

**“Un nuovo Ispettorato  
per assicurare la qualità  
di tutte le scuole”**

Quaderno n. 14 – dicembre 2017

Questa ricerca è stata realizzata  
grazie al contributo di

Fondazione Cariplo (Milano)

dal

Quaderno n. 2 - novembre 2002

# L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?

Un sistema nazionale di valutazione  
per una scuola autonoma e responsabile

# Perché valutare?

- ❑ per favorire una politica di riforme efficaci
- ❑ per gestire strategicamente il sistema
- ❑ per fissare standard nazionali di conoscenze e competenze da verificare e traguardare
- ❑ per sollecitare una emulazione tra le scuole
- ❑ per supportare gli operatori scolastici

# Come valutare?

- ❑ anche attraverso più soggetti,  
ma con un approccio di sistema
- ❑ con metodologie unitarie  
e coordinate
- ❑ con attenzione ai contesti  
socioeconomici

# Cosa valutare?

# I quattro principali ambiti da valutare

1. Il sistema nel suo complesso
2. Le singole scuole
3. Gli apprendimenti degli studenti
4. Il personale scolastico  
(Capi di Istituto e insegnanti)

## 2. - VALUTARE LE SINGOLE SCUOLE

Come?

- con l'**autovalutazione** delle scuole,  
con griglie comuni (per confrontarsi)
- con una periodica **valutazione esterna**  
(soprattutto delle scuole in difficoltà)



## 2. - VALUTARE LE SINGOLE SCUOLE

A che fine?

- non per assegnare premi e sanzioni
- per aiutare gli operatori a migliorare il servizio

# Conclusioni

senza un Sistema Nazionale di Valutazione (**SNV**) manca una bussola che aiuti a governare il sistema

*(solo 10 anni dopo...)*

## **La legge 10/2011 che prevede:**

- a) un modello di SNV
- b) la creazione di un Corpo ispettivo

da realizzare entro 60 giorni...

# Il modello di SNV prevede 3 soggetti:

1) **INVALSI** supporta l'autovalutazione delle scuole e misura i risultati degli apprendimenti (con test nazionali standardizzati)

2) **CORPO ISPETTIVO** valuta i processi e l'efficacia delle scuole (e dei presidi)

3) **INDIRE** (per l'innovazione, la formazione e il supporto alle scuole)

## Solo due anni dopo, il DPR 80/2013:

- ❑ istituisce l'SNV
- ❑ lascia inattuata l'istituzione del Corpo ispettivo

# Possibili obiezioni per un nuovo Ispettorato

che valuti anche tutte le scuole e i presidi:

- 1) costi troppo elevati?
- 2) valutazione esterna troppo invadente?
- 3) quale efficacia e quale rapporto costi/  
benefici?

# Prima obiezione: costi troppo elevati?

- ❑ necessità stimata di circa 400 ispettori (oggi 56 + 68 a termine)
- ❑ costo complessivo del nuovo Ispettorato stimato in circa 50milioni (lo 0.10% dei 50miliardi di costo totale per lo Stato)

# Nei paesi avanzati si investe negli Ispettorati da 10 a 20 volte quel che spendiamo noi

	Inghilterra	Paesi Bassi	Repubblica Ceca	Italia
<b>Numero studenti primarie e secondarie (circa)</b>	8 milioni	3 milioni	1.3 milioni	8 milioni
<b>Costo totale sistema scolastico (circa)</b>	55 mld€	34.5 mld€	5.9 mld€	50 mld€
<b>Costo per studente (circa)</b>	7.000 €	11.000 €	4.500 €	6.200 €
<b>Numero ispettori</b>	160+1600 part-time	480	275+67 auditors	56 (+68 a termine al 2019)
<b>Costo totale Ispettorato</b>	44 ml€	64 ml€	12.2 ml€	7 ml€ (12.4 ml €)
<b>% su costo totale sistema scolastico</b>	0.08 %	0.18 %	0.20 %	0.014 % (0.025 %)

*Dati forniti dai singoli Ispettorati nel luglio 2017*



# Seconda obiezione: valutazione esterna troppo invadente?

I principali obiettivi sono:

- ❑ aiutare tutte le scuole a migliorarsi
- ❑ maggiore supporto alle scuole più deboli,  
perché i giovani a scuola hanno una sola *chance*
- ❑ favorire la collaborazione e emulazione tra  
scuole simili

## **Terza obiezione:**

### **quale efficacia?**

Ci sono evidenze dei miglioramenti documentate nei rapporti pubblici degli Ispettorati stranieri

### **quale rapporto costi/benefici?**

Con solo 400 ispettori su un milione di addetti, si possono individuare scuole deboli (statali e non statali): un'informazione preziosa per intervenire

# La attuale valutazione delle scuole

- ❑ i test nazionali sugli apprendimenti e l'**autovalutazione** delle scuole sono stati avviati da INVALSI
- ❑ la **valutazione esterna** da parte di dell'ISPETTORATO di fatto non si realizza visti gli attuali pochi ispettori

**Una condizione per un buon SNV:**

saranno necessarie forti **SINERGIE** tra

INVALSI

NUOVO ISPETTORATO

INDIRE

MIUR

# Supporto alle scuole?

- non è funzione dell'ISPETTORATO
- dovrebbe esserlo dell'INDIRE  
purchè potenziato

# La valutazione dei docenti?

- Non è funzione dell'Ispettorato, bensì delle singole scuole
- **bene il bonus annuale agli insegnanti “meritevoli”, come da legge “buona scuola” - 107/2015 – ma limitarlo al 20-30% degli insegnanti)**

**“Un nuovo Ispettorato per assicurare  
la qualità di tutte le scuole”**

**“EFFICACIA ED EFFICIENZA  
DELL’ISPEZIONE SCOLASTICA”**

*Jaap Scheerens – Università di Twente (NL)*

# Obiettivi e funzioni dell'ispezione scolastica

- ❑ verifica di conformità
- ❑ valutazione della qualità
- ❑ *altre funzioni:* collegamento e supporto



# Il panorama Europeo

- ❑ la valutazione esterna è responsabilità degli ispettorati ( in 27 su 31 Paesi dell'UE)  
EURYDICE, 2015
- ❑ l'enfasi sulla valutazione della qualità è in aumento, ma il monitoraggio di conformità rimane presente in molti paesi.
- ❑ il ruolo tradizionale degli Ispettori è più di valutazione qualitativa, ma alcuni sistemi scelgono un approccio più tecnologico e quantitativo

# Quadro concettuale

Aspetti di qualità scolastica	Indicatori chiavi 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

# Quando si può dire che l'ispezione scolastica è efficace?

- ❑ quando l'ispezione realizza bene le due (o tre) funzioni chiave che le sono assegnate
- ❑ in altre parole: quando l'ispezione aiuta a migliorare l'efficacia delle scuole (il successo formativo)

# Diversi livelli di ambizione nel misurare l'efficacia dell'ispezione scolastica

- ❑ valutare se il processo dell'ispezione scolastica si svolge secondo le procedure previste
- ❑ verificare se l'ispezione stimola nella scuola processi e pratiche che hanno la potenzialità di migliorare l'efficacia della scuola stessa
- ❑ verificare se l'ispezione contribuisce ad un miglioramento reale degli esiti della scuola

# Stato dell'arte nella valutazione dell'Ispezione scolastica

- ❑ Fra il 1995 ed il 2015, 35 studi hanno riferito di scuole che hanno registrato un miglioramento a seguito di ispezioni (Ehren, 2016)
- ❑ Aree di miglioramento: programmazione ed organizzazione della scuola, diversa utilizzazione dei tempi scolastici, ridisegno della gestione, cambi nella gestione, cambi nel curriculum, maggiore monitoraggio ed osservazione sullo svolgimento delle lezioni, regole disciplinari e supporto degli insegnanti da parte dei presidi
- ❑ La base di conoscenza costituita da studi che collegavano direttamente l'ispezione ai risultati degli studenti è troppo limitata per consentire conclusioni solide

# Spiegazione teorica: quali meccanismi di miglioramento sono stimolati dall'Ispezione scolastica?

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

# Efficienza dell'ispezione scolastica

- ❑ 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 nel cosiddetto controllo proporzionale.
- ❑ “Controllo proporzionale”: un'ispezione differenziata in termini di intensità e obiettivi, a seconda delle caratteristiche della specifica scuola

# Conclusione: aspetti chiave di un Ispettorato efficace/moderno

- ❑ mantenere “l’occhio clinico” degli educatori esperti
- ❑ sinergia con altre agenzie per un’Ispezione «data driven»
- ❑ ruolo degli Ispettori nell’integrare fonti di informazione diverse
- ❑ rendicontazione e feedback come meccanismo di «collegamento» fra valutazione e miglioramento



# La situazione attuale della funzione ispettiva

ovvero

## Lo «stato dell'arte»

A cura di Ettore Acerra

# Principali riferimenti normativi

Art. 397 D.Lgs 297/94 (testo unico):

- La funzione ispettiva concorre , secondo le direttive del Ministro e nel quadro delle norme generali generali sull'istruzione, alla realizzazione delle finalità di istruzione e di formazione affidate alle IISS
- Ruolo unico, anche se diverso campo territoriale di azione

# Principali riferimenti normativi

Art. 397 D.Lgs 297/94 (testo unico):

Principali campi di azione

- Aggiornamento
- Supporto ai processi decisionali (pareri e proposte)
- Assistenza didattica a favore delle IISS
- Ispezioni disposte
- Studio, ricerca e consulenza tecnica

# Principali riferimenti normativi

Art. 397 D.Lgs 297/94 (testo unico)

Al termine di ogni anno scolastico, il corpo ispettivo redige una relazione sull'andamento generale dell'attività scolastica e dei servizi

# Principali riferimenti normativi

DPCM 11 febbraio 2014 n. 98

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

# Principali riferimenti normativi

DPCM 11 febbraio 2014 n. 98

Le modalità di esercizio della funzione ispettiva tecnica sono determinate con apposito atto di indirizzo del Ministro

# Principali riferimenti normativi

DM 26 settembre 2014 n. 753

- La determinazione e la ripartizione dei posti (30 + 161 = 191)
- Prevede anche la ripartizione dei posti tra gli UUSSRR.
- I posti assegnati all'Amministrazione centrale sono ripartiti dal Capo Dipartimento Istruzione

# Principali riferimenti normativi

DM 26 settembre 2014 n. 753

Compiti dei Dirigenti Tecnici:

- Collaborazione con il Ministro per la formulazione delle prove degli Esami di Stato
- Sostegno alla progettazione e supporto ai processi formativi
- Supporto al processo di valutazione e autovalutazione
- Supporto tecnico-didattico-pedagogico
- Funzione ispettiva (anche con riferimento a fenomeni specifici)
- Supporto tecnico scientifico per le tematiche e i processi definiti dall'Amministrazione



# L'atto di indirizzo (DM 60/2010)

## «Campi di azione» della funzione ispettiva tecnica

- Supporto alle attività di aggiornamento e formazione in servizio
- Formulazione proposte e pareri (sviluppo dei curricoli, prove di esame, determinazione LEP, impiego nuove tecnologie educative)
- Assistenza tecnico-didattica nei settori della valutazione degli alunni e dell'autovalutazione di istituto
- Ispezioni disposte
- Attività di studio, di ricerca, di consulenza

# I numeri

AMMINISTRAZIONE	DDTT DI RUOLO	DDTT COMMA 5 BIS E 6	DDTT COMMA 94 LEGGE 107/2015	TASSO DI COPERTURA
AMM. CENTRALE	15	1	5	21/30
USR ABRUZZO	1	0	2	3/6
USR BASILICATA	2	0	2	4/5
USR CALABRIA	0	2	3	5/9
USR CAMPANIA	7	0	3	10/14
USR EMILIA-ROM	4	0	3	7/12
USR FVG	1	0	3	4/7
USR LAZIO	3	1	4	8/13
USR LIGURIA	1	0	2	3/6
USR LOMBARDIA	3	3	5	11/16
USR MARCHE	2	0	2	4/5
USR MOLISE	0	0	1	1/3
USR PIEMONTE	3	0	3	6/10
USR PUGLIA	3	0	3	6/9
USR SARDEGNA	0	1	4	5/7
USR SICILIA	2	3	3	8/13
USR TOSCANA	2	1	6	9/13
USR UMBRIA	2	0	1	3/4
USR VENETO	5	0	1	6/9
<b>TOTALI</b>	<b>56</b>	<b>12</b>	<b>56</b>	<b>124/191 (64%)</b>

# Organizzazione e strutture di coordinamento (dal DM 60/2010)

Amministrazione centrale: segreteria tecnica presso il Dip. Istr., cui è preposto un Coordinatore nominato dal Capo Dipartimento

Amministrazione periferica: segreteria tecnica cui è preposto un coordinatore nominato dal Direttore scolastico regionale scegliendo da una terna di nominativi proposta dai Dirigenti Tecnici in servizio

# Organizzazione e strutture di coordinamento (dal DM 60/2010)

Compiti della Segreteria tecnica a livello centrale:

- Coadiuvare l'azione del Capo Dipartimento
- Predisporre una relazione annuale sulle «tematiche emergenti»
- Coordinare la realizzazione del Piano di Lavoro annuale
- Raccordare l'azione ispettiva con i coordinatori regionali

# Organizzazione e strutture di coordinamento (dal DM 60/2010)

Compiti della Segreteria tecnica a livello regionale:

- Predisporre piano di lavoro annuale
- Raccordare l'azione ispettiva con il coordinatore nazionale

# Altri ruoli istituzionali dei DDTT

## DPR 80/2013

- Conferenza di coordinamento del SNV (il contingente ispettivo è rappresentato da uno dei membri)
- Coordinamento dei NEV

## Direttiva 36/2016

- Il coordinatore del servizio ispettivo regionale elabora una proposta operativa concernente il Piano regionale di valutazione dei Dirigenti Scolastici

# Inquadramento contrattuale ed economico

Accordo sulla definizione dei comparti e delle aree (5 aprile 2016):

inserimento nell'area dirigenziale A (area delle funzioni centrali)

# Inquadramento contrattuale ed economico

La «pesatura» degli Uffici (decreto dipartimentale 6 marzo 2015 n.11)

FASCE	FASCIA A	FASCIA B	FASCIA C	FASCIA D	
N° DIRIGENTI					
Dirigenti amministrativi	61	92	37	32	222
Dirigenti tecnici	1	39	62	89	191
	62	131	99	121	413



# Alcune tematiche da sviluppare

## La valutazione della performance dei DDTT

Due macroaree:

- Performance operativa (max 100)
- Comportamento organizzativo (max 10)

Quattro livelli (A-B-C-D)

Max 30% eccellenza

E' una modalità efficace per i DDTT ?

## Alcune tematiche da sviluppare

- La formazione in servizio dei DDTT
- Le ispezioni disposte (chi, quando, con quali tempi)

# Il nuovo atto di indirizzo

- L'importanza e l'urgenza di un nuovo atto di indirizzo, concernente sia i campi di azione che la struttura organizzativa (quale autonomia e indipendenza ?)
- Il nuovo atto di indirizzo dovrà tener necessariamente conto delle nuove esigenze e del mutato quadro normativo

# Le criticità principali

# il problema

- I confronti internazionali fanno emergere livelli di apprendimento degli studenti italiani mediamente più bassi rispetto a quelli degli altri paesi europei
- e questo nonostante un impiego di risorse comparabile
- emerge inoltre una forte varianza territoriale

# le cause principali

- Le principali cause di questa criticità risiedono:
  - nei forti squilibri territoriali del capitale umano e sociale
  - nell'organizzazione del sistema scolastico italiano
  - nella debolezza del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV)
  - nella sostanziale mancanza di un corpo ispettivo

# nel sistema scolastico - 1

- ❑ perdurare di un *ipercentralismo*
  - ❑ guscio vuoto di un'uniformità solo apparente
- ❑ assenza di un sistema di valutazione
  - ❑ fino a tempi molto recenti
- ❑ modalità di reclutamento dei presidi

# nel sistema scolastico - 2

- ❑ nessun controllo sul reclutamento dei docenti
  - ❑ meno della metà assunti per concorso
- ❑ nessuna verifica sul loro rendimento effettivo
  - ❑ abolizione note di qualifica
- ❑ sostanziale svuotamento funzione ispettiva
- ❑ malintesa applicazione della libertà di insegnamento



# nel SNV

- coordinamento debole fra i soggetti del SNV
- mandato politico ambiguo ed oscillante
- assenza di standard chiaramente definiti
- assenza di poteri di intervento diretto per orientare i comportamenti delle scuole

# nel corpo ispettivo

- ❑ identità professionale non definita
- ❑ numero largamente insufficiente  
erano circa 700 negli anni Settanta  
sono 56 oggi (+ 68 assunti per 3 anni)
- ❑ reclutamento su profilo obsoleto
- ❑ protocolli di visita ancora da integrare

# SINTESI DELLE PROPOSTE DI TREEELLE PER UN NUOVO ISPettorATO

*a pagina 168 del Quaderno 14 il testo integrale delle proposte*

PROPOSTA

# Per un nuovo Ispettorato

- ❑ istituire una nuova Direzione Generale all'interno del Dipartimento Istruzione
- ❑ guidata da un Capo Ispettore
- ❑ dotata di forte autonomia

PROPOSTA

# Le funzioni dell'Ispettorato

❑ quelle tradizionali:

- a) ispezioni “disposte” per patologie professionali, etc
- b) consulenza tecnica per il Ministero

❑ quelle «nuove»:

- c) valutazione esterna delle scuole
- d) valutazione dei dirigenti scolastici
- e) autogoverno del Corpo ispettivo

❑ l'Ispettore Capo fa una Relazione al Ministro ogni 3 anni

PROPOSTA

# Ispezioni “disposte” per patologie professionali e altro

- ❑ il mandato ispettivo è conferito dall'Amministrazione
- ❑ il Coordinatore Regionale degli Ispettori individua l'ispettore più adatto

PROPOSTA

# Consulenza per il MIUR

- ❑ alcuni ispettori individuati di concerto fra Ispettorato e Direzioni Generali interessate sono assegnati a compiti di consulenza presso gli Uffici centrali (e periferici) dell'Amministrazione
- ❑ l'assegnazione è sempre a termine

PROPOSTA

# Valutazione esterna delle scuole

1

- ❑ è prevista ogni 4 anni per tutte le scuole (statali e non statali)
- ❑ il nucleo di valutazione sarà di 3 valutatori (2 ispettori e 1 dirigente scolastico o un esterno) che opereranno per 6 giorni lavorativi



PROPOSTA

# Valutazione esterna delle scuole

## 2

- ❑ oggetto della valutazione per ogni scuola:
  - ❑ documenti programmatici della scuola
  - ❑ risultati apprendimento (INVALSI)
  - ❑ dati di autovalutazione del RAV
  - ❑ stato di avanzamento Piano di Miglioramento
  - ❑ clima scolastico
  - ❑ organizzazione e gestione della scuola
  - ❑ dati relativi ad abbandoni, assenteismo, etc.



TREFELLE

## PROPOSTA

# Valutazione dei dirigenti scolastici

- ❑ è prevista ogni 3 anni (come il loro mandato, che è triennale)
- ❑ il nucleo di valutazione sarà di 2 valutatori (un ispettore + un dirigente scolastico) che opereranno per 3 giorni lavorativi
- ❑ il nucleo di valutazione propone un giudizio al Direttore Regionale (che attribuisce un premio di risultato)

PROPOSTA

# Come operano gli ispettori

- ❑ visite secondo protocolli standard
- ❑ per la frequenza delle ispezioni nelle scuole si adotterà gradualmente il “principio di proporzionalità” sulla base degli esiti delle precedenti
- ❑ i rapporti finali del Nucleo saranno resi pubblici solo a partire dalla seconda ispezione
- ❑ quelli sui dirigenti scolastici resteranno riservati all'Amministrazione

PROPOSTA

# Struttura di autogoverno dell'Ispettorato

❑ la Direzione Generale dell'Ispettorato opera in autonomia funzionale grazie anche a:

a) un **Ufficio Studi** che fa ricerca e opera anche in collaborazione con gli Ispettorati stranieri

b) un **Ufficio centrale** per organizzazione, reclutamento, formazione, valutazione del personale e concerto con gli uffici del Ministero

PROPOSTA

# Quanti ispettori per il nuovo Ispettorato

- per svolgere tutti i compiti previsti e nei tempi indicati, si stima una dotazione di organico a regime di circa 400 ispettori da raggiungere in 6 anni
- si stima una spesa complessiva a regime di circa 50 milioni € (lo 0.01% dei 50 MLD di spesa del MIUR)

## PROPOSTA

# La rotazione degli ispettori su tutte le funzioni

- ❑ tutti gli ispettori sono assegnati alla loro Direzione Generale che ne gestisce gli incarichi e i passaggi
- ❑ ricevono incarichi triennali per una delle funzioni previste dal profilo (anche presso gli USR)
- ❑ al termine del triennio possono passare ad una funzione diversa, eventualmente in altra sede
- ❑ le ispezioni disposte saranno attribuite a rotazione (in accordo con gli Uffici Scolastici Regionali)

PROPOSTA

# Profilo professionale dei futuri ispettori

- ❑ competenze tradizionali (disciplinari, pedagogiche, amministrative)
- ❑ + nuove competenze valutative (psicologia sociale, analisi quantitative e qualitative, tecniche di interviste, etc.)

## PROPOSTA

# Reclutamento dei futuri ispettori

- ❑ concorsi con commissione composta in prevalenza da ispettori
- ❑ prerequisiti di ammissione: almeno 10 anni di insegnamento, esperienza di gestione e valutazione
- ❑ organico da coprire con due concorsi a distanza di 3 anni
- ❑ concorsi a struttura “concorso-corso”: il concorso serve solo per l’ammissione al corso, l’esame finale di quest’ultimo individua i vincitori.