

La funzione tecnico-ispettiva
nella governance di sistema
a supporto delle scuole
Stresa 1-2 settembre 2023

di Laura Donà

Coordinatore regionale del Servizio Ispettivo

Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto



Un preambolo

**DA ISPETTORE TECNICO A
DIRIGENTE TECNICO**

IL TESTO UNICO 1994 E L'ISPETTORE TECNICO

Il **DECRETO LEGISLATIVO 16 APRILE 1994, n. 297**, noto anche come "Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado" definisce le "**funzioni**" attribuibili al personale scolastico distinguendo in:

- **funzione docente,**
- **funzione direttiva,**
- **funzione ispettiva che rinvia alla figura dell'ispettore tecnico**

Nel Testo Unico il ruolo degli Ispettori tecnici viene riproposto esattamente come nel DPR n. 417 del 1974.

L'**art.397** definisce nel dettaglio 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...»

Un commento: dal 1974 al 1994, pur con un mutato il panorama socio-economico, culturale e politico mondiale, europeo, con una scuola entrata in un clima di riforme istituzionali, organizzative e gestionali, **la funzione ispettiva viene mantenuta immutata.**

AUTONOMIA E FUNZIONE ISPETTIVA

La **LEGGE N.59/1997** (riforma della pubblica amministrazione e semplificazione amministrativa riconducibili all'allora Ministro per la Funzione Pubblica Franco Bassanini) fu seguita dal **riordino del Ministero della Pubblica Istruzione e delle sue strutture centrali e periferiche**.

Ha svolto effetti di importante **trasformazione del sistema scolastico italiano**, attribuendo **l'AUTONOMIA ALLE SCUOLE** opportunamente dimensionate.

La sua prima traduzione operativa fu il **Regolamento dell'autonomia scolastica emanato con D.P.R. n. 275/1999**.

L'introduzione dell'**autonomia scolastica** ha comportato uno spostamento dal centralismo ad una prima forma di applicazione del principio di sussidiarietà: le **istituzioni autonome furono chiamate a misurarsi con il territorio** ed il contesto di riferimento, adottando **un modello policentrico**, sviluppando proprie **capacità progettuali**, ponendo le basi per forme di **vera innovazione didattica** ed elevandosi a **"scuole-servizio"**.

In parallelo al conferimento alle scuole dell'AUTONOMIA, si accompagnava il **D.LGS. 6 MARZO 1998, N. 59**, che conferiva la **qualifica dirigenziale ai capi di istituto** di quelle stesse istituzioni scolastiche.

*La **funzione ispettiva** in quel periodo si è trasformata in una attenzione crescente al supporto delle scuole Autonome.*

LA DIRIGENZA TECNICA

LA DIRETTIVA DELLA FUNZIONE PUBBLICA DEL 2 LUGLIO 2002

La **Direttiva della Funzione pubblica del 2 luglio 2002** diede le indicazioni sulle **modalità di svolgimento dei procedimenti ispettivi** di qualsiasi natura.

Va premesso che l'**ispezione**, ordinata con atto scritto dell'ufficio competente, costituisce **attività istruttoria** relativa ad un **più vasto procedimento "principale"**.

Circa le modalità di **conduzione dell'attività ispettiva**, esse erano state lasciate, storicamente, alle qualità professionali e all'esperienza dell'Ispettore incaricato.

Tuttavia, appariva **coerente con le riforme della Pubblica Amministrazione, orientate alla semplificazione e alla trasparenza**, l'emanazione di un **atto del Ministero** per la funzione pubblica che definisse principi, criteri e modi delle attività di ispezione.

È questa la genesi delle "Linee-guida per l'Ispettore" contenute nella Direttiva sull'attività d'ispezione del 2002: vi sono enunciate le dieci regole, di carattere etico e procedurale, che indirizzano il loro operato.

IL DPR 319/2003 E LA DIRIGENZA TECNICA

Il DPR **319/2003** (Riforma dell'amministrazione scolastica centrale e periferica) con il collegato **Regolamento di organizzazione del 21 dicembre 2007**, ha abolito il ruolo degli “Ispettori tecnici” e li ha collocati nella **seconda fascia della dirigenza ministeriale** alle dipendenze funzionali di un Capo Dipartimento o Direttore Generale.

ESITO: dal 2003, non esistono più gli “Ispettori tecnici centrali e periferici”, divenuti tutti **Dirigenti ministeriali “di seconda fascia”**, con il ruolo di **“Dirigenti tecnici”** e con il compito genericamente definito di:

- *fare eseguire le direttive del Ministro;*
- *di curare le incombenze relative alla qualità dei servizi del Sistema scolastico nazionale.*

L'autonomia operativa del “corpo ispettivo” in quanto tale si è sostanzialmente perduta.

IL PRIMO ATTO DI INDIRIZZO: DM 60 del 23 luglio 2010

Un iter complesso

Nel nuovo contesto la **funzione ispettiva** trovava occasione di **rinnovarsi in un rapporto più paritario** con le **scuole** e con i loro progetti, con i loro **rinnovati bisogni di formazione e di riflessione valutativa**, sui risultati attesi e su quelli ottenuti.

Il **Consiglio di Stato** fu chiamato a rendere **un parere sulla natura giuridica della funzione ispettiva**.

*“La funzione fondamentale dell’ispettore della scuola consiste nel **concorrere alla realizzazione delle finalità di istruzione e di formazione**, affidate alle istituzioni scolastiche ed educative, oltre **all’attività di studio, di ricerca e di consulenza tecnica per il Ministro e i Direttori Generali**.*

*Nel sistema scolastico, il **Dirigente tecnico riveste un ruolo strategico**, è configurato come **un esperto di settori scolastici e di ambiti disciplinari specifici**.*

*E’ espressione di **alta cultura, con competenze ampie nel campo del sapere che coltiva; fornisce sostegno ai processi di autonomia delle istituzioni scolastiche; orienta le strategie di innovazione e di valutazione, anche nella prospettiva della integrazione europea; ha il compito di dare supporto al mondo della scuola nella sua poliedricità e, infine, ad esso compete la funzione ispettiva di ordine pedagogico- didattico**” - 11 luglio 2007-*

*Da questo parere del Consiglio di Stato, oltre che dalla legislazione pregressa, prese le mosse il **primo Atto di indirizzo, emanato con il DM n. 60 del 23 luglio 2010**.*

LA BUONA SCUOLA

IL RINNOVATO ATTO DI INDIRIZZO: IL DM 1046 del 28 dicembre 2017

Sette anni dopo, con il **DM. n. 1046 del 28 dicembre 2017**, si **rinnovano le funzioni del Dirigente tecnico** all'interno delle *“finalità e strategie di innovazione del sistema nazionale di istruzione e formazione indicate nella legge 13 luglio 2015, n. 107”*.

Al primo posto viene collocata la **funzione di realizzare e sviluppare il Sistema nazionale di valutazione-SNV**, come disposto dal DPR n. 80/2013. Nel contesto dell'autonomia scolastica il SNV, si basa sull'analisi della condizione e dell'evoluzione della Scuola in Italia, con lo scopo di individuarne pregi e difetti, per armonizzare i suoi standard con le politiche dell'Unione Europea.

Viene sottolineato il **supporto tecnico-scientifico per le tematiche e i processi definiti dall'Amministrazione**, fornendo **consulenza, assistenza e formazione** alle scuole nel processo di attuazione dell'autonomia, fornendo **proposte e pareri** sui temi dello sviluppo dei curricula, della progettazione didattica, delle metodologie, della valutazione.

“La connotazione tecnica della funzione si esplica sia sul versante pedagogico e disciplinare sia su quello normativo e ordinamentale: il Dirigente tecnico opera pertanto una insostituibile funzione di raccordo tra l'Amministrazione centrale e periferica e le scuole autonome, di regolazione dei processi e di implementazione dell'innovazione di sistema, sia dal punto di vista culturale e didattico, che su quello organizzativo e gestionale”.

Un passaggio ulteriore: il DPCM N.140 DEL 21 OTTOBRE 2019

Con questo **DPCM n. 140**, il Governo emanava un nuovo *“Regolamento concernente l’organizzazione del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca”*, in sostituzione del precedente, entrato in vigore nel 2014.

Il nuovo atto era destinato ad avere vita breve in quanto, meno di tre mesi dopo, con **decreto legge 9 gennaio 2020, n. 1** fu **deliberata la divisione del MIUR** nei due Ministeri, dell’Istruzione il primo, dell’Università e della Ricerca il secondo, assetto che permane tuttora.

Al **“corpo ispettivo”** è dedicato l’**art. 9 del DPCM n. 140/2019**, che così recita:

*«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 posizione di **dipendenza funzionale dai Dirigenti preposti agli Uffici Scolastici Regionali**».*

*Il Capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione individua tra i Dirigenti che svolgono la funzione ispettiva tecnica, un **Coordinatore**, al quale non è corrisposto alcun compenso ovvero emolumento aggiuntivo.*

*Con **Decreto del Ministro sono determinate le modalità di esercizio della funzione ispettiva tecnica.**”*

DM che nel 2022 viene emanato dal Ministro Bianchi.

Un commento



La posizione rimane invariata sul piano funzionale

Si riconosce una funzione di coordinamento

Si ha consapevolezza della necessità di riarticolare le funzioni tecniche

Diventa sempre più importante rendere conto della qualità dei servizi



IL SISTEMA NAZIONALE DI VALUTAZIONE e la funzione tecnica

	Series 1	Series 2
Apr	0.17	8.52
May	0.95	7.74
Jun	1.55	
Jul	2.09	
Aug	2.73	
Sep	3.48	
Oct	4.24	
Nov	5.01	
Dec	5.79	

	Series 1	Series 2
Jan	9.35	5.52
Feb	8.27	7.29
Mar	5.42	0.24
Apr	0.70	9.99
May	0.35	0.91
Jun	8.01	8.08
Jul	8.54	8.11
Aug	7.79	5.70
Sep	8.17	7.19
Oct	9.71	5.90
Nov	8.45	2.43
Dec	6.16	



IL SISTEMA NAZIONALE DI VALUTAZIONE E IL RUOLO DEI DIRIGENTI TECNICI

Un forte impulso alla qualificazione della funzione ispettiva è stato dato con l'entrata in vigore della **LEGGE N. 10/2011**, istitutiva del **Sistema nazionale di valutazione (SNV)** e del **Regolamento applicativo (DPR n. 80/2013)**.

L'apparato del SNV è costituito da **tre componenti**:

- 1) l'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (**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;
- 2) l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e formazione (**INVALSI**), con compiti di predisposizione di prove di valutazione degli apprendimenti per le scuole di ogni ordine e grado, di partecipazione alle indagini internazionali, oltre alla prosecuzione delle indagini nazionali periodiche sugli standard nazionali;
- 3) il **CORPO ISPETTIVO**, autonomo e indipendente, con il compito di **valutare le scuole e i Dirigenti scolastici**.

I procedimenti di valutazione delle istituzioni scolastiche possono essere di due tipi: **autovalutazione** e **valutazione esterna**.

In questo secondo caso essi sono condotti da “agenti esterni” che sono:

- l'**INVALSI** che individua le situazioni da sottoporre a verifica, sulla base di indicatori di efficienza ed efficacia previamente definiti;
- il **Nucleo di Valutazione Esterna (NEV)** costituito da un Dirigente tecnico e da due esperti scelti dall'elenco appositamente predisposto dall'INVALSI.

In data **3 marzo 2016** la Conferenza del SNV ha adottato il “Programma e protocollo per le visite di valutazione esterna nel Sistema Nazionale di Valutazione”.

Valutazione delle scuole

Per quanto riguarda la **valutazione dei Dirigenti scolastici**, la **LEGGE N. 107/2015 (ART. 1, C. 93)** individua i parametri di cui deve tener conto il nucleo per la valutazione, costituito da un dirigente tecnico o amministrativo o scolastico in funzione di coordinatore, e da due esperti.

Per quanto riguarda la **valutazione dei docenti neoassunti**, sempre **LA LEGGE 107/2015 (ART. 1, C. 115 SGG.)** affida al **Comitato per la valutazione**, al termine della procedura di cui al D.M. n. 850 del 27 ottobre 2015, rivisto con il D.M. 226/2023, il **compito di esprimere un parere al Dirigente scolastico**, che ha la **responsabilità di decidere motivatamente la conferma in ruolo.**

Valutazione del personale

La **Pandemia** ha sospeso l'impianto del SNV sia per le scuole che per i Dirigenti scolastici
Permane per una ragione di reclutamento quello dei docenti e Dirigenti neo-assunti

Valutazione scuole:
la **Provincia autonoma di Trento** ha ripreso nel 2022/2023 un modello sperimentale di valutazione delle scuole e dei Dirigenti scolastici

Nel **maggio 2023 INVALSI** ha riaperto un progetto sperimentale per valutare le scuole con un PON riferito all'azione 2 Valu.E. finalizzato a sperimentare nuovi strumenti e procedure.
Si rivolge a 180 IIS selezionate casualmente e si realizza da settembre a ottobre 2023 con i Dirigenti tecnici come coordinatori

LA SITUAZIONE ATTUALE

**LA “BUONA SCUOLA”
L.107/2015**



LA LEGGE 107 del 2015 e gli INCARICHI ISPETTIVI

I Dirigenti tecnici in servizio sono pochi a causa di mancato reclutamento e vengono caricati di nuovi compiti e di nuove responsabilità.

La legge 107/2015 non ha istituito procedure concorsuali per l'incremento e la stabilizzazione dell'organico dei Dirigenti tecnici limitandosi ad individuare, al comma 94 dell'art. 1, la soluzione temporanea di istituire contratti triennali per l'esercizio di funzioni ispettive da conferire a docenti o Dirigenti scolastici.

Il comma 94, ultimo periodo, precisa che il criterio di scelta si basa sulla "valutazione comparativa dei curricula".

La soluzione adottata è di tipo emergenziale e, ad oggi, risulta assolutamente necessario all'espletamento del concorso.

Un profilo 'fragile'

*Dal punto di vista dell'interesse pubblico, la distorsione è evidente: **la qualificazione degli "esperti a tempo determinato"** non può essere paragonata a quella certificata da procedure concorsuali, procedure che la Costituzione prevede per l'accesso ai pubblici uffici.*

*Si consideri poi che a tal genere di "ispettori incaricati" sono affidate **funzioni delicate** quali: la valutazione esterna delle scuole, dei Dirigenti scolastici, dei docenti o le ispezioni amministrative e didattiche sull'operato delle istituzioni scolastiche autonome.*

II 2022

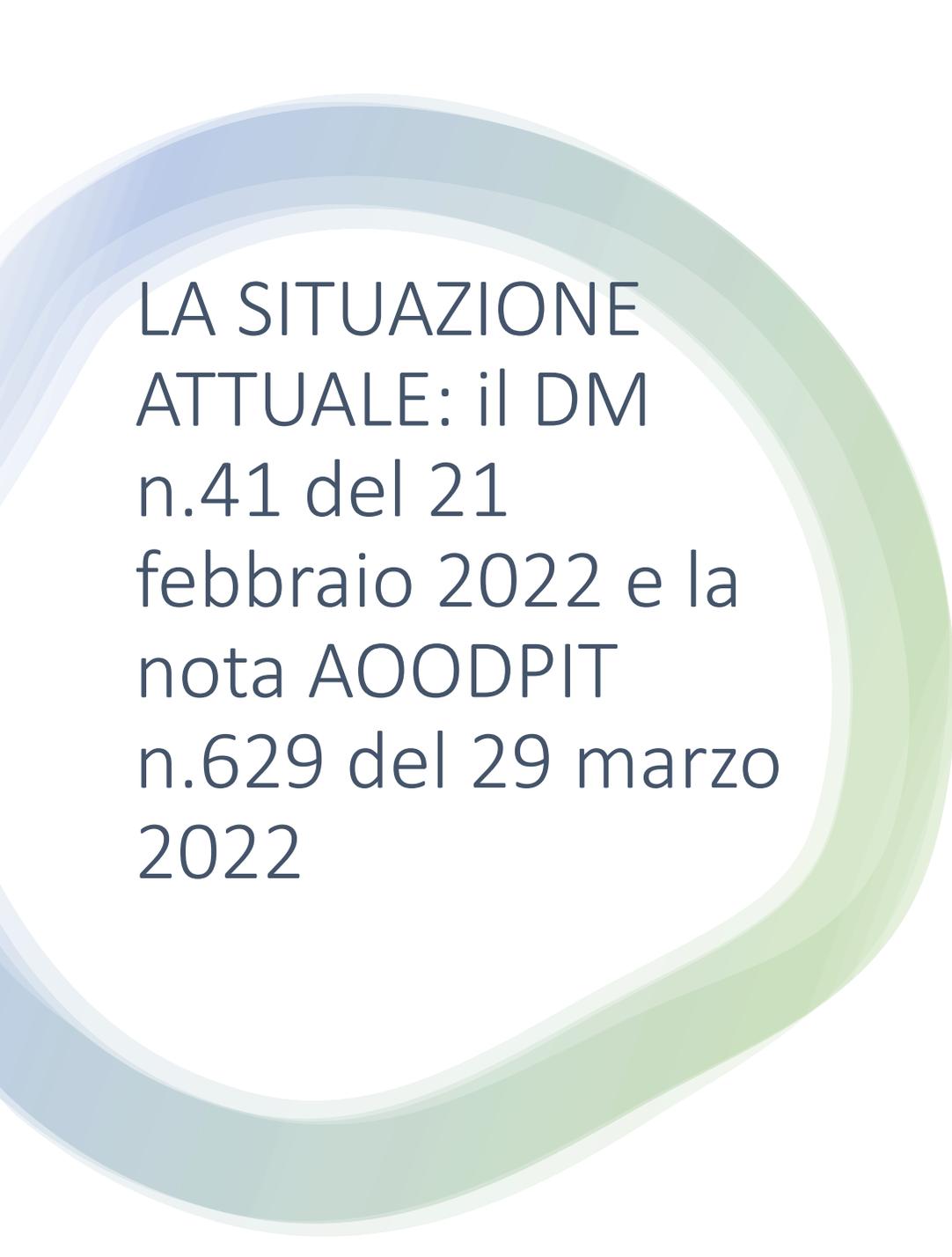
**IL NUOVO ATTO DI INDIRIZZO DEL
MINISTRO BIANCHI
E
IL NUOVO DECRETO PER L'ESERCIZIO
DELLA FUNZIONE TECNICO-ISPETTIVA**

NUOVO ATTO DI INDIRIZZO DEL MINISTRO BIANCHI: **DM 281 del 15 settembre 2021** - Attuazione atto di indirizzo politico-istituzionale MI 2022

Punta alla valorizzazione e formazione del personale e al miglioramento della valutazione del sistema scolastico nel suo complesso per *"garantire una sempre maggiore qualità dell'offerta formativa proposta a studentesse e studenti"*, ma anche il **potenziamento del corpo ispettivo come sostegno alle scuole e alla loro autonomia**.

L'Atto di indirizzo del Ministro è **annuale** con priorità e linee di azione riferite all'anno 2022, ma proiettate nel triennio 2022-2024, le scelte sono di sistema e le risorse sono all'interno di piani pluriennali. Si fa un **generico riferimento alla figura ispettiva**, ma solo per riavviare il Sistema Nazionale di Valutazione.

Si dice: **"Tale obiettivo verrà raggiunto anche attraverso il potenziamento del contingente del corpo ispettivo"**.



LA SITUAZIONE
ATTUALE: il DM
n.41 del 21
febbraio 2022 e la
nota AOODPIT
n.629 del 29 marzo
2022

A distanza di cinque anni dal precedente atto di indirizzo - decreto ministeriale 28 dicembre 2017, n. 1046 – viene emanato il «**Decreto ministeriale 21 febbraio 2022, n. 41 - Modalità di esercizio della funzione tecnico-ispettiva**» determina le modalità di esercizio della funzione tecnico-ispettiva, come previsto dal **DPCM 30 settembre 2020 n. 166**, concernente l'organizzazione del Ministero dell'Istruzione.

La sezione dedicata alle “**Modalità di esercizio della funzione tecnico-ispettiva**” si compone di un'ampia ricognizione delle **diverse attività affidate ai Dirigenti tecnici**.

Non un elenco di compiti, piuttosto una **panoramica sui principali ambiti di intervento**, organizzati e aggregati in cinque macroaree:

Sostegno alla progettazione e supporto ai processi formativi

Supporto al processo di valutazione e autovalutazione

Supporto tecnico-didattico-pedagogico

Supporto tecnico scientifico per le tematiche ed i processi definiti dall'Amministrazione

Accertamenti ispettivi

L'esperienza dal 2016 al 2019

- I Dirigenti tecnici hanno assunto incarichi di coordinamento dei NEV- nuclei di valutazione esterna
- Attraverso questo profilo si sono realizzate le prime valutazioni esterne delle scuole per verificare RAV-PTOF e PdM in particolare
- Si sono supportate le scuole valutate nel rivedere e realizzare le azioni di miglioramento
- La **funzione si è espressa in termini di verifica e supporto**, non con la connotazione del controllo.

Un bilancio dalle esperienze

- Molto apprezzata dalle scuole la funzione dei NEV
 - Vissuti positivi di attenzione dello Stato verso il lavoro delle scuole
 - Utile la **valutazione del sistema scuola e non delle persone** perché è possibile fornire suggerimenti migliorativi ad una comunità
 - La presenza e il lavoro dei NEV crea maggiore coesione nella scuola e generalmente riattiva la motivazione ai processi educativo-didattici.
-
- Un limite è la **scarsa presenza di DDTT** e quindi i NEV hanno coperto una % massima del 5% delle scuole, troppo poco...
 - La scarsità di personale e i **costi** anche di un NEV non prevedono un follow up almeno dopo 3/5 anni nelle scuole visitate, ciò riduce di molto gli effetti della valutazione esterna
 - Il Ministero e più in generale la **comunità italiana non ha dato rilievo né risonanza a questo intervento** ritenendo meno significativo di altre rilevazioni private sulle scuole

Alcune prospettive

- La Pandemia ha chiuso i NEV per ovvi motivi di riduzione del contagio
- In questi due mesi: settembre-ottobre 2023 INVALSI riparte con una sperimentazione su poche scuole con un modello NEV simile nella struttura metodologica

- Sono presenti esperienze interessanti a Trento su un modello valutativo che includa la valutazione delle scuole e dei Dirigenti scolastici
- Rimane un problema aperto la scarsità dei DDTT e forse anche una continua esitazione nel decidere se investire o meno in questa figura professionale

Considerazioni aperte

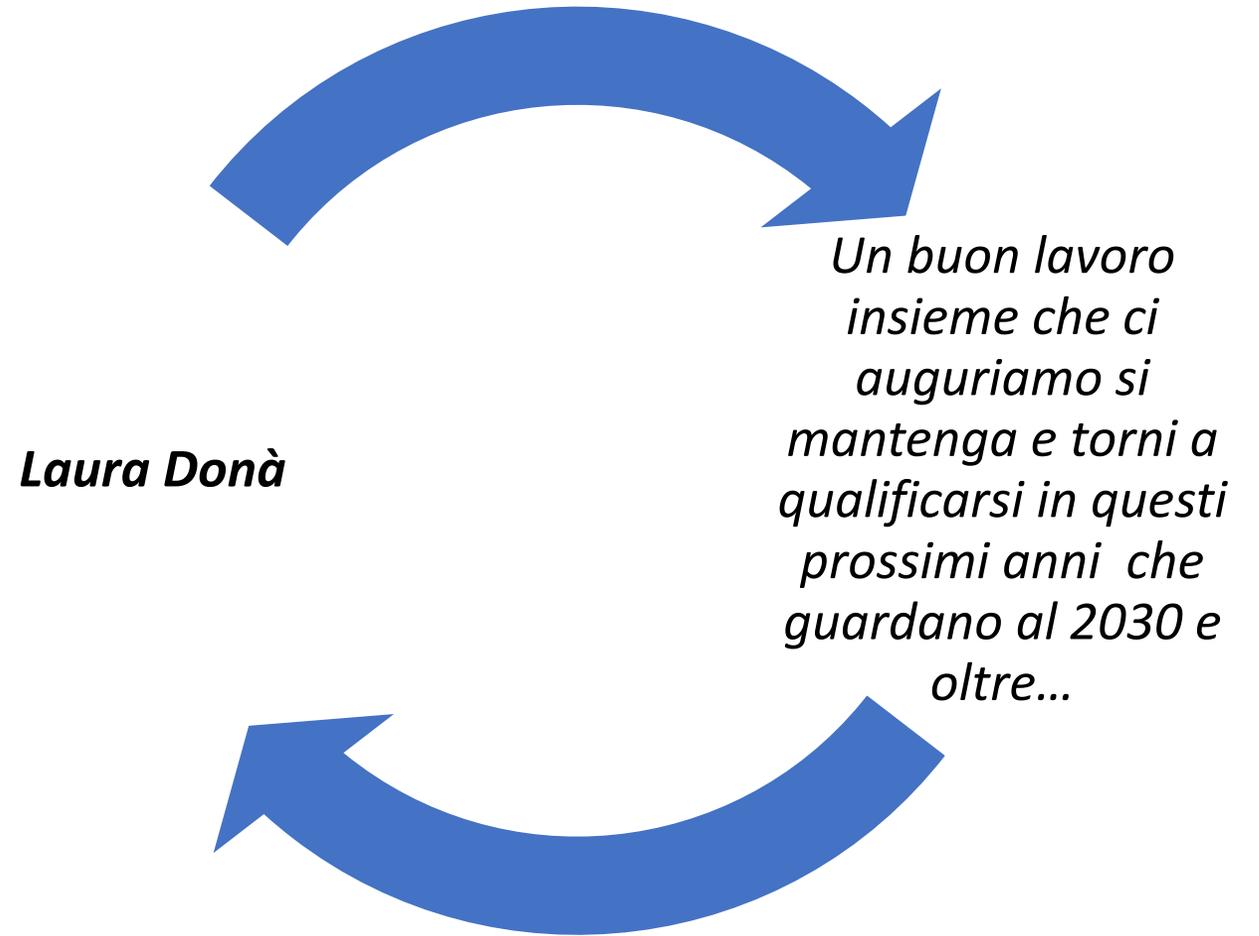
- Resta l'esperienza diretta svolta sia sui NEV che sui Dirigenti scolastici oltre che sui docenti e Dirigenti in formazione e prova su cui si snodano una **serie di competenze indirette** che le reti di scuole dei sistemi di qualità hanno sperimentato ...
- Gestione delle interviste, focus group, ascolto restituzione, sintesi di dati e restituzione con report
- Aspetti che avvicinano le vostre esperienze con quelle istituzionali...

Prospettive

- Avvicinare le scuole
- Conoscere le comunità
- Intercettare i bisogni e gli spazi di miglioramento
- Rafforzare le direzioni in essere
- Regolare le scelte e far riflettere su ciò che si fa
- Supportare le fatiche e le demotivazioni
- Incoraggiare al cambiamento....

Potremo continuare a scrivere i benefici di azioni di conoscenza e valutazione per creare e mantenere un sistema scolastico di qualità....





Laura Donà

*Un buon lavoro
insieme che ci
auguriamo si
mantenga e torni a
qualificarsi in questi
prossimi anni che
guardano al 2030 e
oltre...*