



Introduzione dello sviluppo di competenze non cognitive nei percorsi delle istituzioni scolastiche e dei centri provinciali per l'istruzione degli adulti, nonché nei percorsi di istruzione e formazione professionale

A.C. N.T. 2372

Dossier n° 146 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
24 novembre 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	N.T. 2372
Titolo:	Introduzione dello sviluppo di competenze non cognitive nei percorsi delle istituzioni scolastiche e dei centri provinciali per l'istruzione degli adulti, nonché nei percorsi di istruzione e formazione professionale
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	4
Date:	
adozione quale testo base:	10 novembre 2021
Commissione competente :	VII Cultura
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente

Premessa

Il nuovo testo della proposta di legge – che si compone di 4 articoli, e che è stato elaborato dal comitato ristretto, adottato come testo base nella seduta del 10 novembre 2021 e modificato nella seduta del 17 novembre 2021 – prevede l'avvio, a **partire dall'a.s. 2022/2023 e per un triennio**, di una **sperimentazione nazionale** finalizzata allo **sviluppo delle competenze non cognitive** nei percorsi delle **scuole di ogni ordine e grado**.

Prevede, inoltre, la medesima sperimentazione nazionale nei Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA) e nei percorsi di istruzione e formazione professionale (IeFP). In tali casi, tuttavia, non è previsto un termine di avvio.

La letteratura internazionale utilizza una terminologia variegata per riferirsi all'insieme delle **competenze non cognitive**.

A titolo di esempio, si ricorda che, secondo il prof. Ben Williamson, della Facoltà di Scienze sociali dell'Università di Stirling, nel Regno Unito, con il termine "social-emotional learning" (SEL) – in cui possono essere ricomprese soft skills, non cognitive skills, life skills – si indica quella gamma di qualità personali, spesso descritte come dimensioni non accademiche e non cognitive dell'apprendimento, che comprende categorie come auto-controllo, benessere, perseveranza, felicità, resilienza, mentalità aperta, grinta, intelligenza sociale, carattere e tutto ciò che deriva dalla fusione 'psico economica' della psicologia positiva con l'economia comportamentale" (B. Williamson, [Moduling student emotions through computational psychology: affective learning technologies and algorithmic governance](#), in *Educational Media International*, vol. 54, n. 4, 2017, pag. 273).

A sua volta, nel 1993, il Dipartimento di Salute Mentale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) aveva definito le **Life Skills** come quelle abilità che portano a comportamenti positivi e di adattamento che rendono l'individuo capace di far fronte efficacemente alle richieste e alle sfide della vita di tutti i giorni. Il nucleo fondamentale delle Life Skills identificato dall'OMS è costituito da 10 competenze: Consapevolezza di sé; Gestione delle emozioni; Gestione dello stress; Comunicazione efficace; Relazioni efficaci; Empatia; Pensiero Creativo; Pensiero critico; Prendere decisioni; Risolvere problemi ("[Life skills education for children and adolescents in schools](#)", 1993).

Dal canto suo, l'OCSE, nelle conclusioni del documento del 2015 [Skills for Social Progress. The power of social and emotional skills](#) ha evidenziato che, per aiutare le persone ad affrontare le sfide del mondo moderno, i responsabili politici devono pensare in modo più ampio e considerare una vasta gamma di capacità, dove le abilità sociali ed emotive sono importanti quanto le abilità cognitive.

Sull'argomento, si veda anche [qui](#) e [qui](#)

Contenuto

Sviluppo delle competenze non cognitive nei percorsi scolastici

L'**articolo 1, comma 1**, dispone che, al fine di favorire la **cultura della competenza**, tesa a integrare i saperi disciplinari e le relative abilità fondamentali, e al fine di **migliorare il successo formativo** prevenendo **analfabetismi funzionali, povertà educativa e dispersione scolastica**, il Ministero dell'istruzione, a partire dall'a.s. 2022/2023, favorisce lo sviluppo delle competenze non cognitive nelle attività educative e didattiche delle **scuole statali e paritarie di ogni ordine e grado**.

In argomento, si ricorda, in particolare, che la [Raccomandazione n. 2 del Consiglio dell'Unione europea sul programma nazionale di riforma dell'Italia 2020](#) invitava l'Italia ad adottare provvedimenti nel 2020 e nel 2021 al fine, per quanto qui interessa, di **migliorare le competenze**, comprese quelle digitali. Più nello specifico, il **Considerando n. 19** evidenziava che il conseguimento delle competenze di base varia notevolmente tra le regioni e il **tasso di abbandono scolastico è ben al di sopra della media dell'Unione** (nel 2019, 13,5% contro 10,3%), in particolare per gli studenti che non sono nati nell'Unione (33%).

In risposta a ciò, il [Piano nazionale di ripresa e resilienza](#) approvato dal Consiglio dell'Unione europea il 13 luglio 2021 ha previsto la destinazione di **€ 1.500 mln**, a titolo di sovvenzioni, all'investimento "Intervento straordinario finalizzato alla **riduzione dei divari territoriali** nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado e alla **riduzione dell'abbandono scolastico**" (Investimento M4C1-I.1.4), e la destinazione di **€ 1.100 mln**, a titolo di sovvenzioni, all'investimento "**Nuove competenze e nuovi linguaggi**" (M4C1-I.3.1).

Formazione degli insegnanti per lo sviluppo delle competenze non cognitive nei percorsi scolastici

L'**articolo 2** prevede che, per favorire lo sviluppo delle competenze non cognitive nei percorsi scolastici, il Ministero dell'istruzione (MI) predispone, entro **4 mesi** dalla data di entrata in vigore della legge, un **Piano straordinario di azione formative**, rivolto ai **docenti** delle scuole di ogni ordine e grado, da attuare a partire dall'a.s. 2022/2023.

Si valuti l'opportunità di indicare con quale tipologia di atto sarà adottato il Piano straordinario.

Lo stesso articolo 2 prevede che la formazione in questione è **organizzata** dal MI con la collaborazione dell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (**INDIRE**), delle istituzioni scolastiche, nonché di **università ed enti accreditati** per la formazione.

Le modalità di accreditamento, di qualificazione e di riconoscimento dei corsi dei soggetti che offrono formazione per lo sviluppo delle competenze del personale del comparto scuola sono state definite, da ultimo, con [direttiva ministeriale n. 170/2016](#).

[Qui](#) l'elenco dei soggetti accreditati per l'a.s. 2021/2022.

Infine, l'articolo 2 dispone che, allo scopo, si provvede, a decorrere **dal 2022**, nell'ambito delle risorse del **Piano nazionale di formazione**, di cui all'art. 1, co. 125, della [L. 107/2015](#).

Tale previsione lascerebbe intendere che il Piano straordinario di azioni formative sarà rivolto solo ai **docenti delle scuole statali**.

L'art. 1, co. 124 e 125, della [L. 107/2015](#) ha previsto che la formazione in servizio dei docenti di ruolo è obbligatoria, permanente e strutturale. Le attività di formazione sono definite dalle singole istituzioni scolastiche in coerenza con il piano triennale dell'offerta formativa e con i risultati emersi dai piani di miglioramento della scuola (DPR 80/2013), sulla base delle priorità nazionali indicate nel Piano nazionale di formazione, adottato ogni tre anni con decreto del Ministro (ora) dell'istruzione. Per l'attuazione del Piano nazionale di formazione è stata autorizzata la spesa di **€ 40 mln annui dal 2016**.

Per il triennio 2016-2019, il Piano è stato adottato con [DM 797 del 19 ottobre 2016](#).

Successivamente, sono intervenute note annuali. Da ultimo, per l'a.s. 2020/2021, è intervenuta la [nota prot. 37467 del 24 novembre 2020](#) che ha richiamato il [Contratto collettivo nazionale integrativo del 23 ottobre 2020](#), concernente i criteri generali di ripartizione delle risorse per la formazione del personale docente, educativo ed ATA ai sensi dell'art. 22, co. 4, lett. a3) del C.C.N.L. 19 aprile 2018.

Successivamente, l'art. 6, co. 1, della [L. 92/2019](#) ha previsto che, nell'ambito delle risorse previste dall'art. 1, co. 125, della L. 107/2015, una quota parte pari a **€ 4 mln annui** a decorrere dal 2020 è destinata alla formazione sulle tematiche afferenti all'insegnamento trasversale dell'**educazione civica** (introdotto dalla medesima legge).

Ancora dopo, l'art. 1, co. 256, della [L. 160/2019](#) ha incrementato di € 12 mln per il 2020 e di € 1 mln per ciascuno degli anni 2021 e 2022 le risorse relative al Piano nazionale di formazione, destinando € 11 mln per il 2020 al potenziamento della qualificazione dei docenti in materia di **inclusione scolastica** e € 1 mln annui nel triennio 2020-2022 al potenziamento della qualificazione dei docenti in materia di **prevenzione e contrasto al bullismo e al cyberbullismo**, nonché in materia di insegnamento dell'**educazione al rispetto e della parità dei**

sessi.

Da ultimo, l'art. 5, co. 2-ter, del [D.L. 1/2020](#) (L. 12/2020) ha ridotto di € 5 mln per il 2020 l'autorizzazione di spesa recata dal citato art. 1, co. 256, della L. 160/2019, al fine di coprire gli oneri dei concorsi per il reclutamento del personale docente delle scuole (statali) di ogni ordine e grado.

Sperimentazione nazionale nei percorsi scolastici

L'articolo 3, commi 1-6 e 8, disciplina la sperimentazione nazionale nei percorsi scolastici, **a partire dall'a.s. 2022/2023**, e per un triennio (dunque, **fino all'a.s. 2024/2025** compreso). In particolare, dispone che la stessa è finalizzata:

a) all'**individuazione** delle **competenze non cognitive** il cui sviluppo è **più funzionale al successo formativo** dei discenti;

b) all'individuazione di **buone pratiche** relative alle metodologie e ai processi di insegnamento che favoriscono lo sviluppo delle competenze non cognitive, nonché dei criteri e degli strumenti per la **rilevazione e valutazione** delle stesse competenze;

b-bis) all'individuazione di **percorsi formativi innovativi**, caratterizzati da metodologie didattiche di **sperimentazione**, che favoriscano il **recupero di motivazione** degli studenti, con specifico riguardo alla dispersione scolastica esplicita e a quella implicita.

Al riguardo, si ricorda che a livello internazionale, per **dispersione scolastica esplicita** si intende la quota dei giovani fra 18 e 24 anni con al massimo il titolo di scuola secondaria di secondo grado o una qualifica di durata non superiore a 2 anni e non più in formazione.

La **dispersione scolastica implicita** riguarda, invece, gli studenti che terminano il percorso di studio, ma senza raggiungere i traguardi previsti.

Sull'argomento, si veda [qui](#).

In particolare, i percorsi in questione devono essere improntati alle **migliori pratiche**, anche derivanti da "progetti di scuola-lavoro" o di partenariato con organizzazioni del terzo settore e del volontariato, comprese parrocchie e associazioni sportive.

Al riguardo si ricorda che l'art. 1, co. 784-787, della L. di bilancio 2019 ([L. 145/2018](#)) ha **ridenominato i percorsi di alternanza scuola-lavoro** – divenuti obbligatori a seguito della L. 107/2015 – in "percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento" e, già a decorrere dall'a.s. 2018/2019, ne ha **ridotto il numero di ore minimo complessivo da svolgere**.

In particolare, i nuovi percorsi sono svolti per una durata complessiva minima di:

- **210 ore** nel triennio terminale dei percorsi di **istruzione professionale** (a fronte delle previgenti 400 ore);
- **150 ore** nel secondo biennio e nel quinto anno degli **istituti tecnici** (a fronte delle previgenti 400 ore);
- **90 ore** nel secondo biennio e nel quinto anno dei **percorsi liceali** (a fronte delle previgenti 200 ore).

Le [linee guida](#) per l'organizzazione dei nuovi percorsi sono state emanate con [DM 744 del 4 settembre 2019](#).

c) alla **verifica dell'impatto** dello sviluppo delle competenze non cognitive sul **miglioramento del successo formativo** e sulla **riduzione della dispersione scolastica** e della **povertà educativa**.

La sperimentazione è svolta ai sensi dell'art. 11 del [DPR 275/1999](#).

L'art. 11 del [DPR 275/1999](#) "Regolamento recante norme in materia di **autonomia delle istituzioni scolastiche**, ai sensi dell'art. 21 della L. 15 marzo 1997, n. 59" dispone che il Ministro (ora, a seguito del D.L. 1/2020-L. 12/2020) dell'istruzione, anche su proposta, fra gli altri, del Consiglio (ora) superiore della pubblica istruzione, di una o più istituzioni scolastiche, di una o più regioni o enti locali, promuove, eventualmente sostenendoli con appositi finanziamenti disponibili negli ordinari stanziamenti di bilancio, **progetti in ambito nazionale**, regionale e locale, volti a esplorare possibili innovazioni riguardanti gli ordinamenti degli studi, la loro articolazione e durata, l'integrazione fra sistemi formativi, i processi di continuità e orientamento. Riconosce, altresì, previo parere del Consiglio superiore della pubblica istruzione, progetti di iniziative innovative delle singole istituzioni scolastiche riguardanti gli ordinamenti degli studi.

I progetti devono avere una durata predefinita e devono indicare con chiarezza gli obiettivi; quelli attuati devono essere sottoposti a valutazione dei risultati, sulla base dei quali possono essere definiti nuovi curricula e nuove scansioni degli ordinamenti degli studi. Possono anche essere riconosciute istituzioni scolastiche che si caratterizzano per l'**innovazione nella didattica** e nell'organizzazione.

Su tale base normativa, ad esempio, con [DM 30 luglio 2021, n. 237](#) è stata autorizzata, a partire dall'a.s. 2021/2022, per un triennio a partire dalla classe prima, la sperimentazione di un corso di scuola secondaria di primo grado ispirato ai principi del **metodo "Montessori"** da parte di determinate istituzioni scolastiche.

I **criteri generali** per lo svolgimento della **sperimentazione** devono essere definiti, entro **6 mesi** dalla data di entrata in vigore della legge, con **decreto** del Ministro dell'istruzione, adottato sentito il Consiglio superiore della pubblica istruzione.

In particolare, il decreto deve definire i **requisiti** dei soggetti che, attraverso la presentazione di **progetti**, possono partecipare, **singolarmente o in rete**, le **modalità** della partecipazione, le **procedure di**

valutazione dei progetti. Al riguardo, si stabilisce sin d'ora che il MI si avvale, per la valutazione dei progetti, della collaborazione di INDIRE e INVALSI.

La partecipazione delle scuole alla sperimentazione è **autorizzata** con **decreti dei direttori degli Uffici scolastici regionali**, a seguito della positiva valutazione dei progetti presentati. Per l'attuazione della sperimentazione, le scuole utilizzano le risorse dell'organico dell'autonomia, senza la previsione di ore di insegnamento eccedenti rispetto all'orario obbligatorio previsto dagli ordinamenti vigenti.

Al riguardo, si valuti l'opportunità di esplicitare se la sperimentazione riguarda anche le scuole paritarie.

Per il monitoraggio e la valutazione complessiva della sperimentazione è costituito, con **decreto** del Ministro dell'istruzione, un **Comitato tecnico scientifico**, del quale fanno parte rappresentanti di INDIRE e INVALSI, nonché rappresentanti dei dirigenti scolastici, dei dirigenti tecnici e dei docenti per ogni ordine e grado di scuola. Ai componenti del Comitato non è dovuta nessuna indennità, o compenso, o gettone di presenza, o altra utilità comunque denominata.

Adempimenti successivi alla sperimentazione nazionale nei percorsi scolastici

L'**articolo 1, comma 2**, dispone che, al termine della sperimentazione nazionale nei percorsi scolastici di cui all'articolo 3, sulla base dei risultati della stessa, il Ministro dell'istruzione adotta, con proprio **decreto**, le **Linee guida per lo sviluppo delle competenze non cognitive**. Le Linee guida individuano, ove non già previsti, **specifici traguardi** per lo sviluppo delle competenze non cognitive e obiettivi specifici di apprendimento, in coerenza con le Indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione e con il documento Indicazioni nazionali e nuovi scenari, nonché con le Indicazioni nazionali per i licei e le Linee guida per gli istituti tecnici e professionali.

Le Indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione sono attualmente recate dal Regolamento adottato con [DM 254/2012](#).

Successivamente, il 22 febbraio 2018 è stato presentato il documento "[Indicazioni nazionali e nuovi scenari](#)", frutto del lavoro del Comitato scientifico per le Indicazioni nazionali della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione. Il [comunicato stampa](#) dell'allora Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca evidenziava che "Il documento sarà ora consegnato alle scuole, sarà messo alla 'prova sul campo', sarà oggetto di consultazione e confronto con le istituzioni scolastiche e la comunità scientifica nazionale per un eventuale intervento di regolazione sulle Indicazioni nazionali".

La trasmissione agli Uffici scolastici regionali è stata operata con [nota 3645 dell'1 marzo 2018](#).

Le Indicazioni nazionali per i licei sono attualmente recate dal regolamento emanato con [D.I. 211/2010](#).

Le Linee guida per il primo biennio degli istituti tecnici sono attualmente recate dalla [Direttiva 15 luglio 2010](#), mentre quelle per il primo biennio degli istituti professionali sono attualmente recate dalla [Direttiva 65 del 28 luglio 2010](#).

Infine, le Linee guida per il secondo biennio e il quinto anno degli istituti tecnici sono attualmente recate dalla [Direttiva 4 del 16 gennaio 2012](#), mentre quelle per il secondo biennio e il quinto anno degli istituti professionali sono attualmente recate dalla [Direttiva 5 del 16 gennaio 2012](#).

L'**articolo 3, comma 7**, prevede, a sua volta, che, al termine della sperimentazione, il Ministro dell'istruzione presenta **al Parlamento** una **relazione** sugli esiti della stessa.

Si valuti l'opportunità di chiarire il raccordo, anche temporale, fra la relazione al Parlamento e l'adozione delle Linee guida per evitare incertezze in sede applicativa.

Sperimentazione nazionale nei percorsi dei CPIA e nei percorsi leFP

L'**articolo 4** dispone, anzitutto, che i **criteri generali** per lo svolgimento della sperimentazione nazionale nei percorsi dei **CPIA**, nonché i **requisiti** dei soggetti che, attraverso la presentazione di progetti, possono partecipare, le **modalità** della partecipazione e le **procedure di valutazione** dei progetti sono stabiliti con il medesimo **decreto** del Ministro dell'istruzione che, in base all'art. 3, deve disciplinare gli stessi aspetti con riferimento ai percorsi scolastici.

In base all'art. 2 del [DPR 263/2012](#), i Centri provinciali per l'istruzione degli adulti costituiscono una tipologia di **istituzione scolastica autonoma**, articolata in reti territoriali di servizio, di norma su base provinciale, nel rispetto della programmazione regionale.

[Qui](#) la pagina sul sito del MI dedicata ai CPIA.

Prevede, inoltre, che i **criteri generali** per lo svolgimento della sperimentazione nazionale nei percorsi **leFP** devono essere stabiliti con **decreto** del Ministro dell'istruzione, da adottare entro **8 mesi** dalla data di entrata

in vigore della legge, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa **intesa** in sede di **Conferenza Stato-regioni**.

Al riguardo, si ricorda che per il sistema di istruzione e formazione professionale – i cui percorsi rappresentano una delle componenti del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione – la **competenza legislativa esclusiva** è delle **regioni**, spettando allo Stato la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. In particolare, si sensi del [d.lgs. 226/2005](#), le regioni assicurano l'articolazione, presso istituzioni formative accreditate, di **percorsi di durata triennale** – che si concludono con il conseguimento di un **titolo di qualifica professionale**, che consente l'accesso al quarto anno del sistema dell'istruzione e formazione professionale – e di **percorsi di durata almeno quadriennale** – che si concludono con il conseguimento di un **titolo di diploma professionale**, che consente l'accesso all'istruzione e formazione tecnica superiore.

Relazioni allegate o richieste

La proposta di legge è corredata di relazione illustrativa.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Non risultano lavori legislativi in corso sull'argomento.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

In base all'art. 117, secondo comma, lett. n), della Costituzione, le "**norme generali sull'istruzione**" rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Rientra, invece, nella competenza concorrente, in base allo stesso art. 117, terzo comma, l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'**istruzione e formazione professionale**.

La Corte costituzionale ha dovuto tracciare un quadro generale di riferimento per l'interpretazione del sistema delle competenze delineato dall'art. 117, secondo comma, lett. n), e terzo comma, della Costituzione.

In particolare, la Corte – intendendo preliminarmente distinguere le "norme generali sull'istruzione", di competenza esclusiva dello Stato, dai "principi fondamentali" in materia di istruzione, destinati ad orientare le regioni negli ambiti di competenza concorrente – ha precisato che "le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale". In tal senso, le norme generali si differenziano dai "principi fondamentali", i quali, "pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose" ([sentenza n. 279/2005](#)).

Successivamente, la Corte ha precisato che appartengono alla categoria delle disposizioni espressive di principi fondamentali quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, discipline, pur tese ad assicurare l'esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio, da un lato non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema di istruzione che caratterizza le norme generali, dall'altro necessitano "per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale". In particolare, nel settore dell'istruzione "lo svolgimento attuativo dei predetti principi è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle regioni, anche sotto il profilo socio-economico" ([sentenza n. 200/2009](#)).

In particolare, nella sentenza n. 200/2009, la Corte ha sottolineato che "una chiara definizione vincolante – ma ovviamente non tassativa – degli ambiti riconducibili al 'concetto' di "norme generali sull'istruzione" è ricavabile dal contenuto degli **artt. 33 e 34 Cost.**

Ha inoltre rilevato che rientrano nelle norme generali sull'istruzione anche gli **ambiti individuati dalla L. 53/2003**.

Si tratta, in particolare, per quanto qui più interessa, di:

- a) previsione generale del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la "quota nazionale";
- b) principi di formazione degli insegnanti.

Attribuzione di poteri normativi

Si prevede l'adozione di tre decreti ministeriali e di un decreto interministeriale. Per l'oggetto, si veda il par. Contenuto.