



Criteri per la definizione dell'orario complessivo annuale degli istituti professionali

Atto del Governo:	375	
Titolo:	Schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente regolamento recante integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 87, concernente il riordino degli istituti professionali	
Ministro competente	Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca	
Norme di riferimento:	L. 23 agosto 1988, n. 400, art. 17, co. 2 e D.L. 25 giugno 2008, n. 112, art. 64, co. 4	
Numero di articoli:	2	
	Senato	Camera
Date:		
presentazione:	10 gennaio 2017	10 gennaio 2017
assegnazione:	11 gennaio 2017	11 gennaio 2017
termine per l'espressione del parere:	10 febbraio 2017	10 febbraio 2017
Commissione competente:	7 ^a (Istruzione pubblica, beni culturali)	VII Cultura
Rilievi di altre Commissioni:	5 ^a (Bilancio)	V Bilancio

Premessa

Lo schema di regolamento è stato emanato sulla base dell'articolo 64, comma 4, del DL 112/2008 (L. 133/2008).

L'articolo 64 citato ha previsto l'adozione di un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, al fine di conferire al sistema scolastico maggiore efficacia ed efficienza.

Il piano costituisce, ai sensi dell'articolo 64, il presupposto per l'emanazione di regolamenti di delegificazione, da adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata.

Per l'attuazione del piano, l'articolo 64, comma 4, ha previsto, alla lett. b), la ridefinizione dei curricoli vigenti nei diversi ordini di scuola anche attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orari, con particolare riferimento agli istituti tecnici e professionali.

Riguardo agli istituti professionali è stato quindi adottato il DPR 87/2010 (regolamento recante norme per il riordino degli istituti professionali^[1]), il cui articolo 8 ha previsto, al comma 4, lett. a), che con successivo decreto del MIUR, di concerto con il MEF, fosse definita l'articolazione delle cattedre, in relazione alle classi di concorso del personale docente, per ciascuno degli indirizzi, da determinarsi anche con riferimento alla ridefinizione dell'orario complessivo annuale delle lezioni. La ridefinizione è effettuata in modo da ridurre del 20% l'orario previsto dall'ordinamento previgente con riferimento alle classi di concorso le cui discipline hanno complessivamente un orario annuale pari o superiore a 99 ore, comprese le ore di compresenza degli insegnanti tecnico-pratici.

In attuazione di tale disposizione sono successivamente intervenuti il [DM n. 62 del 26 luglio 2010](#), il [DM n. 96 del 25 novembre 2010](#) (entrambi pubblicati nella GU n. 45 del 24 febbraio 2011) nonché il [DM n. 60 del 17 luglio 2011](#) (pubblicato nella GU n. 248 del 24 ottobre 2011).

La relazione illustrativa ricorda che lo schema di regolamento "trae origine" dalla [sentenza n. 6438 del 5 maggio 2015](#) pronunciata dal TAR Lazio sul ricorso per ottemperanza - presentato dal sindacato SNALS - CONFASAL - al giudicato formatosi sulla sentenza dello stesso TAR Lazio [n. 3527 dell'8 aprile 2013](#), con la quale sono stati annullati - tra gli altri - i seguenti provvedimenti:

a) il regolamento sugli istituti professionali di cui al DPR 87/2010, nella parte in cui all'articolo 5, comma 1, lett. b) determina "senza indicazione dei criteri" l'orario complessivo per gli istituti professionali;

b) il DM n. 62 del 26 luglio 2010 nelle parti in cui nelle premesse, all'articolo 1 ed alle allegate tabelle ha individuato le classi di concorso destinatarie della riduzione di orario per gli istituti professionali;

c) il DM n. 96 del 25 novembre 2010 nelle parti in cui ha confermato le riduzioni di orario previste nel già citato DM n. 62.

Il TAR Lazio ha in particolare osservato - riguardo alla scelta del MIUR di concentrare sulle materie professionalizzanti, recanti il maggiore carico orario (soprattutto nei trienni), le riduzioni orarie più consistenti (criterio enunciato nelle premesse al DM 96/2010) - che "tale motivazione appare proprio irragionevole ed arbitraria, dal momento che non consente di individuare i criteri in base ai quali, nell'ambito delle varie materie professionalizzanti che caratterizzano i diversi *curricula* degli istituti (...) professionali, siano individuate quelle ritenute dall'Amministrazione suscettibili di riduzione piuttosto che altre. Tutto ciò senza considerare che la indiscriminata riduzione di un'ora per ciascuna delle materie cosiddette caratterizzanti i vari bienni degli istituti (...) professionali (...) ha le sue ovvie ed incontrollabili ricadute in termini di organico e di dimensionamento delle classi che divengono insufficienti a sopperire all'incremento delle iscrizioni come, per fatto notorio, accadrà nell'anno scolastico 2013/2014 (...). E ciò comporta, come dedotto in ricorso, il mancato assolvimento dei livelli essenziali delle prestazioni" previsti dalla legge.

Inoltre il giudice amministrativo - facendo propri alcuni rilievi formulati dall'allora Consiglio nazionale della pubblica istruzione nel [parere del 26 agosto 2010](#) - ha evidenziato che la indiscriminata riduzione dell'orario scolastico, in quanto affidata all'unico criterio di non incidere sulle classi di concorso con carico settimanale di sole 3 ore, da un lato non tiene conto del numero e delle discipline presenti nella classe di concorso in cui si opera la riduzione dell'orario al fine di garantire il mantenimento di non meno di due ore settimanali per disciplina oggetto di valutazione scritta/orale/pratica in modo che anche queste materie abbiano la stessa tutela oraria di quelle coincidenti con la classe di concorso, e dall'altro, affidando alle istituzioni scolastiche autonome possibilità di diversa pesatura delle discipline all'interno della stessa classe di concorso, rischia di inficiare l'unitarietà dei percorsi di studi e di vanificare il diritto degli studenti alle pari opportunità formative.

La citata sentenza n. 6438/2015 ha quindi assegnato al MIUR un termine per provvedere alla completa esecuzione della sentenza n. 3527/2013 ed ha altresì nominato, nell'ipotesi di inesecuzione, un Commissario *ad acta* al quale veniva assegnato un ulteriore termine, prorogabile a richiesta del Commissario medesimo[2].

[1] Riguardo al relativo schema ([Atto del Governo n. 134/XVI](#)), si veda il [dossier n. 121/0 del 3 novembre 2009](#).

[2] Infine, con [sentenza n. 3019 dell'8 marzo 2016](#), il TAR Lazio ha accolto la richiesta del Commissario *ad acta* di proroga del termine originariamente assegnato con la sentenza n. 6438/2015.

Contenuto

Lo schema di regolamento si compone di **2 articoli** e integra il DPR 87/2010 (regolamento recante norme per il riordino degli istituti professionali); in particolare, modificando l'articolo 5 del citato DPR, vi inserisce i criteri in base ai quali deve essere definito l'orario annuale complessivo degli istituti professionali, come determinato dal comma 1, lett. *b*), dell'articolo sopra richiamato.

La relazione illustrativa chiarisce che la formalizzazione ed esplicitazione dei predetti criteri è stata condotta ricostruendo l'*iter* concettuale e logico che ha presieduto all'emanazione del DPR 87/2010. In particolare si è tenuto conto dei materiali di lavoro realizzati dalle apposite commissioni di esperti, primo fra tutti il documento «[Persona, tecnologie e professionalità - gli istituti tecnici e professionali come scuole dell'innovazione](#)», dei contributi acquisiti dalle parti sociali e dagli *stakeholder* coinvolti, delle relazioni illustrative presentate ai vari soggetti istituzionali coinvolti per la relativa approvazione ed ogni altro supporto idoneo allo scopo.

L'**articolo 1, comma 2**, dello schema di regolamento, introduce quindi nel citato articolo 5 del DPR 87/2010 l'elenco di tali criteri mediante l'inserimento di un comma 1-*bis*.

I criteri sono i seguenti:

a) razionalizzazione delle sperimentazioni didattiche già adottate in assenza di un quadro di riferimento comune nell'ambito delle quote di autonomia e degli spazi di flessibilità di cui al comma 3, salvaguardando la coerenza tra i percorsi e i titoli di studio rilasciati mediante la riconduzione agli indirizzi, profili e quadri orari standard di cui agli allegati B) e C);

Secondo il comma 3, gli istituti professionali utilizzano gli spazi di flessibilità, intesi come possibilità di articolare in opzioni le aree di indirizzo di cui agli allegati B) e C), entro il 25% nel I biennio, il 35% nel II e il 40% nel V anno; ad essi si aggiunge la quota di autonomia del 20% dei curricula.

L'allegato B) elenca gli indirizzi, i profili, i quadri orari e i risultati di apprendimento del settore servizi mentre l'allegato C) determina gli indirizzi, i profili, i quadri orari e i risultati di apprendimento del settore industria e artigianato.

Nel proprio parere il CSPI (si veda *infra*) ha formulato una serie di puntuali rilievi in merito a ciascuno dei singoli criteri predisposti dal MIUR.

In relazione al criterio sopra enunciato ha osservato che non è chiaro in che modo la riduzione delle materie professionalizzanti, delle ore di laboratorio e delle presenze degli insegnanti tecnico-pratici possa aiutare a salvaguardare la coerenza tra i percorsi, i titoli di studio e i profili in uscita. Sebbene si ritenga necessario un intervento di razionalizzazione delle centinaia di sperimentazioni esistenti, per dare un quadro di riferimento comune, è opportuno sottolineare che la "razionalizzazione" prevista dalla norma è cosa ben diversa dalla "riduzione".

b) ripartizione delle ore di laboratorio in maniera da assicurarne una prevalenza nel secondo biennio e nell'ultimo anno;

c) conformazione dei piani di studio in base ad una quota oraria non comprimibile di 60 minuti;

d) ponderazione dei quadri orari tenuto conto, in particolare, della sostenibilità dell'impegno orario richiesto agli studenti e dell'introduzione di metodologie didattiche innovative;

e) definizione di piani di studio il cui impianto curricolare riconosca la complementarità tra le diverse discipline e valorizzi il legame tra il contributo educativo offerto da una istruzione di tipo tecnico-professionale e la cultura umanistica;

Il CSPI ha rilevato al riguardo che la necessità di adottare una qualsiasi forma di "complementarità" tra le diverse discipline non implica necessariamente, né giustifica, una "riduzione" oraria di alcune di esse (per di più, di quelle caratterizzanti l'indirizzo). La loro compressione, infatti, in un contesto sempre più orientato al riconoscimento e alla valorizzazione delle competenze non può prescindere da ore laboratoriali e di indirizzo, naturalmente non a scapito delle materie di area comune quale asse portante di una formazione solida e al tempo stesso flessibile.

f) previsione di piani di studio con un numero di discipline e di ore complessive adeguate al conseguimento dei risultati di apprendimento attesi in esito ai corrispondenti percorsi quinquennali, ponderando la quota oraria delle singole discipline in relazione alle caratteristiche e al profilo del diplomato di ciascun percorso e tenendo conto, laddove possibile, della struttura oraria del previgente ordinamento e dei contenuti innovativi del percorso, nonché dei tempi di presenza in aula degli studenti, della necessità di evitare una frammentazione disciplinare e della necessità di agevolare la concentrazione e partecipazione degli studenti;

Secondo il CSPI l'individuazione di un numero di discipline adeguate al conseguimento dei risultati, anche ipotizzando una loro riduzione, potrebbe rappresentare un intento condivisibile, specie nell'ottica di una reale "razionalizzazione" e "ridefinizione" dei piani di studio che miri a ridurre il numero dei docenti afferenti ai singoli consigli di classe. Non è chiaro come questo criterio abbia guidato le scelte del riordino che presenta ancora elementi di parcellizzazione anche nella composizione dei singoli consigli di classe.

g) adeguata ripartizione tra le discipline dell'area di istruzione generale e dell'area di indirizzo, diversificata in relazione al primo biennio, secondo biennio e quinto anno. In particolare, la suddetta ripartizione dovrà considerare la funzione di ciascun segmento del percorso di istruzione che, per il primo biennio, si pone in relazione con l'assolvimento dell'obbligo di istruzione finalizzato all'acquisizione dei saperi e delle competenze chiave di cittadinanza e, per il secondo biennio e quinto anno, con l'introduzione progressiva e più incisiva delle discipline dell'area di indirizzo in relazione all'acquisizione degli apprendimenti più propriamente necessari ad assumere ruoli tecnici operativi considerati nella loro dimensione sistemica. Il rapporto tra ore/discipline da destinare all'area di istruzione generale e all'area di indirizzo è modulato, di conseguenza, secondo una proporzione superiore nel primo biennio a favore dell'area di istruzione generale e, nel secondo biennio e quinto anno, a favore dell'area di indirizzo;

Il CSPI ha osservato in proposito che una diversa distribuzione delle discipline dell'area generale e dell'area di indirizzo non può giustificare una riduzione complessiva delle discipline caratterizzanti il percorso di studio.

Il tasso di dispersione scolastica concentrato nel biennio degli istituti professionali impone una riflessione sulle scelte fatte che sono andate nella direzione di una licealizzazione dei percorsi.

h) dimensionamento dell'orario complessivo annuale e dell'orario settimanale delle lezioni ad un livello tale da garantire un equilibrato assortimento delle discipline di studio in relazione agli obiettivi di apprendimento, al fine di assicurare, a regime, l'ottimale determinazione delle cattedre, salvaguardando la stabilità dei docenti presenti nell'istituzione scolastica e la loro titolarità in organico e tutelando la continuità didattica nell'ambito dell'intero ciclo di studi ovvero, distintamente, nell'ambito del primo biennio e degli ultimi tre anni.

Su tale criterio il CSPI ha evidenziato una contraddizione fra quanto affermato e le scelte operate nella costruzione di quadri orari che non hanno determinato gli obiettivi voluti: "una ottimale distribuzione delle cattedre", "la stabilità dei docenti presenti nell'istituzione scolastica e la loro titolarità in organico" e "la continuità didattica nell'ambito dell'intero ciclo di studi" ovvero, distintamente, nell'ambito del primo biennio e degli ultimi tre anni.

Inoltre il **comma 1** dell'articolo 1 dello schema di regolamento in esame inserisce, mediante una modifica

all'articolo 5, comma 1, lett. b), del DPR 87/2010, la specificazione che l'orario complessivo annuale degli istituti professionali "risponde ai criteri indicati nel comma 1-bis del presente articolo".

Si ricorda che la disposizione oggetto di modifica prevede che l'orario complessivo annuale è determinato in 1.056 ore, corrispondente a 32 ore settimanali di lezione, comprensive della quota riservata alle regioni e dell'insegnamento della religione cattolica.

In base al comma 2 dell'articolo 5, i percorsi degli istituti professionali, hanno la seguente struttura:

a) un primo biennio articolato, per ciascun anno, in 660 ore di attività e insegnamenti di istruzione generale e in 396 ore di attività e insegnamenti obbligatori di indirizzo, ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di istruzione e dell'acquisizione dei saperi e delle competenze di indirizzo in funzione orientativa, anche per favorire la reversibilità delle scelte degli studenti;

b) un secondo biennio articolato per ciascun anno, in 495 ore di attività e insegnamenti di istruzione generale e in 561 ore di attività e insegnamenti obbligatori di indirizzo;

c) un quinto anno articolato in 495 ore di attività e insegnamenti di istruzione generale e in 561 ore di attività e insegnamenti obbligatori di indirizzo, che consentano allo studente di acquisire una conoscenza sistemica della filiera economica di riferimento, idonea anche ad orientare la prosecuzione degli studi a livello terziario con particolare riguardo all'esercizio delle professioni tecniche.

Infine, il **comma 3** modifica l'articolo 7, comma 2, del DPR 87/2010, inserendovi il riferimento ai criteri introdotti con l'inserimento del comma 1-bis nell'articolo 5.

L'articolo 7, comma 2, prevede che gli indirizzi, i profili e i relativi risultati di apprendimento degli istituti professionali sono aggiornati periodicamente, con riferimento agli esiti del monitoraggio di cui al comma 1 del medesimo articolo e agli sviluppi della ricerca scientifica e alle innovazioni tecnologiche nonché alle esigenze espresse dal mondo economico e produttivo.

L'**articolo 2, comma 1**, prevede che, per quanto non diversamente disposto con lo schema di regolamento in esame, continuano ad applicarsi integralmente le norme di cui al DPR 87/2010.

Si segnala che il Consiglio di Stato - nel parere richiamato più avanti - ha avanzato il suggerimento di sopprimere il comma 1 dell'articolo 2, "atteso che quanto ivi previsto risulta pleonastico e privo di effettiva valenza positiva".

Il comma 2 dispone in merito all'entrata in vigore dello schema di regolamento.

Relazioni e pareri allegati

Allo schema di regolamento sono allegati: la relazione illustrativa; la relazione tecnico-finanziaria; l'analisi tecnico-normativa; l'analisi di impatto della regolamentazione; il parere del Consiglio superiore della pubblica istruzione (CSPI)[\[1\]](#); il parere favorevole della Conferenza Unificata (espresso nella seduta del 29 settembre 2016) e quello del Consiglio di Stato, pronunciato nell'[adunanza del 1° dicembre 2016](#).

Mette conto in tale sede richiamare le conclusioni formulate dal CSPI nel proprio parere: pur riconoscendo la difficoltà del MIUR di dover formulare i criteri che avrebbero dovuto conformare la nuova realtà ordinamentale degli istituti professionali e che medio tempore si è già realizzata non raggiungendo gli obiettivi attesi, non si può che valutare negativamente quella prassi e di riflesso i criteri che dovrebbero fornire copertura.

Esso ha pertanto auspicato che lo schema di regolamento venga rivisto in sede di attuazione della delega prevista dalla L. 107/2015, anche al fine di dotare questa filiera delle necessarie figure tecnico-professionali.

Il Consiglio di Stato - Sezione consultiva per gli atti normativi - ha osservato nel suo parere, per quanto concerne l'*iter* che ha preceduto la predisposizione dello schema, che la decisione di procedere all'individuazione dei criteri attraverso la ricostruzione dell'*iter* concettuale e logico che ha presieduto all'emanazione del DPR n. 87 del 2010 - oggetto delle modifiche ed integrazioni previste dallo schema all'esame - risulti conforme a criteri di logicità e razionalità; mentre, sotto un secondo profilo, esso ha condiviso la scelta di sottoporre il decreto in esame al medesimo *iter* attraverso il quale è stato approvato il citato decreto n. 87 del 2010, ovvero quello previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, in conformità con quanto disposto dalla norma in base alla quale è stato adottato il DPR oggetto delle integrazioni in esame, ovvero l'articolo 64, comma 4, del DL n. 112 del 2008 convertito con modificazioni dalla L. n. 133 del 2008.

Con riferimento alla disposizione da ultimo citata ha altresì fatto presente che essa prevede espressamente che il decreto relativo al riordino degli istituti professionali debba essere adottato su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Riguardo a tale circostanza il Consiglio di Stato ha constatato che dalla documentazione trasmessa

non emerge un vero e proprio concerto del Ministro dell'economia e delle finanze, poiché in atti vi è soltanto una nota del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze, con la quale quest'ultimo rileva di "non avere osservazioni da formulare" sullo schema in esame. Infatti il concerto ministeriale è atto diverso dalla nota da ultimo citata, giacché con esso il Ministro partecipa dell'iniziativa politica, concorrendo ad assumerne la responsabilità: il concerto non può essere manifestato da un funzionario, anche se di elevata qualifica e diretto collaboratore del Ministro. Pertanto - ha concluso il Consiglio di Stato - è necessario che il MIUR acquisisca correttamente il concerto di legge prima di sottoporre il decreto all'approvazione definitiva del Consiglio dei Ministri.

Sotto tale profilo si segnala che il "concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze" è richiamato alla fine delle premesse nel testo trasmesso alle Camere.

Riguardo al contenuto dello schema di regolamento, lo stesso Consiglio di Stato ha poi evidenziato che i criteri per la definizione dell'orario complessivo annuale degli istituti professionali, recati dall'articolo 1, comma 2, dello schema, non risultano né illogici né irragionevoli, poiché dai medesimi è possibile desumere - al di là della loro formulazione non sempre chiara - le ragioni che potrebbero giustificare la decurtazione dell'orario complessivo annuale degli istituti professionali prevista dall'articolo 5 del DPR n. 87 del 2010. Si è quindi ritenuto che detti criteri rientrano nella discrezionalità tecnica demandata al MIUR nella materia *de qua*, con la conseguenza che, sotto questo profilo, non vi sono specifici rilievi da formulare.

[1] Il parere è stato espresso il 4 ottobre 2016.

Procedura di emanazione

Ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della L. 400/1988, i regolamenti di delegificazione sono adottati con DPR, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

Al riguardo la relazione illustrativa sottolinea come ai fini della puntuale esecuzione della sentenza 6438/2015, considerato che il regolamento di riordino degli istituti professionali è stato emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con la presentazione dello schema di regolamento in esame si dà parimenti avvio all'iter di approvazione secondo il citato art. 17, comma 2, della legge 400/88.

Collegamento con iniziative legislative in corso

Si segnala che è stato trasmesso alle Camere lo schema di decreto legislativo - adottato in attuazione dell'articolo 1, comma 181, lett. d), della L. n. 107/2015 - recante revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale ([Atto del Governo n. 379](#)), il cui articolo 4 prevede che il biennio comprende 2112 ore complessive, articolate in 1188 ore di attività e insegnamenti di istruzione generale e in 924 ore di attività e insegnamenti di indirizzo comprensive del tempo da destinare al potenziamento dei laboratori (comma 2), mentre per ciascun anno del triennio, l'orario scolastico è di 1056 ore, articolate in 462 ore di attività e insegnamenti di istruzione generale e in 594 ore di attività e insegnamenti di indirizzo (comma 3).

Formulazione del testo

Per quanto concerne il profilo redazionale si segnala che il Consiglio di Stato, nel parere sopra richiamato, ha suggerito, tra l'altro, di raggruppare i riferimenti normativi contenuti nel preambolo seguendo l'ordine gerarchico delle fonti citate e, applicato questo criterio, ordinando le fonti stesse in ordine cronologico (tale

Senato: Dossier n. 431

Camera: A.G. 375, Atti del Governo n. 373

19 gennaio 2017

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Cultura	st_cultura@camera.it - 066760-3255	 CD_cultura