

Convegno Internazionale di Studi

Scuola, università e ricerca Diritti, doveri e democrazia nello “Stato di cultura”.

Università degli Studi di Salerno – Comune di Cava de’ Tirreni
30 Novembre, 1 e 2 Dicembre 2023

ALESSANDRO MORELLI

È possibile un’educazione al lavoro dignitoso? Riflessioni su istruzione, formazione e sistema produttivo

Abstract

L’analisi non può che prendere le mosse dal vigente diritto costituzionale dell’istruzione e della formazione e si basa su alcune premesse di ordine teorico, inerenti soprattutto a quello che è stato definito il carattere “programmatico” della Costituzione. La questione è di cruciale importanza per individuare il *quantum* di diritto costituzionale rilevante nella materia considerata. Occorre capire, in altri termini, se possa individuarsi un preciso disegno ricavabile dalla Carta repubblicana, relativo non soltanto a come le istituzioni preposte all’istruzione e alla formazione professionale debbano essere organizzate e svolgere le proprie funzioni ma anche riguardo ai legami che esse devono intrattenere con il sistema produttivo, oppure se il testo della legge fondamentale contenga soltanto un insieme di principi e di regole, aperti a diverse, possibili modalità di attuazione e di applicazione, anche molto distanti tra loro.

Una prima tesi che si sosterrà è che il carattere convenzionale della Carta repubblicana non trova riflesso in enunciati tra loro contraddittori, né talmente generici da permetterne ogni possibile traduzione. Al contrario, può individuarsi, nella trama dei principi contenuti in Costituzione, un’*essenziale linea di coerenza* che permette di individuare un comune orizzonte di senso, sullo sfondo del quale ha luogo la pratica del bilanciamento tra interessi che consente la sopravvivenza della democrazia pluralista. Un orizzonte di senso che trova un’efficace espressione nel meta-valore della dignità umana, “premessa antropologico-culturale”, com’è stato detto, dello Stato costituzionale (P. Häberle).

Tale assunto appare utile a dare contenuto al principio personalista, al quale soltanto devono ritenersi funzionalizzate, nella prospettiva del dover essere costituzionale, le attività delle istituzioni preposte all’istruzione e alla formazione professionale. Queste ultime, infatti, al pari di ogni altra istituzione educativa, non possono dirsi direttamente ed esclusivamente funzionalizzate al sistema produttivo, anche se, com’è evidente, devono essere in grado di reagire alle trasformazioni e alle esigenze del mercato e dei fattori di produzione.

Poste le coordinate costituzionali dell’indagine, avendo riguardo all’evoluzione legislativa, agli indirizzi giurisprudenziali e all’elaborazione dottrinale, si ricostruirà il quadro delle competenze nella materia “istruzione e formazione professionale” (che, a norma del vigente art. 117, comma 3, Cost., è espressamente esclusa dalla legislazione concorrente e attribuita alla competenza negativo-residuale delle Regioni), mettendo in luce la particolare importanza degli stessi enti regionali nell’organizzazione e nella gestione dei sistemi di formazione professionale. Tale indagine risulterà propedeutica all’analisi dell’evoluzione legislativa nel settore considerato, che verrà condotta

prestando particolare attenzione ai caratteri e alle esigenze del sistema produttivo. Quest'ultimo, com'è noto, a partire dalla seconda metà del secolo scorso è stato oggetto di importanti trasformazioni, indotte da diversi fattori: la globalizzazione, che ha determinato, per un verso, fenomeni di *outsourcing* e di delocalizzazione delle imprese e, per altro verso, diffusi interventi di innovazione e di riorganizzazione delle strutture e delle attività aziendali; la c.d. "terziarizzazione", che, negli ultimi cinquant'anni, ha comportato, nell'ambito delle economie avanzate, un progressivo passaggio dell'occupazione dalla produzione di beni a quella di servizi; il processo d'innovazione tecnologica, che soprattutto a seguito della pandemia da Covid-19 e con gli interventi programmati nel PNRR, hanno subito, di recente, una straordinaria accelerazione.

L'effetto maggiormente negativo di tali trasformazioni è stato la segmentazione del sistema occupazionale, con l'affermazione di quella che è stata definita una condizione di "dualismo" tra un insieme di lavoratori che versano in condizioni di relativa sicurezza (i cc.dd. *insiders*) e una vasta fascia di *outsiders*, lavoratori precari e deboli (P. Emmenegger, S. Häusermann, B. Palier, M. Seeleib-Kaiser; S. D'Agostino, S. Vaccaro). Una distinzione, quest'ultima, che coglie un ventaglio di importanti diseguaglianze sociali, le quali si riflettono soprattutto sui lavoratori più giovani e su quelli che vivono nelle Regioni più povere e disagiate. Da questo punto di vista, l'Italia, come si dirà, presenta un quadro critico sotto diversi profili.

L'adozione del c.d. "modello duale di apprendimento", di matrice tedesca, incentrato sull'alternanza tra attività "in aula", svolte presso apposite istituzioni formative, e attività pratiche esercitate in contesti lavorativi, che ha avuto luogo con le riforme introdotte dalla legge n. 183 del 2014 e dal decreto legislativo n. 81 del 2015 (riguardanti il mercato del lavoro) e dalla legge n. 107 del 2015 (c.d. "buona scuola"), non sembra offrire soluzioni utili a rimediare alle suddette condizioni di disparità, soprattutto a causa della carenza di una serie di condizioni fattuali, istituzionali e normative.

La competenza regionale in materia di istruzione e formazione professionale, pure indispensabile per la specificità, anche territoriale, della materia, se non adeguatamente integrata in un solido ed efficace sistema di garanzie sociali, finisce con il tradursi in un ulteriore fattore di disparità e discriminazioni, che potrebbero accentuarsi con l'eventuale attuazione dell'autonomia differenziata *ex art. 116, comma 3, Cost.*, nella materia dell'istruzione, la quale, in potenza, potrebbe essere integralmente devoluta alla competenza degli enti regionali, che così finirebbero per diventare *domini* pressoché esclusivi del settore. Anche su tale aspetto sarà necessario soffermarsi.

Non mancano, peraltro, ragioni sufficienti a promuovere un'analisi critica della stessa competenza legislativa regionale nell'ambito dell'istruzione e della formazione professionale: le difficoltà derivanti dall'eccessiva frammentazione disciplinare (G. Laneve; E. Gianfrancesco-G. Perniciaro; M. Benvenuti); la necessità di considerare la stessa competenza legislativa regionale nell'attuale contesto economico-produttivo, segnato, come si è detto, da fenomeni quali la terziarizzazione e l'innovazione tecnologica, che hanno ridimensionato l'impatto delle specificità territoriali sulle attività professionali e produttive; le carenze che, pur con qualche significativa eccezione, si riscontrano in diverse Regioni, le quali hanno mostrato scarso interesse a svolgere autonomamente un'attività di programmazione nell'ambito dell'istruzione a carattere professionalizzante (G. Perniciaro).

Dall'analisi emergerà come, preliminarmente a ogni ulteriore intervento riformatore in materia di istruzione e formazione professionale, sia necessario ripensare il rapporto tra istruzione, lavoro e mondo produttivo, facendo tesoro delle più mature riflessioni della teoria economica, della dottrina giuridica e di quella sociologica, nel tentativo di offrire al dibattito pubblico paradigmi culturali aggiornati e adeguati alle sfide sociali contemporanee.

Nell'ambito di tale riflessione, tra i concetti che necessitano di essere sottoposti a un'attenta revisione critica, un ruolo centrale va certamente riconosciuto a quello di *sviluppo*, su cui ci si intratterà nell'ultima parte della trattazione.

In tema, si prenderà spunto dalla proposta teorica di Amartya Sen, che, contrapponendosi alle concezioni che identificano lo "sviluppo" con la crescita del PIL o con l'aumento dei redditi

individuali o ancora con l'industrializzazione, con il progresso tecnologico o, più in generale, con la modernizzazione della società, vede in esso, piuttosto, un "processo di espansione delle libertà reali godute dagli esseri umani". Si tratta di una prospettiva particolarmente feconda e congeniale all'impianto assiologico della Costituzione, idonea a fornire strumenti preziosi per una ricostruzione attuale del quadro dei rapporti tra istruzione, formazionale professionale e sistema produttivo (A. Poggi). Sulla base di tali premesse si sottoporrono a critica le concezioni funzionaliste che declinano in senso riduzionistico il paradigma del "capitale umano", sottolineandone l'incompatibilità con l'ispirazione personalista dell'ordinamento repubblicano. Soltanto inquadrando il rapporto tra persona, mercato e sistema produttivo entro le coordinate di valore definite dalla legge fondamentale è possibile, infatti, ricostruire l'istruzione di carattere professionalizzante come un percorso di *educazione al lavoro dignitoso*, formula idonea ad esprimere le condizioni essenziali, quali l'adeguatezza e la sicurezza, affinché il lavoro stesso possa effettivamente costituire quel fondamento repubblicano evocato nel primo articolo della Carta costituzionale.