparsa insufficiente durante l'ispezione.

5.3.3 Quali possono essere le conseguenze di una valutazione per I docenti ed I dirigenti? (retribuzione, premi di risultato, penalizzazioni, misure correttive, altre, nessuna?)

Non vi sono conseguenze di alcun tipo, né per gli insegnanti né per i dirigenti.

6. Modalità per lo svolgimento delle ispezioni nelle scuole

Premessa:

in questa sezione, si chiede di rispondere a domande circa l'intensità (percentuale di scuole ispezionate in un particolare periodo), eventuali differenziazioni (alcune scuole possono essere visitate più spesso o in maniera più approfondita), e l'eventuale natura policentrica dell'ispezione nel vostro paese. Il termine "policentrico" indica che gli ispettori condividono alcune parti dell'ispezione con altri soggetti. Inoltre, si chiede quali sia l'importanza relativa della funzione valutativa e di quella di supporto nel condurre le ispezioni; e – se l'ispezione è condotta da un team di ispettori – quale sia la composizione di questo team. Da ultimo, vengono formulate domande sugli strumenti utilizzati per l'ispezione. Le domande riguardano sia la scuola primaria che quella secondaria; se del caso, si chiede di diversificare le risposte in relazione a ciascuno dei due livelli.

6.1 Ci sono nel Vostro paese standard predefiniti riguardo alla frequenza ed alla intensità delle ispezioni?

- Quale è l'arco di tempo nel quale tutte le scuole devono aver ricevuto almeno una visita? (indicare la durata di questo periodo e se è diverso fra Scuola primaria e secondaria)
- Quale è la percentuale di scuole ispezionate ogni anno? (indicare separatamente per scuola primaria e secondaria)

A partire dal 2007, l'Ispettorato ha introdotto un sistema di ispezioni scolastiche basate sul rischio. Le scuole che sembrano offrire una buona qualità di istruzione (nessun fattore di rischio rilevato) e che ottengono buoni risultati di apprendimento per i propri studenti sono "premiare" con un considerevole riduzione nel numero di ispezioni. A partire dall'agosto 2017, l'Ispettorato ha anche il compito di stimolare il miglioramento educativo.

Ad ogni modo, tutte le scuole – primarie, secondarie e per alunni disabili – comprese quelle per le quali non si è evidenziato alcun fattore di rischio, riceveranno una visita ispettiva una volta ogni quattro anni.

6.2 Le visite ispettive nelle scuole sono differenziate, nel senso che quella particolare categoria di scuole è ispezionata più spesso o più intensamente?

- secondo il criterio dell'ispezione "proporzionale", per cui le scuole considerate "a rischio" sono visitate più spesso o più intensamente?
- secondo il criterio per cui la frequenza o l'intensità dell'ispezione dipendono dai risultati dell'auto-valutazione della scuola stessa?
- esiste qualche altro criterio di differenziazione delle ispezioni (indicare e, se del caso, rispondere separatamente per la Scuola primaria e per quella secondaria)?

Il procedimento dell'ispezione ha tre fasi: analisi del rischio, analisi esperta, e visita alla scuola.

Analisi del rischio

L'ispezione prende le mosse da un'analisi del rischio. Questa analisi è attivata da tre tipologie di elementi: indizi di criticità (per esempio, reclami presentati da studenti, genitori, insegnanti o articoli di giornale), rendicontazione amministrativa, e risultati degli studenti. In una condizione di "nessun rischio", alla scuola viene attribuito un profilo "minimo" sotto il profilo ispettivo: in pratica, si dà per scontato che nell'anno successivo si comporterà in modo adeguato. A partire da agosto 2017, l'Ispettorato può anche rilasciare un giudizio di "buono".

Tutte le scuole dove è stato individuato un qualche fattore di rischio sono sottoposte ad approfondimenti ulteriori da parte di ispettori.

Analisi esperta

L'analisi "esperta" è condotta tramite ricerche d'ufficio, utilizzando informazioni derivanti dall'analisi del rischio combinate con la "memoria organizzativa" dell'Ispettorato e anche con altri elementi di pubblico dominio relativi alla scuola (per esempio, tratti dal suo sito web). Sulla base di questi elementi, l'ispettore può arrivare alla conclusione che – al momento – non sembra esserci nulla di preoccupante. In questa ipotesi, viene attribuito un profilo "minimo" di ispezione.

Tuttavia, è anche possibile che i dubbi iniziali sussistano o addirittura aumentino

in seguito all'analisi. In questi casi, l'ispettore decide per l'effettuazione di un'ispezione piena.

Visita alla scuola

Un'ulteriore indagine all'interno della scuola è sempre condotta in contatto con il suo Board. L'ispezione si concentra su quegli elementi di qualità che potrebbero essere a rischio. A conclusione, l'ispettore descrive nella sua relazione il livello di qualità riscontrato o eventuali carenze sotto il profilo della legittimità. Questa relazione costituisce il punto di partenza per la progettazione di un'ispezione complessiva.

6.3 L'ispezione nel vostro paese ha un carattere policentrico, nel senso che vi contribuiscono anche altre agenzie?

Un'ispezione di tipo policentrico prende in esame e valuta la qualità ed il funzionamento di reti di scuole e/o dei loro *stakeholder*, al fine di convalidare e sostenere i processi di miglioramento e di presa di decisione a livello locale. Nei Paesi Bassi, le ispezioni condotte dall'Ispettorato Scolastico sembrano avere qualche caratteristica policentrica (nelle reti di formazione a vocazione inclusiva), ma le possibilità sono più numerose e varie (Janssens, F., Maassen, N. 2015).

6.4 Le scuole sono visitate da un ispettore alla volta o da un team ispettivo?

Le scuole sono sempre ispezionate da team ispettivi, composti nelle primarie da due ispettori, nelle secondarie da tre.

6.4.1 Se le scuole sono ispezionate da team, quale è la composizione?

Non sono coinvolti esperti o altri soggetti. Ma, a partire dal mese di agosto 2017, alcuni stakeholder (insegnanti e genitori) sono invitati a partecipare.

6.5 Quanti giorni dura un'ispezione "tipo" (in media / minimo / massimo)?

Da un minimo di due giorni a un massimo di tre.

L'ispezione, come visita nella scuola, può andare da mezza giornata come minimo fino a due giorni come massimo (compreso un incontro di restituzione diretta dell'esito dopo la fine dell'osservazione, ma escludendo i tempi di preparazione della visita e quelli per la redazione della relazione).

All'ispettore serve una mezza giornata di lavoro per preparare la visita.

La redazione della relazione prende circa una mezza giornata.

6.6 Quanti ispettori fanno parte del team? Se questo numero può variare, quale è il numero più frequente e gli eventuali minimo e massimo?

Di regola, a visitare una scuola sono due ispettori; ma vi sono anche casi in cui l'ispettore è da solo.

- 6.7 Qual è il ruolo degli ispettori per quanto riguarda il bilanciamento fra la funzione valutativa e quella di supporto alla Scuola?
- 6.7.1 Il loro ruolo è centrato esclusivamente sulla valutazione?
- 6.7.2 Il loro ruolo comprende sia la valutazione che il supporto agli insegnanti ed alle scuole?
- 6.4.3 Il loro bilanciamento è diverso fra scuola primaria e secondaria e ha subito modifiche negli ultimi dieci anni?

Struttura dell'ispezione

La struttura dell'ispezione può essere quella di un profilo "base". Questo significa che la qualità della scuola soddisfa gli standard (a giudizio di un ispettore) o è comunque ritenuta sufficiente (quando non è stato rilevato alcun fattore di rischio o problema importante).

Se invece sono stati individuati problemi, la scuola riceve un'ispezione strutturata "su misura". Questi problemi sono descritti nella relazione ispettiva, che comprende anche le decisioni o gli accordi presi insieme con il Board della scuola circa il modo per migliorare la qualità. Parte di questo accordo è costituita dall'indicazione delle scadenze e dall'individuazione delle modalità per monitorare il processo di miglioramento. La personalizzazione dell'ispezione è uno dei pilastri fondamentali del modello di ispezione basata sul rischio.

Prima che l'Ispettorato pubblichi un rapporto finale sull'ispezione, la scuola ha la possibilità di rispondere ad una versione preliminare di esso. L'Ispettorato prende in considerazione le osservazioni della scuola e solo dopo pubblica il rapporto finale sul proprio sito web. Se la scuola rimane in disaccordo con qualcuno dei giudizi contenuti nel rapporto, le sue deduzioni sono pubblicate in calce al rapporto stesso.

Inoltre, se la scuola ritiene che gli ispettori non abbiano condotto l'ispezione in modo corretto, essa può presentare un reclamo alla commissione reclami dell'Ispettorato.

La scuola non può presentare ricorso contro i giudizi dell'Ispettorato, dato che tali giudizi non costituiscono decreti nel senso giuridico del termine. Un ricorso è invece possibile contro un'eventuale sanzione o altra misura amministrativa del Ministero.

Intervento

Il fine ultimo della supervisione da parte dell'ispettorato è ovviamente quello che la qualità dell'istruzione migliori. Durante la fase dell'intervento, la scuola deve intraprendere azioni per migliorare ciò che non va e l'Ispettorato monitora questi miglioramenti. Se la scuola non riesce a migliorare, l'Ispettorato può alzare il livello di pressione attraverso un monitoraggio più serrato o – se possibile – applicando delle sanzioni. Una tale azione porta ad una modifica dello schema di ispezione. Quando tutti i problemi importanti sono stati risolti, la scuola torna ad avere uno status ordinario per quanto riguarda le ispezioni.

Ispezione mirata a stimolare il miglioramento educativo

Il nuovo protocollo di ispezione presterà più attenzione che per il passato a stimolare il miglioramento della scuola. L'ispezione non si concentrerà più solo sui fattori di rischio per la qualità, ma anche sugli aspetti positivi esistenti. La base per i miglioramenti programmati nell'attività della scuola sarà data dagli obiettivi e dalle ambizioni della scuola piuttosto che da quelli degli ispettori.

Il nuovo protocollo di ispezione (a partire dal mese di agosto 2017) comprende i seguenti elementi:

Stimolare la scuola a raggiungere livelli di qualità superiori a quelli minimi

- Partecipazione (all'ispezione) di insegnanti/genitori (i loro commenti attivi, mentre vanno in giro con l'ispettore) fornisce a quest'ultimo un feedback immediato
- Feedback basato sulla relazione ispettiva a differenti stakeholder (Board, insegnanti, genitori)
- Il contenuto della relazione ispettiva (che deve mettere in evidenza le attività che costituiscono punti di forza della scuola)

Ispezione centrata sulla qualità dell'istruzione

- Fiducia nel miglioramento di qualità operato dal Board e dalla scuola (e nell'interazione fra questi due attori)
- Giudizio circa la qualità della scuola espresso su diversi aspetti (come valutano loro stessi la propria qualità, come conducono auto-valutazione, scelta degli obiettivi e loro implementazione)

Giudizi più articolati

- Oltre al giudizio "sufficiente", anche quello di "buono" (basato sull'apprezzamento delle diverse qualità positive della scuola)

6.8 Quali strumenti vengono usati per la valutazione (rapporto di auto-valutazione, altri documenti scritti, indicatori quantitativi, griglie, visite della Scuola / nelle classi / test di apprendimento / interviste con il personale della Scuola, genitori, studenti; altri strumenti)?

Un'ispezione di qualità completa prende in esame gli aspetti elencati di seguito. Essi vengono valutati usando uno specifico insieme di indicatori, elaborati all'interno di protocollo di ispezione specifici per la scuola primaria e per quella secondaria. "L'ispezione di qualità" di solito viene effettuata in quelle scuole in cui sono stati rilevati fattori di rischio.

Elementi (aspetti) di qualità (protocollo di ispezione, 2017)

Il processo di insegnamento e apprendimento

- I piani di studio della scuola (il modo in cui la scuola ha tradotto il curriculum nazionale in un curriculum di scuola / preparare gli alunni per la scuola secondaria / per l'ingresso nella vita adulta / adattamento dei programmi ai livelli degli studenti e alle necessità dell'insegnamento). Attenzione particolare per la lingua olandese e la matematica (i cui obiettivi devono essere formulati in un quadro di riferimento ancorato agli standard di legge)
- Il modo in cui si guarda allo sviluppo ed alla continuità dello sviluppo
- Le spiegazioni impartite devono essere coerenti ed adeguate ai bisogni degli alunni all'interno del gruppo di cui fanno parte. L'insegnante deve attivare gli studenti e offrire loro feedback
- Gli studenti che hanno bisogno di un'attenzione aggiuntiva e di supporto lo ottengono (istruzione personalizzata)
- Lavoro in collaborazione con altri partner nel campo dell'istruzione, per esempio l'istruzione pre-scolare
- Verifica dei risultati di apprendimento mediante test sia durante il periodo delle lezioni che alla fine

Clima interno della scuola

- Un contesto sicuro per gli alunni
- Un clima tale da favorire l'istruzione/educazione degli alunni

Risultati scolastici

- I risultati sono in conformità con le norme stabilite
- Gli alunni sviluppano competenze sociali corrispondenti agli obiettivi della scuola
- Gli alunni – dopo l'uscita dalla scuola – raggiungono i risultati relativi agli studi ulteriori o al lavoro secondo quanto la scuola si aspettava da loro

Strategie di qualità e ambizioni

- Il Board e la scuola dispongono di un sistema di assicurazione di qualità tale da migliorare i livelli di istruzione interni
- Cultura della qualità. Il Board e la scuola hanno una adeguata cultura della qualità professionale (integrità, trasparenza)
- Responsabilità e dialogo. Il Board e la scuola rendono noti, sia all'interno che all'esterno, gli impegni che intendono assumere riguardo agli obiettivi fissati ed ai risultati attesi

Gestione finanziaria

- Il Board assicura le condizioni per una gestione finanziaria sana
- La gestione finanziaria risulta efficace ed efficiente
- La gestione finanziaria è conforme alle obbligazioni di legge

Le fasi dell'ispezione alle scuole ed ai Board sono:

- 1 Analisi "esperta" sulla base dei documenti già in possesso dell'Ispettorato
- 2 Avvio di una discussione con il Board, sulla base di documenti analitici volti ad individuare quali scuole devono essere oggetto di visita ispettiva
- 3 Traduzione dell'analisi dei dati in un piano di ispezione personalizzata per la singola scuola
- 4 Ispezione del Board (assicurazione di qualità e gestione finanziaria)
- 5 Ispezione della scuola (la scuola presenta le proprie ambizioni, gli obiettivi, i risultati) in relazione con il progetto di istituto
- 6 Invio di una sintetica bozza di relazione sull'ispezione al Board e alla scuola, seguita da un confronto con gli stessi circa le indagini compiute (cosa potrebbe migliorare?)
- 7 Relazione finale, incontro di feedback nella scuola (riguardante eventuali rischi per la qualità)
- 8 Fissazione di un'ispezione successiva (data ed argomento dell'ispezione successiva)

6.9 Chi prepara questi strumenti?

Il protocollo dell'ispezione di qualità è stato sviluppato dall'Ispettorato, ma molti stakeholder del mondo dell'istruzione sono stati coinvolti (insegnanti, dirigenti, membri dei Board, amministratori ed accademici). Il protocollo dell'ispezione di qualità usato durante il periodo 2013-2015 è stato recentemente sottoposto a valutazione ed i risultati utilizzati per sviluppare il protocollo 2017. Alcuni ispettori hanno condotto dei test pilota nelle scuole in collaborazione con i Board, utilizzando la bozza di protocollo sviluppata. Ci sono state delle consultazioni su Internet e sul campo a proposito di questa bozza, comprese le reazioni da parte degli stakeholder, organizzazioni dei genitori, scuole e Board, educatori a domicilio, municipalità.

6.10 All'interno del team ispettivo, ci sono ispettori "specialisti" o hanno tutti le stesse competenze e possono scambiarsi i rispettivi ruoli?

Alcuni ispettori hanno competenze specifiche in alcuni settori (per esempio, le lingue o l'insegnamento di sostegno). A seconda dei casi, questi ispettori possono essere chiamati a far parte del team se la situazione lo richiede.

6.11 "Le osservazioni in classe" sono parte importante del protocollo di visita? Si

6.11.1 Quanto tempo richiede una tale osservazione?

L'osservazione in classe prende circa una mezza giornata.

6.11.2 Quante classi vengono "osservate" durante una tipica visita ispettiva?

Dipende dalla grandezza della scuola e dal tipo di ispezione.

6.11.3 Durante "l'osservazione", cosa fa l'ispettore? osserva soltanto? interagisce? altro?

Sia osservazione che interazione. Un ispettore ed un osservatore che fa parte del personale della scuola osservano e riflettono insieme sui risultati dell'osservazione. Il fine di questa attività è di far sì che l'osservatore della scuola impari ad osservare in modo sistematico e con uno sguardo esterno, in modo da migliorare l'insegnamento della scuola.

6.11.4 Che tipi di giudizio sono tratti da queste osservazioni? sugli insegnanti? sulle competenze degli studenti? sulle scelte pedagogiche della scuola? su altri aspetti?

L'ispettore non formula giudizi sull'insegnante o sulla specifica lezione. L'osservazione della lezione costituisce un elemento per giudicare gli standard formativi della scuola.

6.12 È stato più volte menzionato il “feedback” alle scuole. In che cosa consiste esattamente questo feedback?

6.12.1 solo nell'indicare aspetti critici, senza indicare possibili strategie?

6.12.2 indicando cosa fare per risolvere il problema?

Il feedback fornito cambia a seconda degli esiti dell'ispezione: cosa funziona bene, cosa potrebbe essere migliorato, cosa deve migliorare.

6.12.3 fornendo prescrizioni più che consigli? Fino a quale livello di dettaglio si possono spingere queste indicazioni?

Molte delle indicazioni si fondano sul protocollo-quadro di valutazione. L'ispettore e la scuola riflettono insieme sull'ispezione.

6.12.4 che cosa succede dopo? qualcuno dell'ispettorato verrà a verificare se le indicazioni sono state seguite?

Sì, il miglioramento avviato viene monitorato. In primo luogo, è lo stesso Board della scuola a farlo. L'ispettorato prende in esame i rapporti inviati dal Board. In caso di un giudizio di “grave criticità” relativamente ad una scuola, l'ispettore visita nuovamente la scuola per una seconda valutazione.

6.12.5 se sì, quando? qualche mese dopo? un anno? viene solo un ispettore? tutto il team? un team diverso?

La seconda valutazione è effettuata dallo stesso ispettore un anno dopo. A quel punto, una scuola che aveva riportato un giudizio di “grave criticità” deve aver migliorato almeno fino ad uno di “criticità”.

6.12.6 se sì, viene scritta una nuova relazione? nel caso, è anche questa resa pubblica?

Viene scritta una nuova relazione ed anche questa è resa pubblica.

6.13 Esistono indizi di correlazione fra le ispezioni ed il miglioramento di una scuola? Per esempio: qual è la percentuale di scuole che, dopo essere state visi-

tate e aver ricevuto indicazioni da un team ispettivo, riporta un giudizio migliore la volta successiva? E quale percentuale rimane allo stesso livello o addirittura peggiora?

“Correlazione” è una parola impegnativa. Diciamo che l’obiettivo dell’Ispettorato è di migliorare il livello di istruzione.

Il numero delle scuole giudicate “critiche” o “molto critiche” è diminuito della metà fra il 2011 ed il 2016. Per quanto riguarda la scuola primaria nel 2016 (risultati invariati nei tre anni precedenti), abbiamo:

“nella norma”: 98%

“critica”: 1,7%

“molto critica”: 0,2%

Nella secondaria, sono valutate “nella norma” il 96,7% delle scuole.

6.14 Si è spesso parlato di “autonomia dell’Ispettorato”. Cosa comporta esattamente questa autonomia?

Il Ministro dell’Istruzione ha la responsabilità per l’Ispezione sulle scuole. Il Ministro informa il Parlamento mediante una relazione annuale ed altri rapporti (per esempio: “Lo stato dell’Istruzione”). Ma l’Ispettorato è indipendente dal Ministro per quanto riguarda la conduzione delle ispezioni nelle scuole.

6.14.1 Può il Ministro dare istruzioni / prescrizioni all’Ispettorato?

Il nuovo quadro generale delle valutazioni cui l’Ispettorato deve attenersi è stato discusso dal Parlamento.

6.14.2 chi designa il Capo dell’Ispettorato (quale che sia il suo titolo)?

Il Capo dell’Ispettorato (Ispettore Generale) è designato dal Ministro dell’Istruzione.

6.14.3 chi assume i nuovi ispettori?

I nuovi ispettori sono assunti dall’Ispettorato stesso.

6.14.4 chi prepara il piano di lavoro dell’Ispettorato e dei singoli ispettori?

L’Ispettorato stesso prepara il suo piano di lavoro sulla base del “Piano rinnovato delle ispezioni” adottato dal Parlamento nel 2017.

7. Condizioni di lavoro

7.1 L’orario di lavoro ha una misura ed una regolazione ufficiale?

Il tempo di lavoro degli ispettori scolastici è fissato e regolato in modo formale e simile a quello degli altri dipendenti del Ministero dell’Istruzione

7.2 In caso affermativo, su quale base (giornaliera, settimanale, per compito, ...)?

Gli ispettori scolastici lavorano cinque giorni a settimana o meno (part time all’80%)

7.3 Rispetto ad un dirigente scolastico della stessa esperienza, quanto è più alto in percentuale lo stipendio di un ispettore?

Lo stipendio degli ispettori è simile a quello dei dirigenti scolastici.

Il dirigente di una scuola con meno di 200 studenti si colloca al livello 11 della scala salariale (da € 2.996 a € 4.805). Il dirigente di una scuola con più di 200 studenti è a livello 13 (da € 3.913 a € 5.837).

Un ispettore scolastico è inquadrato a livello 12 (da € 3.522 a € 5.219) o 13 (da € 3.913 a € 5.837).

7.4 Lo stipendio di un ispettore dipende dall'anzianità di servizio? Da altro?

Dall'anzianità di servizio e dall'esperienza pregressa.

7.5 Gli ispettori sono valutati? Sì.

7.5.1 Da chi?

Mediante colloquio valutativo annuale con il capo della sezione cui appartengono.

7.5.2 su quali aspetti?

Competenze di comunicazione, competenze gestionali, competenze in materia di valutazione formativa, capacità di analisi dei dati.

7.5.3 quali sono le possibili conseguenze di una valutazione (in positivo o in negativo)?

Promozioni o retrocessioni sono fra le possibili conseguenze.

7.6 È giuridicamente possibile che un ispettore sia licenziato?

È giuridicamente possibile, ma di fatto risulta molto difficile, visto che si tratta di dipendenti pubblici.

7.6.1 In caso affermativo, per quali ragioni?

Rendimento insufficiente nelle sue funzioni

7.6.2 In caso affermativo, quanto è frequente che questo accada?

È un evento molto raro. Una spiegazione possibile è che gli ispettori sono molto preparati per il loro lavoro, dato che la selezione è molto severa (viene prescelto un candidato su 100 richiedenti)

7.7 Esistono associazioni professionali degli ispettori? Che tipo di servizi offrono?

C'è un'Associazione degli Ispettori scolastici (VRO). I suoi membri possono ottenere supporto legale in caso di controversie di lavoro. Inoltre, l'associazione offre un'assicurazione sanitaria integrativa.

Osservazioni conclusive

8. Punti forti e punti deboli relativi all'Ispettorato

8.1 Quali sono i punti forti?

8.2 Quali sono i punti deboli?

Valutazione dell'Ispettorato

Interna

Ad alcune scuole, scelte a campione, viene chiesto di dare una valutazione scritta circa il lavoro dell'Ispettorato in generale e di inviare tale giudizio in via riservata al coordinamento degli ispettori o ai responsabili dei diversi team. Vengono svolte su base regolare delle riunioni di auto-valutazione e dei confronti interni all'Ispettorato, basati anche sull'analisi di un gran numero di ispezioni condotte nelle scuole. A titolo di esempio, vengono condotte analisi di comparabilità dei giudizi fra una regione e l'altra al fine di garantire l'oggettività dei giudizi dell'Ispettorato sulle scuole. Gli aspetti relativi alla comunicazione ed al clima interno delle organizzazioni visitate sono valutati mediante questionari. Ogni ispettore è valutato annualmente dal suo superiore (team leader). Alle scuole si richiede, mediante questionari, di esprimere valutazioni sull'ispettore come persona, che vengono utilizzate per la valutazione annuale. I direttori dell'Ispettorato sono valutati dagli Ispettori Capo, i quali a loro volta sono valutati dall'Ispettore Capo Senior. Un responsabile della qualità ha l'incarico di garantire l'assicurazione di qualità dell'Ispettorato nel suo insieme. Ogni anno tutti i processi interni all'Ispettorato sono valutati da un servizio di audit interno, condotto sotto la supervisione del responsabile per la qualità dell'Ispettorato.

Esterna

L'Ispettorato è stato accreditato secondo la norma ISO-17020 da aprile 2007 a ottobre 2011. L'accreditamento da parte del Consiglio olandese per gli accreditamenti ha costituito un valore aggiunto per l'Ispettorato, in quanto gli ha consentito di sviluppare un confronto professionale su un certo numero di questioni. In seguito, l'Ispettorato ha optato per un sistema di qualità diverso che anch'esso è adeguato rispetto ai recenti sviluppi organizzativi. Tale sistema è la norma ISO-9001 che comprende degli audit esterni ed indipendenti; l'Ispettorato è accreditato secondo questa norma a partire dal 2012.

Controllo fra pari

L'Ispettorato considera importante che altre terze parti indipendenti valutino la sua azione di supervisione. Questa valutazione prende la forma di una *peer review*, cioè di uno scambio di visite fra Ispettorati. La *peer review* di cui l'Ispettorato olandese

ha preso l'iniziativa si svolge in collaborazione con gli Ispettorati di altri paesi che, come l'Olanda, sono membri della Conferenza Permanente Internazionale degli Ispettorati nazionali e regionali (SICI). L'Ispettorato scolastico della Bassa Sassonia ha condotto una *peer review* in Olanda, che ha avuto per oggetto il monitoraggio del sistema di supervisione della scuola primaria. Durante questa collaborazione, colleghi tedeschi hanno accompagnato gli ispettori olandesi durante le visite alle scuole. Successivamente, i ruoli si sono invertiti nel 2014, quanto gli ispettori olandesi hanno accompagnato i loro colleghi della Bassa Sassonia.

Valutazione del lavoro dell'Ispettorato nell'istruzione secondaria

Le attività dell'Ispettorato scolastico nelle scuole secondarie sono state valutate durante l'anno scolastico 2014-2015 da una società indipendente di ricerca e consulenza (Oberon, 2014).

Le due principali domande oggetto di questa valutazione erano: 1. Gli ispettori danno la dovuta considerazione agli aspetti realmente importanti dell'istruzione? 2. Gli ispettori svolgono il loro lavoro in modo efficace secondo l'opinione dei membri dei Board e delle scuole?

Sono state condotte interviste con membri dei Board, dirigenti scolastici, insegnanti e genitori. La risultanza più importante della ricerca (2013-2014) è stata che tutti gli stakeholder avevano un giudizio positivo circa il lavoro dell'Ispettorato.

Gli stakeholder in realtà avevano qualche suggerimento per migliorare l'ispezione:

- Prestare attenzione ai rischi nell'istruzione fin da uno stadio ancora più precoce
- Fornire un feedback ancora più tempestivo sulle risultanze delle ispezioni
- Prestare maggiore attenzione ai risultati sociali dell'istruzione nelle scuole, ed anche accordare maggiore attenzione agli aspetti finanziari (richiesta di un approccio più ampio al tema)
- Incoraggiare le scuole durante le visite ispettive a migliorare l'istruzione (e non solo a conformarsi ai requisiti di legge: usare una modalità ispettiva più aperta)

A partire da agosto 2017, l'Ispettorato presterà maggior attenzione ad incoraggiare le scuole sulla via del miglioramento dei processi formativi (cognitivo, sociale, ...).

Qualità dell'Ispettorato scolastico olandese: un riassunto

L'approccio alla valutazione esterna

L'ispettorato scolastico olandese agisce come un'istituzione professionale quasi indipendente, che rileva problemi di qualità in ogni aspetto del sistema scolastico e interviene per migliorare le scuole deboli ed insoddisfacenti. Si tratta di una istituzione altamente strutturata e professionale, le cui attività seguono obiettivi chiari e sono guidate da regole ben elaborate e trasparenti. Questo è un importante punto forte dell'approccio olandese. Aspettative chiare, norme e standard per le valutazioni esterne e stakeholder che sono impegnati e competenti per quanto riguarda i processi di valutazione esterna appaiono in grado di avere un impatto significativo sulle scuole.

La capacità dell'Ispettorato di individuare i rischi e di attivare interventi efficaci è ben dimostrata dal successo del suo approccio basato sul rischio per generare miglioramento nelle scuole deboli e non soddisfacenti. Nel suo rapporto annuale per il 2011-2012, l'Ispettorato riferisce di un significativo decremento nel numero di scuole di questo tipo in quasi tutti i settori e tipi di scuole a partire dall'introduzione dell'approccio basato sul rischio. Fra il 2009 ed il 2012, la percentuale di scuole deboli è scesa dal 7.4% al 2.9% nella scuola primaria, e dal 10,9% al 9,4% in quella secondaria. L'Ispettorato riferisce che i miglioramenti avviati da scuole etichettate inizialmente come deboli o insoddisfacenti sono spesso così rilevanti che queste scuole finiscono con il raggiungere una qualità superiore alla media ed ottenere miglioramenti di lungo periodo. Al tempo stesso, nonostante l'alto tasso di miglioramento fra le scuole non soddisfacenti, il numero complessivo di queste è rimasto relativamente invariato dopo l'introduzione dell'approccio basato sul rischio. Questo indica che ogni anno nuove scuole vanno a ingrossare le fila di quelle insoddisfacenti. Gli autori concludono che – mentre il sistema ispettivo sembra aver successo nell'affrontare i problemi delle scuole insoddisfacenti – sembra averne di meno quando si tratta di evitare che altre scuole lo diventino.

L'Ispettorato come un'organizzazione che apprende

L'Ispettorato scolastico olandese ha molte delle caratteristiche di un'organizzazione avanzata basata sulla conoscenza. Esso possiede una "direzione generale per la conoscenza" che ha l'incarico di rendere disponibili i dati significativi, offrendo così supporto al lavoro di analisi e alla ricerca basata sui documenti, organizzando la conoscenza all'interno della struttura e salvaguardando la "memoria organizzativa" necessaria per operare valutazioni di qualità. L'Ispettorato inoltre continua ad incorporare nel proprio lavoro la ricerca accademica. Esso mantiene una stretta comunicazione e collaborazione con la comunità dei ricercatori olandesi in materia scolastica, per esempio invitando gli studenti dei corsi di dottorato a studiare le sue attività ed a pubblicare i risultati delle loro ricerche. Di conseguenza, molte pubblicazioni sono state rese disponibili nelle riviste nazionali ed internazionali riguardo alle basi teoriche delle sue pratiche valutative.

Innovazione e sviluppo del personale interno

L'Ispettorato appare altresì *aperto all'innovazione* nelle sue modalità operative. Esso dispone di un quadro di riferimento per lo sviluppo del personale interno, che comprende elementi come seminari interni, conferenze, giorni destinati allo sviluppo dei team e verifiche regolari delle performance individuali degli ispettori che danno luogo a piani di sviluppo personali. L'Ispettorato ha anche un sistema avanzato di auditing interno e di controllo di qualità, che viene usato per sviluppare nuova conoscenza. Grazie al suo modus operandi ad alto tasso di ricerca, l'Ispettorato scolastico olandese appare in grado di anticipare un certo numero di sfide future e di identificare risposte appropriate.

Cooperazione con altre agenzie nazionali ed internazionali

Questa apertura all'innovazione organizzativa è ulteriormente supportata dalla stretta collaborazione che l'Ispettorato conduce con altre agenzie nazionali ed internazionali, con l'obiettivo di migliorare le proprie pratiche. All'interno dei Paesi Bassi, esso collabora con altri Ispettorati di settore e gioca un ruolo attivo nel processo di riforma delle regole del sistema pubblico.

Al di là dei confini nazionali, l'Ispettorato è un membro attivo della Conferenza Permanente degli Ispettorati (SICI), una rete europea di Ispettorati nazionali che condividono le proprie conoscenze e forniscono reciproche opportunità di apprendimento per i propri membri.

Assicurare una valutazione continua ed un miglioramento dei modi in cui gli approcci ispettivi possono stimolare la qualità

Nel contesto olandese, le strategie educative tendono ad innalzare standard già elevati a livelli ancora più alti e le politiche di valutazione delle scuole sono guidate dall'intenzione di impegnarsi per il miglioramento e l'eccellenza in tutti gli aspetti dell'intero sistema scolastico. Questo sta innalzando la complessità dei compiti dell'Ispettorato ed esso potrà farcela solo se è in grado di migliorare i propri processi interni di apprendimento attraverso una valutazione altamente qualitativa delle proprie pratiche ed una gestione efficace della circolazione interna delle conoscenze. Il sistema olandese di valutazione delle scuole sembra essere ad un punto in cui esiste un forte potenziale di ulteriori sviluppi a condizione di concentrarsi sulla valutazione e la continua crescita professionale dei valutatori. Per svolgere compiutamente il ruolo dell'Ispettorato di stimolare la qualità, gli sforzi per aiutare gli ispettori a comprendere meglio la complessa dinamica del miglioramento della scuola devono continuare. Un modo efficace per fare ciò consiste nel richiedere che i valutatori esterni non solo forniscano una valutazione statica dello stato della qualità nella scuola, ma verifichino anche l'impatto degli interventi di sviluppo e cambino i processi per determinare una qualità ancora migliore. Al tempo stesso dovrebbe essere mantenuto l'intelligente equilibrio che è stato costruito fra attori e metodi valutativi diversi.

SICI

L'Ispettorato scolastico olandese è stato particolarmente attivo nella cooperazione internazionale a livello europeo, come uno dei membri fondatori di SICI. Questo forte impegno internazionale nell'apprendimento gli uni dagli altri e nella condivisione della conoscenza fra Ispettorati nazionali dovrebbe essere mantenuto e rinforzato. In questa rete, vi è una riflessione che va avanti sul modo in cui l'ispezione potrebbe essere resa più efficace e questo fornisce una base eccellente, non solo per imparare dagli altri, ma per condividere l'esperienza olandese con altri.

9. Prospettive e tendenze per il ruolo dell'Ispettorato

In particolare, quel che costituisce una caratteristica che dà valore al protocollo olandese sulla valutazione delle scuole è la intenzionale separazione fra una valutazione orientata alla rendicontazione da una parte ed una, più centrata sulla funzione di sviluppo della scuola con finalità formative, dall'altra. Mentre l'Ispettorato ha il compito di garantire il rispetto degli standard minimi di qualità in tutte le scuole, il supporto per lo sviluppo delle scuole viene offerto da organizzazioni di consulenza educativa.

L'Ispettorato ha l'obiettivo di stimolare il miglioramento della qualità, ma evita di dare consigli tanto specifici da porre gli ispettori in una condizione in cui essi siano poi chiamati a valutare i loro stessi consigli. Appare come più efficace mantenere separate le funzioni specializzate del valutare le scuole e del favorirne lo sviluppo, assicurando peraltro che esse restino strettamente connesse attraverso una regolare collaborazione fra le scuole, le organizzazioni di supporto alle scuole e l'Ispettorato. L'Ispettorato è in cerca di strategie che possano migliorare la qualità del feedback che gli ispettori danno alle scuole. Questo potrebbe essere sviluppato in modo tale che – pur mantenendo chiari gli obiettivi di rendicontazione – gli sforzi che le scuole fanno per migliorare vengano rafforzati; e questo approccio è coerente con il ruolo esplicito degli ispettori di stimolare i processi di miglioramento della qualità.

10. Suggerimenti, avvertimenti, proposte in vista di possibili riforme del ruolo degli ispettori, azioni che potrebbero rendere la loro funzione più efficace ed efficiente

Le ispezioni hanno avuto successo nell'aiutare le scuole con basse prestazioni a migliorare, ma nuove strategie di ispezione appaiono necessarie per stimolare il progresso di tutte le scuole.

Diversi studi condotti nei Paesi Bassi confermano il positivo impatto delle ispezioni sulle scuole identificate come aventi livelli di qualità deboli o insoddisfacenti. Tuttavia, vi sono alcuni dubbi circa la natura e la forza dell'impatto che l'ispezione basata sulla valutazione del rischio ha sulle altre scuole. Per dare una spinta ulteriore al miglioramento di tutte le scuole, incluse quelle che sono già in grado di assicurare livelli standard di qualità, l'Ispettorato conta di sviluppare un approccio "differenziato" nelle ispezioni alle scuole, adattando lo schema dell'ispezione esterna alla situazione di ciascuna scuola.

Verosimilmente, questo produrrà un contesto valutativo più complesso per gli ispettori e richiederà uno sviluppo continuato nel tempo delle loro competenze professionali, dei criteri di qualità adoperati e dell'approccio alle ispezioni. *Gli ispettori dovranno mantenere un equilibrio fra l'approccio attuale, guidato dai dati, e nuove tendenze verso la valutazione di aspetti di qualità che sono meno facili da misurare.*

L'Ispettorato agisce come una "organizzazione basata sulla conoscenza" all'avanguardia, il

cui successo dipende anche da un'efficace collaborazione con una molteplicità di attori.

L'Ispettorato scolastico ha molte caratteristiche proprie di un'organizzazione all'avanguardia e fondata sulla conoscenza. Esso ha una direzione apposita, responsabile della raccolta dei dati, della loro analisi, della ricerca, della gestione della conoscenza elaborata all'interno; mantiene una stretta collaborazione con la comunità olandese che si occupa di ricerca educativa. Grazie a questo modus operandi ad alta intensità di ricerca, l'Ispettorato appare in grado di anticipare un gran numero di sfide future e di identificare le risposte appropriate, come è dimostrato dai suoi sforzi innovativi e prolungati nel tempo per:

- rendere l'ispezione sempre più differenziata
- integrare fra loro le ispezioni pedagogico-didattiche e quelle finanziarie
- rafforzare le strategie ad alto valore aggiunto

Ad ogni modo, nel contesto olandese che prevede la partecipazione di una molteplicità di attori, molte attività di valutazione delle scuole si svolgono fuori dall'ambito dell'attività istituzionale dell'Ispettorato: per esempio, auto-valutazione, supervisione da parte dei Board, programmi di sviluppo delle scuole che incorporano componenti valutative e meccanismi di rendicontazione orizzontale. Non tutti gli attori in questo panorama multi-componenti hanno lo stesso livello di preparazione, il che richiede un'attenzione rinforzata per rendere trasparenti le responsabilità e per rafforzare le capacità di coloro che vi sono coinvolti.

2.3 Repubblica Ceca

a cura di Tomáš Zatloukal¹

Dati quantitativi del sistema scolastico

- a) Qual è il numero complessivo di scuole primarie e scuole secondarie (insieme)?
Nell'anno scolastico 2015/2016 le scuole soggette al controllo dell'Ispettorato scolastico ceco erano 10.799: 4.115 scuole primarie, 1.307 scuole secondarie, 5.209 Scuole materne, 168 scuole professionali.
- b) Qual è il numero complessivo di studenti? (Si prega di fornire questi dati separatamente per ordine di scuola)
- | | |
|-----------------------|------------------|
| Scuola primaria: | 906.188 studenti |
| Scuola secondaria: | 424.805 studenti |
| Scuole professionali: | 22.002 studenti |
- c) Indicate il costo annuo totale del vostro sistema scolastico, includendovi tutte le scuole e gli stipendi di tutto il personale.
Spesa preventivata per il Ministero dell'Istruzione, Gioventù e Sport (2017): 5.9 miliardi di euro.
- d) Quanti ispettori ci sono in questo momento nel Vostro paese a livello di scuole primarie e secondarie?
Gli Ispettori coprono anche l'istruzione pre-scolastica. Ci sono 275 ispettori + 67 auditors che controllano la situazione finanziaria delle scuole .
- e) Indicate il costo annuo totale dell'Ispettorato e di tutti i suoi servizi (anche approssimativo).
Budget del Servizio Ispettivo Ceco per il 2017 (escluse le spese di investimento): 12.2 milioni di euro.

1. Prerequisiti per diventare ispettore

1.1 È obbligatorio essere / essere stato docente o preside?

Secondo la legge, ogni ispettore deve avere almeno 5 anni di esperienza pedagogica.

1.2 È richiesto il possesso di un titolo di studio specifico? (Master, Dottorato? In materie specifiche?)

Per chi si candida alla funzione di Ispettore è richiesto il possesso di una Laurea.

¹ Capo Ispettore Scolastico dell'Ispettorato della Repubblica Ceca

1.3 Ci sono altri prerequisiti?

Dopo che la sua candidatura sia stata accettata, deve superare l'esame ufficiale di stato.

2. Livello amministrativo dell'Ispettorato nel Sistema scolastico nazionale

2.1 A quale livello si colloca l'Ispettorato?

A livello nazionale.

La sede centrale dell'Ispettorato si trova a Praga; ci sono altri 14 ispettorati regionali (uno per ciascuna regione).

2.2 Qual è il grado di indipendenza dell'Ispettorato?

L'Ispettorato è del tutto autonomo.

3. Reclutamento degli ispettori e competenze richieste

3.1 Chi assume gli ispettori?

Lo stesso Ispettorato, in quanto organizzazione (semi)autonoma.

3.2 Come avviene l'assunzione?

Concorsi nazionali.

3.3 Quanti candidati / domande ci sono in media per ogni posto da coprire?

15 – 20 domande per un posto.

3.4 Che tipo di competenze dovrebbero avere principalmente gli Ispettori? (graduare le risposte in ordine di priorità, con 1 che indica la priorità più alta)

Competenze didattiche e pedagogiche priorità 1

Competenze organizzative priorità 1

Competenze valutative priorità 1

Competenze nell'analisi di dati priorità 2

Altre (indicare quali) patente di guida, capacità di lavorare in gruppo

3.5 Quale è il grado di specializzazione di un ispettore?

Specializzato, secondo i livelli scolastici (primario, secondario, scuole per disabili).

Almeno 5 anni di esperienza pedagogica o psico-pedagogica .

3.6 In generale, quale è il rapporto di lavoro di un ispettore?

Permanente (di ruolo).

4. Formazione iniziale

4.1 È prevista una formazione iniziale obbligatoria? Sì.

4.2 In caso affermativo, prima o dopo l'assunzione? Dopo.

4.3 In caso affermativo, chi la assicura?

I dipendenti del Servizio Ispettivo, educatori esterni.

5. Principali settori di azione degli ispettori

Premessa:

in diversi paesi europei, gli Ispettori si occupano di una o più delle seguenti attività:

- Redigere rapporti sulla situazione del Sistema scolastico nazionale
- Valutazione sul funzionamento delle scuole e sui loro risultati
- Valutazione della prestazione professionale dei singoli docenti e/o presidi

In ciascuna delle sezioni che seguono, illustrate brevemente come queste funzioni vengono svolte nel Vostro paese (solo per quelle che esistono – lasciate in bianco le altre)

5.1 Redigere rapporti sulla situazione del sistema scolastico nazionale

5.1.1 L'Ispettorato redige un rapporto annuale sulla situazione della Scuola nel paese?

Si, l'Ispettorato scolastico ceco ha pubblicato una relazione annuale. E' pubblica e accessibile nelle pagine web del Sistema Ispettivo Ceco ().

5.1.2 L'Ispettorato ha un gruppo di lavoro specializzato nel supporto alla produzione del rapporto annuale (ricerca, analisi e sintesi delle ispezioni condotte nelle scuole)?

Si, il dipartimento di analisi fornisce i dati e in più ogni sezione ha una persona responsabile che gestisce il team per ogni capitolo (ad esempio la scuola dell'infanzia, l'istruzione di base, le relazioni internazionali).

5.1.3 Ci sono rapporti di questo tipo redatti a livello regionale?

La relazione annuale è valida per tutta la Repubblica Ceca. Tuttavia, ci sono relazioni prodotte dopo ogni ispezione nella singola scuola; anche queste relazioni sono pubbliche e accessibili online. Il Servizio Ispettivo effettua anche ispezioni su temi specifici con la pubblicazione di relazioni settoriali. L'ispezione più recente era mirata alla comunicazione tra scuola e pubblico, le relazioni sono pubblicate e accessibili online.

5.2 Valutazione del funzionamento delle scuole e dei loro risultati.

5.2.1 Qual è il *focus* della valutazione?

Osservanza di norme e regolamenti

Risultati scolastici

Buone pratiche nei metodi scolastici

Gli Ispettori scolastici cechi valutano le condizioni, lo svolgimento e i risultati dell'istruzione

5.2.2 Quali sono le conseguenze della valutazione per la scuola? (pubblicità dei risultati, misure particolari per sostenere il miglioramento, conseguenze finanziarie, altre, nessuna?)

Sulla base delle sue risultanze, l'Ispettorato scolastico ceco può presentare anche una proposta di cancellazione dal registro delle scuole e delle strutture scolastiche; può presentare una proposta di annuncio di una gara aperta (per sostituirla); può presentare una proposta di licenziamento del dirigente; formula proposte alle autorità statali competenti.

5.2.3 Come vengono comunicate le risultanze di un'ispezione al dirigente ed al suo staff? (una relazione scritta, una sessione di feedback, ...)?

Con una sessione di feedback alla fine di ogni ispezione, presente tutto il team dell'ispezione e con una relazione scritta e pubblicata.

5.3 Valutazione della prestazione professionale dei singoli docenti e/o del preside

5.3.1 I singoli docenti sono oggetto di visite ispettive? No.

5.3.2 I singoli dirigenti sono oggetto di visite ispettive? Sì.

5.3.3 Quali possono essere le conseguenze di una valutazione per i docenti ed i dirigenti? (retribuzione, premi di risultato, penalizzazioni, misure correttive, altre, nessuna?)

In caso negativo (solo dirigenti), sanzioni e il Servizio Ispettivo può proporre il loro licenziamento.

6. Modalità per lo svolgimento delle ispezioni nelle scuole

Premessa:

in questa sezione, si chiede di rispondere a domande circa l'intensità (percentuale di scuole ispezionate in un particolare periodo), eventuali differenziazioni (alcune scuole possono essere visitate più spesso o in maniera più approfondita), e l'eventuale natura policentrica dell'ispezione nel vostro paese. Il termine "policentrico" indica che gli ispettori condividono alcune parti dell'ispezione con altri soggetti. Inoltre, si chiede quali sia l'importanza relativa della funzione valutativa e di quella di supporto nel condurre le ispezioni; e – se l'ispezione è condotta da un team di ispettori – quale sia la composizione di questo team. Da ultimo, vengono formulate domande sugli strumenti utilizzati per l'ispezione. Le domande riguardano sia la scuola primaria che quella secondaria; se del caso, si chiede di diversificare le risposte in relazione a ciascuno dei due livelli.

6.1 Ci sono nel Vostro paese standard predefiniti riguardo alla frequenza ed alla intensità delle ispezioni?

Il ciclo di ispezione è di 6 anni. Gli ispettori, tuttavia, visitano le scuole anche in base a lamentele ricevute o di propria iniziativa

- Quale è l'arco di tempo nel quale tutte le scuole devono aver ricevuto alme-

no una visita? (indicare la durata di questo periodo e se è diverso fra Scuola primaria e secondaria)

Si dice che ogni bambino durante il proprio percorso scolastico dovrebbe sperimentare almeno una ispezione. Il periodo non si discosta tra le scuole primarie e secondarie.

- Quale è la percentuale di scuole ispezionate ogni anno? (indicare separatamente per scuola primaria e secondaria)

Dati validi per l'anno scolastico 2015/2016:

Scuole primarie: in totale 4.115 scuole, 801 ispezionate = 19,47% (+ sono stati esaminati 540 reclami)

Scuole secondarie: in totale 1.304 scuole, 264 ispezionate = 20,25% (+ sono stati esaminati 190 reclami)

6.2 Le visite ispettive nelle scuole sono differenziate, nel senso che quella particolare categoria di scuole è ispezionata più spesso o più intensamente?

- secondo il criterio dell'ispezione "proporzionale", per cui le scuole considerate "a rischio" sono visitate più spesso o più intensamente? No

- secondo il criterio per cui la frequenza o l'intensità dell'ispezione dipendono dai risultati dell'auto-valutazione della scuola stessa? No

- esiste qualche altro criterio di differenziazione delle ispezioni (indicare e, se del caso, rispondere separatamente per la Scuola primaria e per quella secondaria)?

Il CSI esegue, oltre alle ispezioni ordinarie, anche ispezioni "per ambito" (ad esempio lettura o matematica). Gli alunni devono anche affrontare test nazionali (nella quinta e nona classe) condotti dall'ispettorato scolastico; allo stesso tempo, il CSI è responsabile della conduzione di ricerche internazionali in tutta la Repubblica (PISA, TIMSS, TALIS, PIRLS).

6.3 L'ispezione nel vostro paese ha un carattere policentrico, nel senso che vi contribuiscono anche altre agenzie? Sì e no.

Sì, nel team ispettivo possono essere presenti altre persone in qualità di invitate. Le persone invitate sono professionisti del settore o di istituzioni che collaborano con l'ispettorato.

No, la persona invitata lavora nel team e sotto la guida del team leader.

6.4 Le scuole sono visitate da un ispettore alla volta o da un team ispettivo?

Le scuole sono sempre ispezionate da team ispettivi

6.4.1 Se le scuole sono ispezionate da team, quale è la composizione?

Il numero dei membri del team di ispezione dipende dalla dimensione della scuola. Ogni gruppo è guidato da un team leader (un ispettore).

Fanno parte dei team anche degli specialisti in analisi contabile, che so-

no responsabili del controllo delle situazioni finanziarie delle scuole. Inoltre, persone esterne possono essere invitate a far parte del team di ispezione (vedi sopra).

6.5 Quanti giorni dura un'ispezione "tipo" (in media / minimo / massimo)?

Una normale ispezione prevista nel ciclo ordinario di sei anni dura, a seconda della grandezza della scuola, da un minimo di 2 giorni lavorativi ad un massimo di 5: in media 3,2 giorni.

Il tempo dipende ancora una volta dalle dimensioni della scuola e dal tipo di ispezione. I tempi indicati qui di seguito sono tempi normali per una scuola di medie dimensioni e durante un'ispezione periodica standard:

a. preparazione: 2 giorni lavorativi (compresa lettura documenti: 1 giorno)

b. visita: 3-4 giorni in media

c. redazione relazione finale: 5 giorni lavorativi

controllo di qualità della relazione: mezza giornata lavorativa

d. all'inizio della visita, il dirigente presenta la scuola e durante tutta l'ispezione è sempre disponibile per il team. L'ultimo giorno ha un incontro con l'intero team ispettivo per ascoltare le conclusioni principali.

6.6 Quanti ispettori fanno parte del team? Se questo numero può variare, quale è il numero più frequente e gli eventuali minimo e massimo?

Il numero varia a seconda delle dimensioni della scuola e del tipo di ispezione. Orientativamente, da un minimo di 2 ispettori ad un massimo di 7, ma in media 4-5. Si tratta comunque di valori solo indicativi, desunti dall'esperienza pratica. Il dato reale varia molto e comunque la legge non fissa alcun numero particolare di ispettori per condurre la visita.

6.7 Qual è il ruolo degli ispettori per quanto riguarda il bilanciamento fra la funzione valutativa e quella di supporto alla Scuola?

6.7.1 Il loro ruolo è centrato esclusivamente sulla valutazione?

6.7.2 Il loro ruolo comprende sia la valutazione che il supporto agli insegnanti ed alle scuole?

6.7.3 Il loro bilanciamento è diverso fra scuola primaria e secondaria e ha subito modifiche negli ultimi dieci anni?

Gli ispettori scolastici non valutano i singoli insegnanti, ma il curriculum scolastico nel suo insieme, i processi interni e i risultati di ogni scuola. Naturalmente, questo non può essere fatto senza visitare le singole classi - osservazione di classe. Gli ispettori e gli auditor agiscono in base a criteri di valutazione leggermente diversi per la scuola dell'infanzia, primaria, secondaria e professionale. I criteri sono pubblici e ogni scuola li conosce. I sei punti principali dei criteri, il cosiddetto Modello di

Qualità della Scuola, sono:

- Visione e organizzazione della scuola
- Leadership pedagogica nella scuola
- Qualità dello staff di insegnamento
- Apprendimento e insegnamento
- Risultati scolastici degli allievi
- Sostegno agli allievi durante l'apprendimento e l'insegnamento, visto come un tema trasversale a tutto il curriculum per garantire pari opportunità.

Il Modello di Qualità della Scuola è consultabile in inglese nelle pagine web del CSI

Gli Ispettori usano una scala di valutazione a quattro livelli:

- 1 Livello eccellente
- 2 Livello previsto
- 3 Livello che richiede un miglioramento
- 4 Livello insoddisfacente.

Le modalità dell'ispezione sono cambiate negli ultimi dieci anni. In passato, avevamo un ciclo di 3 anni e una scala di valutazione a cinque livelli. Inoltre, negli ultimi anni il numero di reclami è aumentato in modo significativo, soprattutto nella Boemia centrale e nel distretto di Praga.

6.8 Quali strumenti vengono usati per la valutazione (rapporto di auto-valutazione, altri documenti scritti, indicatori quantitativi, griglie, visite della Scuola / nelle classi / test di apprendimento / interviste con il personale della Scuola, genitori, studenti; altri strumenti)?

La scuola ha un proprio programma di istruzione scolastica (basato sul Quadro nazionale per la formazione scolastica). La maggioranza delle scuole soddisfa i criteri della propria valutazione interna. Gli ispettori parlano con gli allievi, gli insegnanti, gli psicologi scolastici e visitano il fondatore della scuola per un'intervista. Assistono alle lezioni in base alla loro specializzazione. Il dirigente è il principale partner del team ispettivo durante l'ispezione e deve preparare tutti i documenti richiesti.

Allo stesso tempo, il CSI utilizza la cosiddetta indagine elettronica veloce. I questionari elettronici vengono inviati a scuole selezionate. È uno strumento molto economico ed efficace per acquisire i dati necessari. I dati vengono utilizzati per informare le decisioni politiche circa lo stato dell'istruzione a livello nazionale.

6.9 Chi prepara questi strumenti?

L'Ispettorato.

- 6.10 All'interno del team ispettivo, ci sono ispettori "specialisti" o hanno tutti le stesse competenze e possono scambiarsi i rispettivi ruoli?
 Per quanto riguarda le normali ispezioni periodiche, a visitare la scuola sono ispettori che hanno una "qualifica" corrispondente al tipo di scuola (infanzia, primaria, ...). In caso di ispezioni tematiche, per esempio riguardanti le abilità di lettura, la scuola riceve la visita di un ispettore specializzato per quella materia.
- 6.11 "Le osservazioni in classe" sono parte importante del protocollo di visita? Sì
- 6.11.1 Quanto tempo richiede una tale osservazione? 45 minuti
- 6.11.2 Quante classi vengono "osservate" durante una tipica visita ispettiva?
 Il numero oscilla in funzione del tipo di ispezione e di scuola. Basandosi sulla pratica e restando indicativi, si può dire da un minimo di 3 ad un massimo di 50 e oltre. Di solito, in una scuola di medie dimensioni e nel corso di un'ispezione standard, ci sono circa 20-25 osservazioni in classe, comprese le osservazioni che si svolgono durante le attività di dopo-scuola.
- 6.11.3 Durante "l'osservazione", cosa fa l'ispettore? osserva soltanto? interagisce? altro?
 L'ispettore non interviene nell'insegnamento e si limita ad osservare senza interagire, a meno che non vi sia qualche grave violazione delle norme o se un ragazzo è in pericolo.
- 6.11.4 Che tipi di giudizio sono tratti da queste osservazioni? Sugli insegnanti? Sulle competenze degli studenti? Sulle scelte pedagogiche della scuola? Su altri aspetti?
 L'ispettore compila una scheda di osservazione on-line. Monitora le condizioni dell'istruzione, lo svolgimento e i risultati, ma non valuta l'insegnante. I criteri di osservazioni sono consultabili on-line sul sito CSI: ()
- 6.12 È stato più volte menzionato il "feedback" alle scuole. In che cosa consiste esattamente questo feedback?
- 6.12.1 solo nell'indicare aspetti critici, senza indicare possibili strategie?
- 6.12.2 indicando cosa fare per risolvere il problema?
- 6.12.3 fornendo prescrizioni più che consigli? Fino a quale livello di dettaglio si possono spingere queste indicazioni?
- 6.12.4 che cosa succede dopo? qualcuno dell'ispettorato verrà a verificare se le indicazioni sono state seguite?
- 6.12.5 se sì, quando? qualche mese dopo? un anno? viene solo un ispettore? tutto il team? un team diverso?
- 6.12.6 se sì, viene scritta una nuova relazione? nel caso, è anche questa resa pubblica?

Dopo l'ispezione, la scuola riceve due documenti:

- un rapporto ispettivo che, dopo la sua approvazione, viene pubblicato. Il rapporto contiene giudizi sul livello e la qualità dell'istruzione in quella scuola, ivi compreso il contesto educativo e il curriculum impartito;
- un protocollo comparativo, che non viene pubblicato, e che contiene un raffronto fra quelle che sono le previsioni di legge e quel che è lo stato di fatto riscontrato nella scuola. Il protocollo verifica la conformità rispetto alle norme di legge.

Nel caso in cui vengano evidenziate violazioni o carenze o comunque non corrispondenza con le previsioni di legge, gli ispettori fissano un lasso di tempo entro il quale la scuola è obbligata a provvedere in merito. Questo termine è variabile: di solito, gli errori materiali sono corretti in tempo reale. Se non è così, l'ispezione fissa un termine ultimo entro cui gli scostamenti vanno corretti. Entro il periodo assegnato, il dirigente redige un rapporto circa le correzioni apportate e lo invia agli ispettori. L'Ispettorato può visitare nuovamente la scuola nel caso in cui fossero state riscontrate troppe situazioni deficitarie.

6.13 Esistono indizi di correlazione fra le ispezioni ed il miglioramento di una scuola? Per esempio: qual è la percentuale di scuole che, dopo essere state visitate e aver ricevuto indicazioni da un team ispettivo, riporta un giudizio migliore la volta successiva? E quale percentuale rimane allo stesso livello o addirittura peggiora?

Questo compito è molto importante per l'Ispettorato scolastico della Repubblica Ceca. Due anni fa sono stati sviluppati ed approvati nuovi criteri (visibili sul sito CSI). Questi criteri mettono in condizioni l'Ispettorato di monitorare nel tempo gli sviluppi di una scuola a partire dall'ultima visita.

Al momento, non abbiamo dati validi sul numero delle scuole che sono migliorate, visto che i criteri sono in uso da soli due anni. E' bene tener presente anche che il rapporto del team ispettivo contiene sempre una sezione intitolata "Valutazione dello sviluppo fatto registrare".

6.14 Si è spesso parlato di "autonomia dell'Ispettorato". Cosa comporta esattamente questa autonomia?

6.14.1 Può il Ministro dare istruzioni / prescrizioni all'Ispettorato?

6.14.2 chi designa il Capo dell'Ispettorato (quale che sia il suo titolo)?

6.14.3 chi assume i nuovi ispettori?

6.14.4 chi prepara il piano di lavoro dell'Ispettorato e dei singoli ispettori?

L'Ispettorato scolastico Ceco è un corpo amministrativo della Repubblica Ceca ed una componente organizzativa dello stato. La sua istituzione trova fondamento nella Legge sulla Scuola (L. 561/2014 sulla

scuola dell'infanzia, primaria, secondaria, professionale e altra).

L'Ispettorato scolastico sviluppa i propri metodi e amministra il proprio budget, che gli è assegnato dal Ministero dell'Istruzione, della Gioventù e dello Sport. Esso è guidato dall'Ispettore Capo, nominato (e licenziato) dal Segretario di Stato del Ministero. Il Ministero approva annualmente i criteri di valutazione e il piano della valutazione dei dirigenti, ma entrambi questi documenti sono preparati dall'Ispettorato, in collaborazione con i dipartimenti di statistica, delle attività ispettive e della valutazione del sistema di istruzione.

I nuovi ispettori sono assunti dall'Ispettorato scolastico.

7. Condizioni di lavoro

7.1 L'orario di lavoro ha una misura ed una regolazione ufficiale? Si

7.2 In caso affermativo, su quale base (giornaliera, settimanale, per compito, ...)?
(Non c'è risposta)

7.3 Rispetto ad un dirigente scolastico della stessa esperienza, quanto è più alto in percentuale lo stipendio di un ispettore?

Lo stipendio di un ispettore non raggiunge il livello di quello di un dirigente scolastico

7.4 Lo stipendio di un ispettore dipende dall'anzianità di servizio? Da altro?
Dall'anzianità di servizio e dall'esperienza.

7.5 Gli ispettori sono valutati?

7.5.1 Da chi?

7.5.2 su quali aspetti?

7.5.3 quali sono le possibili conseguenze di una valutazione (in positivo o in negativo)?

La valutazione avviene ogni anno per tutti i dipendenti dell'Ispettorato, compresi gli Ispettori. E' effettuata dal superiore diretto ed avviene tramite la compilazione di una scheda in formato elettronico nel corso di un colloquio-intervista diretto con il dipendente. La valutazione può avere effetti sullo stipendio, sulle opportunità di ulteriore formazione e contribuisce allo sviluppo professionale per i dipendenti.

7.6 È giuridicamente possibile che un ispettore sia licenziato? Si.

7.6.1 In caso affermativo, per quali ragioni?

Per comportamenti non conformi ai suoi doveri.

7.6.1 In caso affermativo, quanto è frequente che questo accada?

Fondamentalmente mai. Gli ispettori si dimettono quando lo desiderano, per dimissioni consensuali o per andare in pensione.

- 7.7 **Esistono associazioni professionali degli ispettori? Che tipo di servizi offrono?**
L'Ispettorato Scolastico della Repubblica Ceca riunisce gli ispettori scolastici. Altre istituzioni come l'Istituto Nazionale per l'Istruzione Superiore o l'Istituto Nazionale per l'Istruzione, il Centro di Consulenza per l'Istruzione e il Centro per la formazione continua degli insegnanti forniscono servizi diversi per migliorare l'istruzione nelle scuole.

Osservazioni conclusive

8. Punti forti e punti deboli relativi all'Ispettorato

8.1 Quali sono i punti forti?

Utilizzo obbligatorio e su larga scala delle tecnologie informatiche, elevata quantità di dati obiettivi raccolti che assicurano informazioni significative sul sistema educativo in generale, trasparenza nella pubblicazione delle relazioni sulle visite ispettive, l'impatto dell'ispezione (il capo ispettore scolastico può presentare una proposta di cancellazione della scuola dal registro delle scuole), lavoro di gruppo.

8.2 Quali sono i punti deboli?

necessità di controllare/indagare ogni singolo reclamo, anche anonimo, dato che nel corso dell'ultimo anno il numero di reclami è aumentato in modo significativo.

9. Prospettive e tendenze per il ruolo dell'Ispettorato

Il proposito dell'Ispettorato scolastico ceco è di rafforzare la valutazione delle strutture scolastiche e limitare il controllo formale. L'obiettivo è quello di fornire risposte alle scuole circa i loro punti di forza e le loro debolezze e basarsi su questo per formulare raccomandazioni specifiche. La tendenza è anche quella di collegare la valutazione esterna e interna delle scuole.

10. Suggerimenti, avvertimenti, proposte in vista di possibili riforme del ruolo degli ispettori, azioni che potrebbero rendere la loro funzione più efficace ed efficiente

Avere la possibilità di menzionare esplicitamente esempi di buone pratiche ispiratrici tra le scuole, definire e trovare criteri per migliorare le condizioni dell'ambiente scolastico. È inoltre auspicabile raccogliere più dati sui risultati scolastici degli studenti, incluse le conoscenze accademiche.

3. PER UN SISTEMA ISPETTIVO EFFICIENTE ED EFFICACE: CONSIDERAZIONI GENERALI

a cura di Jaap Scheerens¹

Introduzione

Questo capitolo analizza gli obiettivi e le funzioni delle ispezioni scolastiche. Le modalità con cui esse sono attuate in pratica saranno illustrate a mezzo di una descrizione schematica degli Ispettorati in sei paesi europei.

Subito dopo, si affronterà la questione dell'efficacia e dell'efficienza dell'ispezione nelle scuole. Il capitolo si conclude con una riflessione sui benefici propri dell'ispezione scolastica e su come questa funzione di valutazione e monitoraggio dovrebbe essere progettata per adattarsi al contesto nazionale.

3.1 Obiettivi e funzioni dell'ispezione scolastica

Verifica di conformità

L'ispezione scolastica tradizionale poneva l'accento sulla verifica di conformità: controllare se le scuole agissero in base alle indicazioni e ai regolamenti formali. Ma anche oggi, in molti paesi, questa è considerata come la funzione essenziale degli ispettori scolastici e si concentra sul controllo dei requisiti, dei regolamenti e dei doveri legali (Ehren, 2016, p. 11). Una seconda funzione principale dell'ispezione scolastica, che è diventata gradualmente più importante, è la valutazione della qualità. In realtà, il controllo di conformità e la valutazione della qualità sono funzioni in parte sovrapposte. Questo è particolarmente evidente nei sistemi scolastici centralistici. Ad esempio, nell'ipotesi in cui il curriculum sia fissato dal centro con un elevato livello di dettaglio, una verifica da parte degli ispettori circa la sua effettiva applicazione li porterebbe molto vicini a valutare il processo stesso dell'insegnare. Ma anche nel caso in cui il governo della scuola si spinga al di là di un semplice controllo sugli input e la "rendicontazione" diventi una questione di primo piano, la verifica di conformità e la valutazione della qualità della scuola finirebbero con il somigliarsi molto.

Secondo De Grauwe (2007) "... il controllo ed il chiamare la scuola a rispondere della propria azione comprendono generalmente informazioni su come la scuola rispetta gli standard e le normative nazionali, ma possono anche riguardare gli input pe-

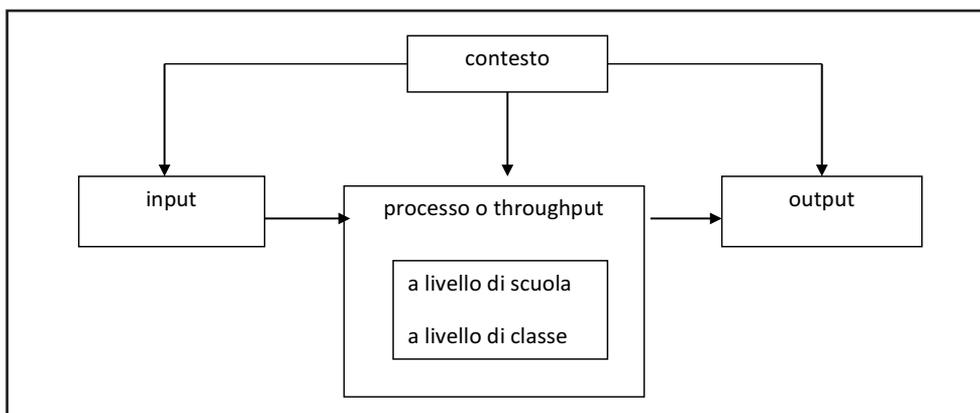
¹ Professore Emerito Università di Twente, Paesi Bassi

dagogici e amministrativi (numero di insegnanti, numero di studenti per docente) così come gli input materiali” (De Grauwe, 2007, citato da Ehren, 2016, p. 11). Tuttavia, da un punto di vista più propriamente metodologico, c’è una bella differenza fra l’approccio amministrativo, basato sul controllo della conformità alle regole, e quello della verifica di qualità basata sullo sguardo clinico di uno sperimentato professionista della scuola, esperto di metodi di ricerca educativa, come l’osservazione strutturata nell’interpretare i risultati dei test.

Valutazione di qualità

Chiarire il ruolo degli ispettori per quanto riguarda la valutazione della qualità richiede una spiegazione del concetto di qualità dell’istruzione. Al fine di “de-mistificare” questo termine, si fa riferimento a un modello relativo ai sistemi di istruzione, che distingue gli input, i processi, i risultati e un ambiente rilevante, indicato come contesto. Secondo questo modello, la scuola è vista come una scatola nera, all’interno della quale si svolgono processi o “elaborazioni” per trasformare gli input in output. L’inclusione di una dimensione ambientale o contestuale completa il modello (vedi Figura 1).

Figura 1: un modello schematico del sistema di funzionamento delle scuole



Se il cuore del giudizio di qualità sulla scuola è dato dal livello degli output, possiamo definire questo approccio come *dal punto di vista della produttività*. Esistono molti esempi pratici di questa prospettiva: strategie di rendicontazione basate sui test, sistemi di feedback delle prestazioni scolastiche e comparazione del livello medio di risultati tra paesi, sulla base di studi internazionali di valutazione, come TIMSS e PISA.

Se l’interesse non è centrato in primo luogo sul livello medio dei risultati, ma piuttosto sulla distribuzione del successo formativo, degli input e dei processi, l’aspetto predominante diviene quello dell’*equità*.

Nei confronti internazionali, l'equità richiama un'attenzione via via crescente (vedi ad esempio il rapporto OCSE intitolato "Superare il condizionamento sociale", basato sull'edizione 2009 di PISA (OCSE, 2010). A livello scolastico i Protocolli di Ispezione possono contenere indicatori di equità.

Quando l'efficacia è il punto di vista prevalente per giudicare la qualità, l'attenzione si concentra sul valore strumentale degli indicatori di input e di processo per massimizzare l'output. Ci si interroga cioè su "cosa funziona meglio". Da una prospettiva di qualità, questo significa che quel che conta non è la "bellezza" degli assetti organizzativi o delle strategie di insegnamento, ma il valore aggiunto che questi approcci creano in termini di output scolastici (anche al di là delle abilità degli studenti).

Quando ad essere presa in considerazione è l'efficacia con il minimo costo possibile, allora l'aspetto di qualità preso in esame è l'*efficienza*. Il valore monetario degli input è l'aspetto fondamentale nelle misure di efficienza.

Infine, si può assumere come questione fondamentale per il giudizio di qualità il rapporto della scuola con il suo ambiente o contesto; in particolare la questione della *reattività* ("*responsiveness*"), che nel senso più generale significa che una scuola è attenta agli stimoli, sia in termini di offerta che di domanda, che provengono dal contesto in senso ampio. Laddove l'efficacia e l'efficienza si preoccupano di "fare le cose nel modo giusto", la reattività può essere considerata come l'orientamento a "fare le cose giuste", come scegliere gli obiettivi educativi che rispondono alle esigenze dell'educazione post-secondaria o del mercato del lavoro.

Questi aspetti della qualità educativa, definiti in base ai loro elementi chiave e alle interrelazioni della figura 1, sono schematicamente sintetizzati di seguito:

Tabella 1: aspetti della qualità e i loro indicatori chiave (da Scheerens, 2013)

| Aspetti della qualità | Indicatori chiave e relazioni tra gli indicatori |
|------------------------------|--|
| Produttività | Successo scolastico |
| Equità | Distribuzione degli input, dei processi e dei risultati |
| Efficacia | Associazione tra gli input e i processi da una parte e i risultati dall'altra |
| Efficienza | Efficacia al minor costo possibile |
| Reattività | Il modo in cui gli input, i processi e i risultati attesi si adattano alle esigenze del contesto |

Restano due osservazioni finali relative all'efficacia come aspetto della qualità scolastica. Innanzitutto, va notato che l'efficacia presuppone l'esistenza di un rapporto causale tra mezzi e fini, in una situazione pratica complessa, che è difficile da individuare. In secondo luogo, proprio il fatto di essere fondata su cause mutevoli di effetti attesi, implica

che la conoscenza su efficacia assume una grande rilevanza pratica, in specie per il suo potenziale di miglioramento per la scuola.

Le precedenti osservazioni citate da De Grauwe sottolineano che questo schema concettuale è utile per descrivere sia la funzione di controllo di conformità che quella di valutazione della qualità degli Ispettorati. Tuttavia, la conformità è più associata al monitoraggio degli input mentre la valutazione della qualità riguarda più la valutazione dei processi e dei risultati. L'individuazione degli indicatori di processo è particolarmente rilevante per la valutazione della qualità da parte degli ispettori. Dal punto di vista di chi vuole valutare la scuola, si può sostenere che sono rilevanti solo gli indicatori di processo che sono predittori di prestazioni più elevate (cioè, sono associati positivamente con il successo formativo)¹. Altri tendono a considerare questo approccio come una visione troppo restrittiva circa la valutazione dei processi e preferiscono una prospettiva più ampia sulla "buona pratica educativa" (Scheerens, Luyten and van Ravens 2013).

Altre funzioni

Oltre alle due funzioni principali, discusse in precedenza, altre due funzioni sono citate nella letteratura sugli obiettivi e sulle funzioni dell'ispezione. De Grauwe (2007) menziona una *funzione "di collegamento"* degli Ispettorati. "In questa veste, gli Ispettorati dell'educazione agiscono come agenti di collegamento tra il vertice del sistema di istruzione (dove sono fissate norme e regole) e le scuole (in cui l'educazione prende forma e si attua). Gli ispettori fungono da intermediari, che hanno l'incarico di informare le scuole sulle decisioni prese dal centro e di informare il centro circa la realtà a livello scolastico. Le relazioni annuali e tematiche, pubblicate da molti Ispettorati dell'educazione, sono un chiaro esempio di tale ruolo dell'ispezione. Queste relazioni forniscono un riepilogo delle valutazioni complessive delle ispezioni scolastiche, talvolta su temi specifici rilevanti in materia di scelte strategiche e consentono ai governi nazionali di monitorare le prestazioni del sistema di istruzione e di adeguare la loro politica per migliorare le prestazioni del sistema.

L'accentuazione, per quanto riguarda l'ispezione, di un ruolo di supporto in funzione del miglioramento scolastico sta guadagnando popolarità. Il ruolo di supporto consiste nel restituire alle scuole i risultati della valutazione, ma talvolta anche nel fare qualcosa di più ed assumere un ruolo di consulente, consigliere, e di sostegno per le scuole. Questo ruolo è un po' controverso, poiché esso si presenta come una posizione meno "terza" degli ispettori, rispetto a un ruolo di controllo e valutazione. Inoltre, la discussione sugli ispettori che diventano sostenitori e non solo valutatori, ha una dimensione politica organizzativa in quanto va ad intaccare il lato severo dell'esser valutati e giudicati e può finire con l'assestare le tendenze delle scuole a sentirsi "immuni" rispetto alle visite esterne ed ai controlli.

Tali discussioni politiche sono più probabili in situazioni in cui le scuole hanno una

¹ Va notato che i "risultati" sono utilizzati in questo modello come una categoria generale, mentre nelle applicazioni reali può essere presa in considerazione un'ampia gamma di indicatori specifici di risultato.

grande autonomia. La definizione di compromesso dell'ispettore come "amico critico" descrive bene i termini di questa controversia politica.

Queste due funzioni aggiuntive sono considerate come sfaccettature delle due funzioni di base piuttosto che come funzioni primarie.

3.2 Cosa gli Ispettorati stanno realmente facendo – una panoramica sintetica di 6 Ispettorati in Europa

Scheerens e Ehren (2016) forniscono una panoramica schematica circa il modo in cui sei Ispettorati europei mettano l'accento sull'ispezione degli input, dei processi e degli output, come utilizzano gli standard e le soglie, e come raccolgono i dati. Di seguito è riportata una sintesi molto condensata della loro tabella.

Tabella 2: modelli di ispezione in sei paesi europei, secondo Scheerens e Ehren, 2016

| Analisi dei modelli di ispezione | | | | | |
|----------------------------------|--|--|--|---|--|
| | Input | Processo | Risultati | Soglie usate per valutare le scuole | Raccolta dati |
| Olanda | nessuno | Conformità alle norme 8 aree di qualità | Risultati normalizzati dei test | Debole Sufficiente Buono | Indicatori Osservazioni standardizzate in classe |
| Inghilterra | Qualità degli edifici | Qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento. Qualità della leadership e della gestione | Risultati normalizzati dei test Benessere degli studenti | Inadeguato Soddisfacente Buono | Indicatori, osservazioni in classe |
| Svezia | nessuno | Conformità giuridica Insegnamento e apprendimento Gestione | "risultati" | Una valutazione olistica | Metodi qualitativi |
| Irlanda | Come viene utilizzato il finanziamento speciale. Edifici | Insegnamento e apprendimento Gestione Sviluppo professionale | Non ci sono standard di risultato | Non ci sono soglie | Revisione delle autovalutazioni scolastiche |
| Austria, provincia di Styria | nessuno | Insegnamento e apprendimento Gestione Sviluppo professionale | Si precisa esplicitamente che i test non vengono utilizzati | Non ci sono soglie | Revisione delle autovalutazioni scolastiche Analisi dei documenti |
| Repubblica Ceca | Regole legali Condizioni personali Condizioni materiali Prerequisiti finanziari | Pari opportunità Programmi educativi Gestione e organizzazione Leadership | "risultati", tra cui test standardizzati, dal 2011. E risultati dell'esame | Livelli A, B, C, D. Livello A è buono. Il livello D può portare alla rimozione dal registro delle scuole | Elaborare set di indicatori Osservazioni in classe. Interviste. |

Gli autori originali di questa panoramica (Scheerens e Ehren, 2016, p 36) effettuano la seguente valutazione globale. “I paesi rappresentano un’ampia varietà di tipi di ispezioni scolastiche. Si va dall’utilizzo di un approccio ispettivo a bassa intensità, volto a sviluppare il potenziale delle scuole (es. Irlanda) ad ispezioni basate sui test e mirate alla diagnosi precoce del rischio per controllare le scuole (es. Paesi Bassi), e spaziano da sistemi di Ispettorati altamente centralizzati (es. Inghilterra) ad agenzie ispettive che operano a livello regionale (Austria).”

Riferendosi alla sezione precedente, emerge che tre sistemi non applicano standard di input e pongono minore enfasi sul controllo di conformità. Inoltre, dei tre sistemi che controllano gli input, l’Inghilterra e l’Irlanda lo fanno solo per l’esplicita attesa che questi input influenzino la qualità delle scuole (Scheerens e Ehren, ibid, p. 43). La Repubblica Ceca è la più esplicita sul monitoraggio della conformità. Di questi sei paesi, l’Irlanda, la Svezia e l’Austria adottano un ruolo di ispezione più tradizionale, con un posto di rilievo per gli ispettori come “esperti educativi” (*educational connoisseurs*) che usano metodi di indagine qualitativi, senza l’uso di tecnologie di valutazione “quantitative”, come test e osservazioni standardizzate. Su questi ultimi aspetti quantitativi i Paesi Bassi e l’Inghilterra si sono distinti per più di due decenni. Un orientamento più tecnologico si applica anche alla Repubblica Ceca, dove questo atteggiamento è relativamente recente. È interessante notare che l’ispezione scolastica in Inghilterra ha fatto qualche passo indietro rispetto all’applicazione di “check-list” dettagliate, perché si temeva che fossero utilizzate dalle scuole come “ricette già belle e pronte per il miglioramento”. Quanto più l’approccio ispettivo è basato sulla valutazione tecnologica, tanto più l’ispezione manifesta una tendenza alla rendicontazione, nel senso di fissare soglie di prestazione, che possono avere conseguenze finanziarie per le scuole. Un’ultima osservazione basata su questa ricerca è che vi è una tendenza a valutare gli indicatori a livello di scuola, in particolare per quanto riguarda l’organizzazione e la gestione. Là dove le visite in classe sono parte dell’ispezione, i risultati sono aggregati a livello di scuola e non si fa valutazione dei docenti in quanto singoli operatori.

3.3 Efficacia dell’ispezione scolastica

Aspetti teorici

Nelle sezioni precedenti, l’efficacia educativa e l’efficacia scolastica sono state discusse come aspetti della qualità educativa. La domanda di efficacia può essere applicata anche al funzionamento degli Ispettorati dell’istruzione e all’ispezione scolastica. Quindi sono presi in esame due tipi di efficacia: l’efficacia delle scuole e dei sistemi educativi e l’efficacia delle ispezioni scolastiche e degli Ispettorati educativi. I due tipi possono essere collegati dall’affermazione che l’ispezione aumenta la prestazione educativa stimolando l’efficacia scolastica. In termini più astratti, questi “passi” possono essere inquadrati come un modello multilivello di prestazione educativa. Il ragionamento è il

seguito: a livello nazionale (e a volte anche a livello regionale) è istituzionalizzato un servizio di supervisione e controllo, chiamato Ispettorato. Questo servizio monitora la conformità e valuta la qualità delle scuole, attività che ci si attende che migliori il funzionamento e l'insegnamento delle scuole, ciò che a sua volta dovrebbe portare a migliori risultati di apprendimento degli studenti.

L'efficacia valuta i modi ottimali per raggiungere gli obiettivi. Come abbiamo visto nelle prime due sezioni di questo capitolo, gli Ispettorati hanno almeno due funzioni fondamentali che possono essere definite come obiettivi: la conformità del funzionamento scolastico ai requisiti e alle norme legali e la valutazione della qualità scolastica in vista di un miglioramento, che si evidenzia con il miglioramento della performance degli studenti: per cui una scelta deve essere fatta tra una vasta gamma di risultati, che vanno dal successo cognitivo, al livello educativo raggiunto e alle competenze per il XXI secolo.

Quando l'efficacia dell'ispezione viene valutata in questo modo, si utilizza un modello causale piuttosto elementare, in cui la condizione causale è "se vi è o no ispezione scolastica" oppure si confrontano un'ispezione più approfondita con un'ispezione meno approfondita. Si potrebbe dire che questo è un modello di valutazione dell'ispezione scolastica del tipo "a scatola nera".

Naturalmente è anche possibile valutare altri aspetti dell'ispezione scolastica: se le ispezioni vengono condotte secondo le procedure scelte e se i processi previsti (come il numero di visite scolastiche) sono effettivamente realizzati. Tenendo presente la prospettiva dell'efficacia, si potrebbe tentare di capire in che modo le ispezioni influenzano il successo degli studenti. In questo modo si possono identificare condizioni e processi intermedi, che possono a loro volta essere considerati come obiettivi intermedi dell'ispezione. Le risultanze delle ispezioni scolastiche potrebbero portare ad adattamenti delle condizioni organizzative scolastiche e migliorare l'insegnamento e, in questo modo, influenzerebbero i risultati dell'apprendimento degli studenti.

Alcuni esempi di studi e ricerche che hanno valutato l'efficacia dell'ispezione sono citati nel paragrafo successivo. Si può però già fare una distinzione fra quegli studi che hanno valutato gli obiettivi intermedi dell'ispezione e quelli che hanno valutato il miglioramento nelle prestazioni degli studenti.

Risultati della ricerca sull'efficacia delle ispezioni scolastiche

Una recente rassegna degli studi sperimentali sugli effetti delle ispezioni è opera di Ehren (2016, p. 74-84). Le conclusioni di Ehren sono che la ricerca indica come l'ispezione abbia una forte influenza sull'attività delle scuole e dice che, fra il 1995 ed il 2015, 35 studi hanno riferito di scuole che hanno registrato un miglioramento a seguito di ispezioni. Molti di questi studi sono stati condotti in Inghilterra.

Le aree del funzionamento delle scuole che sono migliorate sono: programmazione ed organizzazione della scuola, diversa utilizzazione dei tempi scolastici, ridisegno della gestione, cambi nella gestione, cambi nel curriculum, maggiore monitoraggio ed osserva-

zione sullo svolgimento delle lezioni, regole disciplinari e supporto degli insegnanti da parte dei presidi. Nota inoltre che un certo numero di studi riferiscono di cambiamenti nell'organizzazione e nelle tipologie dell'insegnamento interno alla scuola.

Miglioramenti sono stati notati in particolare nelle scuole deboli: fenomeno rilevato negli studi di Inghilterra, Paesi Bassi e Belgio. Una nota critica su tutti questi studi sugli effetti intermedi è che spesso essi si fondano su riflessioni e autodiagnosi delle scuole, senza che sia stata verificata l'effettiva attuazione del miglioramento dichiarato.

Un tipo specifico di effetto intermedio dell'ispezione scolastica è che potrebbe avere come risultato quello di favorire l'auto-valutazione delle scuole. Questo in qualche caso potrebbe avvenire per esplicita richiesta degli ispettori, e svolgersi su formulari da loro forniti. La reazione delle scuole in Inghilterra ed Irlanda è varia e va da chi accoglie con favore queste misure a quelli che le considerano come un esercizio meramente burocratico.

La base di conoscenza costituita da studi che collegavano direttamente l'ispezione ai risultati degli studenti, è troppo limitata per consentire conclusioni solide. La catena causale che va dalle visite ispettive fino a migliori prestazioni degli studenti è lunga. Molte cose possono andare storte quando le condizioni intermedie non funzionano e l'implementazione si inceppa. Anche se le scuole ricevono i segnali giusti dalle ispezioni e implementano alcuni miglioramenti nell'organizzazione o nelle strategie di insegnamento, queste misure intermedie potrebbero non tradursi in un miglior successo degli studenti. Sebbene esista un notevole consenso sui fattori che migliorano l'efficacia della scuola e dell'insegnamento, le dimensioni reali dei relativi effetti sono spesso abbastanza piccole (Scheerens, 2016). Anche se è difficile dimostrare la differenza che l'ispezione fa in termini di risultati degli studenti, ci sono comunque buone ragioni per essere ottimisti sui suoi effetti benefici. Una valutazione globale sul potenziale delle ispezioni scolastiche dovrebbe andare oltre i risultati della ricerca, prendendo in esame i meccanismi sottostanti che potrebbero a loro volta spiegarne l'efficacia. Di questo parleremo nel prossimo paragrafo.

Meccanismi esplicativi alla base di una ispezione scolastica efficace

Le condizioni base per un funzionamento organizzativo stabile hanno un loro posto nelle teorie sulla burocrazia come struttura organizzativa. Un sistema formale di regole e l'applicazione di pratiche standardizzate costituiscono valori chiave in questa teoria. Le scuole sono state definite come una variante particolare di burocrazia, la burocrazia professionale (Mintzberg, 1979). Nelle burocrazie professionali la prevedibilità del funzionamento non dipende tanto dall'esistenza di procedure standardizzate, quanto dalla formazione dei professionisti.

Dal punto di vista del governo centrale dell'istruzione, l'ispezione – nel senso tradizionale di una combinazione di verifiche di conformità e di revisione professionale di qualità – potrebbe esser vista come un compromesso che si adatta alla realtà della scuola come burocrazia professionale. E, a sua volta, dal punto di vista della scuola come una burocrazia professionale, un tale modello di valutazione risulterebbe più accettabile di altri più tecnologici, ad esempio quelli basati su indicatori di performance

e punteggi nei test.

Nella misura in cui gli ispettorati scolastici utilizzano indicatori di output e test di risultato per valutare le scuole, essi si collocano invece fra i modelli di rendicontazione con una possibile posta in gioco pesante per le scuole.

Sebbene sanzioni severe a fronte di prestazioni scolastiche scarse (come tagli di bilancio o persino la chiusura delle scuole) siano rari, tali metodi potrebbero stimolare le scuole a diventare più orientate al risultato; questo effetto potrebbe essere raggiunto anche mediante forme più attenuate di rendicontazione, per esempio la pubblicità sui risultati delle ispezioni o l'eco che essi potrebbero avere sui mezzi di comunicazione. Le pratiche di rendicontazione sopra richiamate all'interno delle ispezioni scolastiche potrebbero conseguire altri effetti, oltre a quello di rinforzare la motivazione al risultato: per esempio, indurre a concentrarsi sul curriculum o consolidare la corrispondenza fra i contenuti effettivi dei programmi di insegnamento e delle lezioni e quello che sarà oggetto di test. Questo fenomeno di opportunità dell'apprendimento o di allineamento curriculare è uno dei meccanismi più plausibili per spiegare l'efficacia delle scuole: l'ispezione potrebbe essere una delle leve per rafforzarlo.

Un quarto tipo di effetto che potrebbe essere attribuito alle ispezioni scolastiche (così come ad altri metodi per la valutazione scolastica) è quello di stimolare i processi di apprendimento sulla base del feedback, seguito da un'azione orientata al miglioramento basata su tale feedback. Questi processi di apprendimento possono aver luogo a livello di intera scuola, o di classe o anche di impegno dei singoli studenti.

Un ulteriore possibile effetto che potrebbe spiegare la potenziale efficacia delle ispezioni scolastiche è che l'autovalutazione delle scuole è stimolata ed orientata dalle ispezioni. Questo è ben illustrato in uno studio di Carnoy et al. 2003, che parla di rendicontazione esterna come stimolo per la rendicontazione interna.

Un approfondimento sulle teorie che sorreggono queste tipologie di effetti va al di là degli obiettivi di questo capitolo; ma le più rilevanti sono la teoria dell'organizzazione, la teoria micro-economica e la teoria cognitiva (Scheerens, 2016).

La tabella 3 propone una panoramica al riguardo.

Tabella 3: teorie su cui si fondano i principi che potrebbero spiegare l'influenza delle ispezioni scolastiche nell'aumentare l'efficacia delle scuole

| Riferimento ad una teoria | Dinamica osservata |
|--|--|
| Teoria sulla burocrazia | Comportamento osservante delle regole |
| Teoria sulla micro-economia | Motivazione al risultato |
| Teoria cognitiva | Senso di direzione, opportunità di apprendimento |
| Teoria cognitiva | Apprendimento orientato dal feedback |
| Rendicontazione esterna, ispirata dalla teoria della scelta pubblica | Responsabilità interna, autovalutazione |

3.4 Efficienza dell'ispezione scolastica

Gli Ispettorati costituiti da professionisti educativi di lunga esperienza sono costosi. Nella maggior parte dei paesi gli ispettori scolastici guadagnano tanto quanto i dirigenti scolastici o addirittura di più. Solo in alcuni paesi gli ispettori scolastici guadagnano meno (Ehren, 2016). A volte, nei costi dell'ispezione, viene anche conteggiato il tempo che le scuole devono dedicare all'ispezione scolastica: un qualcosa che poi si spera sia compensato dai benefici dell'ispezione.

I costi dovrebbero essere valutati a raffronto con i benefici e dipendono dal livello di ambizione che un paese ha in relazione all'ispezione scolastica. Un'elevata qualità della scuola è sempre una grande preoccupazione dei governi centrali. Un forte Ispettorato potrebbe essere visto come un'espressione della serietà con cui un sistema considera questo obiettivo generale. L'Ispettorato è poi sia un mezzo di collegamento che uno strumento più o meno indipendente del governo.

Due metodi generali per ridurre i costi dell'ispezione scolastica consistono nello sfruttare la sinergia con altre strutture di valutazione dell'istruzione presenti nel sistema e il cosiddetto controllo proporzionale.

Sinergia con altre strutture di valutazione dell'istruzione

“Le ispezioni scolastiche sono spesso solo una componente, seppur importante, di un sistema di rendicontazione e di monitoraggio più ampio, che include altri dispositivi, come i sistemi nazionali di test e i sistemi di esame” (Ehren, 2016, p. 8). Alcuni paesi dispongono di un'ampia gamma di strumenti di valutazione a livello di sistema. Questo è illustrato nella panoramica schematica dei tipi di valutazione a livello del sistema nei Paesi Bassi (Scheerens et al., 2012) riportata nella tabella 2.

Tabella 4: panoramica dei dispositivi esistenti per la valutazione dell'istruzione a livello di sistema nei Paesi Bassi (Fonte: Scheerens et al., 2012)

| Tipo di valutazione | Breve descrizione | Responsabilità formale | Implementazione e utilizzo |
|---|---|---|--|
| Valutazioni delle politiche & dei programmi | Valutazioni delle politiche & dei programmi dell'istruzione | Ministro dell'Istruzione, in una occasione il Parlamento | Forte resistenza dal basso contro le valutazioni precoci dei programmi Poca evidenza sull'utilizzo effettivo. |
| PPON | Valutazione nazionale periodica delle scuole primarie | Central Test Agency, CITO | Profilo relativamente basso. |
| Studi di coorte | Indicatori di risultato e di livello di conseguimento per classe di età di studenti di scuola primaria e secondaria | Responsabilità congiunta del Ministero dell'Istruzione e della Fondazione per la Ricerca Scientifica, NWO | Punti interrogativi quanto al loro utilizzo da parte dei decisori in materia di strategie scolastiche e delle scuole |

| Tipo di valutazione | Breve descrizione | Responsabilità formale | Implementazione e utilizzo |
|--|--|-----------------------------|---|
| Report annuale dell'Ispettorato | Report completo sullo stato dell'istruzione | Ispettorato dell'Istruzione | Profilo relativamente elevato per la definizione delle strategie. Scarsa copertura da parte della stampa. |
| Monitoraggi | Studi su effetti di azioni parziali e studi di valutazione affidati in outsourcing dal Ministero dell'Istruzione, alcuni dei quali longitudinali (monitoraggi) | Ministero dell'Istruzione | Informazione abbondante, ma non vi è prova evidente che su di essa venga operata una sintesi per la definizione di strategie |
| Dati chiave, "tendenze nel settore" | Report annuali completi contenenti dati chiave e indicatori | Ministero dell'Istruzione | Sembra che abbia un elevato potenziale per la definizione delle strategie, vista la disseminazione attiva che se ne fa ed i formati di agevole consultazione utilizzati |
| Indicatori internazionali & valutazioni internazionali | Partecipazione olandese agli studi IEA, UE e OCSE | Ministero dell'Istruzione | Hanno ottenuto grande evidenzanel dibattito pubblico riguardante la qualità dell'istruzione |

In questa panoramica l'Ispettorato Scolastico è menzionato per il suo rapporto annuale sullo stato dell'istruzione; ovviamente questo rapporto dipende in gran parte dai risultati aggregati dell'ispezione a livello delle scuole.

Nel caso dei Paesi Bassi, l'Ispettorato si avvale dei risultati degli esami e dei risultati del "test conclusivo" alla fine delle scuole primarie per la sua valutazione delle scuole e poi, aggregandone gli esiti, per il suo rapporto annuale sullo stato dell'arte dell'istruzione. Un punto chiave nel creare una sinergia tra l'ispezione e altri tipi di valutazione disponibili è che molto tempo e lavoro possono essere risparmiati quando dati importanti vengono raccolti altrove.

Nei Paesi Bassi il "monitoraggio" consiste in un insieme frammentario di studi e raccolte di dati diversi. Nel caso dell'Italia, il formato standard per l'autovalutazione scolastica, applicato a tutte le scuole del paese, potrebbe fornire uno strumento molto più potente, che l'ispezione scolastica potrebbe utilizzare.

Ispezione proporzionale

L'ispezione proporzionale indica un'ispezione differenziata in termini di intensità e obiettivi, a seconda delle caratteristiche della specifica scuola. Una forma di ispezione proporzionale è quella di visitare più spesso e più a fondo le scuole che si collocano all'estremo inferiore della scala dei risultati, le scuole "deboli", anziché quelle con prestazioni nella media. Il guadagno di efficienza che si ottiene in questo mo-

do è che il servizio è reso là dove è più necessario e che costi e lavoro possono essere risparmiati adottando un regime molto più leggero per la grande maggioranza delle scuole nella media.

Un secondo esempio di ispezione proporzionale consiste nel far dipendere l'intensità dell'ispezione esterna dall'esistenza di un'adeguata revisione interna e di un'autovalutazione scolastica. Nella forma più estrema, questo potrebbe tradursi in un controllo solo procedurale per vedere se la "cura della qualità" interna alla scuola è conforme agli standard. In un'applicazione più sostanziale, l'Ispettorato potrebbe anche esaminare se i risultati e gli esiti dell'autovalutazione scolastica indicano un buon funzionamento.

Entrambe le forme di ispezione proporzionale sono state messe in atto nei Paesi Bassi. L'approccio che faceva affidamento sulle procedure e sui risultati dell'autovalutazione scolastica interna è stato abbandonato relativamente presto, perché è emerso che la percentuale di scuole con un'autovalutazione correttamente funzionante era troppo bassa (Scheerens et al., 2012). La forma di ispezione proporzionale che si concentra sulle scuole con basso livello di prestazioni ha avuto molto maggior successo e ha anche fatto registrare buoni progressi tra le scuole che avevano un funzionamento inizialmente debole.

3.5 Conclusioni: i benefici propri dell'ispezione scolastica e la progettazione di Ispettorati che si adattino al contesto nazionale

Data la gamma di possibili dispositivi per la valutazione dei sistemi scolastici nazionali e il monitoraggio esterno delle scuole, val la pena di considerare i vantaggi specifici di un sistema organizzato intorno a presupposti nazionali (che può essere in parte affidato ad Ispettorati regionali).

La forza dell'ispezione scolastica e degli Ispettorati nazionali sta probabilmente nella combinazione unica della verifica di conformità e della valutazione di qualità in collegamento con il governo centrale, ovvero il Ministero dell'Istruzione. Mantenendo il ruolo tradizionale degli ispettori come professionisti educativi sperimentati, l'ispezione scolastica offre un tipo di valutazione esterna delle scuole che è probabilmente più accettabile per le scuole come burocrazie professionali, rispetto a sistemi di monitoraggio più "tecnologici", come i test accompagnati da sanzioni e premi significativi o dai sistemi basati su indicatori, per non parlare delle "certificazioni" del tipo di quelle delle aziende private.

Oggi sembra impensabile che gli Ispettorati scolastici moderni non utilizzino i dati provenienti da queste diverse tecnologie di valutazione; ma l'ideale sarebbe che essi fossero incorporati in revisioni più complessive della qualità delle scuole da parte degli ispettori. L'elevato livello professionale e "l'occhio clinico" degli educatori esperti può essere difeso anche sul piano epistemologico, dal momento che si considera come desiderabile un punto di vista integrato che combini fra loro diversi

flussi informativi sul funzionamento delle scuole. È naturale che un tale profilo di ispettore come professionista esperto della scuola richieda una formazione di alto livello, uno sviluppo professionale costante ed una esperienza progressa come insegnante o preside.

Viste le differenze nei modelli ispettivi tra i paesi europei illustrate nella sezione 2, può essere difficile comprendere come mai ciascun paese abbia quel certo tipo di ispezione.

Un'ipotesi potrebbe essere che i paesi con una tradizione di decentramento e un'autonomia scolastica relativamente alta, come i Paesi Bassi e l'Inghilterra, richiedano strutture di valutazione altamente sviluppate, tra cui un Ispettorato, per compensare, con un controllo retro-attivo, la mancanza di pianificazione centrale e di "controllo pro-attivo". Ma questa ipotesi può essere immediatamente respinta quando si prende in considerazione la Francia. La Francia ha un sistema scolastico centralizzato e curricula nazionali, ma ha anche uno dei più grandi Ispettorati nel mondo (in termini di numero di ispettori).

Pertanto, quando si tratta di progettare da zero un Ispettorato di istruzione (o di rivedere profondamente quello esistente), e quando viene affermato che un ispettore dovrebbe "adattarsi" alle condizioni strutturali di base del sistema, non sembra a prima vista che ci siano soluzioni universalmente accettabili. Potrebbero essere menzionati soltanto due principi generali.

Il primo è che si deve partire da qualunque forma di ispezione o revisione esterna che già esista, e il secondo, che è necessario cercare, in spirito di parsimonia, la sinergia con altre strutture di valutazione scolastica disponibili.

Referenze bibliografiche

Carnoy, M., Elmore, R., & Siskin, L., S. (2003). *The new accountability. High schools and high stakes testing*. New York: Routledge

De Grauwe (2007) Transforming school supervision into a tool for quality improvement. *International Review of Education*, 53 (5/6), 709 - 714

Ehren, M.C.M. (2016) *Introducing School Inspections*. In: Ehren, M.C.M. (Ed.) *Methods and Modalities of Effective School Inspection*. Switzerland: Springer International Publishing

Ehren (2016) *School Inspections and School Improvement; the current Evidence Base*. In: Ehren, M.C.M. (Ed.) *Methods and Modalities of Effective School Inspection*. Switzerland: Springer International Publishing

Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

OECD (2010), *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background*. Paris: OECD Publishing

Scheerens, J., Luyten, H., & Van Ravens, J. (2011) *Perspectives on Educational Quality. Illustrative Outcomes on Primary and Secondary Education in the Netherlands*. Research Briefs, Springer.

Scheerens, J., Ehren, M., Slegers, P., and de Leeuw, R. (2012) Educational Evaluation and Assessment in the Netherlands. Country background report for the OECD study on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes. Enschede: University of Twente.

Scheerens, J. (2013). What is effective schooling. A review of current thought and practice. Washington, DC: International Baccalaureate Organization. Retrieved from

Scheerens, J. and Ehren, M.C.M.(2016) *The evidence base for school inspection frameworks*. In: Ehren, M.C.M. (Ed.) *Methods and Modalities of Effective School Inspection*.Switzerland: Springer International Publishing.

Scheerens, J. (2016) *Educational Effectiveness and Ineffectiveness. A critical review of the knowledge base*. Dordrecht, Heidelberg, London, New York: Springer

4. LA SITUAZIONE ATTUALE DELLA FUNZIONE ISPETTIVA

a cura di Ettore Acerra¹

Premessa

L'obiettivo di questo contributo non è quello di ripercorrere la “storia” complessiva della funzione ispettiva nella scuola italiana dall'Unità ad oggi, tematica che è stata già ampiamente trattata da diversi autori, ma quello di fare il punto della situazione, tenendo conto anche dell'evoluzione di ruolo, funzioni, meccanismi di reclutamento nel sistema nazionale di istruzione delineatosi con l'attribuzione dell'autonomia alle istituzioni scolastiche. I riferimenti “storici”, pertanto, saranno mirati non tanto ad un'analisi di tutte le fasi evolutive della funzione ispettiva, ma all'inquadramento di una situazione che appare ancora oggi non priva di incertezze. E' indubbio, infatti, che un sistema di istruzione che investe nell'autonomia ha avuto ed ha bisogno di un profondo ripensamento concernente la funzione ispettiva: un ripensamento possibilmente organico, basato su scelte politico-strategiche non episodiche ma di ampio respiro. Ciò risulta particolarmente importante in un periodo in cui, finalmente, sembra che si voglia lavorare in modo convinto sullo sviluppo e l'implementazione di un sistema nazionale di valutazione del quale il “corpo ispettivo” deve necessariamente essere uno dei pilastri fondamentali.

4.1 Il quadro normativo vigente

Al momento della redazione del presente contributo, la funzione ispettiva è inserita nel quadro delineato dal regolamento di riorganizzazione del MIUR, di cui al DPCM 11 febbraio 2014, n. 98, così come declinato dal successivo Decreto Ministeriale 26 settembre 2014, n. 753, che concerne l'Individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale dell'Amministrazione centrale del MIUR.

Il DPCM n. 98 tratta del corpo ispettivo in modo molto sintetico, individuandone la “posizione” nell'ambito dell'organizzazione del MIUR e rimandando le modalità di esercizio della funzione ad apposito atto di indirizzo del Ministro. Così infatti recita l'art. 9:

Il corpo ispettivo, composto dai dirigenti che svolgono la funzione ispettiva tecnica, è collocato, a livello di amministrazione centrale, in posizione di dipendenza funzionale dal capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione, e, a livello periferico, in po-

¹ Rappresentante del contingente ispettivo nella Conferenza SNV

sizione di dipendenza funzionale dai dirigenti preposti agli uffici scolastici regionali. Le modalità di esercizio della funzione ispettiva tecnica sono determinate con apposito atto di indirizzo del Ministro.

Il DM n. 753/2014 entra più nello specifico, sia nella definizione dell'organico complessivo (n.191 posti divisi tra Amministrazione centrale – n. 30 – e uffici Scolastici Regionali – n. 161), sia nell'individuazione delle aree all'interno delle quali viene svolta la funzione. Si riporta, di seguito, l'art. 3 del citato D.M:

Art. 3. Dirigenti con funzioni tecniche

- 1. I posti di dirigente con funzione ispettiva tecnica, per un totale di 191 unità, sono assegnati all'Amministrazione centrale, in posizione di dipendenza funzionale dal capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione, nel numero di 30, e agli Uffici scolastici regionali, in posizione di dipendenza funzionale dai dirigenti preposti ai predetti uffici, nel numero di 161, ripartiti come da allegato 6. I posti assegnati all'Amministrazione centrale sono ripartiti dal capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione.*
- 2. I dirigenti con funzione ispettiva tecnica — ferma restando la collaborazione con il Ministro per la formulazione delle prove concernenti gli esami di Stato — svolgono i loro compiti con riferimento alle seguenti aree: sostegno alla progettazione e al supporto dei processi formativi; supporto al processo di valutazione e autovalutazione; supporto tecnico-didattico-pedagogico; funzione ispettiva anche con riferimento ai fenomeni del bullismo, delle devianze giovanili, dell'assiduità della frequenza e della continuità delle prestazioni da parte dei docenti e dei dirigenti scolastici, supporto tecnico-scientifico per le tematiche ed i processi definiti dall'Amministrazione. Con atto di indirizzo del Ministro sono determinate le modalità di esercizio della funzione ispettiva tecnica.*

Può essere interessante il confronto con la previsione del Testo Unico (D.Lgs 297/94), che, riprendendo in buona parte i Decreti Delegati del 1974, dedica alla funzione ispettiva l'art. 397, mai abrogato in verità e di cui si riporta il testo:

Decreto Legislativo 16 aprile 1994, n. 297, art. 397 - Funzione ispettiva

- 1. La funzione ispettiva concorre, secondo le direttive del Ministro della pubblica istruzione e nel quadro delle norme generali sull'istruzione, alla realizzazione delle finalità di istruzione e di formazione, affidate alle istituzioni scolastiche ed educative.*
- 2. Essa è esercitata da ispettori tecnici che operano in campo nazionale, in campo regionale e provinciale.*
- 3. Gli ispettori tecnici contribuiscono a promuovere e coordinare le attività di aggiornamento del personale direttivo e docente delle scuole di ogni ordine e grado; formulano proposte e pareri in merito ai programmi di insegnamento e di esame e al loro adeguamento, all'impiego dei sussidi didattici e delle tecnologie di apprendimento, nonché alle iniziative di sperimentazione di cui curano il coordinamento; possono essere sentiti dai consigli sco-*

lastici provinciali in relazione alla loro funzione; svolgono attività di assistenza tecnico-didattica a favore delle istituzioni scolastiche ed attendono alle ispezioni disposte dal Ministero della pubblica istruzione, dal sovrintendente scolastico regionale o dal provveditore agli studi; prestano la propria assistenza e collaborazione nelle attività di aggiornamento del personale direttivo e docente nell'ambito del circolo didattico, dell'istituto, del distretto, regionale e nazionale.

4. *Gli ispettori tecnici svolgono altresì attività di studio, di ricerca e di consulenza tecnica per il Ministro, i direttori generali, i capi dei servizi centrali, i sovrintendenti scolastici e i provveditori agli studi.*
5. *Al termine di ogni anno scolastico, il corpo ispettivo redige una relazione sull'andamento generale dell'attività scolastica e dei servizi.*

4.2 L'organico e i numeri

Al fine di inquadrare in modo sintetico l'intera problematica, è importante riportare un'analisi complessiva dell'evoluzione dell'organico dei Dirigenti tecnici dal 2001 ad oggi, mettendola a confronto con l'organico dei Dirigenti amministrativi, sia dell'Amministrazione Centrale che dell'Amministrazione cosiddetta territoriale (Uffici Scolastici Regionali).

I dati quantitativi sono tratti dai diversi regolamenti di riorganizzazione che si sono a più riprese succeduti nell'ultimo quindicennio.

| Fonte normativa | Organico Dirigenti Tecnici | Organico Dirigenti Amministrativi |
|----------------------------|----------------------------|-----------------------------------|
| DM 30 gennaio 2001 n. 7981 | 440 | 305* |
| DPR 11 agosto 2003 n.319 | 407 | 399 |
| DM 21 dicembre 2007 n. 260 | 379 | 320* |
| DPR 20 gennaio 2009 n. 17 | 335 | 337 |
| DPR 3 giugno 2011 n.132 | 301 | 303 |
| DPCM 11 febbraio 2014 n.98 | 191 | 222 |

* Il numero si riferisce ai Dirigenti amministrativi in organico al MPI, all'epoca distinto dal dicastero dell'Università e della Ricerca

Complessivamente, l'organico dei Dirigenti tecnici ha quindi subito in poco più di 13 anni una riduzione di circa il 56% (da 440 a 191)

Oltre a ciò, si nota con immediatezza che i tagli negli organici hanno severamente colpito entrambi i profili, ma con diverso peso quantitativo.

Può essere utile aggiungere una comparazione numerica riferita ai Dirigenti Tecnici operanti presso l'Amministrazione centrale e presso gli Uffici Scolastici regionali

DIRIGENTI TECNICI OPERANTI PRESSO L'AMMINISTRAZIONE CENTRALE: da 88 (2001) a 30 (2014) - 66%

DIRIGENTI TECNICI OPERANTI PRESSO GLI UU.SS.RR.: da 352 (2001) a 161 (2014) - 54,2%

4.3 I meccanismi di reclutamento (requisiti e procedure per diventare ispettori)

Nell'ambito di un discorso più generale sulla funzione ispettiva, un approfondimento merita la problematica riguardante i meccanismi di reclutamento degli ispettori.

Dopo quasi 20 anni di assoluto silenzio (l'ultimo concorso era stato bandito nel 1989), il 30 gennaio 2008 è stato emanato il bando per il reclutamento di n. 145 dirigenti tecnici da destinare all'Amministrazione Centrale e Periferica.

Si trattava di un concorso solo per esami (e non per esami e titoli), che prevedeva tre prove scritte e una prova orale, in sostanziale coerenza con quanto previsto dall'art. 421 del testo unico 297/94 e dal DPR 272/2004.

I requisiti di accesso, oltre alla laurea, erano costituiti da:

- ricoprire il ruolo di dirigente scolastico; oppure
- essere docente di ruolo da almeno nove anni nelle scuole di infanzia e/o primaria (per il contingente relativo alla scuola dell'infanzia e primaria);
- essere docente di ruolo da almeno nove anni nelle scuole secondarie (per il contingente relativo alla scuola secondaria).

La durata della procedura concorsuale è stata particolarmente lunga; prova preselettiva nell'autunno 2009; prove scritte nella primavera 2011; prova orale nei primi mesi del 2013; assunzione dei pochi vincitori solo alla fine di febbraio 2014 (più di sei anni in tutto).

Non si vuole qui entrare nel merito specifico di tutti gli aspetti della procedura concorsuale; ci si limita ad evidenziare che:

- il concorso manteneva la distinzione tra il settore scuola primaria e quello della scuola secondaria; per la scuola secondaria di primo e secondo grado era prevista la distinzione in sottosettori (n.13);
- il concorso prevedeva una prova pre-selettiva, finalizzata a selezionare un numero di aspiranti pari a dieci volte il numero dei posti messi a bando;
- le prove di concorso erano così strutturate: due prove scritte uguali per tutti; una prova specifica per settore o sottosettore; una prova orale comprendente una parte giuridico-amministrativa, una parte specifica per settore e disciplina, un test di informatica ed uno in lingua straniera;
- gli aspiranti potevano partecipare anche alle prove di più settori e sottosettori;

- i contenuti del concorso, soprattutto per quanto concerne il colloquio, avevano un taglio fortemente giuridico-amministrativo, tranne che per la terza prova scritta (quella di settore) e per l'ultima parte del colloquio, che erano impostate in modo fortemente "disciplinarista";
- nel bando di concorso la tematica concernente la valutazione non era prevista (la parola stessa "valutazione" non era contenuta nel testo del bando);
- nonostante la partecipazione di moltissimi dirigenti scolastici, le prove di concorso si sono dimostrate fortemente selettive, tanto che sono stati ammessi agli orali solo n. 79 candidati (sui più di mille che avevano sostenuto le prove scritte) e sono risultati vincitori solo n. 56 candidati (quindi anche la prova orale si è rivelata molto selettiva);
- dopo la contrattualizzazione, i vincitori provenienti dal ruolo docente (n.23) hanno dovuto sostenere, per la conferma in ruolo, un corso per accedere alla qualifica dirigenziale, tenuta presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, nel periodo maggio-luglio 2014, della durata di 200 ore.

Non è possibile (e nemmeno opportuno) esprimere valutazioni e giudizi sullo svolgimento del concorso, che peraltro ha superato indenne diversi contenziosi amministrativi. Sta di fatto che, già nel 2014, nonostante il severissimo taglio sugli organici messo in atto dal nuovo regolamento di organizzazione del MIUR (da 301 a 191 come abbiamo visto), il corpo ispettivo risultava fortemente sottodimensionato rispetto al già limitato organico di previsione. I "reduci" del vecchio concorso del 1989 ormai risultavano quasi tutti in pensione o vicini alla pensione, cosicché, nonostante qualche contratto per incarichi di funzione ispettiva stipulato ai sensi dei commi 5 bis e 6 dell'art. 19 del D.Lgs 165/2001, gli ispettori in servizio all'inizio del 2015 non arrivavano alle 100 unità, con una proiezione di ulteriore rapida diminuzione per i successivi pensionamenti già ampiamente prevedibili.

La Legge 107/2015 ha sì affrontato il problema, ma ha individuato, al comma 94 dell'art. 1, una soluzione temporanea, che prevede la stipula di contratti triennali per l'esercizio di funzioni ispettive, ma non contiene alcuna indicazione su eventuali procedure concorsuali per l'incremento e la stabilizzazione dell'organico.

Alle previsioni del comma 94 è stato dato seguito, nel corso dell'anno 2016, con la selezione e la contrattualizzazione con durata triennale di 56 "esperti", finalizzate alla realizzazione del SNV, alla valutazione dei dirigenti scolastici e, più in generale, al supporto delle istituzioni scolastiche per l'attuazione della 107/2015.

Gli avvisi pubblici per la selezione non contenevano criteri specifici per l'esercizio della funzione ispettiva, ma si rifacevano in toto a quanto previsto dall'art. 19 del D.Lgs 165/2001.

Ad esempio, per i dirigenti scolastici, l'avviso prevedeva che:

.... La selezione, in conformità al disposto di cui all'art. 19, comma 1, d.lgs 30 marzo 2001, n. 165, verrà svolta tenendo conto delle attitudini e capacità professionali del singolo dirigente, dei risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti al conferimento dell'incarico

A seguito di tale procedura comparativa, sono stati selezionati 34 nuovi "ispettori" provenienti dai ruoli della dirigenza scolastica (in applicazione del comma 5 bis dell'art. 19, il cui limite quantitativo è stato naturalmente derogato dalla 107), mentre 22 provengono da profili non dirigenziali (soprattutto docenti, in applicazione del comma 6 dell'art. 19, anch'esso derogato nel limite massimo).

L'inquadramento prefigurato nel presente paragrafo ci serve quindi per interpretare i dati quantitativi che verranno di seguito illustrati e che si riferiscono alla situazione del mese di agosto 2017.

DIRIGENTI TECNICI IN SERVIZIO n. 124 di cui
n. 56 "di ruolo" (n. 7 del concorso 1989 e n. 49 del concorso 2008)
n. 12 con contratto ai sensi dei commi 5 bis e 6 del D.Lgs 165/2001
n. 56 con contratto ai sensi del comma 94 art. 1 Legge 107/2015

4.4 Gli atti di indirizzo e il profilo professionale

Le modalità di esercizio della funzione ispettiva tecnica, nel rispetto del quadro generale delineato dal Testo Unico e dai regolamenti di riorganizzazione del MIUR, abbisognano della definizione di un atto di indirizzo, che, come è noto, costituisce un elemento fondamentale per l'inquadramento "strategico" di compiti e funzioni di tali figure.

In altre parole, è con l'atto di indirizzo che il Ministro orienta tutte le attività del corpo ispettivo, ne individua priorità e campi di intervento, ne disegna anche l'organizzazione.

Dopo la ridefinizione della figura, che risale al 1989, con la legge 27/12/1989 n. 417 che unificò i ruoli della dirigenza tecnica eliminando la distinzione tra ispettori centrali e ispettori periferici, e dopo l'emanazione di una direttiva ministeriale che disegnava con un certo dettaglio la funzione degli ispettori (DM 12/9/1991, n. 274), diciannove anni sono occorsi per l'emanazione di un nuovo atto di indirizzo, che tenesse conto del nuovo quadro del sistema istruzione derivante dalle riforme degli anni '90 e dall'attribuzione dell'autonomia scolastica.

Stiamo parlando del DM n. 60 del 2010 che tenta di ridisegnare la funzione ispettiva tecnica, inserendola in un'ottica di supporto al processo di innovazione e di miglioramento.

Nel DM 60 si mette in evidenza che l'autonomia delle scuole e la preposizione alle stesse di un dirigente scolastico presuppongono comunque la permanenza di competenze che fanno capo all'Amministrazione scolastica centrale e periferica.

In quest'ottica, l'Amministrazione si deve far carico dell'azione di promozione dell'innovazione scolastica, anche mediante l'attività di ispezione intesa come diretto strumento conoscitivo delle diverse realtà amministrate; inoltre, al corpo ispettivo compete la vigilanza tecnica sui risultati formativi conseguiti, l'assistenza alle scuole, la formazione continua, iniziale e in servizio, del personale dirigente scolastico e docente, affidate anche alla funzione tecnica.

Ai dirigenti tecnici viene riconosciuto un ruolo strategico, anche per il supporto ai processi dell'Amministrazione attiva e per la capacità di concorrere alla realizzazione della politica scolastica.

In estrema sintesi, i "campi di azione" della funzione ispettiva tecnica, come delineati dal DM 60, si possono riassumere in:

- supporto alle attività di aggiornamento e formazione in servizio del personale dirigenziale e docente delle scuole, promuovendone il coordinamento ed esercitando la valutazione circa i risultati ottenuti;
- formulazione di proposte e pareri in merito allo sviluppo dei curricoli, alla predisposizione delle prove degli esami conclusivi dei cicli scolastici, alla determinazione dei livelli essenziali previsti per il servizio scolastico e all'impiego delle nuove tecnologie educative;
- attività di assistenza tecnico-didattica a favore delle istituzioni scolastiche nei settori della valutazione degli alunni e della autovalutazione di istituto;
- svolgimento degli accertamenti disposti dagli organi dell'Amministrazione attiva, con riferimento anche a verifiche relative all'assiduità della frequenza, alla continuità e qualità delle prestazioni del personale dirigenziale scolastico, nonché di quello docente e non docente;
- svolgimento, singolarmente o nell'ambito di gruppi di studio o commissioni di lavoro, appositamente istituiti, di attività di studio, di ricerca e di consulenza tecnica per il Ministro, per i Capi dipartimento, per i Direttori generali.

Non è inutile rilevare che, nell'ambito del DPR 80/2013, è previsto che "...con la direttiva di cui all'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286, il Ministro, con periodicità almeno triennale, individua le priorità strategiche della valutazione del sistema educativo di istruzione, che costituiscono il riferimento per le funzioni di coordinamento svolte dall'Invalsi, nonché i criteri generali per assicurare l'autonomia del contingente ispettivo e per la valorizzazione del ruolo delle scuole nel processo di autovalutazione ...".

Nonostante ciò, la Direttiva 11/2014, che individua con molta puntualità e concretezza le priorità strategiche del SNV, ben poco dice sui "criteri generali per assicurare l'autonomia del contingente ispettivo".

D'altra parte, nello stesso DM 60/2010 i termini autonomia e indipendenza non vengono proprio "citati", ma ci si limita ad individuare le figure e gli organismi di coordinamento della funzione ispettiva, come sarà meglio precisato nel paragrafo seguente.

Interessante è però riprendere un passaggio della Direttiva sulle attività di ispezione del Dipartimento della Funzione Pubblica, emanata il 2 luglio 2002, nella quale si richiamano esplicitamente tali concetti ("...l'attività di ispezione presuppone l'imparzialità e l'autonomia di giudizio ..."). Ci si riferisce, in tale Direttiva, alle attività ispettive in tutta la Pubblica Amministrazione; sta di fatto che, per il settore scolastico, non vi sono state fino ad oggi indicazioni chiare in merito.

In sintesi, la natura delle attività tecnico-ispettive e l'identità del corpo ispettivo nell'ambito del Sistema Nazionale di Istruzione rimangono per ora in un limbo non semplice da leggere e da interpretare, al confine tra valutazione, controllo e supporto tecnico.

4.5 Organizzazione e strutture di coordinamento dei dirigenti tecnici

Si è già accennato al fatto che il DM 60/2010 individua un modello organizzativo per i Dirigenti tecnici, nell'ambito di una funzione ispettiva unitaria, seppur ripartita in ambito centrale e periferico.

In particolare, al fine di garantire i raccordi con gli uffici dell'Amministrazione Centrale e periferica, si prevedono:

- a livello di Amministrazione Centrale, una segreteria tecnica, costituita presso il Dipartimento per l'Istruzione, cui è preposto un Coordinatore nominato per un triennio dal Capo Dipartimento, con il compito di coadiuvarne l'azione nella trattazione delle materie che richiedono il coinvolgimento della funzione tecnica, coordinando la realizzazione del Piano di Lavoro annuale relativo ai dirigenti tecnici assegnati agli Uffici e alle Direzioni dell'Amministrazione centrale;
- a livello di Amministrazione periferica, una segreteria tecnica, cui è preposto un Coordinatore nominato per un triennio, su una terna di nominativi proposta dai dirigenti tecnici ivi in servizio, dal Direttore generale dell'Ufficio scolastico regionale.

La Segreteria tecnica regionale predispose il Piano di Lavoro annuale a livello regionale e ne consegna copia al Direttore generale regionale.

La Segreteria tecnica centrale si raccorda con i Coordinatori regionali e convoca periodiche riunioni degli stessi per armonizzare lo svolgimento della funzione tecnica sul territorio.

La Segreteria tecnica centrale ed i Coordinatori regionali indicano riunioni collegiali dei Dirigenti tecnici in servizio, rispettivamente presso la sede centrale e presso le sedi regionali, per l'esame di problemi generali connessi allo svolgimento della

funzione.

La Segreteria tecnica centrale, anche sulla base delle risultanze dell'attività ispettiva, predispone una Relazione annuale sulle tematiche emergenti che viene consegnata al Ministro e pubblicata sul sito del Ministero.

Si tratta, come si vede, di una struttura organizzativa abbastanza “leggera” e con funzioni di puro coordinamento; le segreterie tecniche, sia a livello centrale che periferico, svolgono funzioni di raccordo e di “armonizzazione”, predispongono un Piano di lavoro annuale e redigono relazioni annuali sulle risultanze dell'attività ispettiva.

Solo nella successiva organizzazione e realizzazione del Sistema Nazionale di Valutazione possiamo rilevare l'affidamento di compiti e funzioni di maggiore rilevanza a livello istituzionale.

Infatti, nella Conferenza nazionale del Sistema Nazionale di Valutazione, costituito da tre soggetti (INVALSI, INDIRE e contingente ispettivo), i Dirigenti tecnici sono formalmente rappresentati da uno dei membri del contingente stesso, nominato dal Direttore generale della DGOSV MIUR.

Inoltre, è da sottolineare che la Direttiva 36/2016, che detta le fondamentali indicazioni per l'impostazione e la realizzazione del sistema di valutazione dei dirigenti scolastici, affida ai coordinatori del servizio ispettivo a livello regionale la competenza di elaborare una proposta operativa ai Direttori Scolastici Regionali relativa al Piano Regionale di Valutazione, strumento fondamentale per la definizione degli obiettivi regionali da affidare ai dirigenti scolastici nel contratto individuale e per la formazione dei nuclei di valutazione dei dirigenti stessi.

4.6 Formazione iniziale e in servizio dei dirigenti tecnici

Si tratta di un aspetto che al momento è privo di una organica pianificazione e di sistematici strumenti di realizzazione.

Basti ricordare che:

- i dirigenti tecnici del concorso bandito nel 2008, entrati in servizio nel febbraio 2014, provenienti dai ruoli della dirigenza scolastica, hanno seguito solo un breve seminario informativo/formativo della durata di circa 10 ore prima di essere assegnati ai rispettivi Uffici;
- i dirigenti tecnici dello stesso concorso, provenienti dal ruolo della docenza, come già ricordato, hanno frequentato un percorso formativo svoltosi nel periodo maggio/luglio 2014, con prova finale valutativa per l'acquisizione della dirigenza;
- ai soggetti contrattualizzati ai sensi dei commi 5 bis e 6 del D.Lgs 165/2001 e a quelli contrattualizzati ai sensi del comma 94 della legge 107/2015 non è stato destinato alcun tipo di formazione iniziale, prima della presa di servizio con i nuovi compiti di tipo ispettivo;

- nel corso degli ultimi anni, non è stata progettato, né realizzato alcun piano per la formazione in servizio dei dirigenti tecnici; alcuni dirigenti hanno partecipato, previa istanza individuale, a corsi organizzati dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

Le uniche iniziative che hanno coinvolto in maniera più sistematica i Dirigenti tecnici sono state quelle concernenti la valutazione delle scuole e dei dirigenti scolastici.

Ci si riferisce, in particolare a:

- le attività formative, organizzate e realizzate da INVALSI, destinate ai nuclei di valutazione delle scuole (NEV), che hanno coinvolto tutti i Dirigenti tecnici incaricati di coordinare appunto tali nuclei;
- le attività formative, organizzate e realizzate nell'ambito del progetto PRODIS, finanziato con fondi PON e progettato da un comitato scientifico coordinato da INVALSI, destinate a tutti i componenti dei nuclei di valutazione dei dirigenti scolastici.

Vi è da ricordare, infine, il seminario annuale sugli Esami di Stato del secondo ciclo, organizzato dalla DGOSV in una giornata immediatamente precedente il periodo di svolgimento degli esami stessi.

4.7 Trattamento economico e condizioni di lavoro

Dal punto di vista contrattuale, il recente accordo sulla ridefinizione di comparti ed aree (del 5 aprile 2016) inserisce i dirigenti tecnici nell'Area Dirigenziale A (area delle funzioni centrali), comprendente tutti i dirigenti delle Amministrazioni del comparto A, comparto nel quale sono inclusi tutti i Ministeri, ma anche altre importanti Amministrazioni dello Stato (es. Agenzia delle Entrate, Avvocatura, Consiglio di Stato, Corte dei Conti e molte altre Agenzie).

In attesa dello "sblocco" dei contratti pubblici, il trattamento economico dei Dirigenti tecnici è basato su una struttura del tutto assimilabile a quella degli altri Dirigenti del comparto "Ministeri". La struttura retributiva è quindi così definita (cifre considerate al lordo degli oneri fiscali e contributivi):

- 1) Stipendio tabellare: € 43.310,90
- 2) Retribuzione di posizione parte fissa : € 12.155,61
- 3) Retribuzione di posizione parte variabile: divisa in 4 fasce di complessità
 - LIVELLO A: 27.719,39
 - LIVELLO B: 18.319,39
 - LIVELLO C: 10.819,39
 - LIVELLO D: 804,39
- 4) Retribuzione di risultato: divisa in 4 fasce di merito; la differenziazione dipende dalla valutazione che ciascun dirigente ottiene dal proprio superiore gerarchico (Capo Dipartimento, Direttore generale, Direttore dell'USR); tale differenziazione è abbastanza rilevante e la retribuzione di risultato, che comunque

dipende annualmente dalle risorse disponibili nel Fondo Nazionale, può variare tra i 6.000 e i 30.000 lordi all'anno; la questione sarà approfondita nel paragrafo seguente.

Per quanto concerne il precedente punto 3 (indennità di posizione parte variabile), vi è da rilevare che la complessità dell'ufficio viene valutata tenendo conto della Direttiva del Capo Dipartimento n. 52 del 13 novembre 2014, che individua appunto i criteri per la definizione della cosiddetta "pesatura" degli Uffici.

Per i Dirigenti tecnici, i criteri sono i seguenti:

- livello di complessità della funzione tecnico-ispettiva;
- rilevanza del coinvolgimento nella definizione e attuazione delle politiche scolastiche;
- rilevanza dell'attività consulenziale su settori scolastici e specifici ambiti disciplinari.

Diversi sono i criteri per la "pesatura" degli Uffici Amministrativi.

Senza voler entrare nel merito delle scelte effettuate, l'applicazione di detti criteri di pesatura ha portato all'emanazione del Decreto Dipartimentale 6 marzo 2015, n.11, che contiene il riepilogo del livello di complessità degli Uffici e degli incarichi ispettivi, secondo il quadro sotto riportato.

| FASCE N° DIRIGENTI | FASCIA A | FASCIA B | FASCIA C | FASCIA D | |
|--------------------------|----------|----------|----------|----------|-----|
| Dirigenti amministrativi | 61 | 92 | 37 | 32 | 222 |
| Dirigenti tecnici | 1 | 39 | 62 | 89 | 191 |
| | 62 | 131 | 99 | 121 | 413 |

Per quanto concerne le condizioni di lavoro, i Dirigenti tecnici, facendo parte dello stesso comparto, hanno gli stessi obblighi degli altri Dirigenti di seconda fascia dell'Amministrazione MIUR. Non vi è un orario settimanale prestabilito, ma il Dirigente deve comunque assicurare la presenza in servizio tutti i giorni lavorativi, usufruendo comunque delle ferie, dei permessi e delle assenze comuni a tutto il comparto.

In genere, il lavoro viene organizzato in cinque giorni settimanali. Non sempre il Dirigente è presente nella sede del suo Ufficio, perché frequenti sono le attività svolte all'esterno (scuole, altri Uffici etc.)

4.8 Valutazione dei dirigenti tecnici

La valutazione della performance individuale dei Dirigenti tecnici viene effettuata annualmente con criteri simili e uguali modalità rispetto ai Dirigenti amministrativi. I criteri, nonostante gli aggiornamenti apportati a seguito del D.Lgs 150/2009 (cd legge Brunetta) rimangono sostanzialmente quelli definiti da una Direttiva del 2005 (direttiva n.4072 del 12 maggio 2015).

In estrema sintesi, la valutazione, afferente i dirigenti di I e II fascia del MIUR, riguarda due macro aree:

- 1) performance operativa
- 2) comportamento organizzativo.

Per i Dirigenti tecnici, la Direttiva n.4072 del 2005, per ciascuna delle due macro-aree, prevede l'applicazione dei seguenti criteri:

performance operativa; la valutazione viene effettuata con riferimento: alle prestazioni che il dirigente tecnico deve raggiungere sulla base degli obiettivi operativi contenuti nel proprio contratto individuale di lavoro e nelle direttive impartite dai capi degli uffici centrali e regionali; all'attività di sostegno alla progettazione e di supporto dei processi formativi, del processo di valutazione e autovalutazione e di supporto tecnico-didattico-pedagogico alla funzione ispettiva;

comportamento organizzativo; la valutazione viene effettuata relativamente alle capacità di: analisi dei fabbisogni formativi e individuazione delle strategie di intervento educativo; dominio delle dinamiche valutative del sistema istruzione e dei processi di autovalutazione delle istituzioni scolastiche; elaborazione e organizzazione di progetti concernenti gli esiti della ricerca scientifica, pedagogica e disciplinare; gestione dei processi di verifica e accertamento ispettivo.

Il punteggio massimo conseguibile è 110, di cui 100 punti previsti per la valutazione della performance operativa che distribuisce il personale su 4 fasce standard di risultato e 10 punti a disposizione del valutatore in relazione al comportamento organizzativo.

Il punteggio conseguito comporta l'inserimento del dirigente nella classe di merito corrispondente.

Tenuto conto dei criteri sopra indicati, la performance individuale viene distinta in quattro fasce

Fascia A (punti 110);

Fascia B (punti da 91 a 109);

Fascia C (punti da 51 a 90);

Fascia D (punti da 31 a 50);

La quantificazione e la successiva assegnazione dell'indennità di risultato sono oggetto ogni anno di apposita sessione contrattuale, nel corso della quale vengono stabiliti parametri numerici per la distinzione e la differenziazione tra le fasce.

La più recente parametrizzazione (CCNI del settembre 2016, riferito all'indennità di risultato 2014), prevede che, sulla base dei punteggi numerici scaturiti dalla valutazione, viene associato un coefficiente numerico compreso nel range 0,60 – 3,00, nel seguente modo

| | |
|-------------------------------|-------------------|
| Fascia A (punti 110); | coefficiente 3,00 |
| Fascia B (punti da 91 a 109); | coefficiente 2,40 |
| Fascia C (punti da 51 a 90); | coefficiente 1,60 |
| Fascia D (punti da 31 a 50); | coefficiente 0,60 |

I dirigenti non generali ai quali è attribuito un punteggio inferiore a 31 non percepiscono alcuna retribuzione di risultato.

La valutazione viene effettuata dal responsabile dell'unità operativa nella quale opera il Dirigente e cioè il Capo Dipartimento per il Sistema educativo di Istruzione e Formazione per i Dirigenti tecnici operanti tale Dipartimento, i Direttori generali MIUR per i Dirigenti tecnici operanti presso ciascuna Direzione dell'Amministrazione Centrale, i Direttori Generali degli Uffici Scolastici regionali per i Dirigenti operanti presso l'Amministrazione periferica.

Coerentemente con le previsioni normative vigenti (Legge Brunetta e seguenti modifiche ed integrazioni), il responsabile di ciascuna unità operativa può assegnare il livello di eccellenza (fascia A) ad un numero di dirigenti non superiore al 30% di coloro che operano presso tale unità operativa, considerando nel computo complessivo sia i dirigenti tecnici che i dirigenti amministrativi.

I Dirigenti tecnici di ruolo possono vedere revocato il proprio contratto o per motivi disciplinari (licenziamento con preavviso o senza preavviso) o per permanente inidoneità al compito previa ripetuta valutazione negativa. Non si hanno però riscontri o evidenze di casi di revoca dell'incarico, almeno negli ultimi anni.

Per i Dirigenti che svolgono funzioni ispettive a tempo determinato, poiché il triennio 2016/2018 costituisce la prima applicazione della norma, non è per ora possibile fare previsioni affidabili su un eventuale riconferma dell'incarico.

Controllo/ispezioni disposte

La concezione più diffusa della figura e del ruolo dell'ispettore è quella che lega questa figura al controllo effettuato nell'ambito del sistema nazionale di istruzione e formazione e alle correlate ispezioni disposte, su iniziativa degli organi dell'Amministrazione attiva (principalmente Capi Dipartimento, Direttori generali, DirettoriUSR).

Tali accertamenti vengono disposti facendo seguito alla rilevazione di problematiche di diverso tipo, spesso derivanti da segnalazioni, esposti o addirittura denunce.

Il Dirigente generale che dispone l'ispezione, dopo una sommaria istruttoria nel corso della quale valuta la significatività e la pregnanza della questione, affida l'incarico ad uno o più Dirigenti tecnici (ispezioni individuali o ispezioni collegiali) a seconda della presupposta gravità del caso e alla eventuale necessità di disporre di competenze di diverso tipo e di diversa natura. A volte, del Collegio fa parte un esperto amministrativo contabile (dirigente o funzionario amministrativo, quando la questione attiene a problematiche di tipo gestionale/amministrativo).

Le ispezioni disposte sono per la maggior parte affidate a Dirigenti tecnici operanti presso l'Amministrazione periferica. Solo in pochi e specifici casi vengono incaricati Dirigenti tecnici dell'Amministrazione centrale; si tratta di situazioni particolarmente delicate o che attengono a problematiche di interesse generale.

Per le ispezioni disposte non esistono standard o protocolli pre-determinati, né il DM 60/2010 prevede specifici criteri o modalità.

Un importante riferimento rimane, però, quello della Direttiva del Dipartimento della funzione pubblica, firmata dal Ministro Frattini nel 2002, già citata precedentemente, che riguarda tutti i settori della PA, ma che comunque contiene principi applicabili anche alle ispezioni disposte nel settore istruzione.

Si tratta di un vero e proprio “decalogo” di regole, che è interessante riportare in sintesi:

- tutte le iniziative dell'ispettore devono basarsi su imparzialità e autonomia di giudizio;
- la formazione, la professionalità e la competenza sono un diritto e un dovere dell'ispettore;
- la conoscenza e l'analisi dell'attività e della normativa dell'ente o dell'ufficio sottoposto ad ispezione sono presupposti necessari allo svolgimento proficuo delle verifiche;
- l'intera ispezione è coperta da rigorosa riservatezza;
- l'ispettore è assertivo, ma disponibile. Questo comportamento deve essere sempre orientato alla soluzione dei problemi emersi;
- l'obiettività metodologica, la significatività e la rilevanza degli elementi considerati sono alla base delle osservazioni e delle eventuali proposte di orientamento avanzate dall'ispettore;
- l'ispettore turberà il meno possibile il regolare funzionamento della struttura ispezionata;
- rilievi e referti si fonderanno su elementi probanti e circostanziati;
- l'ispezione sarà dimostrabile in ogni suo atto; questa condizione sarà garantita dai verbali, dalle relazioni, dagli estratti della documentazione e di ogni altro elemento utile;
- i risultati dell'ispezione saranno comunicati al soggetto o alla struttura ispezionata.

Tanto premesso, si può affermare che non esiste formalmente una struttura di riferimento determinata per le relazioni ispettive, ma, tenendo conto dei principi enunciati nella Direttiva del 2002 e della natura di atto endo-procedimentale dell'accertamento ispettivo, si possono individuare dei punti ineludibili in ciascuna relazione ispettiva, così sintetizzabili:

- analisi dei contenuti dell'incarico (e del "mandato" in esso contenuto);
- analisi della documentazione acquisita;
- riscontri derivanti dagli accertamenti effettuati in situazione (soprattutto audizioni dei soggetti interessati o comunque delle persone "informate dei fatti");
- sintesi dei risultati di tali analisi, con relativa rilevazione delle eventuali irregolarità riscontrate;
- conclusioni e proposte.

Alcune questioni problematiche

In relazione a questo quadro di riferimento, possono essere rilevate alcune questioni problematiche, che non trovano risposte definite nell'attuale situazione, in mancanza di linee guida specifiche:

- **Quando si rende necessario l'accertamento ispettivo:** la scelta è, naturalmente, del dirigente responsabile dell'unità operativa (Dipartimento, Direzione generale, Direzione USR) e viene esercitata, di solito, in modo abbastanza discrezionale, previo "prudente apprezzamento" della rilevanza degli elementi portati all'attenzione dell'Amministrazione. Non vi è (e non potrebbe esserci) una regola generale; sta di fatto che, molto spesso, vengono disposti accertamenti anche a seguito di segnalazioni anonime o prive di qualsiasi riscontro, caricando il corpo ispettivo di una mole di lavoro probabilmente eccessiva, anche in rapporto alle risorse umane disponibili. La questione è legata, quindi, al maggiore o minore "filtro" che l'Amministrazione attiva vuole o è in grado di esercitare rispetto alle segnalazioni delle innumerevoli problematiche che giornalmente vengono portate alla sua attenzione; manca, peraltro, una qualsiasi banca dati che possa permettere di quantificare il fenomeno.
- **Chi individua l'ispettore:** si tratta di questione molto delicata, perché attiene all'autonomia e all'indipendenza del corpo ispettivo, che al momento viene risolta "caso per caso". In alcune situazioni territoriali, l'individuazione e l'incarico derivano da una proposta del Coordinatore della Segreteria tecnica degli ispettori; In altre situazioni, è il Dirigente generale che procede all'individuazione dell'ispettore o del Collegio ispettivo.
- **Quali possono essere i tempi degli accertamenti:** in linea di massima, volendo applicare in modo diretto le previsioni normative derivanti dalle ultime modifiche della Legge 241/90, i tempi per la conclusione del procedimento dovrebbero essere limitati entro 30 gg, tranne casi ed esigenze particolari. Infatti ogni tipo di procedimento amministrativo deve concludersi entro un termine deter-

minato, definito per legge (con decreti ministeriali per gli enti statali) o per regolamento (per gli enti locali). Le pubbliche amministrazioni devono adottare termini specifici per ogni proprio procedimento, di massimo 90 giorni, con estensione a massimo 180 nei casi di particolare complessità. Il termine standard attualmente da considerare in mancanza di provvedimenti è di 30 giorni, valevole nel caso l'amministrazione non ne abbia approvato uno diverso.

Non essendo al momento disponibile un regolamento "tipo" per le attività ispettive del MIUR, il termine di riferimento è, in generale, quello di 30 gg. Ciò non toglie che, per accertamenti di particolare complessità, ed in particolare per quegli incarichi che presuppongono un monitoraggio periodico di situazioni "delicate" o controlli ripetuti su determinati elementi (es. assenze, regolarità nella tenuta di registri), questo termine non possa essere considerato perentorio. Dovrebbe essere lo stesso decreto di conferimento di incarico a prevederlo; in caso contrario, dovrebbe essere l'incaricato (o gli incaricati) a chiedere una proroga dei termini al fine di poter completare tutti gli accertamenti.

- **Quale rapporto può esistere tra la proposta dell'ispettore e i provvedimenti dell'Amministrazione attiva:** qualsiasi relazione ispettiva si deve concludere con una proposta, che può concernere indicazioni per correggere, regolare, adeguare processi, attività, comportamenti singoli, o, più comunemente, riguardare gli eventuali procedimenti disciplinari da attivare e le possibili sanzioni da comminare. A volte, l'ispettore o il collegio ispettivo può aver rilevato irregolarità tali da presupporre una segnalazione all'autorità giudiziaria o alla magistratura contabile. Non sempre (e non esiste una casistica in tal senso), l'organo preposto dell'Amministrazione attiva si comporta conformemente alla proposta; ciò è assolutamente legittimo, ma, nel suo provvedimento, il Dirigente responsabile dell'unità operativa deve comunque motivare tale "discostarsi"; in ogni caso (e ciò è previsto anche dal DM 60/2010), gli ispettori devono essere adeguatamente informati dell'adozione dei provvedimenti da parte dell'Amministrazione che ha loro conferito l'incarico.

Per quanto concerne le attività di controllo, un particolare cenno va fatto al monitoraggio delle scuole paritarie esplicitamente previsto dal comma 152 della Legge 107/2015, finalizzato a verificare la permanenza delle condizioni per il riconoscimento della parità.

Questa attività ha fortemente impegnato i Dirigenti tecnici, soprattutto quelli che lavorano sui territori, anche prima dell'emanazione della legge 107.

Pur se i dati non possono essere considerati definitivi, si può stimare in circa 600 gli Istituti paritari controllati negli anni 2016 e 2017, soprattutto quelli del secondo ciclo (i cosiddetti "diplomatici"); tale attività di controllo ha portato ad emettere circa una cinquantina di provvedimenti di revoca della parità, mentre nella quasi totalità degli altri casi sono state comunque rilevate irregolarità, che gli istituti hanno dovuto provvedere a sanare nei termini di legge.

Altra attività di controllo prevista dalle indicazioni vigenti è quella delle visite ispettive obbligatorie sull'attività dei docenti che non superano l'anno di prova e che lo devono "ripetere" nel corso del secondo anno per ottenere la conferma in ruolo. In questo caso, il parere del Comitato di Valutazione va supportato dagli esiti di un accertamento ispettivo svolto nel corso dell'anno, che ne costituisce presupposto obbligatorio.

Un compito molto rilevante affidato al corpo ispettivo è, inoltre, quello della vigilanza sul corretto svolgimento degli Esami di Stato, soprattutto quelli del secondo ciclo, che impegna gran parte degli ispettori nel periodo giugno/luglio di ciascun anno scolastico.

SUPPORTO ai processi decisionali e alle attività gestionali dell'Amministrazione

Sia gli Ispettori operanti presso l'Amministrazione centrale che quelli operanti presso i territori vengono spesso chiamati a svolgere tali azioni di supporto. Ci si riferisce, in modo non esaustivo, a:

- partecipazione a comitati tecnico scientifici, a gruppi di lavoro o a commissioni che supportano l'Amministrazione nell'elaborazione di leggi, decreti, regolamenti, atti amministrativi (es: supporto tecnico alla emanazione dei Decreto legislativi previsti dalla Legge 107/2015 e alla predisposizione dei successivi decreti, partecipazione a gruppi di lavoro che collaborano con l'Amministrazione nella gestione di diverse attività);
- partecipazione a gruppi di lavoro che forniscono supporto tecnico a progetti nazionali (es. Strategia Nazionale Aree Interne);
- partecipazione e/o coordinamento di gruppi di lavoro che elaborano progetti innovativi a livello territoriale;
- partecipazioni a commissioni di lavoro che valutano la qualità di progetti presentati dalle scuole per l'assegnazione di finanziamenti mirati;
- elaborazione di pareri sul riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero;
- predisposizione delle tracce delle prove degli esami di Stato che vengono poi scelte dal Ministro;
- collaborazione con INVALSI ed INDIRE nello svolgimento di attività istituzionali.

Tenuto conto delle carenze di organico dei Dirigenti amministrativi, non è infrequente il caso di Dirigenti tecnici chiamati a svolgere "reggenze" di Uffici Territoriali (gli ex Provveditorati agli Studi). Al momento, sono almeno 15 gli Uffici di Ambito territoriali condotti in reggenza da Dirigenti tecnici.

C'è da aggiungere che, non esistendo un vero e proprio Ispettorato, ma solo le Segreterie tecniche quali strutture puramente organizzative, al corpo ispettivo non è affidata la redazione di una relazione periodica sul sistema nazionale di istruzione e formazione (che la direttiva 11/2014 affida all'INVALSI) e sui suoi risultati in termini di esiti scolastici e formativi, ma solo la predisposizione di una relazione periodica sulle "attività ispettive".

5. LE CRITICITÀ PRINCIPALI

Premessa

In tutti i sistemi, se pure con approcci diversi, una delle funzioni dell'Ispettorato è quella di prevenzione o contrasto alle criticità. Questo è vero sia che la qualità venga vista come conformità ad un modello procedurale, sia che si guardi prevalentemente ai risultati. L'Ispettorato riceve un mandato, che si compone di due aspetti: da un lato un modello atteso, dall'altro i mezzi per garantire che le scuole vi si avvicinino il più possibile. Di solito, ma non sempre, le modalità tecniche per svolgere questa funzione sono lasciate all'autonomia professionale del corpo ispettivo o dei suoi membri.

Rispetto agli altri paesi di lunga tradizione scolastica, il caso italiano si presenta particolare, dato che le criticità investono un po' tutti i livelli e gli snodi del sistema. Esse riguardano gli attori del sistema, ma anche gli *stakeholder*; riguardano il Sistema di Valutazione Nazionale appena istituito; riguardano, per finire, la stessa funzione ispettiva. Bisogna concludere che cercare di perseguire una migliore qualità dell'istruzione pubblica sia un'utopia e che non rimanga che rassegnarsi?

TreeLLLe è convinto di no; ma è convinto anche che è essenziale aver chiari i termini del problema e le sfide che si incontrano sulla strada del miglioramento. Non basta avere un SNV, né basta avere un corpo ispettivo, se non indentifichiamo correttamente la natura dei problemi da fronteggiare per tentare di risolverli. E' quello che cercheremo di fare nelle pagine che seguono.

5.1 Criticità del sistema scolastico italiano

I risultati di apprendimento degli studenti italiani sono da tempo sotto osservazione, da quando la disponibilità di strumenti di rilevazione e di misura affidabili ha fatto emergere una realtà fino a quel momento sostanzialmente rimossa: il livello comparativamente basso delle competenze di lettura, scrittura e calcolo rispetto ai loro coetanei della maggior parte degli altri paesi.

Per molto tempo, questa situazione era stata ipotizzata e temuta dagli esperti più avveduti: ma non provata, per la mancanza di un sistema nazionale di valutazione e per la non disponibilità di strumenti di comparazione internazionale, come quelli che – a partire dalla fine del secolo scorso – hanno cominciato a diffondersi nel panorama internazionale della ricerca educativa.

La modestia di questi risultati è la conseguenza di molti fattori: l'assenza di un sistema permanente di valutazione degli apprendimenti (di cui molti altri paesi si erano dotati già dagli anni Ottanta) è solo uno di questi, e fra l'altro indiretto. Più

che una causa vera e propria, si può dire che esso costituisce una *concausa*, in quanto la mancata conoscenza del problema e delle sue dimensioni ha allontanato la percezione della necessità di agire per correggere le criticità. Altre sono le radici di questo divario ed investono molteplici aspetti del sistema.

Per esempio, le modalità di *reclutamento degli insegnanti*. Per far fronte alla forte espansione della domanda di istruzione nella seconda metà del secolo scorso, a partire dalla fine degli anni Sessanta è stato rapidamente abbandonato il metodo dei concorsi per esami, in favore di quelli per soli titoli o di altre modalità che, comunque denominate, hanno sortito l'effetto di portare in cattedra molte centinaia di migliaia di nuovi docenti, senza alcun reale vaglio preliminare circa la loro preparazione e le loro competenze. Fra di loro, c'erano naturalmente anche molte persone serie e preparate: ma non c'era nessuno strumento che permettesse di distinguerle da coloro che non erano all'altezza, o che guardavano all'insegnamento come ad un ripiego rispetto ad una condizione di disoccupazione intellettuale priva di prospettive. Un sistema come quello italiano, *privo di una attendibile valutazione degli apprendimenti* degli studenti, poteva reggersi solo su una severa ed esigente procedura di reclutamento degli insegnanti, come del resto era accaduto in precedenza. Se si può scegliere chi mandare in cattedra, e mandarci solo i migliori, si può – entro certi limiti – non verificare gli esiti, che saranno probabilmente buoni. Ma, se non si sa chi insegna e come, verificare i risultati di apprendimento diventa una necessità. Nel nostro sistema, per molto tempo, il nesso fra questi due aspetti è stato sottovalutato.

Rinuncia – sia pure necessitata – a selezionare i migliori fra gli aspiranti all'insegnamento e mancanza di una valutazione dei risultati. Due fattori di rischio, ma non i soli. Ne va ricordato almeno un terzo.

Con i decreti delegati del 1974, fu tradotto in legge un principio costituzionale, quello che garantiva la libertà di insegnamento dell'arte e della scienza ("l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento"). Purtroppo, nel passaggio dal rango di principio a quello di norma, il senso percepito fu che la libertà non riguardava i contenuti e le modalità dell'insegnamento, ma la persona dell'insegnante.

In questo, la scuola italiana ha avuto una storia diversa da quella di molti altri paesi. Più o meno tutti, nella fase in cui si sono costituiti ed organizzati, hanno avuto la necessità di farlo in termini fortemente centralistici, per accelerare i processi di alfabetizzazione, ottimizzare i costi, facilitare i controlli. A misura che i sistemi si stabilizzavano e che la domanda di formazione si faceva più articolata e complessa, tutti hanno scoperto – in forme e tempi diversi – l'autonomia, come mezzo per corrispondere alla diversità di bisogni educativi e di caratteristiche di un numero di studenti in forte aumento. E quindi, a partire dagli anni Settanta, hanno cominciato a concedere margini crescenti di autonomia alle scuole. Hanno cioè accettato che fossero queste ultime, come agenzie educative impiantate sul territorio, ad assumere parte della committenza educativa, per poter interpretare nel

modo più flessibile la domanda di formazione degli utenti.

In questo processo, il sistema italiano è arrivato al tempo stesso troppo presto e troppo tardi. Troppo presto, in quanto l'autonomia da noi è arrivata di colpo, non a seguito di un processo di lenta maturazione, ma dall'oggi al domani, per decreto e senza che gli operatori e gli utenti vi fossero neppure in parte preparati. Ma troppo presto anche perché si è saltata del tutto la fase dell'autonomia delle scuole: dal centralismo pressoché assoluto, si è passati senza transizione *all'autonomia dei singoli docenti*. E, quel che ha reso le cose ancora più complesse, nello stesso momento in cui i docenti venivano assunti a centinaia di migliaia, senza un vaglio sostanziale circa la loro preparazione ed attitudine. Insomma, mentre quasi tutti i sistemi scolastici sono ancora orientati all'autonomia delle scuole, come soggetti collettivi, che vincolano i comportamenti dei singoli attori, il nostro ha saltato il passaggio intermedio.

Questa è, fra parentesi, una delle cause che hanno reso accidentato il cammino dell'autonomia scolastica, tardivamente introdotta con la legge 59 del 1997. Quella legge attribuiva alle scuole un "bene" che non era più nella disponibilità di chi lo concedeva. L'Amministrazione scolastica si era già spogliata da oltre vent'anni del controllo effettivo su ciò che accadeva nelle aule: nessun controllo preventivo su chi accedeva all'insegnamento, abolizione delle "note di qualifica" da parte dei presidi, sostanziale azzeramento della funzione ispettiva, nessun controllo dei risultati di apprendimento, e, per finire, illimitata libertà individuale di fare o non fare, senza che qualcuno potesse intromettersi. Ancora una volta, i bravi insegnanti hanno avuto in questa ampia libertà lo spazio per esprimersi al meglio; purtroppo, i meno bravi hanno avuto una libertà analoga, ma assai meno produttiva. Ed ancora oggi è difficile parlare di autonomia delle scuole, perché questa, per esistere e produrre effetti nella realtà, dovrebbe limitare quella dei singoli insegnanti. Ed a decidere modalità ed estensione di questa limitazione dovrebbero essere gli stessi Collegi dei Docenti. Un pio desiderio, piuttosto che un progetto politico e didattico.

Questa, sia pur sommaria, rassegna dei motivi per i quali gli apprendimenti dei nostri studenti sono tuttora molto al di sotto degli standard dei principali paesi europei non sarebbe completa se trascurasse un'ulteriore criticità: la grande *diversità territoriale per quanto riguarda la disponibilità e la qualità del capitale umano*.

E' noto, da quando si fanno le comparazioni internazionali e quelle interne, che i risultati medi insoddisfacenti del nostro sistema sono in più affetti da una accentuata varianza territoriale: le regioni del Nord sono quasi tutte sui livelli dei "primi della classe", mentre quelle del Sud arrancano in una mortificante competizione con quelle del terzo mondo. In un territorio di estensione limitata, troviamo risultati che mettono insieme la Finlandia e il Messico: e questo all'interno di un sistema scolastico che – a dispetto delle recenti riforme – rimane uno dei più centralistici al mondo. Il guscio dell'apparente uniformità – difeso strenuamente dal Ministero

come unica garanzia per l'uguaglianza dei diritti fra i cittadini – racchiude in realtà livelli di disparità estremamente accentuati e tali da costituire una pesante palla al piede per tutto il sistema.

L'uguaglianza degli ordinamenti e dei piani di studio rende ancor più singolare l'estrema varianza dei risultati di apprendimento. Di più: per ragioni sociali e culturali ben note, la maggior parte degli insegnanti proviene dalle regioni del Sud. Eppure in Trentino i risultati dei loro studenti sono eccellenti, mentre in Calabria sono pessimi. Una variabile in grado di spiegare – o almeno di correlare in modo significativo questo scarto – è appunto quella che va sotto la dicitura un po' generica di "capitale umano": in altre parole, il contesto sociale in cui la scuola opera e da cui proviene l'utenza. È legittimo ritenere che, nelle regioni del Nord, vi sia un atteggiamento di maggiore fiducia nei confronti dell'istituzione, unito ad un controllo sociale più stretto sul suo funzionamento. I genitori, insomma, danno maggior valore alla scuola ed al tempo stesso ritengono proprio dovere seguirne l'attività e contribuire alle sue scelte. Anche per effetto di questa domanda sociale, gli Enti Locali sono in genere più attenti per quanto riguarda le strutture edilizie e la dotazione di laboratori ed altre attrezzature. Al Sud, un elevato tasso di disoccupazione mina la fiducia nella scuola come ascensore sociale e la forte presa della criminalità organizzata nel tessuto sociale propone ai giovani modelli di desiderabilità sociale antitetici a quelli proposti dalle agenzie formative.

Per concludere, una notazione: quando un sistema ha, al proprio interno, differenze così stridenti e così ampie, è perfino discutibile che possa essere correttamente definito "sistema". Al tempo stesso, è difficile immaginare rimedi adottati dal centro che possano coprire efficacemente bisogni ormai differenziati a tal punto. Occorre probabilmente, contro ogni evidenza, scommettere ancor di più sull'autonomia, accompagnandola però con un sistema di verifiche puntuali e proporzionate alla gravità dei problemi locali. E questa è una delle funzioni che un sistema ispettivo ben pensato e ben attuato potrebbe assumere.

5.2 Criticità del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV)

E' da meno di dieci anni – per l'esattezza dal 2009 – che la scuola italiana ha cominciato a dotarsi di strumenti ordinari di valutazione. Prima di allora, solo qualche sperimentazione basata sulla volontaria adesione delle scuole: con l'unica eccezione, ancora una volta, della Provincia Autonoma di Trento, che aveva anticipato l'introduzione di un modello di valutazione, poi in parte ripreso a livello nazionale. A partire dal 2009, la valutazione degli apprendimenti degli alunni, affidata all'INVALSI, diventa parte integrante del sistema e addirittura entra nell'esame di stato finale conclusivo del primo ciclo.

Questa scelta si iscrive nella linea voluta dall'allora ministro Gelmini per promuo-

vere il merito attraverso la valutazione. Non è qualcosa che “passi” facilmente, sia per l’opposizione pregiudiziale che si coalizza quasi automaticamente contro ogni iniziativa “calata dall’alto”, sia per quella che viene percepita come una forzatura, cioè l’imposizione di standard di fatto in un sistema che non aveva mai voluto dotarsi di standard di risultato giuridicamente definiti. E siamo ancora solo alla valutazione degli studenti, cioè qualcosa che – tutto sommato – è sempre stata data per scontata nelle scuole.

L’anno dopo, il ministro impone un ulteriore passo avanti. In sede di conversione del decreto legge 225/10, inserisce due commi: relativi, rispettivamente, alla riorganizzazione della funzione ispettiva (da rendere autonoma e indipendente, “finalizzata alla valutazione esterna della scuola, da effettuare periodicamente, secondo modalità e protocolli standard”) e all’individuazione del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV), articolato in: INDIRE, INVALSI e “corpo ispettivo, autonomo ed indipendente, incaricato di valutare le scuole e i dirigenti scolastici”. Il tutto, da realizzarsi entro due mesi, con due decreti di natura regolamentare.

Altro che due mesi: ci vorranno più di due anni e il primo dei due decreti non vedrà mai la luce. Il secondo sarà approvato il 28 marzo 2013: sarà il DPR 80, istitutivo del SNV. Molte cose sono cambiate, a viale Trastevere e nel paese. E’ subentrato a palazzo Chigi il governo Monti, che esita a lungo prima di attuare il mandato ereditato, trovandosi sotto una forte pressione politica e sindacale per non dar seguito a quello che viene percepito come uno “strappo” del precedente ministro. Alla fine, il DPR 80 passerà *in extremis*, come ultimo atto politico dell’ultimo Consiglio dei Ministri di un governo ormai decaduto (le elezioni si erano già svolte da quasi un mese, ma non si riusciva a formare una maggioranza). Il risultato sarà però un sistema che nasce incompleto e con caratteristiche sensibilmente diverse da quelle immaginate dal legislatore.

Intanto, la funzione ispettiva non viene riorganizzata e tale rimane ancora oggi: non c’è un atto normativo che ne definisca le prerogative, la dipendenza funzionale, gli ambiti.

Al Corpo ispettivo autonomo e indipendente sarebbe dovuta spettare la valutazione esterna delle scuole, nonché la valutazione dei dirigenti scolastici. Nel sistema ibrido che è emerso c’è un condominio di fatto tra INVALSI, CORPO ISPETTIVO e MIUR/USR. E i tre soggetti del sistema erano collocati sullo stesso piano, mentre il DPR 80 assegna ad uno di essi una funzione di “coordinamento”.

Il sistema, comunque, vede la luce e lentamente decolla. Proviamo a fare il punto della situazione. Rispetto al 2009, quando per la prima volta la valutazione è entrata negli ordinamenti, abbiamo oggi una valutazione degli apprendimenti degli studenti sufficientemente stabilizzata e sul punto di consolidarsi con l’inclusione della prova di Inglese; una auto-valutazione di tutte le scuole, in piccola parte assistita dall’esterno; una valutazione dei dirigenti scolastici, almeno sulla carta, e perfino un embrione di valutazione, soltanto premiale, dei docenti, attraverso il “bonus”.

Da quasi niente a quasi tutto. E' innegabile che progressi ci sono stati, ma che molte criticità, inerenti la natura ed il funzionamento di SNV, permangono.

Per cominciare, *le sue "tre gambe" sono coordinate in modo blando*, attraverso una conferenza di servizio presieduta dal presidente INVALSI. INDIRE, che ha molto maggiore autonomia finanziaria e funzionale, dà a volte l'impressione di non volersi impegnare in un coinvolgimento effettivo. Il corpo ispettivo, privo di stato giuridico, senza una dipendenza funzionale chiaramente definita, oscilla fra la collaborazione con INVALSI e l'obbedienza ministeriale. Persino la formazione degli ispettori chiamati a far parte dei nuclei di valutazione esterna delle scuole (NEV) è stata progettata ed attuata da INVALSI. In teoria, sarebbe dovuto accadere il contrario. Ma tant'è.

Inoltre, *SNV non ha mai goduto di un mandato politico forte e stabile*: addirittura, un paio di anni fa, è sembrato che INVALSI dovesse chiudere i battenti e licenziare i propri ricercatori, perché una "svista" aveva fatto dimenticare di iscrivere nella legge di bilancio le somme necessarie al suo funzionamento.

Persino nella funzione più antica e più collaudata non mancano le ambiguità. Si pensi alla valutazione degli apprendimenti degli studenti: se il fine non è quello di valutare il lavoro delle scuole, ma solo quello di permettere a ciascuna di "situarsi" rispetto alle altre, la correzione che viene sistematicamente introdotta nei risultati grezzi per tenere conto del fattore socio-economico-culturale che senso ha? Quello che conta, nel mondo esterno, è quello che i ragazzi sanno e sanno fare di fatto: non quanta strada hanno percorso per arrivarci. Introdurre il fattore correttivo ha un senso se, implicitamente, il raffronto fra i risultati veicola un giudizio sul lavoro svolto dalle scuole. In questo caso è equo tener conto degli handicap di partenza: ma se la misurazione non ha finalità di graduatoria, perché tararla? E' vero che fra i docenti esistono forti resistenze di principio verso l'idea stessa di qualunque valutazione esterna: ma non sono queste ambiguità di messaggio che contribuiranno a dissiparle.

Parlando di ambiguità, ce n'è un'altra ben più rilevante ed è quella relativa agli standard. Il sistema scolastico italiano non ha mai voluto fissarli in modo preciso: negli ordinamenti ci sono sempre state liste aperte di contenuti e, più recentemente, di abilità e competenze, tutte assegnate come obiettivi per le scuole; ma da nessuna parte è stabilito quale sia la misura minima di tali contenuti e competenze che deve essere posseduta per andare avanti e, poi, alla fine, conseguire il diploma. Insomma, manca il criterio di sufficienza, rispetto a cui situare tutti gli altri giudizi di valore. Caso più unico che raro, questo accade in uno dei non molti sistemi che ancora rimangono fedeli al valore legale del titolo di studio. Da un lato si assume che il titolo "faccia fede" nei confronti di tutti, dall'altro si omette di definire il contenuto di quel titolo. In mancanza di standard predefiniti, INVALSI è costretta ad utilizzare standard di fatto, cioè costruiti per via statistica sulla mediana dei risultati effettivamente conseguiti da una popolazione assunta come riferimento. Non è un metodo nuovo, né in sé

criticabile: anche in PISA si fa così. Ma in quel caso, è il prezzo inevitabile da pagare per poter confrontare fra loro, e solo sul piano delle competenze, gli apprendimenti realizzati da studenti quindicenni che hanno svolto piani di studio totalmente diversi, ognuno nel proprio paese. All'interno dei singoli paesi, però, gli standard esistono e sono definiti con atti normativi. E questo è vero per sistemi centralistici, come quello francese, o fortemente autonomisti, come quello inglese. Non è vero per il nostro. L'assenza di standard certi rende relativo qualunque verdetto. E' vero che sui grandi numeri le oscillazioni tendono ad annullarsi e che esistono strumenti di correzione statistica molto sofisticati: ma ogni "strato" di correzione che si applica ai dati grezzi li allontana un po' di più dalla realtà effettuale e ne fa sempre di più delle "interpretazioni del reale" più che delle rappresentazioni fedeli.

Questa condizione di referenza indiretta indebolisce il peso delle valutazioni che si fondano più o meno su di esse. Se si pensa al peso che in SNV hanno gli esiti di apprendimento (ed in particolare quelli delle prove standardizzate), attraverso il meccanismo del RAV, delle priorità fondate sugli esiti, degli obiettivi fondati sui traguardi e così via, si comprenderà come la questione degli standard contribuisca a rendere questionabile l'intero dossier della valutazione (degli alunni e delle scuole, ma anche dei dirigenti scolastici, che sempre sul RAV, alla fine, vengono valutati).

Della partnership oscillante di INDIRE si è già fatto cenno. INDIRE lamenta giustamente che il suo ruolo sia stato indebolito nel DPR 80 rispetto alla legge 10. Le scuole che vogliono migliorare "possono" rivolgersi ad INDIRE: ma anche no, come pure possono scegliere altri interlocutori. Di fatto, sono relativamente poche quelle che lo fanno, anche perché molta della formazione INDIRE e dei suoi eccellenti materiali didattici sono disponibili solo on line. INDIRE ha anche altre vocazioni, alcune delle quali molto impegnative, come la funzione di agenzia italiana per Erasmus e i progetti europei. Si comprende che, nella situazione attuale, il suo coinvolgimento nella partita della valutazione sia relativamente marginale. Ma anche questa situazione, pur se razionalmente spiegabile, non contribuisce a rafforzare il Sistema.

Infine, *la questione delle risorse: finanziarie* e non solo. INVALSI (e SNV, che cammina in gran parte sulle sue gambe) non dispone di grandi finanziamenti: anzi, si può dire che fa miracoli con quello che ha. Ma soprattutto la valutazione esterna non ha risorse umane e professionali dimensionate per il compito. Appena qualche decina di ispettori ed un centinaio di esperti per ottomila scuole: il rapporto è ingeneroso. Basti pensare che, nel primo anno di verifiche, sono state visitate 370 scuole: meno del 5%. A questi regimi, ci vogliono venti anni prima che tutte le scuole abbiano ricevuto una visita. Come dire che la valutazione esterna non esiste. Eppure la legge 10 proprio di quello parlava ("finalizzata alla valutazione esterna della scuola, da effettuare periodicamente, secondo modalità e protocolli standard definiti dallo stesso regolamento"). E se la valutazione rimane solo e tutta "interna" e la rendicontazione solo "sociale", possiamo dimenticarci di SNV come strumento di valutazione del sistema. La chiave sta,

ancora una volta, nella componente ispettiva del dispositivo, che deve essere rafforzata e messa in condizione di adempiere al compito.

Inoltre, se la valutazione esterna ha un senso, ce l'ha anche in quanto è in grado di *indicare le principali carenze e di esigere dal dirigente l'ideazione e la realizzazione di un piano di miglioramento conseguente*. INVALSI non è superiore gerarchico delle scuole e non può sanzionarle né obbligarle a fare alcunché, se non vogliono. Con il risultato che proprio quelle che avrebbero maggior necessità di cambiare potranno continuare a non farlo. Una prescrizione che venisse dall'Ispettorato avrebbe un peso ovviamente diverso. La questione della *governance* e della referenza politica ed istituzionale di un sistema di valutazione non è meno importante delle questioni tecniche.

5.3 Criticità del “corpo” ispettivo

Una diversa sezione di questo Quaderno ripercorre in dettaglio le vicende del corpo ispettivo in Italia ed eviteremo di ripeterci in questa sede. Ma non si può fare a meno di notare che la prima criticità consiste proprio nell'assenza di un “corpo” ispettivo, nel senso che solitamente si dà alla parola “corpo” quando ci si riferisce ad un insieme professionale. Esistono, certo degli ispettori, in quantità del tutto insufficiente: ma non esiste un corpo professionale, con uno status riconosciuto ed una collocazione precisa nel sistema.

Questa condizione è frutto di un'assenza, o piuttosto di una inadempienza del Governo rispetto ad una precisa delega di legge. Abbiamo già ricordato come la legge che ha dato origine al Sistema Nazionale di Valutazione contenesse anche un'altra delega, che suonava così:

“Al fine di definire il sistema nazionale di valutazione in tutte le sue componenti, con regolamento da emanare (...) entro sessanta giorni (...), è riorganizzata, all'interno del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, la funzione ispettiva, secondo parametri che ne assicurino l'autonomia e l'indipendenza, finalizzata alla valutazione esterna della scuola, da effettuare periodicamente, secondo modalità e protocolli standard definiti dallo stesso regolamento. La relativa pianta organica rimane quella già prevista dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 2009, n. 17.” La pianta organica cui si faceva riferimento prevedeva, in quel momento, un totale di 301 posti.

E il comma successivo precisava come dovesse trattarsi di un “corpo ispettivo, autonomo e indipendente, con il compito di valutare le scuole e i dirigenti scolastici”.

Questa delega non ha mai trovato attuazione ed il corpo ispettivo in quanto tale non ha mai visto la luce. Men che meno, ha potuto acquisire quei requisiti di autonomia ed indipendenza che la legge aveva voluto assegnargli. E, se è per quello, la finalità principale che gli veniva assegnata – quella di valutare le scuole ed i dirigenti scolastici – ha finito con il diluirsi in un intreccio di competenze non sempre definite in modo chiaro.

La prima criticità è quindi quella di un'identità professionale ambigua. Ad oggi, l'ultimo testo normativo che regola la funzione ispettiva è quello dei Decreti delegati del 1974, quando si trattava di funzionari direttivi (e non di dirigenti) e quando la struttura del sistema di istruzione era ancora saldamente centralistica. Autonomia delle scuole e valutazione esterna erano ancora tutte da inventare. Si spiega come, al momento di reclutare le poche decine di ispettori "a pieno titolo" attualmente in servizio, il programma di esame sia stato scritto con lo sguardo rivolto all'indietro, senza alcun riferimento alla funzione di valutatori. Ma questa, se è una spiegazione, non è una giustificazione. Del resto, di quel concorso si è già detto, nel capitolo 4 del presente Quaderno e non è il caso di ripetere cose già dette.

La seconda criticità riguarda il loro numero. Si è visto come il legislatore del 2011 prevedesse un organico di 301 posti. Appena tre anni dopo, il DPR 98/14 riduceva drasticamente quella previsione, portandola a 191. Ma, di fatto, gli ispettori in servizio a tempo indeterminato sono oggi appena 56, cui ne vanno aggiunti altrettanti con un rapporto di lavoro a termine (tre anni) più altri 12 assunti, sempre a termine, per chiamata.

Per memoria, la Repubblica Ceca (popolazione circa 10 milioni di persone, 1/6 dell'Italia) dispone di 275 ispettori + altri 67 per l'audit finanziario delle scuole; i Paesi Bassi (popolazione 17 milioni, 28% rispetto all'Italia) ne ha 544, di cui 481 effettuano ispezioni nelle scuole; l'Inghilterra (popolazione 57 milioni, poco meno dell'Italia) ne ha 160 a tempo pieno + 1600 a tempo parziale, tutti sul campo.

Già questi numeri dicono la debolezza quantitativa della nostra dotazione ispettiva: certo, i compiti non sono dappertutto gli stessi e ci sono variabili importanti. Ma quel che è certo è che con i nostri 120 (di cui metà a scadenza fra meno di due anni) non si va lontano.

Nella sezione di questo Quaderno destinata alle proposte, svilupperemo una riflessione sui numeri che potrebbero servire, a seconda di quali funzioni si pensi di attribuire all'Ispettorato. Per il momento, assumiamo il dato presente come uno dei principali elementi di debolezza del sistema.

Ve ne sono altri. Si è già ricordato che metà circa degli attuali ispettori è stata *selezionata su competenze che non includevano la valutazione*, né delle scuole né dei loro dirigenti. L'altra metà è stata scelta senza un vero e proprio concorso, sulla base dei soli titoli posseduti, che ancora una volta non erano focalizzati sul punto.

Sta di fatto che l'utilizzo ancor oggi prevalente degli ispettori in servizio è quello per il trattamento delle patologie professionali. La maggior parte del loro tempo è assorbito dalle cosiddette "ispezioni disposte", cioè dagli accertamenti relativi a dipendenti che hanno manifestato seri problemi di comportamento o di idoneità alle rispettive funzioni. Tutto come un secolo fa, insomma, quando gli ispettori erano, ufficialmente, il braccio secolare del Ministero, votato a garantire la conformità del servizio prestato – dai singoli e dalle scuole – rispetto a quello atteso. E la conformità era prima di tutto

misurata sulle procedure e sulle norme formali, piuttosto che sui risultati. Non si vuol dire che nulla sia mutato, ma la dimensione prevalente delle ispezioni disposte è certamente ancora la verifica circa l'osservanza delle norme.

Anche se non è questa la sede per una dimostrazione specifica, non si può non ricordare come l'autonomia scolastica, per non parlare di quella professionale dei singoli, richieda strumenti valutativi del tutto diversi dal controllo di conformità e da quello di regolarità formale. L'autonomia è, per sua natura, votata alla diversificazione dei percorsi, ma non è in contraddizione con la valutazione: solo che quest'ultima deve avere ad oggetto i risultati e non le procedure.

Un tale sviluppo è reso da noi più difficile *dall'assenza di standard minimi di prestazione*, fissati da una norma, che tutte le scuole dovrebbero assicurare. Gli standard di fatto che vengono utilizzati al loro posto sono costruiti per via statistica e sono intrinsecamente fluttuanti, se pure entro limiti contenuti dall'elaborazione successiva. Ma, indipendentemente dalla loro elasticità, il limite principale è che essi non rappresentano un traguardo chiaramente identificabile, né da parte delle scuole né da parte degli stessi ispettori.

Infine, andrà ricordata almeno un'altra anomalia, legata da un lato al ridotto numero degli ispettori in servizio, dall'altro all'assenza di una struttura organizzativa che ne gestisca l'attività. Oggi come oggi, ogni ispettore può (e deve) occuparsi di tutti i potenziali aspetti della sua professione, magari intrecciando fra loro diversi compiti nello stesso arco di tempo. Un giorno valutatore esterno delle scuole, il giorno dopo inviato a giudicare se un insegnante sia ancora in grado di insegnare, il giorno dopo ancora impegnato a preparare la bozza di un decreto ministeriale da emanare, e poi componente di un *team* di valutazione dei dirigenti scolastici, vigilante sugli esami di Stato e chi più ne ha più ne metta.

Questo sovrapporsi di impegni diversi, ognuno dei quali richiede riferimenti teorici e operativi diversi, per non parlare di un impegno di studio e riflessione specifico, nuoce certamente all'efficacia ed all'efficienza degli ispettori, malgrado l'elevato livello di impegno personale di molti di loro. Oltre tutto, in alcuni casi, rende la loro funzione ambigua, al di là di ogni responsabilità dei singoli. Se oggi visito una scuola come valutatore e domani potrei tornare per un'ispezione disposta, è fatale che il grado di collaborazione che troverò nella prima funzione sia limitato da un retropensiero non detto: "tutto quello che dirò potrebbe essere usato contro di me".

Questo solleva una spinosa questione, che per il momento ci limiteremo ad enunciare, riservandoci di tornare su di essa nella sezione dedicata alle proposte: quella *se gli ispettori debbano "specializzarsi"* per funzioni e fino a che punto, ovvero mantenere la loro attuale polivalenza. Non è un problema banale e qualunque soluzione si scelga può presentare controindicazioni. Ci ripromettiamo di approfondirla.

Quella che si è tentato di fare fin qui è un'analisi, necessariamente sommaria ed incompleta, delle criticità che affliggono il sistema scolastico italiano e che, nel loro insieme,

concorrono a spiegare i modesti risultati di apprendimento dei suoi studenti. Molte di esse, anche se non tutte, potrebbero essere contrastate o ridotte nei loro effetti se vi fosse uno strumento tecnico in grado di rilevarle in modo attendibile, per offrire all'Amministrazione o al legislatore gli elementi per interventi correttivi.

Un tale strumento tecnico di livello elevato non può che essere un rinnovato servizio ispettivo, del quale occorrerebbe definire in modo radicalmente nuovo almeno i seguenti aspetti:

- profilo professionale, competenze e reclutamento;
- incardinamento nell'Amministrazione, livelli di autonomia e assetto di *governance*;
- ambiti di intervento;
- dotazione organica;
- sinergie con altri soggetti del sistema.

Nel capitolo successivo cercheremo di affrontare le diverse questioni connesse, alcune delle quali richiedono un intervento di natura politica e/o legislativa per poter essere affrontate. Ma la dimensione attuale dei problemi che affliggono il nostro sistema ed i benefici che sarebbero lecito attendere rendono un tale intervento fortemente auspicabile: anzi, ad avviso di TreeLLLe, necessario ed urgente.

6. PROPOSTE DI TREEELLE PER UN NUOVO ISPETTORATO

6.1 Per un nuovo Ispettorato

Parlando delle criticità della funzione ispettiva nel nostro paese, abbiamo già avuto modo di segnalare quella che, a nostro avviso, è all'origine di molte delle altre: un limitato numero di ispettori, ma soprattutto l'assenza di un "corpo" ispettivo.

Un corpo professionale si qualifica per essere qualcosa di più che l'insieme dei propri membri e delle loro funzioni: è un'istituzione, cui lo Stato affida il presidio di attività importanti per la qualità dei servizi pubblici e per gli interessi dei cittadini.

Si poteva, forse, fare a meno di una tale qualifica quando gli ispettori erano solo "*missi dominici*", braccio secolare del Ministero, incaricati di vigilare da vicino sulla conformità delle pratiche scolastiche rispetto agli ordinamenti e alle norme. Eppure, anche allora, in un contesto già descritto nel capitolo 1 di questo Quaderno, l'autorità della funzione le assicurava un peso ed un ruolo ben superiori a quanto previsto dai testi. E del resto, almeno fino agli inizi degli anni Settanta, proprio agli Ispettori era affidata la guida delle Direzioni Generali del Ministero che governavano i diversi ordini di scuola. Da allora, molte cose sono cambiate: la dirigenza amministrativa ha preso il sopravvento, sia numerico che funzionale, e gli ispettori hanno gradualmente perso di autorità, di funzioni e di consistenza numerica.

Si potrebbe obiettare che, almeno sulla carta, il corpo ispettivo esiste: l'art. 9 del DPCM 98/14, ultima e più recente versione del regolamento di organizzazione interno del MIUR, definisce con questo nome l'insieme degli ispettori a disposizione dell'Amministrazione. Si tratta però di una definizione vuota, nel senso che a questo insieme non viene attribuita alcuna connotazione propria, né tanto meno viene riconosciuta alcuna autonomia funzionale. Anzi: esso è "in posizione di dipendenza funzionale dal Dipartimento per l'istruzione [...] e, a livello periferico, dai dirigenti [...] degli uffici scolastici regionali".

Non è di questo che ha bisogno il nostro sistema scolastico per contrastare le molteplici criticità che sono state analizzate nel capitolo precedente. La funzione ispettiva che occorrerebbe introdurre o ripristinare dovrebbe essere connotata da altri numeri, altro profilo e, soprattutto, altra autonomia funzionale.

Inutile girarci intorno: un tale passaggio richiede la riscrittura del regolamento interno del MIUR e quindi, verosimilmente, un atto normativo che la autorizzi. Ma, anche se questo non fosse formalmente necessario, sarebbe necessario un atto di volontà politica forte per giungere a tale risultato.

La proposta di TreeLLe è quella di istituire una Direzione Generale per l'Ispettorato, incardinata nel Dipartimento per l'Istruzione, ma con vocazione tecnica e so-

stanziale autonomia funzionale. Al suo vertice, dovrebbe essere collocato un Ispettore Capo, con status e funzioni di dirigente di prima fascia (Direttore Generale). Il regolamento istitutivo dovrebbe stabilire che a tale posizione si acceda solo provenendo dai ruoli dell'Ispettorato e la stessa denominazione di Ispettore Capo (o simili) dovrebbe sottolineare la natura prevalentemente tecnica e non amministrativa del ruolo.

Una tale soluzione farebbe salve due esigenze in apparenza contrastanti: da un lato, l'autonomia tecnica e funzionale della funzione ispettiva rispetto all'Amministrazione; dall'altro, un posizionamento non ambiguo nella struttura ministeriale. Ci sono delle funzioni che sono – e non possono che essere – espressione del potere gerarchico del Ministero nei confronti dei dipendenti: si pensi, solo per fare un esempio, alle ispezioni disposte. E ci sono delle funzioni, come la valutazione delle scuole o la scelta delle metodologie operative, o la riflessione e lo studio sullo sviluppo della professione, che devono godere di un'indipendenza totale.

La collocazione ipotizzata dovrebbe garantire entrambe le esigenze. Quando l'Amministrazione avesse bisogno di ricorrere all'azione dell'Ispettorato lo farebbe tramite il suo vertice, in un normale regime di collaborazione fra Direzioni; quando il Ministro volesse dettare linee di indirizzo o richiedere attività di ricerca/studio/consulenza potrebbe farlo attraverso il Capo Dipartimento, o anche direttamente. Ma la funzione tecnica sarebbe al riparo almeno da gran parte delle pressioni della struttura e potrebbe, entro limiti assai ampi, autogovernarsi.

Alla Direzione per l'Ispettorato dovrebbero essere assegnati tutti gli ispettori in servizio, nel senso di una loro dipendenza gerarchica; la dipendenza funzionale dovrebbe – come adesso – seguire l'Ufficio presso il quale riceverebbero l'incarico triennale di funzione.

Giusto un ultimo cenno, prima di abbandonare questa materia. Anche se lo status ipotizzato è, nella sostanza, quello di una Direzione Generale, il nome dovrebbe restare diverso, per sottolineare la natura specifica del soggetto. Si potrebbe pensare a Direzione Generale per l'Ispettorato, o, come noi preferiremmo, a Ispettorato *tout court*.

Non molto diversa, nella sostanza, anche se non nello strumento ipotizzato, era stata anche la scelta iniziale del legislatore¹, mai attuata e che sarebbe il caso di riprendere in considerazione nel momento in cui si affrontasse nel suo insieme la questione della funzione ispettiva e della valutazione.

Basta poi guardarsi attorno per vedere che – con nomi diversi – uno status analogo si trova in molti dei servizi ispettivi europei. Per limitarci ai tre paesi presi in esame al capitolo 2 (Inghilterra, Paesi Bassi e Repubblica Ceca):

¹ Decreto legge 225/10, poi legge 10/11, articolo 2 comma 4-undevicies (“corpo ispettivo, autonomo ed indipendente, incaricato di valutare le scuole e i dirigenti scolastici”), da istituire entro sessanta giorni mediante regolamento.

- l'OFSTED inglese è totalmente separato dal *Department for Education* e il suo vertice risponde al Primo Ministro; assume direttamente i nuovi ispettori e li forma; ha un proprio budget;
- l'Ispettorato olandese è formalmente incardinato nel Ministero, ma con un regime di autogoverno che include l'assunzione diretta dei nuovi Ispettori; in occasione della più recente riforma, pochi mesi fa, ha ricevuto le Linee Guida per la propria attività direttamente dal Parlamento e non dal Ministro;
- il CSI della Repubblica Ceca, anch'esso formalmente parte del Ministero, ha grande autonomia, che include un proprio budget; l'assunzione / formazione dei nuovi Ispettori; la scelta dei protocolli e dei metodi delle ispezioni.

PROPOSTA n. 1 - Per un nuovo Ispettorato

Sia istituita, all'interno del Dipartimento per l'Istruzione, una Direzione Generale a vocazione tecnica, denominata Direzione Generale dell'Ispettorato, articolata in Uffici dirigenziali, guidata da un Ispettore Capo con incarico dirigenziale di prima fascia. A tale Direzione siano assegnati tutti i dirigenti tecnici in servizio. Il regolamento istitutivo della nuova Direzione stabilirà l'organico complessivo di ispettori, la quota da mettere a disposizione degli Uffici Scolastici Regionali e quella da mantenere nella Direzione centrale, nonché la dipendenza funzionale.

6.2 Il profilo professionale dei futuri ispettori

Ci sono alcune funzioni che gli Ispettori svolgono da sempre nel sistema: per esempio le ispezioni disposte per prevenire o contrastare comportamenti antidoverosi o sintomi di patologie professionali. E quindi non c'è molto da aggiungere o da innovare per quanto riguarda il loro profilo relativamente a questi aspetti. Ma ce ne sono altre, che si sono aggiunte di recente, per le quali non vi è esperienza consolidata, se non quella di altri paesi europei, dove queste "espansioni" esistono da tempo.

E' stato già ricordato, per esempio, che – in occasione dell'ultimo concorso del 2008-2014 – nel bando non figurava neppure la parola "valutazione": eppure si tratta della competenza che si avvia a diventare prevalente fra quelle richieste agli Ispettori nei prossimi anni. Almeno rispetto a questa, sarà quindi il caso di fare qualche riflessione, in termini generali.

Gli ispettori sono professionisti di alto livello esperti nel campo dell'istruzione. Ciò significa che essi sono esperti educatori, che hanno avuto esperienza diretta di insegnamento e/o di direzione di una scuola, e sono dotati di competenze disciplinari, pedagogiche e giuridico / amministrative. Negli ultimi anni, agli ispettori sono stati assegnati funzioni e compiti innovativi rispetto a quelli tradizionali; in particolare, quelle di valutazione esterna e di valutazione dei dirigenti scolastici.

Per quanto riguarda le scuole, secondo le linee guida INVALSI, l'Ispettore deve coordinare il Nucleo di valutazione, garantire la legittimità dell'intero percorso valu-

tativo, assicurare il rispetto del protocollo di valutazione e la collegialità del processo di negoziazione e definizione del giudizio condiviso, assicurando che l'azione valutativa del Nucleo tenga conto della specifica fase nella quale la scuola si trova rispetto al percorso valutativo. Durante la visita l'ispettore deve valutare le attività e i processi della scuola dal punto di vista della loro organizzazione e gestione, raccogliendo evidenze dalle componenti scolastiche che hanno ruoli di responsabilità e sono portatrici del punto di vista più formale ed istituzionale della scuola, per comprendere come sono state progettate e realizzate le azioni e per esaminare la documentazione prodotta². La sua autorevolezza professionale deve consentirgli di riscuotere fiducia come valutatore ed essere apprezzato nei suoi commenti formativi, basati sull'attività che viene condotta.

Oltre alle conoscenze/competenze tradizionali, gli ispettori dovrebbero essere dotati di "competenze analitico/interpretative"³, il che significa che essi dovrebbero essere in grado di cogliere anche gli aspetti meno appariscenti del funzionamento delle scuole, in quanto organizzazioni, e dell'insegnamento. È particolarmente importante che gli ispettori siano in grado di sintetizzare molti elementi informativi, che vanno dai risultati dei test alla percezione dell'atmosfera della scuola e delle classi. È anche importante che gli ispettori posseggano conoscenze riguardo alle modalità di funzionamento dei sistemi organizzativi complessi (per analizzare le dinamiche del "sistema scuola").

Nelle future modalità di reclutamento e di formazione, oltre alle tradizionali competenze disciplinari, pedagogiche, giuridico/amministrative, è dunque auspicabile il possesso di competenze specifiche in almeno un sottoinsieme del seguente elenco:

- conoscenze di psicologia sociale (per analizzare le interazioni che si creano tra gli operatori scolastici);
- tecniche di analisi quantitativa e qualitativa (per analizzare la documentazione della scuola e gli indicatori);
- tecniche di comunicazione e di intervista (per valorizzare al meglio le interazioni da sviluppare durante la visita);

² Invalsi, Linee guida per la valutazione esterna delle scuole, 2015

³ Elliot W. Eisner parla di "connoisseurship". La connoisseurship è una capacità di importanza fondamentale in qualsiasi valutazione educativa che cerca di individuare ciò che non emerge in modo evidente ma è significativo in una situazione, come un insieme di caratteristiche che dispiegano i loro significati nel tempo. In questo senso, ogni percezione di qualsiasi aspetto della vita della classe o dell'organizzazione della pratica educativa ne costituisce anche una lettura. Si tratta di uno sforzo per letteralmente "dare un senso" a ciò cui si sta partecipando (Elliot W. Eisner. *Insertional Handbook of Educational Evaluation*, 153-166 T. Kellaghan, D.L. Stufflebeam (eds.) © 2003 Dordrecht: Kluwer Academic Publishers).

- tecniche di osservazione in classe (se prevista dal protocollo di visita);
- capacità di analisi di contesto (per analizzare la realtà della scuola alla luce del contesto socioeconomico e culturale nel quale è collocata la scuola).

Non è necessario che tutti gli ispettori componenti dei Nuclei di Valutazione esterna possiedano a fondo tutte queste conoscenze; ma è opportuno che l'Ispettore, in quanto componente del Nucleo e/o suo coordinatore, sia in possesso degli strumenti metodologici fondamentali per svolgere appieno ed al meglio il proprio ruolo; questa esigenza diventa ancora più pressante nell'ipotesi di costituire Nuclei di valutazione esterna composti unicamente da ispettori. Invece, nell'ultimo concorso svolto per il reclutamento di queste figure professionali, i contenuti delle prove avevano un taglio prevalentemente giuridico-amministrativo, tranne che per la terza prova scritta (quella di settore) e per l'ultima parte del colloquio, che erano impostate in modo fortemente "disciplinarista".

È invece necessario che nei prossimi processi di selezione, reclutamento e formazione del personale ispettivo sia presa in considerazione anche la necessità:

- o di verificare preliminarmente durante la fase concorsuale il possesso da parte dei candidati di alcune o tutte le conoscenze/competenze sopraindicate, almeno nelle loro linee fondamentali;
- o (ma anche e) di attivare uno più percorsi formativi successivi alla fase concorsuale riguardo alle tematiche sopraindicate.

PROPOSTA n. 2 - Profilo professionale dei futuri ispettori

Le competenze professionali che devono essere possedute dai futuri ispettori sono, in parte, quelle già richieste attualmente: competenze avanzate in un settore disciplinare, competenze pedagogiche e didattiche trasversali e competenze giuridico-amministrative. In aggiunta, dovrebbero essere accertate almeno competenze valutative generali. In sede di formazione iniziale successiva all'assunzione, dovrebbero essere sviluppate altresì conoscenze di psicologia sociale, tecniche di analisi quantitativa e qualitativa, tecniche di comunicazione e di intervista, tecniche di osservazione in classe, capacità di analisi di contesto.

6.3 Reclutamento dei futuri ispettori

Gli ultimi esempi al riguardo non sono particolarmente edificanti. Il concorso bandito nel 2008 secondo le regole generali in materia – a parte la sorprendente omissione relativa alle competenze valutative – è nato male e si è svolto peggio. Sei anni ed un numero infinito di ricorsi per arrivare a coprire solo 57 dei 145 posti messi a bando: il tutto in una logica "antica" relativamente alle competenze richieste, che solo la buona volontà e l'impegno successivo di un certo numero dei vincitori ha permesso di superare. Un certo numero, ma non tutti.

Al di là degli aspetti contenutistici, se si vuole rinnovare in tempi accettabili l'Ispettorato e dotarlo di risorse professionali numericamente sufficienti, non si può ripetere quella strada.

All'estremo opposto si colloca il reclutamento a tempo determinato previsto dalla legge 107, comma 94 ed attuato per chiamata diretta ai sensi dell'articolo 19, commi 5-bis e 6 del DLgs. 165/01. La norma utilizzata è di natura generale e riguarda la nomina di dirigenti "esterni" in qualunque pubblica amministrazione: la dichiaratoria dei requisiti è quindi di natura generica ed amministrativa; non sono previste prove di esame, ma solo esame comparativo dei curricoli e valutazione di una documentazione cartacea, in cui le esperienze amministrative fanno ovviamente premio su tutte le altre. Da un tale procedimento, di fatto, sono usciti vincitori soprattutto dirigenti e docenti distaccati da tempo presso gli uffici scolastici periferici dell'Amministrazione, ove avevano avuto modo di acquisire competenze prevalentemente amministrative. Senza voler con questo generalizzare, è difficile credere che tutti fossero dotati dei requisiti richiesti per le funzioni tecniche che stanno svolgendo. E' vero che fra meno di due anni il loro incarico scade, ma è probabile che forti saranno le pressioni per prolungarlo o stabilizzarlo.

Anche questa via non sembra quella giusta. Come fare allora per individuare, in tempi ragionevoli, candidati forniti delle competenze che sarebbero necessarie?

La soluzione migliore sarebbe quella di seguire la strada che molti Ispettorati di altri paesi seguono: affidare all'Ispettorato stesso la selezione dei futuri ispettori. Tutte le *élite* professionali si riproducono da sempre per cooptazione: è vero che anche questo metodo non è privo di inconvenienti, ma di fatto resiste da secoli.

Se però lo status di dirigenti effettivi (e non a termine) della Pubblica Amministrazione obbligasse a passare per la strada del concorso tradizionale, si cerchi almeno di migliorare il modello esistente, attraverso due strategie:

- una relativa ai prerequisiti per partecipare. E' noto che i concorsi nel mondo della scuola sono costantemente messi in crisi dai numeri dei partecipanti e che questi numeri dipendono dalla "banalità" dei requisiti soggettivi richiesti, posseduti da centinaia di migliaia di persone. Le preselezioni svolte per quiz sono di un'aleatorietà molte volte dimostrata e non è il caso di ricorrervi per profili professionali così elevati. Basterebbe invece restringere la possibilità di partecipare ai dirigenti scolastici con un minimo di cinque anni di anzianità (attualmente, zero) e ai docenti con un minimo di dieci (attualmente, nove), che, in aggiunta, abbiano svolto per almeno cinque anni incarichi di diretta collaborazione con il proprio dirigente, con valutazione positiva di quest'ultimo. Già questa condizione basterebbe a ridurre drasticamente il numero e, aspetto non trascurabile, a filtrare persone esperte di gestione e non digiune di valutazione. Meglio ancora se si desse un peso rilevante a studi o pubblicazioni "credibili" in materia valutativa o pedagogica;
- una relativa alla natura delle prove scritte. I tradizionali temi si traducono in esercizi di prolissità verbale e rendono difficile comparare le capacità di analisi e sintesi dei candidati, con tutto quel che ne consegue in termini di contenzioso. Si potrebbe pensare ad un certo numero di quesiti a risposta aperta, cui rispon-

dere in un tempo limitato e senza superare un certo numero di parole. E' vero che così si perde l'apprezzamento della qualità del pensiero teorico, ma è vero anche che solo chi possiede realmente un argomento ed ha la capacità di andare rapidamente al cuore delle questioni supera questo tipo di accertamento.

Come si vedrà più oltre, sembra necessario disporre per il futuro Ispettorato di circa 400 ispettori, da reclutare in tempi relativamente brevi. Sembra però sconsigliabile reclutarli tutti insieme: intanto, si scende di molto lungo la scala delle competenze e poi si blocca l'accesso alla professione per molti anni. Accessoriamente, si incentiva il contenzioso: chi non supera l'esame oggi, sa che chissà quando avrà un'altra *chance*.

La proposta è di ripartire il contingente complessivo da assumere fra due procedure concorsuali, da svolgere a tre anni di distanza l'una dall'altra: chi non superasse la prima selezione non potrebbe partecipare alla seconda, ma solo a quelle eventualmente successive. Con questo semplice espediente, peraltro già in uso in passato per le abilitazioni all'insegnamento, si scoraggerebbero i meno dotati e si allenterebbe la pressione numerica sulle commissioni.

Volendo migliorare ancora la formula, il concorso potrebbe essere un concorso-corso: cioè il suo superamento porterebbe non all'assunzione come ispettori, ma alla frequenza di un corso di formazione intensivo, con esame finale. Da quest'ultimo uscirebbero i veri vincitori. Il corso, che dovrebbe essere gestito dall'Ispettorato, offrirebbe ai formatori (ispettori in servizio) la possibilità di osservare i candidati, conoscerli da vicino e vagliarne le attitudini e non solo le conoscenze.

Nessuna formula è in grado di evitare tutti gli inconvenienti: ma quelle suggerite sembrano in grado di ridurre almeno quelli più comuni. E, per il resto, ci si può solo affidare alla competenza ed alla deontologia dei futuri commissari d'esame. Non ci sono alternative valide sostanziali alla vecchia formula "in scienza e coscienza".

PROPOSTA n. 3 - Reclutamento dei futuri ispettori

Ferme restando le norme generali in materia di concorsi per il reclutamento dei dirigenti, la commissione sarà composta in misura prevalente da ispettori indicati dalla competente Direzione Generale.

Per accedere al concorso gli aspiranti dovranno essere in possesso di pre-requisiti di ammissione che privilegino l'esperienza di gestione e le competenze dimostrabili in materia di valutazione. Le prove scritte consisteranno in quesiti a risposta aperta e dimensione massima predefinita. L'organico a regime del futuro Ispettorato andrebbe coperto mediante due procedure di assunzione da indire a distanza di tre anni, la prima volta per la metà dei posti disponibili e la seconda per la parte rimanente. A regime, i successivi concorsi saranno banditi di regola ogni tre anni sui posti che si prevedano disponibili nel periodo. Chi non supera una selezione non può partecipare a quella immediatamente successiva.

Il concorso avrà natura di concorso-corso, cioè darà accesso ad un corso intensivo di formazione e di osservazione, gestito dalla Direzione Generale, al termine del quale un ulteriore esame selezionerà i vincitori effettivi.

6.4 Il nucleo di valutazione esterna: solo ispettori?

Merita qualche riflessione un dato di fatto, riscontrabile in diversi paesi, ma non in tutti. A volte, accanto agli ispettori a pieno titolo ed a tempo pieno, vengono utilizzati ispettori “aggiunti”, selezionati di solito per un tempo determinato con modalità varie. E' il caso, per esempio, dell'Inghilterra, che affianca ai 160 “Ispettori di Sua Maestà” circa 1.600 “Ispettori Aggiunti”, con rapporto a tempo parziale o specialisti di particolari settori.

Qualcosa di simile si è fatto anche da noi, come è stato ricordato, in applicazione del comma 94 della legge sulla “buona scuola”: ma l'esperienza ha dato risultati discutibili, principalmente per le modalità di selezione. Senza la pretesa di rivoluzionare tutto, un ulteriore tentativo si potrebbe forse fare.

Alla carriera ispettiva si accede provenendo da quella di dirigente scolastico oppure di docente. Nel primo caso, è probabile che l'interessato abbia acquisito sul campo conoscenze e competenze “dall'interno” circa il funzionamento e l'organizzazione della scuola. Nel secondo, è molto probabile che il profilo sia più orientato alla didattica disciplinare che all'organizzazione. E' il motivo per cui, più avanti, abbiamo proposto che nei nuclei di valutazione dei dirigenti sia in ogni caso inserito un valutatore che provenga dall'esperienza come dirigente. Lo stesso si potrebbe agevolmente fare per la valutazione delle scuole.

Perché, allora, non compiere un ulteriore passo avanti? Per esempio, prevedendo che in ogni nucleo di valutazione, che sia delle scuole o dei dirigenti, uno dei valutatori sia strutturalmente un dirigente scolastico in servizio? Il meccanismo, per una volta, sarebbe semplice e non richiederebbe neppure modifiche normative sostanziali. È previsto infatti che i dirigenti scolastici – come tutti gli altri dirigenti – ricevano un incarico per tre anni su una sede e che tale incarico possa anche essere “di studio o di ricerca” o anche in altri compiti. Invece di essere incaricati della dirigenza di una scuola, un certo numero di loro potrebbe ricevere un incarico triennale di funzioni ispettive: non generiche, ma solo per la valutazione delle scuole o dei dirigenti scolastici e come parte di un nucleo, i cui altri componenti siano ispettori effettivi.

La proposta presenterebbe diversi aspetti positivi:

- ridurrebbe il fabbisogno complessivo degli ispettori di circa un quarto, stando alle stime che saranno sviluppate in una successiva sezione del presente capitolo;
- porterebbe nei nuclei di valutazione l'esperienza diretta e “fresca” della conduzione delle scuole: non quella risalente eventualmente a diversi anni prima o quella parziale del docente diventato ispettore;
- attiverebbe una circolazione di idee e di esperienze fra la scuola “attiva” e quella “valutativa”, probabilmente feconda ed arricchente per entrambe;
- offrirebbe una sorta di “sviluppo professionale” ai dirigenti scolastici più competenti e stimati, che invece attualmente non hanno prospettive in tal senso e

quindi non ricevono stimoli a mantenersi professionalmente dinamici. La selezione dei dirigenti da chiamare ad incarichi ispettivi dovrebbe essere fatta dalla Direzione dell'Ispettorato, di concerto con quella del Personale, sulla base delle valutazioni relative al dirigente in questione ed alla sua scuola. L'incarico dovrebbe sempre essere a termine e non rinnovabile, se non dopo almeno un altro triennio nella scuola, per evitare il cristallizzarsi di posizioni e favorire il ricambio di esperienze.

PROPOSTA n. 4 - Nucleo di valutazione esterna: solo ispettori?

Nei nuclei di valutazione esterna – sia delle scuole che dei dirigenti – uno dei valutatori potrà essere un dirigente scolastico, incaricato per tre anni di svolgere funzioni ispettive, ed individuato dalla Direzione Generale per l'Ispettorato di concerto con quella del Personale. Tale presenza sarà in ogni caso obbligatoria per la valutazione dei dirigenti scolastici. Lo svolgimento di funzioni ispettive costituirà per l'interessato una forma ordinaria di incarico dirigenziale e non sarà rinnovabile senza un periodo almeno triennale di rientro nelle funzioni di dirigente scolastico.

6.5 Funzioni dell'Ispettorato (e rotazione degli ispettori)

Funzioni dell'Ispettorato

Dappertutto in Europa, le funzioni dell'Ispettorato sono in evoluzione, a misura che cresce la complessità dei sistemi scolastici. Storicamente, la più antica è quella che si conviene di indicare come “controllo di conformità”, cioè il monitoraggio sull'attività delle scuole e dei docenti per accertarsi che non si discostino dagli ordinamenti ufficiali. Un aspetto particolare di questa funzione di controllo è quello volto a identificare eventuali patologie professionali, cioè comportamenti contrari alla norma o alla deontologia, o comunque tali da risultare disfunzionali rispetto al servizio. Quindi non solo la deliberata inosservanza delle norme, ma anche l'incapacità di spiegare o di tenere la disciplina, ovvero gravi carenze di preparazione o problemi di relazione o altro ancora che pregiudicasse il prestigio e l'efficacia del dipendente, anche a prescindere da colpe specifiche.

Relativamente più recente, risalente alla stagione delle riforme scolastiche degli ultimi decenni, è la funzione di *liaison*, cioè di collegamento: gli Ispettori venivano inviati dal Ministero per spiegare le novità in arrivo, chiarire dubbi, stemperare tensioni e così via. Inoltre, raccoglievano nelle scuole umori e desideri, li elaboravano e se ne facevano interpreti presso l'Amministrazione al momento di decidere sui cambiamenti.

Un aspetto di questa funzione è anche l'attività di consulenza al Ministero in sede di produzione normativa o di grandi scelte in materia di piani di studio, indirizzi, esami di Stato.

Ancora – almeno fino a quando sono stati in numero sufficientemente consistente – gli ispettori hanno svolto funzione di aggiornamento in materia pedagogica per i Collegi Docenti: per lo più su richiesta delle scuole, ma anche di propria iniziativa. In ordine di tempo, le funzioni più recenti sono quelle relative alla valutazione, in particolar modo quella delle scuole. Meno diffusa – a parte il caso da manuale della Francia – la valutazione del personale, docenti o dirigenti che siano. Ma la Francia, va ricordato, ha circa tremila ispettori, capillarmente distribuiti a presidiare il sistema in tutti i suoi aspetti.

C'è anche un'altra ragione (a parte i numeri necessari) per cui sono relativamente meno frequenti i casi di utilizzo degli ispettori per valutare i docenti: in molti sistemi (e, fra questi, Inghilterra e Paesi Bassi), gli insegnanti e i dirigenti dipendono direttamente dalle scuole e non dallo Stato. Pertanto, la valutazione del personale è un fatto interno, mentre il servizio ispettivo si concentra sulle scuole. In Repubblica Ceca, la situazione è diversa: gli ispettori valutano i dirigenti e questi valutano annualmente i propri docenti.

Guardando a quella che è la situazione italiana, sembra evidente che agli ispettori non vada affidata la valutazione dei docenti, almeno per quanto riguarda la valutazione ordinaria, non collegata a situazioni di eventuale criticità. Da un lato, servirebbero numeri molto importanti, non facili da reperire e formare in tempi accettabili; dall'altro, la valutazione dei singoli docenti si può fare in modo credibile solo nel contesto professionale della scuola di appartenenza. Della competenza di un insegnante non si può giudicare in astratto, ma solo in situazione e da parte di chi lavora quotidianamente a contatto con lui.

Per motivi almeno in parte analoghi (i numeri in gioco), non sembra neppure possibile incaricare in via ordinaria agli ispettori dell'aggiornamento degli insegnanti. Forse, in via eccezionale, si potrebbe pensare di affidare loro qualche campagna puntuale di sensibilizzazione / informazione su riforme in preparazione: ma in via generale è meglio accantonare questo tipo di utilizzo, se ci si vuole muovere su una base realistica.

Fin qui le funzioni che potremmo definire “esterne”, cioè indirizzate alle scuole ed al loro personale. In aggiunta, sono da considerare almeno due funzioni “interne”:

- consulenza al Ministero / Ministro. Una funzione largamente consolidata, che vede gli ispettori affiancare i dirigenti amministrativi nell'attività di stesura di ordinanze e circolari relative all'attività delle scuole, fornire pareri sulle misure da adottare, preparare le riforme di ordinamenti e piani di studio, proporre i testi per le prove scritte degli Esami di Stato, vigilare sullo svolgimento degli stessi, ecc. Nell'attuale regolamento di organizzazione interna del MIUR, all'insieme di queste funzioni sono assegnati 30 ispettori (ma solo 21 posti sono effettivamente occupati);
- funzioni di autogoverno dell'Ispettorato. Pur se incardinato nel Ministero, esso avrà bisogno di un certo numero di ispettori che si occupino di questioni varie:

per esempio, di svolgere funzioni di Ufficio Studi e di gestione del corpo ispettivo (incarichi, trasferimenti di sede, valutazione, disciplina, ecc.). Si veda, su questo, il successivo paragrafo 6.5.5.

In definitiva, i compiti di cui dovrebbe occuparsi l'Ispettorato si possono riassumere in cinque punti:

- *valutazione esterna delle scuole*
- *valutazione dei dirigenti scolastici*
- *ispezioni disposte per sospette patologie professionali individuali*
- *consulenza tecnica per il Ministero*
- *autogoverno del corpo ispettivo*

La rotazione degli ispettori su tutte le funzioni

La questione delle molteplici funzioni che l'Ispettorato è chiamato a svolgere ne solleva subito un'altra: tutti gli Ispettori fanno tutto o ciascuno si specializza in una o due funzioni? Detto altrimenti, occorre prevedere che all'interno del corpo ispettivo ci siano diversi "ruoli" distinti, specializzati per compiti, oppure si vuole mantenere l'intercambiabilità dei singoli in tutti i possibili utilizzi?

Ci sono buoni argomenti per entrambe le soluzioni. In favore della specializzazione, gioca la possibilità di acquisire un'esperienza mirata su una funzione specifica, da affinare progressivamente nel tempo. Un'altra considerazione che va a favore di questo approccio riguarda il reclutamento, che risulterebbe più veloce e meno complesso se si trattasse di accertare un sottoinsieme di competenze circoscritto.

Ancora: l'esperienza insegna che – soprattutto nelle funzioni fortemente basate sulla relazione – è meglio non confondere i ruoli. Se la scuola, ricevendo l'ispettore X venuto per indagare su questioni di patologie, sa che qualche settimana dopo lo stesso ispettore potrebbe venire a valutare la scuola nel suo complesso, è probabile che si chiuda "a riccio" e cerchi di far capire il meno possibile di quel che accade al proprio interno.

Contro la specializzazione, sta prima di tutto un'esigenza di ottimizzazione delle risorse. Se ogni ispettore è assunto per una sola funzione, ne serviranno di più per coprirle tutte a parità di altre condizioni, in quanto non ci sarà la possibilità di passarne qualcuno dall'una all'altra per coprire carichi occasionali di lavoro.

Nella stessa direzione va una ragionevole previsione circa l'impoverimento professionale a lungo termine: chi fa sempre e solo una cosa, finisce con l'assumere un punto di vista settoriale e con l'adottare una rigidità di analisi che non favorisce la qualità di un lavoro così delicato. Chi deve valutare, deve avere anche la capacità di guardare a ciò che osserva da una molteplicità di punti di vista.

Ultima, ma non del tutto da trascurare, la considerazione che gli stessi interessati sono contrari ad una segmentazione della propria funzione: sia per il timore di doverne assumere per sempre solo gli aspetti professionalmente ed umanamente meno stimolanti, sia per un legittimo desiderio di cambiamento di prospettive professionali nel tempo.

In definitiva, la soluzione migliore, nel bilanciamento dei pro e dei contro, sta probabilmente in un ruolo unico degli ispettori, suddiviso funzionalmente in più uffici operativi.

Al riguardo, occorre operare qualche distinzione. Sembra ragionevole che alle funzioni di consulenza per il Ministero si acceda per chiamata diretta da parte del Ministro, vista la natura fiduciaria e l'implicita valenza politica di tali incarichi. E quindi queste posizioni sarebbero al di fuori della logica generale degli uffici operativi.

Sembra altresì opportuno che alle funzioni di autogoverno interno del Servizio accedano i più preparati o i più idonei a svolgere funzioni di gestione di un corpo professionale di vertice: dovrebbero quindi essere scelti dall'Ispettore Capo, o dal suo ufficio, e rimanervi solo fino a che la valutazione della loro prestazione resti positiva. Sarà forse da ipotizzare, per queste funzioni, che inevitabilmente sono quelle a più diretto contatto con il Ministero, anche una qualche forma di concerto con le altre Direzioni interessate. Non una designazione, che dovrebbe limitarsi all'Ispettore Capo e non entrare nell'assetto interno, quanto meno in via ordinaria.

Restano le altre tre declinazioni della funzione: valutazione delle scuole, valutazione dei dirigenti scolastici, ispezioni disposte. Fra queste dovrebbe vigere il principio della rotazione al termine dell'assegnazione, ogni tre anni, per poi passare ad altri compiti. Un limite dovrebbe essere che chi ha svolto in una scuola ispezioni disposte in funzione di contrasto alla patologia non vi ritorni come valutatore e viceversa; ovvero che chi ha valutato un dirigente scolastico non possa di regola svolgere un'ispezione disposta a suo carico: e, soprattutto, l'inverso. O, almeno, non prima che sia trascorso un considerevole intervallo di tempo. In questi passaggi, giocherebbe un ruolo anche la valutazione periodica del loro lavoro, che assumerebbe – come sempre – anche un valore diagnostico in vista degli incarichi futuri.

Un'altra logica, che potrebbe affiancarsi a quella appena esposta, o in parte correggerla, è quella territoriale. Oggi, su 124 ispettori a vario titolo in servizio, 103 (cioè circa l'80%) sono assegnati agli Uffici Scolastici Regionali. Ipotizzando che l'organico effettivo sia a regime di circa 400 ispettori, questa quota – definita dal regolamento istitutivo – potrebbe salire a circa 320. A scegliere chi andrebbe sul territorio, e dove, sarebbe il servizio di autogoverno interno: nel farlo, potrebbe tener conto anche della sezione funzionale cui ciascun ispettore è assegnato in quel momento. Con numeri risicati come quelli attualmente disponibili, questo incrocio non è possibile: con un organico pieno, probabilmente sì.

C'è un'altra ipotesi, che sembrerebbe essere quella più gradita agli interessati: le ispezioni disposte non piacciono a nessuno e nessuno accetterebbe volentieri un "esilio" di tre anni a fare solo quello. Si potrebbe allora immaginare che la dotazione iniziale di questa funzione sia pari a zero e che il suo "organico" sia distribuito fra le altre due. Ogni volta che si rendesse necessario disporre un'ispezione su patologia, sarebbe il coordinatore regionale (vedi oltre) – ovvero il servizio di autogoverno centrale – a decidere chi deve farsene carico, distaccandolo temporaneamente dalla posizione attuale. Così lo sgradito incarico ruoterebbe fra tutti e non solo su un sottinsieme.

La funzione di supporto ai piani di miglioramento delle scuole

In alcuni paesi, questa attività rientra fra i compiti dell'Ispettorato. Si tratta di una tipica funzione *intermedia*, con tutte le ambiguità ed i rischi connessi con la sovrapposizione di aspetti diversi fra loro.

Tuttavia, che sia o meno affidata all'Ispettorato, questa funzione esiste pressoché ovunque. La *ratio* è, in sintesi, la seguente. Si parte dal presupposto che le scuole agiscano in ogni caso al meglio delle proprie capacità. Se la visita ispettiva mette in luce alcune criticità, consegna il proprio rapporto e va via, la scuola rimane con tutti i suoi problemi – che solo ora ha scoperto di avere – ma senza gli strumenti per migliorare il proprio funzionamento. Se sapesse come fare, non si troverebbe in quelle difficoltà. La questione è: a chi spetta fornire questo supporto?

In alcuni paesi, come si è detto, l'Ispettorato fornisce indicazioni, più o meno stringenti. Per esempio, è prassi comune che – nella relazione finale della visita – siano espressi, insieme ai rilievi eventuali, anche alcuni suggerimenti. In altri casi, si può arrivare a vere e proprie prescrizioni; o anche all'assegnazione di termini entro cui provvedere. A seconda degli ordinamenti dei diversi paesi, si può avere una sorta di commissariamento degli organi di gestione; oppure il loro affiancamento da parte di quelli di una scuola di eccellenza, che fornisca un'assistenza *peer to peer*. È questo, fra gli altri, il caso dell'Inghilterra, dove è comune che una scuola classificata dall'OFSTED come "*inadequate*", venga affidata ad una "*outstanding*", per lo più con lo status di *Academy*, che si occupa di fornire consulenza ed accompagnamento.

Relativamente rari sono invece i casi in cui l'azione di affiancamento e supporto viene assunta in proprio dall'Ispettorato. C'è in questa scelta una ragione precisa: se lo stesso organismo che ha rilevato i problemi si incaricasse di indicare le soluzioni possibili ed eventualmente di accompagnare la scuola nella loro attuazione, cosa dovrebbe valutare in occasione della sua prossima visita? Quello che ha fatto la scuola o quello che i propri operatori le hanno detto di fare? Ecco perché, in via generale, chi ha funzioni ispettive si astiene dallo svolgere azione di supporto.

Fino a quando l'ispezione era di fatto inesistente nel nostro sistema scolastico, il problema non si è posto: oggi che si appresta a rientrare nelle scuole, esso torna a proporsi. E la domanda, al netto di molti discorsi che si possono fare al riguardo, è: "una funzione ispettiva di pieno diritto è compatibile con una funzione di consulenza e supporto al miglioramento?" In termini diretti, la risposta non può che essere "no". Al massimo, si potrebbe prevedere una forma di "feedback potenziato", che non si limiti ad evidenziare le criticità, ma indichi sinteticamente, nello stesso rapporto finale, alcuni obiettivi di miglioramento che orientino la scuola nella definizione di un proprio piano. E si può anche immaginare che il nucleo, al termine della valutazione, segnali all'USR la necessità di prevedere una qualche forma di sostegno aggiuntivo per la scuola (non necessariamente sotto forma di risorse finanziarie).

PROPOSTA n. 5 - Le funzioni dell'Ispettorato

La Direzione Generale per l'Ispettorato assicura, all'interno del sistema scolastico, le seguenti

funzioni:

- a) valutazione esterna delle scuole*
- b) valutazione dei dirigenti scolastici*
- c) ispezioni disposte per sospette patologie professionali individuali*
- d) consulenza tecnica per il Ministero*
- e) autogoverno del corpo ispettivo*

L'Ispettore Capo presenta annualmente al Ministro una relazione sull'attività svolta ed ogni tre anni un rapporto contenente analisi ed eventuali proposte per il miglioramento nella valutazione delle scuole e dei dirigenti.

Non rientra in via ordinaria fra i compiti degli ispettori la funzione di supporto per il miglioramento delle scuole.

PROPOSTA N. 6 - *La rotazione degli ispettori su tutte le funzioni*

Tutti gli ispettori sono assegnati alla Direzione Generale per l'Ispettorato e possono svolgere tutte le funzioni previste per il profilo. Essi sono peraltro incaricati di prestare la loro opera in Uffici distinti, anche territoriali, nei quali permangono di regola per un triennio, salvo poter essere temporaneamente destinati ad altri compiti o altre sedi per far fronte a necessità funzionali particolari.

A gestire gli incarichi ed i passaggi fra gli Uffici è la Direzione Generale per l'Ispettorato, anche sulla base della valutazione periodica dell'attività svolta dai singoli e – per le funzioni di maggiore responsabilità – di concerto con le altre Direzioni Generali interessate. Le ispezioni disposte sono svolte, a rotazione, da tutti gli ispettori allocati presso l'Ufficio scolastico della regione interessata. In casi particolari, potranno essere affidate ad ispettori in servizio presso altri Uffici regionali o presso il MIUR.

Nella rotazione degli incarichi sarà evitato che lo stesso ispettore svolga funzioni diverse e potenzialmente in concorrenza fra loro nei confronti della stessa scuola o della stessa persona, se non, eventualmente, ad intervalli di tempo molto lunghi.

6.5.1. Valutazione esterna delle scuole

Questa funzione è in atto regolata dall'art. 6 comma 1 del DPR 80/13. Esso prevede che la valutazione esterna costituisca la seconda fase di un ciclo di quattro, il quale prende avvio con l'auto-analisi e l'auto-valutazione compiute dalla stessa scuola, sulla base di un documento strutturato predisposto dall'INVALSI e chiamato RAV (rapporto di auto-valutazione). Dopo la valutazione esterna, la scuola dovrebbe redigere un piano di miglioramento, da attuare nell'arco di tre anni (terza fase) e da rendicontare verso l'esterno (quarta fase – rendicontazione sociale).

La valutazione esterna è affidata ad un NEV (nucleo esterno di valutazione), comprendente in atto un dirigente tecnico (ispettore), affiancato da due esperti, uno proveniente dal mondo della scuola (dirigente o docente), l'altro dall'esterno (esperti di organizzazione, gestione, ecc.). L'ispettore coordina più nuclei.

Questo passaggio è stato finora l'anello debole di SNV. Dato il numero esiguo di

ispettori a disposizione, i nuclei costituiti sono stati relativamente pochi. Ne è conseguito che la direttiva di attuazione del Sistema abbia limitato il numero di scuole da visitare annualmente al 10% del totale: per valutarle tutte almeno una volta, servirebbero dieci anni. Ma la realtà si è rivelata anche più problematica: nel primo anno sono state di fatto visitate 370 scuole; nel secondo – pur se il numero programmato è più alto – si sa già che quello finale difficilmente raggiungerà le 250. A questi ritmi, non bastano venti anni: e tanto vale dire che la valutazione esterna in pratica non esiste e che nessuno verificherà i piani di miglioramento.

Se proprio si vuole dirla tutta, anche un'altra previsione della direttiva non ha trovato attuazione: il 70% delle scuole da visitare doveva essere scelto sulla base di parametri di efficacia/efficienza ed il 30% a sorte. In effetti, per ragioni varie, che non mette conto di richiamare e che non sono necessariamente edificanti, la scelta è avvenuta solo per estrazione a sorte, con l'unico filtro di una stratificazione regionale. E' venuta meno, così, anche la possibilità teorica di indirizzare le poche risorse disponibili in maniera mirata.

Su questo punto, è necessario dire parole di verità. L'auto-valutazione è utile per sensibilizzare e coinvolgere, ma non può sostituire la valutazione esterna. Anzi, senza di essa, rischia di diventare fuorviante per il sistema e per le stesse scuole. Stime sul primo anno di valutazioni esterne indicano che, in un numero non marginale di casi, le verifiche dei NEV avrebbero sostanzialmente “disconfermato” le conclusioni del RAV. Il che sembrerebbe suggerire che un certo numero di scuole abbiano utilizzato il RAV come a suo tempo avevano utilizzato il POF, cioè come uno strumento di comunicazione / promozione esterna più che di valutazione interna a fini di miglioramento.

In un sistema bene ordinato, le scuole devono essere realmente autonome, ma la loro autonomia deve essere accompagnata e sorretta dalla valutazione esterna. E non una volta ogni venti anni, ma al massimo ogni quattro. E quindi ben venga l'auto-valutazione, ma in sinergia con quella esterna e non in sostituzione di essa.

Si può discutere se sia il caso di mantenere ai NEV la loro attuale struttura (un ispettore + due esperti): questo assetto da un lato consente di costituire un numero maggiore di nuclei a parità di risorse ispettive, ma dall'altro offre minori garanzie di omogeneità di criteri e di pilotaggio del sistema. Nonostante gli sforzi di INVALSI e la buona volontà di molti degli interessati, i primi due anni di sperimentazione hanno fatto registrare sensibili differenze nei criteri di interpretazione del ruolo e nelle dinamiche di gestione delle visite. D'altra parte, sarà anche il caso di segnalare che, secondo alcuni osservatori, andrebbe comunque mantenuta la presenza nei Nuclei dell'esperto esterno, in quanto portatore di un punto di vista “terzo” e libero dai condizionamenti dell'appartenenza al mondo della scuola.

Resta il fatto che, ancora per qualche anno, gli ispettori non saranno disponibili in numero sufficiente. In via transitoria, fino a quando il servizio ispettivo non sarà ad organico pieno, si può pensare di mantenere la composizione mista attuale. A regi-

me, si ritiene preferibile adottare l'ipotesi avanzata nella precedente sezione 6.4. (*Solo Ispettori?*).

La sequenza operativa prevista dal DPR 80/13 si può considerare tuttora valida e compatibile con la presenza di un Ispettorato forte e strutturato: e così pure – almeno inizialmente – i protocolli attualmente in uso. C'è però un aspetto dello schema RAV/NEV che non può essere mantenuto: quello secondo cui la visita del NEV interviene dopo l'approvazione del RAV e prima della predisposizione definitiva del Piano di Miglioramento. Se si accettasse questa successione, le visite dei NEV dovrebbero concentrarsi tutte in un arco di tempo molto limitato, alla fine del primo anno di ogni ciclo triennale del RAV. In questo modo, i tempi per visitare tutte le scuole si allungherebbero ancora o il fabbisogno di ispettori e di esperti salirebbe di molto. Di fatto, l'INVALSI è il primo a non poter rispettare questa consegna: e di conseguenza effettua le visite in ciascun anno, secondo le proprie attuali, limitate, possibilità.

Occorre quindi svincolare anche formalmente la visita del NEV da un momento specifico del ciclo auto-valutativo, in modo da utilizzare a pieno i nuclei disponibili, cioè da farli lavorare in modo distribuito nel tempo.

Ne risulterà che la valutazione esterna del NEV potrà intervenire in un momento qualsiasi del ciclo triennale del RAV e prenderà in esame la situazione a quel momento: qualità dell'ultimo RAV prodotto, qualità del Piano di Miglioramento (se già elaborato), qualità della sua implementazione, attività predisposte o già svolte in vista della rendicontazione sociale. Darà gli eventuali suggerimenti per la parte del ciclo rimanente; quando ritornerà, dopo quattro anni, verificherà in che modo la scuola abbia utilizzato quelle indicazioni. Per garantire tempi distesi ed un adeguato feedback alla scuola, si propone per la visita una durata di sei giorni.

PROPOSTA n. 7 - La valutazione esterna delle scuole

La valutazione esterna delle scuole ha di regola periodicità quadriennale e può avvenire in qualunque momento del ciclo di auto-valutazione legato al RAV. Il NEV è composto da tre valutatori, di cui almeno un ispettore, ed eventualmente un dirigente scolastico incaricato di funzioni ispettive, ovvero due ispettori. Il terzo valutatore potrà essere un esperto esterno al mondo della scuola. Oggetto della valutazione esterna sono, oltre al RAV, anche il Piano di Miglioramento e le attività programmate o realizzate ai fini della prevista rendicontazione sociale. La visita dura in totale – compreso il feedback alla scuola – sei giorni lavorativi. I protocolli della visita restano inizialmente quelli predisposti da INVALSI, per essere poi oggetto di una costante messa a punto, di concerto fra la Direzione Generale e l'INVALSI stesso.

6.5.2. La valutazione dei dirigenti scolastici

Cosa dicono le norme

In materia, vigono contemporaneamente tre diverse norme, il DLgs. 165/01, il

DPR 80/13 e la legge 107/15. Ciascuna aggiunge o modifica singoli aspetti, ma non abroga le precedenti: da qui una situazione piuttosto complessa e non facile da comprendere per i non addetti ai lavori. Cercheremo di schematizzarla al massimo:

- la valutazione detta “di prima istanza” è affidata ad un nucleo di tre valutatori, tutti con qualifica dirigenziale, nominati dal Direttore dell’Ufficio Scolastico Regionale cui appartiene il dirigente. Loro compito è quello di effettuare tutti gli atti tecnici (descritti in un’apposita Direttiva Ministeriale, attualmente la n. 36/2016) e di formulare una proposta di valutazione al Direttore;
- il Direttore recepisce la proposta (ma ha facoltà di modificarla) e la firma, rendendola esecutiva;
- a seconda del giudizio finale, viene corrisposto all’interessato un premio annuale di risultato;
- quest’ultima previsione ha indotto il Ministero delle Finanze ad esigere che la valutazione fosse annuale, in quanto legata al premio; ma – dato il numero esiguo dei valutatori disponibili – questo non è di fatto possibile;
- per superare l’*impasse*, il nucleo non visita la scuola e non incontra il dirigente se non una volta ogni tre anni; negli altri due, formula ugualmente la proposta di valutazione basandosi su un insieme di documenti prodotti all’interno della scuola (ma solo alcuni di essi sono opera del dirigente), eventualmente integrati da una telefonata via *Skype*, o da uno scambio di e-mail;
- ciascun dirigente, ogni anno, concorre alla propria valutazione compilando un Portfolio *on line*, nel quale, oltre a fornire una serie di informazioni personali e professionali, espone i processi da lui attivati in vista del *raggiungimento degli obiettivi assegnatigli* e le eventuali azioni conseguenti;
- gli obiettivi assegnati sono definiti a tre livelli (obiettivi *nazionali*, uguali per tutti; obiettivi *regionali*, definiti dal Direttore USR ed uguali per tutti i dirigenti della regione; obiettivi *di scuola*, che sono quelli definiti nel RAV e nel Piano di Miglioramento adottati dall’istituzione scolastica). Di fatto, le prime due tipologie, per il loro carattere generale e non contestualizzato, non sono verificabili o lo sono solo in modo approssimativo. Nel Portfolio, il dirigente deve dichiarare e documentare solo quello che ha fatto per gli obiettivi di scuola.

Quali sono i principali inconvenienti

Molte sono state le critiche mosse al modello, che di fatto ha avuto un decollo parziale e stentato. Le principali sono quelle che seguono:

- la valutazione si svolge principalmente su documenti cartacei (anche se accessibili on line) e solo ogni tre anni c’è la possibilità di una visita diretta;
- molti dei documenti su cui si basa la procedura sono elaborati ed adottati da altri soggetti della scuola, ma sono poi utilizzati per valutare il dirigente;
- è paradossale che, a fronte di un meccanismo complesso e costoso, il premio di risultato che ne risulta sia di importo risibile (1500-2500 euro lordi l’anno pro

capite). Si spende più per attribuire il premio che per il premio in sé;

- tutta la documentazione su cui si basa la valutazione, compreso il Portfolio, analizza o descrive *processi*, mentre il giudizio finale – per adeguarsi alla legge – è espresso in termini di *raggiungimento dei risultati*. Le due cose sono evidentemente molto diverse;
- nella *pesatura* degli elementi su cui si fonda il giudizio, le competenze generali del dirigente (gestionali, amministrative, giuridiche) tutte espresse sotto forma di *processi avviati*, pesano per il 60%; il *contributo al perseguimento degli obiettivi di scuola* (che non vengono accertati) pesa per il 30%; l'*apprezzamento* da parte dei docenti, rilevato tramite un questionario, la cui somministrazione non viene effettuata dal nucleo, pesa per il 10%. Molti dirigenti lamentano di non essere valutati per quello che è il loro lavoro quotidiano, ma per una sorta di *realtà virtuale*, costruita su astrazioni;
- da ultimo, mentre il modello di valutazione veniva messo a punto, la trattativa fra Governo e organizzazioni sindacali intaccava le prerogative del dirigente in materia di contrattazione e di gestione del personale, svuotando in parte alcune delle azioni su cui lo stesso dirigente dovrebbe essere valutato. Di qui la protesta, fatta propria anche dal maggior sindacato di categoria: non accettiamo di essere valutati per azioni che non sono (più) nella nostra disponibilità.

Va detto che il modello è stato costruito per adeguarsi ai vincoli di legge: i quali, essendo molteplici ed in parte contraddittori, hanno prodotto un risultato non sempre lineare e in parte controverso.

Una proposta per uscire dall'impasse

Questa, in sintesi, la situazione. Pensare di uscirne a legislazione vigente è di fatto impossibile o produrrebbe ulteriori livelli di complessità e di costo. TreeLLLe ritiene – in coerenza con la propria proposta generale di questo Quaderno – di privilegiare fra le fonti normative il DPR 80/13, con l'avvertenza che l'attuazione di quanto segue presuppone comunque una modifica legislativa (come del resto altre proposte fin qui avanzate).

La valutazione dei dirigenti dovrebbe essere operata ogni tre anni, di regola in coincidenza con la scadenza del loro incarico presso una scuola. L'obiezione circa il pagamento annuale del premio di risultato sarebbe superabile: per i due anni in cui non c'è valutazione, verrebbe corrisposto, a titolo di acconto, il premio corrispondente alla valutazione precedente. Al terzo anno, dopo l'esito della valutazione, si procederebbe agli eventuali conguagli.

La cadenza proposta tiene conto del fatto che ogni dirigente riceve l'incarico presso una sede per un periodo appunto di tre anni. L'assegnazione dell'incarico è accompagnata dall'attribuzione di obiettivi: sembra logico che la valutazione avvenga, ogni volta che ciò sia possibile, al termine del triennio, in modo da prendere in esame anche il grado di realizzazione degli obiettivi stessi.

La valutazione di prima istanza verrebbe condotta da un nucleo di due ispettori (tre

sembra francamente eccessivo), almeno uno dei quali dovrebbe essere stato in precedenza dirigente scolastico per alcuni anni (in modo da garantire una conoscenza diretta delle dinamiche e dei problemi interni alla gestione della scuola). In alternativa (*vedi sezione 6.4.*), un ispettore più un dirigente scolastico in servizio, incaricato per tre anni di svolgere funzioni ispettive.

La visita durerebbe tre giorni, durante i quali ciascuno dei due si dedicherebbe alle attività previste dal protocollo di visita: *shadowing* del dirigente, consultazione dei documenti, interviste con soggetti rilevanti per la vita della scuola (presidente del Consiglio di Istituto, vicario, DSGA, rappresentanti dei genitori, funzioni strumentali, responsabili dei dipartimenti, ecc.). Potrebbero essere utilizzati questionari di rilevazione dell'apprezzamento nei confronti del dirigente o altri strumenti di osservazione. Ovviamente, uno o più colloqui con l'interessato farebbero parte del protocollo.

Ciascuno dei valutatori avrebbe alcuni ambiti di osservazione prevalente (gestione/amministrazione, progettualità, relazione, apprezzamento, clima generale di scuola), ma la proposta conclusiva dovrebbe essere concordata. La valutazione finale sarebbe, come adesso, attribuita dal Direttore regionale.

Il piano di rotazione delle visite dovrebbe essere messo a punto dall'Ispettorato, sulla base dei dati in suo possesso, fra cui eventuali richieste del Direttore dell'Ufficio scolastico regionale.

PROPOSTA n. 8 - La valutazione dei dirigenti scolastici

La valutazione dei dirigenti scolastici avviene ogni tre anni, di regola in coincidenza con l'anno di scadenza del mandato triennale presso una scuola. Essa è condotta da un nucleo composto da un ispettore e da un dirigente scolastico in servizio, incaricato per il triennio di svolgere funzioni ispettive. La valutazione richiede una visita nella sede di servizio del valutato e si svolge secondo un piano predisposto dalla Direzione Generale, sentito il Direttore regionale.

La visita dura tre giorni e prende in esame tutti gli aspetti dell'attività del dirigente, incluso il livello di raggiungimento degli obiettivi assegnati e l'apprezzamento da parte dei docenti e dei genitori; si svolge secondo linee di indirizzo fissate dal Ministero e protocolli definiti dalla Direzione Generale competente.

La visita si conclude con una proposta di valutazione, concordata fra i due valutatori e discussa con l'interessato. Su questa base, il giudizio finale viene attribuito dal Direttore regionale, che ha facoltà di discostarsi motivatamente dalla proposta del nucleo.

Il premio di risultato, per i due anni in cui non vi è valutazione, viene corrisposto in misura corrispondente a quanto spettante per la valutazione precedente: al terzo anno, in esito alla valutazione, si procede all'eventuale conguaglio.

6.5.3. Ispezioni disposte per controlli di legittimità o trattamento di patologie professionali

E' il tipo di ispezione più tradizionale, sul quale esiste una maggiore base di esperienza ed al tempo stesso una minore formalizzazione. Per definizione, l'anomalia – che riguarda questioni di legittimità o comportamenti di singoli – non si lascia fa-

cilmente categorizzare. Essa consiste nello scostamento dalla regola o dalla prassi e quindi è sempre in qualche modo un fenomeno che sfugge alle catalogazioni. E' il motivo per cui i protocolli relativi a questo tipo di visite sono molto generici: sostanzialmente, si tratta quasi soltanto di consigli e di regole procedurali, per ridurre al minimo i rischi di contenziosi successivi, che peraltro si verificano comunque con grande frequenza.

La stessa definizione burocratica di "ispezioni disposte" indica come questa tipologia di interventi sia quella in cui l'ispettore è soprattutto il braccio operativo dell'Amministrazione, che infatti gli deve conferire un mandato scritto. Ne consegue che, in questo particolare settore di attività, l'ispettore abbia anche un minor grado di autonomia professionale: da un lato, deve verificare con particolare scrupolo aspetti formali e giuridici, dall'altro deve agire come proiezione tecnica di una volontà amministrativa.

Per questo motivo, gli ispettori assegnati a questa funzione sono quelli che godono di minore libertà valutativa e si comprende come molti di loro rifuggano da questo tipo di incarichi e cerchino per quanto possibile di evitarli. D'altra parte, qualcuno deve pur farli: e quindi, sia pure con criteri di rotazione e per periodi di tempo non troppo lunghi, tutti i componenti "sul campo" dell'Ispettorato dovrebbero dedicare una parte del proprio lavoro a questo non gradevole aspetto della professione.

C'è un altro punto cui prestare attenzione: se l'ispezione è disposta su una scuola, per verificare la legittimità delle scelte e dei comportamenti, qualunque ispettore è, in teoria, in grado di svolgerla, salva l'eventuale appartenenza al primo o al secondo ciclo (il reclutamento fino ad oggi è distinto). Se riguarda particolari aspetti – come quelli amministrativo-contabili – occorrono invece ispettori con specifiche competenze. A maggior ragione, ciò accade per le ispezioni a carico di singoli docenti al fine di valutarne l'idoneità professionale. Un giudizio di idoneità può basarsi su molteplici punti di vista, ma uno di questi – forse quello centrale – riguarda la conoscenza della disciplina insegnata e la capacità di insegnarla. È intuitivo che l'ispettore chiamato a valutare questo aspetto non può che essere a sua volta uno specialista del settore: e quindi deve essere scelto fra quelli provenienti dall'insegnamento di quella materia o di materia molto vicina.

Questa scelta, ovviamente, sarà compiuta – su richiesta dell'Amministrazione che "dispone" l'ispezione – dalle strutture di governo interno dell'Ispettorato, di regola a livello regionale. Compatibilmente con la natura degli accertamenti da effettuare e con la disponibilità di personale idoneo, sarebbe opportuno che a questa funzione non fosse assegnato un contingente permanente dell'Ispettorato; essa dovrebbe essere svolta, a rotazione, un po' da tutti gli ispettori, per una quota parte del proprio impegno complessivo di lavoro.

Altra questione: non è possibile stimare in anticipo il tempo necessario per un'ispezione di questo tipo: l'esperienza insegna che ci possono volere anche diverse settimane. Ci dovrà essere un meccanismo di compensazione interna all'Ispettorato, che

consenta di utilizzare al meglio le risorse, senza rallentare eccessivamente lo svolgimento delle altre funzioni istituzionali.

Infine, un dato cui non si presta di solito attenzione. Soprattutto in sede periferica, una parte importante delle visite disposte riguarda le scuole paritarie: per il riconoscimento o il mantenimento della parità, per esposti e ricorsi di varia natura, per la vigilanza sul funzionamento e sugli esami. Attualmente, ogni anno vengono effettuate circa 650 visite di questo tipo, di durata molto variabile, ma che nel loro insieme incidono pesantemente sul carico di lavoro che grava sull'Ispettorato. Occorre tenerne conto nel dimensionare i futuri organici.

PROPOSTA n. 9 - Ispezioni disposte per patologie professionali e altro
Qualora l'Amministrazione scolastica ravvisi l'esigenza di disporre ispezioni per controlli di legittimità o per il trattamento di eventuali patologie professionali, ne fa richiesta al Coordinatore regionale dell'Ispettorato, il quale indica per tale compito uno degli ispettori in servizio, fornito di adeguate competenze. Per casi particolari, provvederà direttamente la Direzione centrale competente. Ad ogni ispettore sarà chiesto di dedicare annualmente una quota parte del suo tempo complessivo di lavoro a questa funzione. Il mandato ispettivo viene comunque conferito dall'Amministrazione.

6.5.4. Consulenza per il MIUR

Si tratta di un compito che gli ispettori hanno svolto da sempre. Fino al 1989, questo dato di fatto era anche consegnato in una differenza di ruolo: vi erano gli Ispettori Centrali e gli Ispettori Periferici. La legge 517/89 ha eliminato questa distinzione, ma l'Amministrazione ha continuato ad assegnare parte degli ispettori in servizio ai propri uffici ministeriali, destinando gli altri agli uffici scolastici periferici sul territorio. Attualmente, l'accantonamento di posti per tale funzione è di 30 ispettori, ma solo 21 sono quelli effettivamente utilizzati.

I compiti di consulenza sono molto vari e non circoscrivibili con esattezza a priori. Fra quelli più ricorrenti, vi è la predisposizione delle prove scritte per gli esami di Stato, ovvero la vigilanza sullo svolgimento degli stessi. Andrà poi ricordata l'attività di supporto all'Amministrazione nella predisposizione di decreti ed ordinanze destinati a regolare la vita delle scuole; l'analisi delle bozze dei testi di legge che riguardano la scuola, prima che vengano approvati dal Parlamento; l'espressione di pareri sulle più varie materie di competenza degli uffici.

Altro compito tradizionalmente svolto dagli ispettori in questo campo è la periodica messa a punto di quelli che una volta si chiamavano Programmi ministeriali di insegnamento e che adesso hanno assunto denominazioni diverse. Oppure – funzione svolta con particolare intensità in certi periodi – quella di studiare nuovi indirizzi di studio o sperimentazioni nazionali.

Questa funzione, che è una tipica funzione di collegamento fra la scuola “militante” e l'Amministrazione che la governa, è molto utile e deve essere mantenuta. Data la

natura fiduciaria delle funzioni svolte, è normale che la scelta degli ispettori destinati ad assumerle sia sempre stata discrezionale. Nella prospettiva di auto-governo del corpo ispettivo disegnata nel presente Quaderno, tale discrezionalità dovrebbe assumere la forma di un concerto preventivo fra i vertici dell'Ispettorato e quelli dell'Amministrazione richiedente.

PROPOSTA n. 10 - Consulenza per il MIUR

Un certo numero di ispettori, individuati di concerto fra la Direzione Generale per l'Ispettorato e le Direzioni Generali interessate, sono assegnati a svolgere compiti di consulenza presso gli uffici centrali – ed eventualmente periferici – dell'Amministrazione. Gli ispettori assegnati a questi compiti sono alle dipendenze funzionali degli uffici di riferimento e sono valutati dai rispettivi dirigenti, sentito l'Ispettore capo. L'assegnazione è sempre a termine ed è rinnovabile qualora permangano le condizioni che l'hanno determinata.

6.5.5. Ufficio studi e gestione interna

Un tale ufficio non esiste nella tradizione degli ispettori italiani, stante la loro condizione storica di dipendenza gerarchica diretta dall'Amministrazione. È presente invece nei tre paesi oggetto della nostra ricerca e, più in generale, laddove il corpo ispettivo è dotato di consistenti livelli di autonomia.

In realtà, un tale ufficio dovrebbe svolgere due funzioni molto diverse fra loro, tanto che sarebbe opportuno parlare di due distinte articolazioni. Non rientra nel quadro del presente Quaderno l'avanzare proposte di organizzazione interna dell'Ispettorato. Sembra tuttavia di poter dire che l'Ufficio Studi potrebbe costituire uno degli uffici dirigenziali in cui si articolerebbe la futura Direzione Generale, mentre quello per il governo interno potrebbe costituirne un altro.

Una funzione definibile "ufficio studi" è il naturale complemento di un Ispettorato che sia autonomo nella messa a punto dei propri programmi di attività e che voglia mantenere i propri standard professionali aggiornati, anche attraverso scambi e collaborazioni internazionali. Il compito di questo ufficio sarebbe appunto di ricercare nel panorama internazionale gli esempi di buone pratiche e di valutare la loro adozione in Italia. Ma sarebbe anche quello di raccogliere le risultanze dell'attività degli ispettori "sul campo" per ottimizzare l'utilizzo delle risorse, le pratiche organizzative e tutto quello che può migliorare l'efficienza e l'efficacia del servizio. Come aspetto particolare di tale funzione, l'ufficio studi si occuperebbe della raccolta ed elaborazione dei dati, emersi attraverso la valutazione esterna, in collaborazione con la Direzione per la Valutazione e l'INVALSI.

Un'altra attività di questo tipo di uffici nella maggioranza degli altri paesi (non solo i tre presi in esame) consiste nella redazione di un certo numero di rapporti indirizzati al Ministro e, in qualche caso, al Parlamento. Fra questi, di solito, assume particolare rilevanza un documento chiamato *Rapporto sullo stato dell'istruzione*, fondato sui risultati dei test di apprendimento e su quelli della valutazione esterna del-

le scuole. A volte, gli uffici studi conducono anche – su richiesta del ministero o di propria iniziativa – delle ricerche tematiche, per esempio sulle competenze digitali o su quelle scientifico-matematiche.

Possono anche fornire a richiesta pareri e documentazione in preparazione dell'attività legislativa in materia di istruzione. Mettono a punto i protocolli di visite per gli ispettori sul campo, le linee guida ed i manuali per il loro lavoro. Insomma, costituiscono la funzione di auto-governo sotto il profilo scientifico e della sistematizzazione delle esperienze.

L'altra sezione – quella di governo interno – sarebbe invece il braccio organizzativo del servizio: quello che provvede a predisporre i piani di attività per i diversi settori e a raccoglierne le risultanze; a disporre l'assegnazione dei singoli ispettori all'uno o all'altro settore, o il loro temporaneo spostamento per far fronte a carichi di lavoro particolari.

Sarebbe anche il settore incaricato della selezione dei futuri ispettori: di concerto con l'Amministrazione determinerebbe il loro fabbisogno per ogni ambito, pubblicizzerebbe l'avvio delle procedure di selezione e concorrerebbe materialmente a condurle; organizzerebbe la prima formazione in servizio, ove ritenuta opportuna; provvederebbe anche alla gestione delle eventuali questioni disciplinari interne all'Ispettorato.

Spetterebbe a questo ufficio anche la scelta delle scuole e dei dirigenti da sottoporre ogni anno a valutazione, previo concerto con l'Amministrazione (Uffici scolastici regionali); individuare gli ispettori a cui assegnare le visite disposte in relazione al controllo di legittimità o al trattamento di patologie, su richiesta dei competenti uffici del MIUR. La gestione successiva di tali ispezioni passerebbe invece all'ufficio che le ha disposte, fino al "rientro" dell'ispettore.

All'interno di tale ufficio si svolgerebbe la valutazione periodica del servizio svolto dagli Ispettori, previo eventuale concerto con l'Amministrazione nel caso di servizi svolti presso altri Uffici o Direzioni. Nel caso che l'inquadramento contrattuale degli interessati prevedesse una progressione di carriera, anche questa sarebbe di competenza dell'ufficio.

Al vertice della Direzione Generale vi sarebbe l'Ispettore Capo, designato dal Ministro e responsabile dell'insieme dell'Ispettorato. Ai singoli Uffici dirigenziali interni ad essa sarebbero preposti ispettori che vi prestino servizio.

PROPOSTA N. 11 - Ufficio Studi e gestione interna dell'Ispettorato

La Direzione Generale per l'Ispettorato sarà articolata in Uffici, fra i quali almeno:

a) un ufficio studi – incaricato di studiare ed approfondire le questioni teoriche e professionali, anche in collaborazione con analoghi servizi di altri paesi – e di migliorare la qualità della funzione ispettiva e delle sue pratiche;

b) un altro ufficio centrale, con il compito di gestire tutti i diversi aspetti organizzativi, dal reclutamento, alla formazione, alla gestione del personale, alla valutazione, ai protocolli di

visita, al concerto con gli uffici del Ministero e così via.

Nel loro insieme, questi due uffici darebbero sostanza all'autonomia funzionale dell'Ispettorato secondo le previsioni di legge.

6.6. Quanti ispettori e con quali costi

È la grande domanda cui si collega tutta la proposta elaborata nel presente Quaderno. È ovvio che, se non vi fossero limiti di numero – e quindi di spesa – si potrebbero immaginare strutture dotate di organici importanti: mentre, se si optasse per numeri molto contenuti (dell'ordine di quelli attualmente esistenti o poco più), tutto il disegno fin qui ipotizzato non avrebbe alcuna probabilità di realizzarsi.

Nelle pagine introduttive del presente Quaderno, si è già indicato come in ogni caso si tratti di numeri minimi rispetto a quelli complessivi del sistema di istruzione. Si è anche detto che la vera questione era se il sistema potesse permettersi i costi globali che comunque sostiene senza un qualche strumento di conoscenza circa il modo con cui quelle risorse vengono spese e i risultati che se ne ottengono. Proviamo adesso ad uscire dal giudizio generale per scendere sul piano delle proposte concrete.

a) Per la **valutazione delle scuole**, si è partiti dall'ipotesi di nuclei di tre valutatori esterni, di cui due ispettori, e di un ciclo di valutazione di quattro anni. Le scuole da sottoporre a visita sono circa 10.500, includendo le paritarie. Se ogni visita richiede sei giorni lavorativi (fra preparazione, effettuazione, feedback e scrittura relazione), il fabbisogno è di circa 150-180 valutatori. Ecco come si arriva a tale stima:

$10.500 \text{ scuole} \times 6 \text{ giorni/scuola} = 63.000 \text{ giorni} : 4 \text{ anni} = 15.750 \text{ giorni/anno} : 210 \text{ giorni lavorativi annui/uomo} = 75 \times 2 \text{ ispettori per nucleo} = 150 + 20\% \text{ di maggiorazione per malattie, imprevisti, mancata saldatura fra una visita e l'altra} = 180.$

Come si dirà più avanti, si ritiene necessario prevedere che – almeno in una certa misura – la frequenza delle ispezioni successive sia condizionata dall'esito di quella precedente: le scuole che hanno rivelato debolezze importanti dovrebbero ricevere una nuova visita dopo due anni anziché quattro. Se si ammette, in via prudenziale, che queste scuole siano il 10% del totale, il fabbisogno massimo salirebbe a $180 + 10\% = 198$ valutatori, che si arrotonda a 200. Se la durata della visita scendesse a cinque giorni, si avrebbe $198 - 1/6 = 165$.

b) Per la **valutazione dei dirigenti scolastici**, i numeri da prevedere sarebbero sensibilmente inferiori. Ammettendo di utilizzare un team di due valutatori, di cui uno ispettore, di ipotizzare tre giorni per ogni visita e di adottare un ciclo di tre anni (per seguire la durata dell'incarico), si avrebbe:

$8.000 \text{ dirigenti} \times 3 \text{ giorni/visita} = 24.000 \text{ giorni} : 3 \text{ anni} = 8.000 \text{ giorni/anno} : 210 \text{ giorni lavorativi annui/uomo} = 40 + 20\% \text{ di maggiorazione per malattie, imprevisti, mancata saldatura fra una visita e l'altra} = 50 \text{ ispettori}$

c) Per quanto riguarda le **“ispezioni disposte”**, per trattamento di patologie professionali o controlli di legittimità, è più difficile fare previsioni, visto che la du-

rata di ogni visita dipende da un gran numero di variabili. Converrà fare delle stime generali e poi maggiorare alquanto i risultati.

I dipendenti del MIUR sono in complesso circa un milione. Assumendo che le criticità “meritevoli” di un approfondimento riguardino annualmente lo 0,1%, siamo a 1.000 interventi. Il calcolo deve tener conto inoltre delle visite alle scuole paritarie, finalizzate al riconoscimento o al mantenimento della parità, oppure all’esame di ricorsi ed esposti: attualmente circa 650 visite l’anno. In totale, 1.650 interventi, di durata variabile. Assumendo una durata media di dieci giorni, si ha:

1.650 visite disposte x 10 giorni/visita = 16.500 giorni : 210 giorni lavorativi annui/uomo = 80 ispettori + 20% di maggiorazione per situazioni più complesse della media e per lo “spreco” di risorse indotto dalle ispezioni legate alla disciplina di insegnamento del docente = 96, che si arrotonda a 100.

Questa è una stima “a tempo pieno”, cioè ipotizzando di avere 100 ispettori che – per i tre anni dell’incarico – siano assegnati in via esclusiva a questo tipo di attività. Per le ragioni che sono già state esposte, è invece opportuno che l’incarico ruoti fra tutti gli ispettori “sul campo” (escludendo quelli utilizzati in funzioni “centrali”). Se questi sono in totale 350 (200+50+100), utilizzarli tutti a rotazione vorrebbe dire che ciascuno di essi dovrebbe dedicare cinquanta giorni l’anno, in media, alle ispezioni disposte

(1.650 visite/anno x 10 giorni/visita = 16.500 giorni/anno : 350 ispettori = circa 48 giorni, arrotondato a 50)

e il resto alle visite ispettive del settore di appartenenza pro-tempore (scuole o dirigenti scolastici). Considerando ulteriormente che la durata unitaria di ogni ispezione di questo tipo è stata stimata in dieci giorni circa, ogni ispettore dovrebbe effettuare quattro-cinque di queste visite ogni anno.

Si può naturalmente immaginare che – qualora la richiesta di ispezioni disposte sia sensibilmente inferiore a quanto ipotizzato (ad oggi, a parte le scuole paritarie, se ne fanno solo poche decine l’anno) – rimarrebbe un margine più ampio per le altre attività. In pratica, basterebbe ripartire i 100 ispettori ipotizzati per questa funzione fra le altre due e poi “prelevarli” quando servono.

Un’ultima considerazione: tutti i conteggi sopra sviluppati partono dall’ipotesi di un impiego a tempo pieno nei diversi settori di riferimento: cioè di far seguire una visita all’altra senza soluzione di continuità. Questa ipotesi è poco realistica e rappresenterebbe una modalità di lavoro particolarmente gravosa per gli interessati. D’altra parte, non si possono programmare le assunzioni incorporandovi una sorta di “diritto alla pausa”: la soluzione possibile è di altra natura e consiste nel considerare tutti i numeri indicati come “ispettori equivalenti”, cioè come disponibilità complessiva di risorse ispettive, da distribuire fra i diversi utilizzi, tenendo conto delle variabili ricordate.

d) Per la **consulenza al MIUR**, si ritiene di poter confermare la previsione nello stesso numero che in atto, e da diversi anni, svolge questa funzione: circa 20 ispettori.

e) Per l’**ufficio studi e la struttura di governo dell’Ispettorato**, si ipotizza un

ispettore per ogni USR (come coordinatore dei servizi ispettivi sul territorio regionale) = 18 ispettori. Una dotazione di 10-12 per l'ufficio studi sembra sufficiente e così pure una di circa 10 per la tecnostuttura di governo interno. In totale, fanno circa 40 ispettori, che potrebbero salire fino a 50 se l'Ispettorato lavorasse a pieno regime.

Riassumendo, servirebbero:

| funzione | minimo ispettori equivalenti | massimo ispettori equivalenti |
|---|------------------------------|-------------------------------|
| valutazione esterna delle scuole | 150 | 200 |
| valutazione dei dirigenti scolastici | 40 | 50 |
| ispezioni disposte per legittimità e trattamento patologia* | 80 | 100 |
| consulenza e supporto al MIUR | 20 | 30 |
| ufficio studi e tecnostuttura di governo interno | 40 | 50 |
| totale | 350 | 430 |

* *Tenuto conto di quanto ipotizzato circa la natura "virtuale" del fabbisogno per le ispezioni disposte, la relativa dotazione andrebbe ad incrementare per circa tre quarti il contingente destinato alla valutazione delle scuole e per la parte rimanente quello destinato alla valutazione dei dirigenti scolastici.*

Dunque, arrotondando, da 350 a 450 ispettori in totale. Considerando un costo per stipendi pari a quello attuale di un dirigente tecnico (circa 100.000 euro lordi l'anno), si avrebbero dai 35 ai 45 milioni di euro/anno.

Si tratta di personale che, per la natura del suo lavoro, deve viaggiare molto, dormire spesso fuori e sostenere costi di trasferta. Sarebbe da considerare anche un costo per il funzionamento della tecnostuttura centrale, peraltro prevedibilmente modesto, visto che utilizzerebbe locali, attrezzature e personale amministrativo del MIUR e degli USR. Si può stimare il tutto in 10-15 milioni al massimo.

Rispetto ai circa 50 miliardi iscritti attualmente nel bilancio del MIUR (senza contare i costi a carico di Enti Locali, Regioni, ecc.), stiamo parlando di una percentuale fra lo 0,09% e lo 0,12%. E si tratta di una stima, come si è detto, piuttosto larga.

Dunque, numeri e costi sicuramente sostenibili anche da parte di un sistema in costante sofferenza di risorse come il nostro e non dissimili da quelli di alcuni dei paesi presi in esame nel capitolo 2.

PROPOSTA n. 12 - Quanti ispettori per il nuovo Ispettorato
La norma che istituisce la Direzione Generale per l'Ispettorato indichi come dotazione organica a regime, da raggiungere in sei anni, un numero minimo di 350 e massimo di 450 ispettori, da ripartire fra i diversi Uffici e le funzioni qui presi in esame.

6.7. Con quali strumenti (relativamente alle scuole)

Gli strumenti professionali sono quelli ordinari per questo tipo di attività: da un lato la raccolta e l'analisi di dati conoscitivi sui fenomeni da valutare / trattare, dall'altro lo studio di documenti, le interviste, i *focus group*, i questionari.

Si vuole solo fare riferimento specifico ad un criterio, praticato da due su tre dei sistemi da noi presi in esame (Inghilterra e Paesi Bassi), ma che appare in espansione a livello internazionale. Si tratta del criterio cosiddetto “dell'ispezione proporzionale”, ovvero dell'ispezione fondata sulla valutazione preliminare dei fattori di rischio.

L'ispezione “proporzionale”

Questo criterio, per essere applicato, presuppone l'esistenza di una consistente base di dati relativa ad ispezioni già effettuate nel tempo e classificate in relazione al loro esito e ad una serie di parametri. Presuppone inoltre l'esistenza di un sistema di indicatori relativi agli esiti ed ai processi più significativi per la valutazione delle scuole e dei loro dirigenti: per esempio, tassi di dispersione, risultati ai test di apprendimento, esiti a distanza, episodi sistematici di bullismo, lamentele provenienti dall'utenza e supportate da evidenze, ecc.

Quando questa base di conoscenza esiste – e viene tenuta aggiornata – essa consente di correlare l'esito delle ispezioni precedenti con un certo numero di indicatori propri della scuola o dell'azione del dirigente e di classificare le singole situazioni secondo livelli di rischio potenziale. Naturalmente, questo non sostituisce una verifica ordinaria sul campo, ma permette di stabilire una scala di priorità nel decidere dove andare a verificare quel che succede.

Il vantaggio dell'ispezione proporzionale è duplice: da un lato concentra le risorse disponibili sulle situazioni che verosimilmente ne hanno maggiore bisogno. Dall'altro permette di monitorare con maggiore frequenza le scuole che, lasciate a se stesse, potrebbero rapidamente peggiorare. L'analisi dei dati e degli indicatori ha anche un altro vantaggio: consente di focalizzare la visita in loco su alcuni aspetti piuttosto che su altri della vita della scuola / dell'attività del dirigente. Insomma, anziché cercare “al buio” quello che potrebbe non andare, si dispone di una mappa dei “luoghi” a rischio.

A parità di risorse, questo criterio consente di accrescere l'efficacia complessiva dell'ispezione; e, a parità di risultati, consente di utilizzare una quantità di risorse minore.

La pubblicità dei rapporti

Un'altra questione, trattata in modo diverso nei diversi paesi – anche quelli del nostro piccolo campione – è quella della pubblicità dei rapporti ispettivi.

In Inghilterra e nei Paesi Bassi, la relazione finale del *team* ispettivo è resa pubblica senza filtri particolari, salvo quello di un confronto preliminare con la scuola. Nei Paesi Bassi è anche prevista la possibilità di una interlocuzione sulla prima bozza

del rapporto, con eventuali rettifiche al testo prima della sua formalizzazione.

Nella Repubblica Ceca, la scuola riceve due documenti: il primo contiene le risultanze della visita ed è oggetto di un confronto con il dirigente ed il suo staff prima della sua formalizzazione. Una volta definito il testo, il rapporto è reso pubblico. Il secondo documento è un'analisi degli "scostamenti" fra quel che la scuola fa e quel che "dovrebbe fare" secondo gli ordinamenti. Se lo scostamento è importante, l'analisi può essere accompagnata dalla richiesta di misure correttive, da adottare entro un certo termine. Questo secondo testo rimane riservato. In caso di persistente inadempimento, l'Ispettorato può chiedere la cancellazione della scuola dal Registro delle Scuole Pubbliche (in pratica, la sua chiusura).

In un paese come il nostro, dove non esiste una tradizione di ispezioni sistematiche alle scuole, e tanto meno di pubblicità dei rapporti, la questione diventa ancor più delicata. È intuitivo che una "pubblicità negativa" non rafforza la credibilità della scuola agli occhi dei suoi utenti e può aumentare le sue difficoltà piuttosto che aiutarla a venirne fuori. D'altra parte, la valutazione ha anche la funzione di consentire alle famiglie una scelta informata e non può servire solo a spazzare la polvere sotto il tappeto della riservatezza.

Nel bilanciamento dei costi e dei benefici delle due ipotesi, TreeLLLe ritiene praticabile una soluzione in due tempi: una volta avviato il ciclo quadriennale di ispezioni, il rapporto relativo alla prima visita ispettiva ricevuta da una scuola non sarebbe reso pubblico, per consentirle di avviare un percorso di miglioramento senza la pressione dell'opinione pubblica. A partire dalla seconda visita, i rapporti dovrebbero essere resi pubblici. Si può eventualmente meglio definire, in sede di messa a punto dei protocolli, se mantenere riservati alcuni aspetti (per esempio quelli relativi a singole persone).

Proprio perché si tratta di una valutazione di persone, si ritiene inoltre che i rapporti relativi alla valutazione dei dirigenti scolastici non dovrebbero essere resi pubblici.

Le visite in classe

Un ulteriore strumento, utilizzato in tutti e tre i paesi oggetto del nostro approfondimento, è quello delle visite in classe. Uno degli ispettori assiste cioè alle lezioni, con modalità e tempi che sono piuttosto diversi da caso a caso.

Per esempio, in Inghilterra l'ispettore visita in media da 15 a 20 classi, trattenendosi in ciascuna di esse per un tempo relativamente breve (circa 30 minuti), durante il quale parla con gli studenti, sfoglia i loro quaderni, osserva come interagiscono con l'insegnante.

In Repubblica Ceca, l'osservazione coincide con l'ora di lezione (45 minuti), non prevede interazione con gli studenti né con l'insegnante ed interessa circa la metà delle classi. L'ispettore prende appunti su un tablet e li utilizza per la preparazione del rapporto finale. Si attiene a dei criteri di osservazione, che sono pubblici.

Nei Paesi Bassi, l'osservazione in classe dura circa mezza giornata e quindi interessa un numero meno elevato di classi della scuola, comunque in numero variabile. Insieme all'ispettore, assiste anche un docente che fa parte dello staff della scuola: i due si consultano, ma si solito non interagiscono con gli studenti o il docente. Il fine della compresenza non è tanto "di garanzia" per la scuola, quanto quello di "formare" membri del suo staff ad un'osservazione strutturata e allo "sguardo esterno" sui processi.

Va precisato che, in nessuno dei tre casi, l'osservazione è utilizzata per valutare l'insegnante: essa serve per un apprezzamento della qualità della programmazione didattica o delle metodologie adottate dalla scuola. Il giudizio va quindi a completare il quadro relativo alla scuola nel suo insieme. Questa apparente singolarità si spiega agevolmente quando si pensi che, in quei paesi, le scelte didattiche e metodologiche si fanno a livello di scuola, con un forte potere di indirizzo del dirigente: mentre molto minore che da noi è il margine di autonomia individuale del singolo docente.

In Italia, la prassi della visita didattica – del preside (e soprattutto del direttore didattico) o dell'ispettore – esisteva in passato, ma è di fatto caduta in desuetudine negli ultimi decenni. Alcuni docenti (sostenuti a volte dai sindacati) la contestano in linea di principio, come una violazione della propria libertà di insegnamento. La maggior parte non la rifiuta in via di principio, ma la considera comunque come una turbativa dell'ambiente di apprendimento ed una messa in discussione del proprio ruolo. Difficilmente tutto resta come prima nei rapporti interni alla scuola quando il preside decide di infrangere questo tabù.

Inoltre, proprio per i margini individuali di libertà didattica e metodologica, sarebbe difficile ricondurre alla scuola i risultati dell'osservazione: essa "punterebbe" di necessità il singolo, con tutti i riflessi immaginabili.

In considerazione di questi fattori di contesto e della suscettibilità che circonda l'argomento, è probabilmente opportuno non introdurre questa prassi fra gli strumenti della valutazione esterna delle scuole. Ci saranno già sufficienti resistenze, di principio e di fatto, per non andare a toccare un tasto molto delicato. In prospettiva, l'idea sembra valida, soprattutto nella versione olandese dell'affiancamento ad un osservatore interno: il che permetterebbe di formare, poco a poco, un gruppo di insegnanti allenati all'osservazione sistematica, utile al miglioramento dei processi interni.

PROPOSTA n. 13 - Quali strumenti per gli ispettori

Nel definire il piano delle visite, l'Ispettorato introdurrà gradualmente principi di "proporzionalità", cioè di frequenza ed intensità delle ispezioni in relazione all'esito di quelle precedenti e all'andamento di un certo numero di "indicatori di rischio", definiti nei protocolli dell'Ispettorato e costantemente monitorati.

Una volta avviata la valutazione esterna delle scuole, il rapporto finale del nucleo di valu-

tazione (NEV) relativo alla prima visita effettuata in ordine di tempo non sarebbe reso pubblico, per lasciare alla scuola il tempo e la serenità per lavorare al proprio miglioramento. A partire dalla seconda visita, i rapporti sarebbero resi pubblici. Rimarrebbero riservati all'Amministrazione (oltre che all'interessato) i rapporti relativi ai dirigenti scolastici o comunque i giudizi relativi a singole persone.

SINTESI DELLE PROPOSTE DI TREEELLE PER UN NUOVO ISPETTORATO

PROPOSTA n. 1 - Per un nuovo Ispettorato

Sia istituita, all'interno del Dipartimento per l'Istruzione, una Direzione Generale a vocazione tecnica, denominata Direzione Generale dell'Ispettorato, articolata in Uffici dirigenziali, guidata da un Ispettore Capo con incarico dirigenziale di prima fascia. A tale Direzione siano assegnati tutti i dirigenti tecnici in servizio. Il regolamento istitutivo della nuova Direzione stabilirà l'organico complessivo di Ispettori, la quota da mettere a disposizione degli Uffici Scolastici Regionali e quella da mantenere nella Direzione centrale, nonché la dipendenza funzionale.

PROPOSTA n. 2 - Profilo professionale dei futuri ispettori

Le competenze professionali che devono essere possedute dai futuri Ispettori sono, in parte, quelle già richieste attualmente: competenze avanzate in un settore disciplinare, competenze pedagogiche e didattiche trasversali e competenze giuridico-amministrative. In aggiunta, dovrebbero essere accertate almeno competenze valutative generali. In sede di formazione iniziale successiva all'assunzione, dovrebbero essere sviluppate altresì conoscenze di psicologia sociale, tecniche di analisi quantitativa e qualitativa, tecniche di comunicazione e di intervista, tecniche di osservazione in classe, capacità di analisi di contesto.

PROPOSTA n. 3 - Reclutamento dei futuri ispettori

Ferme restando le norme generali in materia di concorsi per il reclutamento dei dirigenti, la commissione sarà composta in misura prevalente da ispettori indicati dalla competente Direzione Generale.

Per accedere al concorso gli aspiranti dovranno essere in possesso di pre-requisiti di ammissione che privilegino l'esperienza di gestione e le competenze dimostrabili in materia di valutazione. Le prove scritte consisteranno in quesiti a risposta aperta e dimensione massima predefinita. L'organico a regime del futuro Ispettorato andrebbe coperto mediante due procedure di assunzione da indire a distanza di tre anni, la prima volta per la metà dei posti disponibili e la seconda per la parte rimanente. A regime, i successivi concorsi saranno banditi di regola ogni tre anni sui posti che si prevedano disponibili nel periodo. Chi non supera una selezione non può partecipare a quella immediatamente successiva.

Il concorso avrà natura di concorso-corso, cioè darà accesso ad un corso intensivo di formazione e di osservazione, gestito dalla Direzione Generale, al termine del quale un ulteriore esame selezionerà i vincitori effettivi.

PROPOSTA n. 4 - Nucleo di valutazione esterna: solo ispettori?

Nei nuclei di valutazione esterna – sia delle scuole che dei dirigenti – uno dei valutatori potrà essere un dirigente scolastico, incaricato per tre anni di svolgere funzioni ispettive, ed individuato dalla Direzione Generale per l'Ispettorato di concerto con quella del Personale. Tale presenza sarà in ogni caso obbligatoria per la valutazione dei dirigenti scolastici. Lo svolgimento di funzioni ispettive costituirà per l'interessato una forma ordinaria di incarico dirigenziale e non sarà rinnovabile senza un periodo almeno triennale di rientro nelle funzioni di dirigente scolastico.

PROPOSTA n. 5 - Le funzioni dell'Ispettorato

La Direzione Generale per l'Ispettorato assicura, all'interno del sistema scolastico, le seguenti funzioni:

- a) valutazione esterna delle scuole*
- b) valutazione dei dirigenti scolastici*
- c) ispezioni disposte per sospette patologie professionali individuali*
- d) consulenza tecnica per il Ministero*
- e) autogoverno del corpo ispettivo*

L'Ispettore Capo presenta annualmente al Ministro una relazione sull'attività svolta ed ogni tre anni un rapporto contenente analisi ed eventuali proposte per il miglioramento nella valutazione delle scuole e dei dirigenti.

Non rientra in via ordinaria fra i compiti degli Ispettori la funzione di supporto per il miglioramento delle scuole.

PROPOSTA n. 6 - La rotazione degli ispettori su tutte le funzioni

Tutti gli Ispettori sono assegnati alla Direzione Generale per l'Ispettorato e possono svolgere tutte le funzioni previste per il profilo. Essi sono peraltro incaricati di prestare la loro opera in Uffici distinti, anche territoriali, nei quali permangono di regola per un triennio, salvo poter essere temporaneamente destinati ad altri compiti o altre sedi per far fronte a necessità funzionali particolari.

A gestire gli incarichi ed i passaggi fra gli Uffici è la Direzione Generale per l'Ispettorato, anche sulla base della valutazione periodica dell'attività svolta dai singoli e – per le funzioni di maggiore responsabilità – di concerto con le altre Direzioni Generali interessate. Le ispezioni disposte sono svolte, a rotazione, da tutti gli ispettori allocati presso l'Ufficio scolastico della regione interessata. In casi particolari, potranno essere affidate ad ispettori in servizio presso altri Uffici regionali o presso il MIUR.

Nella rotazione degli incarichi sarà evitato che lo stesso Ispettore svolga funzioni diverse e potenzialmente in concorrenza fra loro nei confronti della stessa scuola o della stessa persona, se non, eventualmente, ad intervalli di tempo molto lunghi.

PROPOSTA n. 7 - La valutazione esterna delle scuole

La valutazione esterna delle scuole ha di regola periodicità quadriennale e può avvenire in

qualunque momento del ciclo di auto-valutazione legato al RAV. Il NEV è composto da tre valutatori, di cui almeno un ispettore, ed eventualmente un dirigente scolastico incaricato di funzioni ispettive, ovvero due ispettori. Il terzo valutatore potrà essere un esperto esterno al mondo della scuola. Oggetto della valutazione esterna sono, oltre al RAV, anche il Piano di Miglioramento e le attività programmate o realizzate ai fini della prevista rendicontazione sociale. La visita dura in totale – compreso il feedback alla scuola – sei giorni lavorativi. I protocolli della visita restano inizialmente quelli predisposti da INVALSI, per essere poi oggetto di una costante messa a punto, di concerto fra la Direzione Generale e l'INVALSI stesso.

PROPOSTA n. 8 - *La valutazione dei dirigenti scolastici*

La valutazione dei dirigenti scolastici avviene ogni tre anni, di regola in coincidenza con l'anno di scadenza del mandato triennale presso una scuola. Essa è condotta da un nucleo composto da un ispettore e da un dirigente scolastico in servizio, incaricato per il triennio di svolgere funzioni ispettive. La valutazione richiede una visita nella sede di servizio del valutato e si svolge secondo un piano predisposto dalla Direzione Generale, sentito il Direttore regionale.

La visita dura tre giorni e prende in esame tutti gli aspetti dell'attività del dirigente, incluso il livello di raggiungimento degli obiettivi assegnati e l'apprezzamento da parte dei docenti e dei genitori; si svolge secondo linee di indirizzo fissate dal Ministero e protocolli definiti dalla Direzione Generale competente.

La visita si conclude con una proposta di valutazione, concordata fra i due valutatori e discussa con l'interessato. Su questa base, il giudizio finale viene attribuito dal Direttore regionale, che ha facoltà di discostarsi motivatamente dalla proposta del nucleo.

Il premio di risultato, per i due anni in cui non vi è valutazione, viene corrisposto in misura corrispondente a quanto spettante per la valutazione precedente: al terzo anno, in esito alla valutazione, si procede all'eventuale conguaglio.

PROPOSTA n. 9 - *Ispezioni disposte per patologie professionali e altro*

Qualora l'Amministrazione scolastica ravvisi l'esigenza di disporre ispezioni per controlli di legittimità o per il trattamento di eventuali patologie professionali, ne fa richiesta al Coordinatore regionale dell'Ispettorato, il quale indica per tale compito uno degli ispettori in servizio, fornito di adeguate competenze. Per casi particolari, provvederà direttamente la Direzione centrale competente. Ad ogni ispettore sarà chiesto di dedicare annualmente una quota parte del suo tempo complessivo di lavoro a questa funzione. Il mandato ispettivo viene comunque conferito dall'Amministrazione.

PROPOSTA n. 10 - *Consulenza per il MIUR*

Un certo numero di ispettori, individuati di concerto fra la Direzione Generale per l'Ispettorato e le Direzioni Generali interessate, sono assegnati a svolgere compiti di consulenza presso gli uffici centrali – ed eventualmente periferici – dell'Amministrazione. Gli ispettori asse-

gnati a questi compiti sono alle dipendenze funzionali degli uffici di riferimento e sono valutati dai rispettivi dirigenti, sentito l'Ispettore capo. L'assegnazione è sempre a termine ed è rinnovabile qualora permangano le condizioni che l'hanno determinata.

PROPOSTA N. 11 - *Ufficio Studi e gestione interna dell'Ispettorato*

La Direzione Generale per l'Ispettorato sarà articolata in Uffici, fra i quali almeno:

a) un ufficio studi – incaricato di studiare ed approfondire le questioni teoriche e professionali, anche in collaborazione con analoghi servizi di altri paesi – e di migliorare la qualità della funzione ispettiva e delle sue pratiche;

b) un altro ufficio centrale, con il compito di gestire tutti i diversi aspetti organizzativi, dal reclutamento, alla formazione, alla gestione del personale, alla valutazione, ai protocolli di visita, al concerto con gli uffici del Ministero e così via.

Nel loro insieme, questi due uffici darebbero sostanza all'autonomia funzionale dell'Ispettorato secondo le previsioni di legge.

PROPOSTA n. 12 - *Quanti ispettori per il nuovo Ispettorato*

La norma che istituisce la Direzione Generale per l'Ispettorato indichi come dotazione organica a regime, da raggiungere in sei anni, un numero minimo di 350 e massimo di 450 ispettori, da ripartire fra i diversi Uffici e le funzioni qui presi in esame.

PROPOSTA n. 13 - *Quali strumenti per gli ispettori*

Nel definire il piano delle visite, l'Ispettorato introdurrà gradualmente principi di "proporzionalità", cioè di frequenza ed intensità delle ispezioni in relazione all'esito di quelle precedenti e all'andamento di un certo numero di "indicatori di rischio", definiti nei protocolli dell'Ispettorato e costantemente monitorati.

Una volta avviata la valutazione esterna delle scuole, il rapporto finale del nucleo di valutazione (NEV) relativo alla prima visita effettuata in ordine di tempo non sarebbe reso pubblico, per lasciare alla scuola il tempo e la serenità per lavorare al proprio miglioramento. A partire dalla seconda visita, i rapporti sarebbero resi pubblici. Rimarrebbero riservati all'Amministrazione (oltre che all'interessato) i rapporti relativi ai dirigenti scolastici o comunque i giudizi relativi a singole persone.

APPENDICE

Il supporto al miglioramento delle scuole: INDIRE

L'INDIRE, nelle condizioni attuali, con le risorse di cui dispone utilizzabili a questo fine, non è pensabile che possa materialmente raggiungere tutte le scuole “deboli” che potrebbero chiedere un supporto efficace (non solo quello on-line).

Ci limitiamo, in proposito, a riportare un interessante documento di riflessione proveniente dalla Presidenza dell'INDIRE che prende in considerazione la questione.

“La formazione in servizio come “leva” per l'innovazione ed il miglioramento

- *La formazione in servizio rappresenta di fatto l'unico modo per sostenere gli insegnanti nei processi di miglioramento e di innovazione. È molto più importante e decisiva per l'innovazione del sistema della formazione iniziale: e questo per motivi “numerici”. Considerando che entrano nel sistema 50-60.000 insegnanti ogni anno (ipotesi molto rosea) il ricambio dei circa 700.000 insegnanti richiede tra i 12 e i 15 anni. Quindi è fondamentale investire nella formazione in servizio che non può più essere un “optional”. Nessuna categoria professionale oggi può permettersi di non stare dentro un processo di formazione continua, pena l'espulsione “dal mercato”.*
- *La formazione degli insegnanti deve poter incidere sui “comportamenti professionali”. Per fare questo sono quindi da evitare le lezioni frontali, le conferenze: occorre organizzare la formazione in modalità “full immersion”. Per capire oggi cosa è una “flipped classroom” e soprattutto poterne sfruttare i vantaggi realizzandola nella propria scuola, è necessario che un gruppo di insegnanti passi una giornata facendo da “studenti” di una flipped classroom. Non basta raccontarla, spiegarla, presentarla. Per capire come funziona una macchina a controllo numerico che sta caratterizzando l'industria 4.0, bisogna usarla, imparare a programmarla e soprattutto averla a disposizione.*
- *Per poter realizzare una formazione che cambi i comportamenti professionali ed incida nella pratica didattica, sono necessari due fattori: **ambienti attrezzati, formatori preparati.***
- *In passato abbiamo già avuto la stagione degli Ispettori che si muovevano per l'Italia a fare lezioni e conferenze, così come siamo anche passati dalla formazione “on line”, che ha avuto comunque il merito di “costringere” gli insegnanti ad usare le tecnologie (in molti casi per la prima volta). Pensiamo che si debba passare ad una fase più evoluta ed articolata.*
- *Chi può fare oggi da formatore degli insegnanti, se non un altro insegnante che ha già provato le cose che poi va a far vedere? Questo in linea generale, perché poi esistono anche ottimi formatori provenienti dal mondo della ricerca e dell'università, che usano i laboratori, che sperimentano e che sono in contatto col mondo della scuola. Sappiamo però che sono pochi e comunque in un numero, per singoli ambiti disciplinari, assolutamente insufficiente per rispondere ai bisogni.*

Discende da queste osservazioni la necessità di impostare, secondo i criteri sopra indicati, un sistema nazionale di “e-learning blended” dedicato alla formazione, capace di supportare le scuole nella realizzazione di complessi processi di innovazione, con obiettivi, risorse ed esiti ben definiti.

Cosa fa INDIRE per la formazione dei formatori

- *Formare Albi di formatori, selezionando dalle scuole che stanno conducendo esperienze di innovazione gli insegnanti che hanno voglia di spendersi come formatori. Gli insegnanti selezionati entrerebbero a loro volta in un percorso permanente di formazione guidato da INDIRE, che assicuri ai “formatori” di essere sempre aggiornati nei rispettivi settori. Gli Albi sarebbero aperti anche ai ricercatori ed agli universitari, alle Associazioni ed Enti accreditati, senza limitazioni preventive.*
- *I formatori degli albi sarebbero “obbligati” ad una formazione iniziale, in presenza, ad un aggiornamento continuo on line e a dei richiami periodici in presenza. Gli Albi dovrebbero inoltre avere una manutenzione continua, attraverso la valutazione dell’efficacia dei formatori rilevata direttamente nelle scuole dove andrebbero ad operare ed essere riaperti ciclicamente.*
- *Gli albi verrebbero messi a disposizione delle attuali circa 300 “scuole capofila di ambito”, divisi per ambiti disciplinari, e le scuole potrebbero ricorrere a loro per le attività di formazione.*
- *Attualmente in Italia ci sono 700 scuole che stanno nel movimento di innovazione Avanguardie Educative, circa 200 in Scuole Senza Zaino, 33.000 insegnanti italiani sono coinvolti in innovazione didattica con scuole europee nel programma E-Twinning, circa 300 scuole sono in Book in Progress, etc... Esiste quindi un “bacino di innovazione”, da cui far emergere “il meglio di...”. Questa, insieme ad Università ed Istituti di Ricerca, potrebbe rappresentare la base per la costruzione degli “albi”.*

Ambienti

- *INDIRE sta costruendo 10 Future Classroom Lab in varie Regioni. Si tratta di ambienti attrezzati e disegnati anche negli arredi, oltre che nelle tecnologie e negli spazi, per garantire una esperienza immersiva. Abbiamo sperimentato queste modalità a settembre a Didacta. Abbiamo progettato 93 workshop che si sono svolti nei tre giorni della manifestazione. Abbiamo avuto tutti i workshop esauriti con 370 insegnanti in lista d’attesa, 20.000 ingressi nei tre giorni. Ogni insegnante si è pagato l’ingresso (7 euro) ed è venuto da tutte le parti d’Italia a proprie spese. Non erano ammessi studenti o scolaresche: per cui l’interesse degli insegnanti per questa formula “immersiva”, dove si impara facendo, è stato davvero incredibile.*
- *Naturalmente il numero dei Future Classroom Lab dovrebbe essere incrementato per poter sostenere un impatto di sistema.*

In questo momento, INDIRE sta realizzando questa struttura integrata – Albi dei Formatori più Ambienti di Apprendimento – per la formazione degli animatori digitali. Entro l’anno (2017) sarà creato un primo Albo di 400 formatori.”

Pubblicazioni di TreeLLLe

Quaderni

- Quaderno n. 1 Scuola italiana, scuola europea?
Dati, confronti e questioni aperte
Maggio 2002; dicembre 2002; marzo 2003
- Quaderno n. 2 L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?
Un sistema nazionale di valutazione per una scuola
autonoma e responsabile
Novembre 2002; settembre 2003; ottobre 2005
- Quaderno n. 3 Università italiana, università europea?
Dati, proposte e questioni aperte
Settembre 2003; dicembre 2003
- Sintesi Q. n. 3 Università italiana, università europea?
Dati, proposte e questioni aperte
Settembre 2003
- Quaderno n. 4 Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?
Dati, analisi e proposte per valorizzare la professione
Maggio 2004
- Sintesi Q. n. 4 Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?
Dati, analisi e proposte per valorizzare la professione
Giugno 2004
- Quaderno n. 5 Per una scuola autonoma e responsabile
Giugno 2006
- Fascicolo di sintesi: **Per una scuola più europea.**
2006
- Fascicolo di sintesi: **Per una università più europea.**
2006
- Quaderno n. 6 Oltre il precariato
Valorizzare la professione degli insegnanti per una
scuola di qualità
Dicembre 2006
- Quaderno n. 6/2 Oltre il precariato/Interventi
Interventi sulle proposte di TreeLLLe
Marzo 2007
- Quaderno n. 7 Quale dirigenza per la scuola dell'autonomia?
Proposte per una professione "nuova"
Dicembre 2007

- Quaderno n. 8** Istruzione tecnica
Un'opportunità per i giovani, una necessità per il paese
Dicembre 2008
- Quaderno n. 8/2** Istruzione tecnica/Interventi
Sintesi delle proposte di TreeLLLe e interventi
Gennaio 2009
- Quaderno n. 9** Il lifelong learning e l'educazione degli adulti in Italia e in Europa
Dati, confronti e proposte
Dicembre 2010
- Quaderno n. 9/2** Il lifelong learning e l'educazione degli adulti in Italia e in Europa
Sintesi delle proposte di TreeLLLe e interventi
Aprile 2011
- Quaderno n. 10** Scuole pubbliche o solo statali?
Per il pluralismo dell'offerta Francia, Olanda, Inghilterra,
USA e il caso Italia
Giugno 2014
- Quaderno n. 11** Educare a vivere con gli altri nel XXI secolo: cosa può fare la scuola?
I casi di Francia Germania Italia Polonia e la Global Citizenship
Marzo 2016
- Quaderno n. 12** Accendere i fari sull'Istruzione e Formazione professionale (IFP/VET)
Giugno 2016
- Quaderno n. 13** Dopo la riforma: università italiana, università europea?
Proposte per il miglioramento del sistema
Marzo 2017
- Quaderno n. 14** Un nuovo Ispettorato per assicurare la qualità di tutte le scuole
Dicembre 2017

Seminari

- Seminario n. 1** Moratti-Morris
Due Ministri commentano la presentazione dell'indagine
P.I.S.A.
Gennaio 2003
- Seminario n. 2** La scuola in Finlandia
Un'esperienza di successo formativo
Gennaio 2005
- Seminario n. 3** Il futuro della scuola in Francia
Rapporto della Commissione Thélot
Atti del seminario internazionale di TreeLLLe
Maggio 2005
- Seminario n. 4** L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della Compagnia
di San Paolo

Luglio 2005

- Seminario n. 5** Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della
Compagnia di San Paolo
Novembre 2005
- Seminario n. 6** Stato, Regioni, Enti Locali e scuola: chi deve fare cosa?
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della
Compagnia di San Paolo
Maggio 2006
- Seminario n. 7** La scuola dell'infanzia
Presentazione del Rapporto OCSE 2006 - Il caso italiano
Seminario TreeLLLe - Reggio Children, in collaborazione con
l'OCSE
Settembre 2006
- Seminario n. 8** La dirigenza della scuola in Europa
n. 9 Finlandia, Francia, Inghilterra, Italia, Paesi Bassi
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della
Compagnia di San Paolo
Aprile 2007 / giugno 2007
- Seminario n. 10** Sistemi europei di valutazione della scuola a confronto
Novembre 2008
- Seminario n. 11** Politiche di innovazione per la scuola
In collaborazione con MIUR e OCSE
Novembre 2009
- Seminario n. 12** La scuola dell'obbligo tra conoscenze e competenze
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della
Compagnia di San Paolo
Luglio 2010
- Seminario n. 13** I dirigenti scolastici: funzioni, reclutamento, valutazione
in Italia e in Europa
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della
Compagnia di San Paolo
Aprile 2013
- Seminario n. 14** Esperienze internazionali di valutazione dei sistemi scolastici
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della
Compagnia di San Paolo
Aprile 2014

Collana "I numeri da cambiare" TreeLLLe/Fondazione Rocca

1 Scuola, università e ricerca.

L'Italia nel confronto internazionale
Settembre 2012

2. Educare alla cittadinanza, al lavoro ed all'innovazione.

Il modello tedesco e proposte per l'Italia
Gennaio 2015

3. Innovare l'Istruzione tecnica secondaria e terziaria.

Per un sistema che connetta scuole, università e imprese
Novembre 2015

Ricerche

Ricerca n. 1

La scuola vista dai cittadini
Indagine sulle opinioni degli italiani nei confronti
del sistema scolastico
In collaborazione con Istituto Cattaneo
Maggio 2004; ottobre 2005

Ricerca n. 2

La scuola vista dai giovani adulti
Indagine sulle opinioni dei 19-25enni nei confronti
del sistema scolastico
Aprile 2009

Gli alunni con disabilità nella scuola italiana: bilancio e proposte

In collaborazione con Caritas e Fondazione Agnelli
Edizioni Erickson, 2011

"VALORIZZA" Un approccio reputazionale per la valutazione degli insegnanti

In collaborazione con la Fondazione per la Scuola della Compagnia
di San Paolo
Marzo 2013

Una scuola più europea per la competitività e la cittadinanza attiva

Convegno Nazionale dei Cavalieri del Lavoro
In collaborazione con l'Associazione TreeLLLe
Maggio 2013

Questioni aperte

Questioni aperte/1

Latino perché? Latino per chi?
Confronti internazionali per un dibattito
Maggio 2008



STAMPA: DITTA GIUSEPPE LANG SRL
PRIMA EDIZIONE
GENOVA - DICEMBRE 2017