Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Dipartimento per l'Istruzione
Direzione Generale per gli Ordinamenti Scolastici e per l'Autonomia Scolastica
Segreteria del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione

MIURAOODGOS Prot. n. 6056	**Roma, 26 agosto 2010**

All'On.le Ministro - SEDE

Oggetto: *Parere sui Decreti interministeriali di ridefinizione dell'orario complessivo annuale delle lezioni delle seconde, terze e quarte classi degli istituti tecnici e delle seconde e terze classi degli istituti professionali.*

ADUNANZA DEL 26 AGOSTO 2010

IL CONSIGLIO NAZIONALE DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

Vista	la nota prot. n. 2379 del 23 luglio 2010 con la quale il Capo Dipartimento dell'istruzione ha chiesto il parere del CNPI sull'argomento indicato in oggetto
Vista	la successiva lettera prot. n. 2379 del 4 agosto 2010 con la quale il Capo Dipartimento dell'Istruzione ha dato riscontro alla richiesta di chiarimenti avanzata dai Comitati Orizzontali relativi alla Scuola secondaria Superiore e agli Istituti d'Istruzione Artistica
Visti	gli artt. 24 e 25 del D.L.vo n. 297 del 16.4.1994
Visto	il parere in sede istruttoria emesso dai Comitati Orizzontali relativi alla Scuola Secondaria Superiore e agli Istituti d'Istruzione Artistica

dopo ampio ed approfondito dibattito;

E S P R I M E

il proprio parere nei seguenti termini:

PREMESSA

Il CNPI, a seguito e in esecuzione dell'ordinanza n. 3363 emessa in data 19 luglio 2010 dal TAR del Lazio, sez III bis, ha ricevuto da parte della Amministrazione con nota prot n. 2379 del 23/7/2010 la richiesta di parere in ordine ai decreti interministeriali in oggetto, emanati in applicazione dell'art. 8, comma 2, lett a) e dell'art. 8, comma 4, lett a) dei Regolamenti relativi rispettivamente al riordino degli istituti tecnici e al riordino degli istituti professionali (D.P.R. n. 88 e D.P.R. n. 87 del 15 marzo 2010).

Al primo esame, la documentazione trasmessa veniva giudicata "insufficiente", in quanto, a fronte della possibilità di desumere le quantità orarie da portare in deduzione dalle diverse classi di concorso, non si evincevano né i criteri ai quali si era attenuta l'Amministrazione nella individuazione delle materie fatte oggetto della riduzione oraria, né i motivi che avevano indotto la stessa Amministrazione a sottrarre ore d'insegnamento alle cosiddette materie professionalizzanti.

Inoltre, dalla documentazione trasmessa non era possibile rilevare i criteri che avevano orientato l'Amministrazione nella decisione di assegnare al livello regionale il compito di indicare le ore da sottrarre agli insegnamenti nelle classi maxisperimentali, e di affidare alle istituzioni scolastiche, senza alcuna previa direttiva, l'incarico di definire quali materie, tra quelle comprese in una stessa classe di concorso, dovessero essere interessate alla riduzione dell'orario d'insegnamento.

Il COSSS COIIA chiedeva di conseguenza all'Amministrazione di integrare, con apposita nota ed in tempi brevi, la documentazione inviata, onde acquisire, ai fini del prescritto parere, i criteri che la stessa Amministrazione si era data all'atto della definizione delle direttive impartite per una efficace e corretta applicazione delle disposizioni di cui ai decreti interministeriali in oggetto.

L'Amministrazione, nel dare seguito alla richiesta avanzata, ha trasmesso la nota prot. n. 2379 del 4 agosto 2010 che risulta generica ed elusiva sostanzialmente dei quesiti posti, in quanto si limita a richiamare i ben noti criteri generali previsti dai citati DPR. Non esplicita altresì, forse perché non li ha considerati, i criteri didattici che hanno ispirato le scelte tra le diverse opzioni che, in molti casi erano possibili.

Questo modo di operare appare non condivisibile in quanto non coerente con il vincolo previsto dai citati DPR di invarianza degli ordinamenti precedenti e della conseguente salvaguardia dei piani di studio previgenti.

Si lamenta, altresì, che non è stata fornita la richiesta documentazione relativa alla impugnativa e alla Ordinanza del TAR a seguito della quale l'Amministrazione ha richiesto il presente parere.

Quanto sopra non consente al Consiglio di esprimere un parere compiutamente argomentato e motivato.

1. SULL'OGGETTO DEL PARERE

Il CNPI ritiene che i decreti interministeriali in oggetto, privi tra l'altro di protocollo e data, abbiano una propria autonomia e che di conseguenza non siano da intendere, come invece sostiene l'Amministrazione, quali "misure meramente attuative dei disposti regolamentari".

Tali decreti prevedono, infatti, la riduzione del 20% del monte ore delle classi di concorso con almeno 99 ore annuali, ad invarianza di ordinamenti e di obiettivi formativi, per cui sembrano trovare la propria fonte normativa nell'art 64, comma 3, della legge 6 agosto 2008 n. 133, ovvero nella *"predisposizione da parte del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca di un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse disponibili"*; i regolamenti, invece, dispongono la ridefinizione dei curricoli vigenti, *"in attuazione del piano e nel quadro di una più ampia revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico"* per cui sembrano trovare la propria *"ratio"* e destinazione di scopo nel comma 4 del predetto articolo di legge.

Il CNPI, con richiamo a detta distinzione, dissente pertanto dall'interpretazione che ha indotto l'Amministrazione alla decisione di non avanzare a questo Consiglio formale richiesta di parere sulla materia in esame e giunge al convincimento che i citati decreti siano da valutare sia nella loro costitutiva identità, sia per gli effetti conseguenti ad una loro eventuale attuazione.

E' appena il caso di far notare che la riduzione del monte orario degli insegnamenti agisce non soltanto sulla dotazione organica dei docenti, ma anche sui curricoli; e questo in condizioni di particolare difficoltà per via dell'obbligo fatto alle scuole di proseguire l'attività didattica *"secondo i piani di studio previgenti sino alla conclusione del quinquennio".*

Peraltro, l'ordinanza del TAR del Lazio n. 3363 del 19 Luglio 2010 non sembra motivata da rilievi di natura meramente procedurale e formale, quanto piuttosto dalla considerazione dell'incidenza che i decreti in esame finiscono con l'avere sulla offerta formativa e che per tale ragione sembrerebbe avere disposto l'acquisizione del parere del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione, quale organismo competente in materia.

Alla luce di tali considerazioni, il CNPI decide di esaminare detti decreti sotto l'aspetto tanto della legittimità, quanto della efficacia, e lo fa portando particolare attenzione, per un verso, alle disposizioni dei decreti, per altro verso, ai criteri adottati dall'Amministrazione ai fini dell'individuazione delle classi di concorso da interessare alla riduzione del monte orario di insegnamento.

2. SULLA LEGITTIMITÀ DEI DECRETI

Il CNPI ritiene che una prima fonte di illegittimità dei decreti vada individuata nella inconciliabilità esistente tra la previsione, contenuta nei regolamenti di riordino degli Istituti tecnici e professionali, di riduzione del monte ore delle lezioni nelle classi successive alle prime ed il diritto degli alunni al compimento del patto formativo formalizzato all'atto della loro iscrizione ai diversi percorsi di studio.

Inconciliabilità, questa, di significativa importanza perché rivelatrice non solo del generarsi di una sicura discontinuità educativa e formativa, ma soprattutto del vanificarsi di un progetto di studio e di vita.

La riduzione dell'orario delle lezioni appare infatti destinata ad incidere soprattutto su talune materie caratterizzanti i diversi indirizzi degli istituti professionali e tecnici, col rischio di rendere alquanto improbabile il conseguimento di quelle competenze professionali che hanno indirizzato gli studenti nella scelta di determinati percorsi formativi.

Ad essere eluso non è però il solo diritto soggettivo degli studenti. A risultare inficiata è anche l'identità culturale sia dell'istruzione tecnica che di quella professionale.

Nei rispettivi regolamenti di riordino si precisa, infatti, che l'obiettivo dell'istruzione tecnica è quello *"di far acquisire agli studenti, in relazione all'esercizio di professioni tecniche, saperi e competenze per un rapido inserimento nel mondo del lavoro e per l'accesso all'università e all'istruzione tecnica superiore"* e che *"l'identità degli istituti professionali si caratterizza per una solida istruzione generale e tecnico-professionale, che consente agli studenti di sviluppare, in una dimensione operativa, saperi e competenze necessari per rispondere alle esigenze formative del settore produttivo di riferimento…"*

Per effetto delle disposizioni dei decreti in esame si determina pertanto un evidente paradosso, atteso che dette disposizioni, per un verso, sembrano destinate ad anticipare sotto il profilo della rimodulazione dell'orario delle lezioni il processo di riordino dell'istruzione tecnica e professionale, per altro verso, paiono contraddirne gli obiettivi e le finalità.

Ed è in tale paradosso che si annida un ulteriore elemento di illegittimità, visto che i decreti interministeriali vanno oltre la *"ratio"* e la destinazione di scopo dell'art. 64, comma 3, della citata legge n. 133/08, fonte delle loro disposizioni e si pongono come elemento di disturbo del processo di riforma degli istituti tecnici e professionali, perché non ne consentono una sistematica attuazione.

3. SUI CRITERI IN ADOZIONE

E' noto che i criteri per loro natura e definizione valgono quali linee di indirizzo da individuare e declinare sulla base degli obiettivi da raggiungere. Il CNPI, nel rappresentare l'esigenza di acquisire i criteri eletti a corredo delle decisioni assunte in ordine alle disposizioni di cui ai decreti in esame, intendeva avere contezza circa l'efficacia dell'azione condotta dall'Amministrazione a salvaguardia della qualità dell'offerta formativa e del diritto degli studenti a continuare gli studi intrapresi come da patto formativo.

Agli atti risulta invece una sorta di identificazione dei criteri adottati con i vincoli imposti dai citati decreti, atteso che nessun criterio discretivo pare sia stato previamente adottato per enucleare, tra le varie classi di concorso con apporto settimanale di oltre tre ore, quelle sulle quali operare la riduzione di orario.

Inoltre, non si può ignorare, perché determinante nella valutazione negativa dei Decreti interministeriali posti al parere, che non si è previsto, come criterio generale di riferimento, di tener 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.

Infatti, anche nei nuovi quadri orari previsti dalla riforma è garantito ad ogni disciplina un minimo di 66 ore annue pari a due ore settimanali. L'assenza di questa garanzia non solo è inaccettabile, ma pare al CNPI di dubbia legittimità.

Non convince, altresì, la decisione di affidare alle istituzioni scolastiche autonome la possibilità di determinare la diversa pesatura delle discipline all'interno della stessa classe di concorso, perché la riduzione dell'orario, sommata alla diversa articolazione del quadro orario degli insegnamenti, rischia di inficiare l'unitarietà dei percorsi di studi e di vanificare il diritto degli studenti alle pari opportunità formative.

Sarebbe stato pertanto quanto meno opportuno, soprattutto in presenza di una decisione che riguarda materie che insistono su una stessa classe di concorso, offrire indicazioni atte a garantire gli stessi standard formativi sull'intero territorio nazionale, così come sarebbe stato di sicura efficacia la predisposizione di una griglia di criteri da offrire agli istituti interessati alle maxisperimentazioni, ai fini della rimodulazione dell'offerta formativa; sarebbe stato inoltre certamente utile la predisposizione di un'azione di monitoraggio per verificare la congruità tra il piano dell'offerta formativa da definire in ottemperanza alle disposizioni dei decreti in esame e le competenze attese al termine dei diversi indirizzi degli istituti tecnici e professionali.

Si constata invece, anche alla luce della citata nota dell'Amministrazione del 4 agosto 2010, un intervento attento al solo contenimento della spesa e non indirizzato a tenere fermo il raccordo dei modelli organizzativi della didattica con i risultati di apprendimento.

Altro aspetto non condivisibile è quello relativo alle modalità individuate per operare i tagli nei percorsi maxi-sperimentali che dimostra la mancata conoscenza da parte del MIUR dei contenuti di questi percorsi e dei loro quadri orari e rinvia al criterio della *"individuazione da parte delle singole scuole, nel rispetto del POF"* che crea inevitabilmente ulteriori elementi di divaricazione tra i diversi percorsi e le discipline individuate dalle scuole interessate. Al riguardo, non fornendo al CNPI i dati conoscitivi dei tagli operati e gli elementi oggettivi che dimostrino l'esistenza delle delibere dei singoli Collegi dei docenti e il quadro riepilogativo a livello di singola Direzione regionale, non si mette lo stesso Consiglio nelle condizioni di esprimere l'obbligatorio parere sugli aspetti relativi ai percorsi maxisperimentali.

CONCLUSIONI

Il CNPI ritiene che i provvedimenti in esame siano destinati a generare confusione e disorientamento nell'intera comunità scolastica.

Permane inoltre il rischio di una frammentazione dell'offerta formativa e di una gestione approssimativa dei percorsi di studio, a tutto danno degli alunni traditi nel loro diritto alla continuità educativa e costretti a patire la provvisorietà e la precarietà di provvedimenti che appaiono estranei alla funzione istituzionale della scuola ed alle attese della società civile e del mercato del lavoro.

Per tali motivi, il CNPI esprime parere contrario circa l'attuazione dei decreti in oggetto e invita l'Amministrazione a rettificare i decreti interministeriali già emanati, in assenza dell'obbligatorio parere del CNPI.

Il Segretario	*Il Vice Presidente*
Maria Rosario Cocca	Mario Guglietti