

RELAZIONE
SUGLI INTERVENTI DIDATTICI
EDUCATIVI INTEGRATIVI
(Triennio 1995-1997)

Ministero della Pubblica Istruzione

SEGRETERIA TECNICA CENTRALE ISPETTORI

**RELAZIONE SUGLI INTERVENTI DIDATTICI
EDUCATIVI INTEGRATIVI**

di cui al D.L. 28-6-1995, n.253 convertito nella L. 8-8-95 n. 352
TRIENNIO 1995-97

Interventi integrativi: obiettivi e potenziale innovativo

L'abolizione nella scuola secondaria-superiore della sessione autunnale degli esami di riparazione e idoneità, a partire dall'anno scolastico 1994-95, è stata disposta nell'agosto 1994, con un decreto legge, reiterato in seguito a più riprese sino alla approvazione della legge di conversione, intervenuta nell'agosto del 1995. Il testo del provvedimento, che consta di due articoli, oltre all'ultimo sulla copertura finanziaria, esordisce con la norma sulla soppressione della sessione autunnale, per poi sancire, nel secondo articolo, l'obbligo da parte degli istituti di istruzione secondaria-superiore di attivare "interventi didattici ed educativi per alunni il cui profitto, durante il corso dell'anno scolastico, sia risultato insufficiente in una o più materie".

Nella normativa messa a punto nel decreto si addensa una forte carica innovativa, che, a dispetto della estrema concisione del testo, appare destinata ad incidere profondamente sul ruolo socio-educativo della scuola, ampliandone funzioni e responsabilità.

L'obbligo, quasi del tutto inedito sinora, di rivolgere cure particolari agli alunni con rendimento insufficiente dice chiaramente che, almeno in linea di massima, l'insuccesso dell'allievo non può più lasciare indenne la scuola.

La validità dei giudizi, in particolare di quelli negativi, emessi nei confronti degli alunni non è più automaticamente garantita dalla semplice osservanza rituale delle norme esistenti e dalla pura conformità degli atti alle previste procedure burocratiche.

L'esercizio della funzione educativa nella sua pienezza richiede infatti la sburocratizzazione degli adempimenti di ordine squisitamente didattico-pedagogico, i quali ricevono ormai la loro autenticazione solo sul piano di un impegno educativo sostanziale e non più, o non soltanto, su quello della regolarità formale. Nessuna scuola può per conseguenza oggi limitarsi a prendere atto delle carenze formative degli allievi, senza farsene alcun carico, ma lasciando ad altri, in genere alle famiglie, il compito di provvedere a colmarle.

Radicalmente diverso è il presupposto socio-educativo che ispira il decreto sugli interventi didattici ed educativi integrativi (IDEI), la cui istituzione è, come si è già visto, contestuale alla abolizione della sessione autunnale. Alla scuola incombe quindi il dovere di assicurare qualcosa di più del semplice rispetto delle norme regolamentari: ad essa si chiede una adesione partecipe ai processi di crescita degli allievi e alle difficoltà in cui essi si imbattono nel corso della loro formazione.

Ai nuovi obblighi formativi la scuola è stata chiamata a rispondere con l'attivazione di interventi integrativi, disposti dagli organi collegiali sulla base di valutazioni e decisioni del tutto autonome.

In concreto, nel 1994 un breve decreto legge dava alla luce, nella fascia secondaria superiore, una scuola autonoma ed estremamente flessibile, che era per giunta del tutto inedita nel nostro sistema formativo. Non può pertanto sorprendere che esso non sia stato accolto con grande favore dai docenti, tra i quali non ha invece mancato di suscitare, almeno inizialmente, una certa inquietudine. Il carattere di assoluta novità del provvedimento ha colto di sorpresa docenti e dirigenti, alla maggior parte dei quali riusciva assolutamente nuova una scuola quasi tutta da inventare e non già preordinata in una regolamentazione rigida, ma rassicurante.

Un altro elemento di inquietudine era rappresentato dal sospetto, abbastanza diffuso tra i docenti, che la nuova normativa avrebbe finito per alimentare presso le famiglie e gli stessi studenti l'aspettativa di applicazioni

"facilistiche". Gli insegnanti temevano cioè l'insorgere della illusione che sarebbe di fatto bastata la frequenza del corso integrativo a garantire il passaggio alla classe successiva, anche in assenza del doveroso recupero formativo.

Questo stato di sospettosa incertezza serpeggiante tra insegnanti e dirigenti, che ha finito per ingenerare in un primo tempo delle riserve e una malcelata diffidenza, non si è però in nessun caso tradotto in atteggiamenti di manifesta indisponibilità nei confronti del nuovo patto socio-pedagogico sigillato nel decreto sugli interventi integrativi.

Norme e criteri per le operazioni di scrutinio

Le considerazioni annotate nel paragrafo precedente saranno valse sicuramente a chiarire i seguenti due punti: il carattere fortemente innovativo del decreto legge; il suo difficile avvio dovuto in gran parte alle perplessità dei docenti, ai quali si chiedeva di impegnarsi in una realtà didattico-pedagogica del tutto inesplorata. A ciò si aggiunga la esistenza di uno stato di incertezza legato alla estrema stringatezza di un testo privo di ogni sia pur sommaria indicazione operativa.

Il sistema ha dovuto quindi muoversi al seguito di decreti e altri dispositivi ministeriali, volti ad assicurare tempestività ed omogeneità all'applicazione del decreto. Il compito non è stato, certo, dei più agevoli.

Alla elaborazione di direttive coerenti col dettato del testo normativo non ha certamente giovato lo stato di precarietà legislativa che è propria del decreto legge. Il vuoto è stato comunque colmato con sollecitudine, com'è dimostrato dalla tempestiva emanazione della ordinanza n. 313 del novembre 1994 sulle modalità organizzative degli interventi educativi. Con la stessa ordinanza sono state impartite disposizioni anche sui tempi di svolgimento delle attività, oltre che sulle operazioni di scrutinio. Nel merito di quest'ultima questione

il documento si limita a precisare che "i consigli di classe ... deliberano la promozione o la non promozione alla classe successiva degli alunni sulla base dei risultati conseguiti".

Si tratta evidentemente di un riferimento quanto mai sbrigativo e perciò destinato ad essere esplicitato nell'apposita ordinanza sulle norme per lo svolgimento degli scrutini. Nel marzo 1995 veniva infatti diramata la prevista ordinanza, confermata nel 1997, che affronta con indicazioni meno schematiche la questione delle procedure e dei criteri da adottare per le operazioni di scrutinio.

Il dispositivo fornisce ogni utile informazione sui procedimenti da seguire per lo svolgimento degli scrutini, soffermandosi distesamente sugli adempimenti resi necessari dalla abolizione degli esami di riparazione.

Le disposizioni impartite sull'argomento fissano anzitutto i criteri da porre in essere per gli alunni che non possono essere promossi a causa del mancato raggiungimento della sufficienza in tutte le materie. In proposito la ordinanza chiarisce che meritevoli di esame particolare per la eventuale adozione di delibere di promozione sono, tra gli alunni non promossi, quelli in possesso dei seguenti requisiti:

- 1) insufficienza non grave in una o più discipline;
- 2) possibilità di raggiungere nella fase iniziale del successivo anno scolastico e a seguito di appropriati interventi integrativi gli obiettivi formativi e di contenuto propri delle discipline interessate;
- 3) attitudini ad organizzare il proprio studio in maniera autonoma ma coerente con le linee di programmazione indicate dai docenti;
- 4) capacità di poter seguire proficuamente il programma di studi dell'anno seguente.

Le indicazioni relative ai requisiti da accertare in vista di una decisione favorevole agli allievi non fanno riferimento ad alcun altro elemento concernente il grado di preparazione o il livello culturale degli alunni presi in considerazione. L'ordinanza non manca tuttavia di precisare che i giudizi sui

requisiti dell'allievo vanno espressi "sulla base di parametri valutativi stabiliti preventivamente".

Quest'ultima disposizione, che affida il compito di formulare i criteri generali di valutazione ad un organo collegiale di istanza superiore al consiglio di classe, ha lo scopo evidente di garantire la necessaria omogeneità delle decisioni, nell'ambito dei singoli istituti scolastici.

Le indicazioni sulle operazioni di scrutinio occupano un posto centrale nella nuova normativa per almeno le due seguenti ragioni:

- a) devono conformarsi a procedure del tutto nuove, rese necessarie dalla soppressione della sessione di riparazione;
- b) costituiscono altresì un vero e proprio banco di prova dell'autonomia organizzativa e didattica.

Il notevole interesse che rivestono i dati relativi alle applicazioni concrete che ne sono state fatte ha indotto il Ministero a predisporre appositi accertamenti. Il quadro risultante dai rilievi effettuati pone in evidenza lo sforzo compiuto in tutti gli istituti per procedere alle operazioni di scrutinio nella piena osservanza delle disposizioni impartite, in particolare di quelle riguardanti le competenze attribuite agli organi collegiali.

Il comune impegno dei docenti e dei dirigenti ha dato buoni frutti nell'ambito delle singole unità scolastiche, ove è stato possibile assicurare quella omogeneità di valutazioni che era tra gli obiettivi più in vista della ordinanza.

Di contro alla omogeneità dei criteri valutativi raggiunta all'interno di ciascun istituto è invece emersa una notevole difformità di orientamenti tra istituti diversi. Estremamente differenziati sono stati infatti i criteri seguiti dai vari istituti nella interpretazione dell'ordinanza, in particolare della disposizione concernente gli "alunni che presentino una insufficienza non grave in una o più discipline". Le soluzioni adottate in proposito nelle diverse scuole sono state molto differenti tra loro. Tutt'altro che uniformi sono apparse in buona sostanza le risposte date dalle diverse scuole alle non facili questioni connesse alla esigenza di definire in

maniera precisa e univoca il senso di "insufficienza non grave". Altrettanto divergenti sono state inoltre le valutazioni relative alla determinazione del numero massimo di insufficienze consentito per l'ammissione al recupero formativo.

Il fenomeno del grande divario registrato tra le impostazioni messe a punto dalle varie scuole è stato seguito con particolare attenzione dagli Ispettori tecnici operanti sul territorio, i quali sono intervenuti con osservazioni espresse con la cautela dettata dal principio dell'autonomia, che garantisce la libertà di scelta degli organi collegiali. Gli Ispettori non hanno comunque mancato di avanzare valutazioni di ordine tecnico, proposte con l'intento di promuovere, all'interno di ogni singola scuola, una riflessione comune sui problemi a carattere squisitamente pedagogico e docimologico.

Quanto mai desiderabile è certamente la riduzione dell'attuale difformità di orientamenti e criteri esistente tra le varie scuole: ma è altrettanto evidente che si tratta di obiettivo raggiungibile solo attraverso un dibattito appropriato sul contenuto delle deliberazioni preliminari allo scrutinio vero e proprio. A nessuno sfugge comunque che non è possibile approdare ad un giudizio equo ed attendibile dell'alunno, se non si stabiliscano, in via prioritaria, per le varie discipline, i livelli minimi e irrinunciabili di conoscenze e di attitudini, che sono indispensabili per la definizione puntuale dei parametri senza dei quali i verdetti dei Consigli di classe diventano sempre discutibili.

Polivalenza degli interventi didattici educativi

Credito e Debito formativo

Uno dei primi documenti da cui è possibile desumere le attente cure rivolte dal Ministero allo svolgimento degli interventi integrativi è il decreto del 27.12.1994, con il quale si è provveduto alla tempestiva costituzione, presso il Gabinetto del Ministro, di una unità di intervento, incaricata di promuovere e

coordinare iniziative finalizzate al più proficuo sviluppo delle attività integrative. Queste sono state sottoposte ad un articolato monitoraggio, realizzato dal Sistema informativo del Ministero al termine del primo anno di avvio delle suddette attività.

I risultati del monitoraggio, unitamente alle sintesi elaborate dal Corpo ispettivo, hanno reso possibile l'assunzione di un quadro chiaro sulla situazione maturata nelle scuole. E' stato in tal modo possibile procedere da parte del Ministero alla definizione graduale di una normativa secondaria, che ha assolto prima di ogni altra la funzione di insostituibile strumento di lavoro per la esplicitazione del contenuto del decreto.

Altrettanto utile si è rivelata per le scuole la indicazione, da parte del Ministero, di modelli di intervento e materiali didattici, utilizzabili quale supporto alla didattica del recupero scolastico e dell'approfondimento disciplinare, all'attivazione di iniziative di accoglienza e orientamento e alla predisposizione di tecniche e strumenti di valutazione. Tali materiali, prodotti da Università, IRRSAE e dalle stesse Direzioni Generali del Ministero, sono stati messi a disposizione di tutti gli istituti, che potevano farne richiesta presso gli Enti di riferimento e le scuole-polo del territorio.

Le indicazioni diramate attraverso l'insieme di decreti, ordinanze e circolari hanno, in definitiva, consentito di integrare e rendere fattibile un progetto educativo proposto in un dettato troppo conciso e, per giunta, come già rilevato in precedenza, sguarnito di ogni possibile indicazione operativa, eccetto l'espresso rinvio alla potestà ordinatoria del Ministero.

E' certamente comprensibile che una legislazione d'urgenza, qual è quella di un decreto legge, possa risultare anche avara di pur brevi riferimenti operativi, sino ad apparire imprecisa o parziale. Ma nel caso del decreto legge in questione va rilevato che il perdurare dell'errore, piuttosto diffuso, che lo vede soltanto come provvedimento sui "corsi di recupero" è imputabile unicamente al testo normativo originale, secondo il quale gli interventi didattici ed educativi

sono riservati in via esclusiva agli alunni insufficienti. Ben più estesa e articolata dev'essere invece l'utenza destinataria degli interventi didattici ed educativi integrativi, che la scuola pubblica ha il dovere di estendere anche agli alunni sufficienti e, ancor più, a quelli impegnati nello studio per un profitto di eccellenza.

La lacuna del decreto legge è stata colmata dal Ministero, che ben presto ha evidenziato la necessità di modulare la offerta formativa aggiuntiva secondo un progetto di didattica differenziata, che, oltre a tener conto dei bisogni di recupero degli allievi insufficienti, abbia anche presenti le attese di alunni desiderosi di impegnarsi in uno studio approfondito delle varie materie.

La facoltà riconosciuta alle singole scuole di programmare le attività didattiche utilizzando ampi spazi di flessibilità consentiva, infatti, almeno in via teorica, di organizzare interventi educativi in grado di soddisfare simultaneamente bisogni formativi quanto mai differenziati. E' indubbio che il recupero per gli alunni in situazione di debito formativo e l'arricchimento pedagogico-culturale per gli allievi inclini ad uno studio più approfondito costituiscono gli obiettivi prioritari delle attività integrative. Ciò non impedisce però che esse possano essere chiamate a rispondere ad altre richieste, tra le quali occorre annoverare quelle per interventi aggiuntivi volti a facilitare eventuali richieste di passaggi di indirizzo.

Il grado di flessibilità utilizzabile da parte delle singole scuole nella organizzazione autonoma delle attività integrative ha consentito di progettare interventi aggiuntivi estremamente versatili.

E' tuttavia evidente che il soddisfacimento di tanti e distinti bisogni formativi può richiedere la partecipazione simultanea di allievi della stessa classe ad attività didattiche distinte. In questi casi però la programmazione degli interventi è possibile solo in presenza di classi a struttura modulare, tali cioè che possano scomporsi e riaggregarsi secondo i bisogni formativi dei singoli allievi. E' facilmente intuibile che una così complessa articolazione dell'attività didattica è

realizzabile solo se la scuola dispone di spazi adeguati e strutture idonee.

Di una ulteriore riflessione è meritevole la questione relativa alla somministrazione di interventi destinati ad uno studio di eccellenza: essi colgono nel segno e riescono a stimolare efficacemente gli alunni solo se la preparazione dei relativi programmi di approfondimento è tarata sulle aspirazioni e le attitudini di alunni disponibili ad uno studio più impegnato. Può pertanto fondatamente affermarsi che gli insuccessi registrati nelle suddette iniziative sono imputabili alla mancata elaborazione di programmi appropriati.

Una diretta e convinta adesione degli studenti e delle famiglie alla programmazione delle attività riservate agli alunni più capaci e volenterosi, come anche di quelle destinate a coloro che non raggiungono la sufficienza, ha di fatto contribuito a creare uno stato di intesa reciproca, che si è andata evolvendo verso un rapporto di cordiale collaborazione. Si è fatta per conseguenza più trasparente la natura del patto socio-educativo tra scuola e studente: un patto entro il quale le due situazioni, di insufficienza e di eccellenza, hanno assunto, rispettivamente i tratti e le denominazioni di "debito" e di "credito" formativo. Ad essi è stato riconosciuto pieno diritto di cittadinanza nell'odierno contesto educativo solo in epoca recente. E' noto per altro che i concetti di credito e debito formativo hanno segnato anche il dibattito corso a proposito della legislazione sui nuovi esami finali.

Questi termini figurano con una certa frequenza nei documenti dei Capi di Istituto più impegnati nell'adeguamento della scuola alla nuova realtà formativa. Essi hanno fatto presente tra l'altro la possibilità di trar profitto dall'impiego di questi termini anche in sede di scrutinio, ove per casi non gravi è stato felicemente sperimentato il criterio della compensazione fra crediti e debiti formativi. Agli alunni in situazione di debito formativo incombe comunque l'obbligo di adoperarsi al fine di saldarlo già nell'anno immediatamente successivo a quello in cui esso è stato contratto.

Quanto poi alla realizzazione degli interventi didattici, non vi è dubbio alcuno che il compito di provvedervi spetta di norma alla scuola, la quale, come già rilevato, deve farsi carico del destino scolastico degli allievi, in particolare di quelli in difficoltà.

Evoluzione del rapporto Scuola-Famiglie

Quanto mai opportuna ed efficace è risultata l'azione del Ministero volta a chiarire la questione relativa a certi obblighi formali spettanti agli operatori scolastici, la cui inadempienza può configurarsi come omissione di rilievo. L'assoluta mancanza di precedenti in fatto di adempimenti operativi connessi allo svolgimento delle attività integrative, unitamente allo stato di incertezza procedurale, che non è mai disgiunto dalla messa a regime di scelte assunte in piena autonomia, hanno dato luogo talora a situazioni non perfettamente chiare e quindi discutibili dal punto di vista formale. Esse si sono tradotte in una forte tentazione polemica per i genitori, i quali han finito per cedere talora ad uno stato di momentanea esaltazione di quella pur inevitabile logica dialettica che segna solitamente i rapporti tra famiglie e scuola in tutti i sistemi educativi.

Il fenomeno, che si è andato poi attenuando, è stato oggetto di alcune riflessioni riportate nella relazione unitaria elaborata dal Corpo ispettivo al termine della seconda esperienza annuale degli interventi integrativi. Gli Ispettori, che hanno svolto nelle scuole attività di consulenza e assistenza, si sono poi dovuti impegnare in istruttorie di ricorsi amministrativi e giudiziari, che hanno spesso richiesto l'esame della copiosa documentazione riguardante giudizi, operazioni di scrutinio e decisioni finali dei Consigli di classe. E' stata rilevata in numerosi casi la presenza di imprecisioni formali all'interno di verbali che sono, generalmente, il resoconto di deliberazioni seguite a dibattiti di natura didattica o anche pedagogico-culturale. Si è comunque trattato di manchevolezze che, a parte la