Cooperative Sociali

RIORDINO PROFESSIONALE EDUCATORI SOCIO-PEDAGOGICI: da Bologna una proposta di delibera comunale per la tutela nel cambio d'appalto.

USB promuove una riflessione ai consiglieri del Comune di Bologna, che tiene insieme i dettami normativi della legge 104/92, l'Accordo di Programma Metropolitano, la Legge Regionale per il Diritto allo Studio e la Delibera di Giunta Regionale sull'estensione delle tutele per coloro che hanno operato come educatori prima dell'entrata in vigore della Legge di Bilancio e dei commi Iori, per dare tutela agli educatori impiegati nei Servizi Educativi di Integrazione Scolastica e Territoriale che a breve andranno a rinnovo del bando d'appalto.

Qui sotto il testo dell'articolato, in fondo alla pagina il PDF scaricabile.

Bologna, 12/02/2020

PROPOSTA DI DELIBERA COMUNALE PER LA SALVAGUARDIA OCCUPAZIONALE E PROFESSIONALE DEGLI EDUCATORI IMPIEGATI PRESSO I SERVIZI EDUCATIVI E DI INTEGRAZIONE SCOLASTICI DEL COMUNE DI BOLOGNA.

1. Premessa

Nel prossimo settembre 2020 scadrà l'appalto del Comune di Bologna per la "GESTIONE

DEI SERVIZI EDUCATIVI PER L'INCLUSIONE SCOLASTICA DEGLI ALUNNI CON DISABILITA', DEI SERVIZI DI PREVENZIONE EDUCATIVA/PEDAGOGICA E DEI SERVIZI EDUCATIVI INTEGRATIVI SCOLASTICI", attualmente gestito dall'ATI composta dalle Soc. Coop. Sociali Quadrifoglio – Pianeta Azzurro (nel corso degli ultimi mesi del 2019 quest'ultima cooperativa è stata assorbita dalla coop ORSA, che ne rileva la quota di partecipazione nell'ATI).

Il precedente bando aveva impostato il servizio su di un importo base di poco più di 27 milioni di euro. Attualmente sono impiegati circa 700 operatori, inquadrati al livello D1 e D2 del CCNL Cooperative Sociali, con mansione di educatore.

2. Contesto normativo

Il bando di gara per i servizi educativi per l'inclusione scolastica viene disposto dal Comune di Bologna in attuazione della Legge 104/92, la quale "*prevede che a livello territoriale venga sottoscritto un Accordo di Programma attuativo promosso dalla Provincia – oggi Città metropolitana, tra tutte le istituzioni (Servizi Sanitari, Autonomie scolastiche, Enti di Formazione, Scuole paritarie, Comuni e Città metropolitana stessa) che concorrono alla inclusione scolastica dei bambini e alunni con disabilità. Esso ha funzione di indicare principi, regolamentare, integrare e coordinare le politiche dei diversi soggetti che programmano gli interventi didattici, educativi e sanitari, di supporto all'autonomia e all'accessibilità, rivolti ai bambini, alunni, studenti con disabilità iscritti ai servizi educativi, alle scuole statali e paritarie, e nella Istruzione e Formazione professionale."*

La Legge 104/92, all'art. 13 comma 3, così recita: *"Nelle scuole di ogni ordine e grado, fermo restando, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni,* ***l'obbligo per gli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali****, sono garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati."*

Tale disposizione è richiamata anche dalla legge regionale dell'Emilia Romagna per il Diritto allo Studio, la L.R. 26/2001, che all'art. 5 comma 3 lettera a) così recita: "***i Comuni provvedono*** *- nei limiti delle proprie disponibilità e sulla base del piano educativo individualizzato predisposto con l'Amministrazione scolastica e le Aziende Unità sanitarie locali - agli interventi diretti* ***ad assicurare l'accesso e la frequenza al sistema scolastico e formativo attraverso la fornitura*** *di servizi di trasporto speciale, di materiale didattico e strumentale, nonché* ***di personale aggiuntivo provvisto dei requisiti di legge e destinato a favorire e sviluppare l'autonomia e la capacità di comunicazione****;*".

L'**"Accordo di programma metropolitano per l'inclusione scolastica e formativa dei bambini, alunni e studenti con disabilità (L. 104/1992)"** per il periodo 2016-2021

predisposto dalla Città Metropolitana di Bologna, al cap. 5 art. 22.4 riprende quanto sancito nella normativa regionale sul diritto allo studio: *"[…]* ***Gli Enti Locali si impegnano a fornire personale provvisto dei requisiti di legge, così come indicato dalla Legge Regionale n. 26/2001 art. 5, in possesso di adeguate competenze professionali****, anche in relazioni a specifici bisogni evidenziati dalle Diagnosi funzionali."*

3. Il riordino professionale della figura dell'educatore: i commi 594 – 601 della Legge 205/2017 (Legge di Bilancio 2018)

Nella Legge di Bilancio 2018 (L. 205/2017) alcuni commi, su proposta della relatrice on. Vanna Iori, hanno promosso un primo schema di riordino della figura professionale dell'educatore socio-pedagogico: un riordino parziale e incompleto, che però comincia a sistematizzare un intervento necessario e richiesto da almeno un ventennio dagli operatori della categoria per fare chiarezza circa i requisiti di accesso alla professione. Una delle principali criticità dell'impianto di riordino professionale riguarda l'assenza della previsione di un "punto zero" che riconoscesse a monte, per tutti gli operatori impiegati al momento dell'entrata in vigore della legge, la qualifica di educatore socio-pedagogico.

Di seguito riportiamo, per lo studio del caso, i commi della legge di bilancio che riguardano il riordino professionale della figura dell'educatore.

594. *L'educatore professionale socio?pedagogico e il pedagogista operano nell'ambito educativo, formativo e pedagogico, in rapporto a qualsiasi attività svolta in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, in una prospettiva di crescita personale e sociale, secondo le definizioni contenute nell'articolo 2 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, perseguendo gli obiettivi della Strategia europea deliberata dal Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000.*

Le figure professionali indicate al primo periodo operano nei servizi e nei presidi socio?educativi e socio?assistenziali, nei confronti di persone di ogni età, prioritariamente nei seguenti ambiti: educativo e formativo; scolastico; socio?assistenziale, limitatamente agli aspetti socio?educativi, nonché, al fine di conseguire risparmi di spesa, nei servizi e nei presìdi socio-sanitari e della salute limitatamente agli aspetti socioeducativi; della genitorialità e della famiglia; culturale; giudiziario; ambientale; sportivo e motorio; dell'integrazione e della cooperazione internazionale. Ai sensi della legge 14 gennaio 2013, n. 4, le professioni di educatore professionale socio?pedagogico e di pedagogista sono comprese nell'ambito delle professioni non organizzate in ordini o collegi.

595. *La qualifica di educatore professionale socio?pedagogico è attribuita con laurea L19 e ai sensi delle disposizioni del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65. La qualifica di pedagogista è attribuita a seguito del rilascio di un diploma di laurea abilitante nelle classi di laurea magistrale LM?50 Programmazione e gestione dei servizi educativi, LM?57 Scienze*

dell'educazione degli adulti e della formazione continua, LM?85 Scienze pedagogiche o LM?93 Teorie e metodologie dell'e?learning e della media education. Le spese derivanti dallo svolgimento dell'esame previsto ai fini del rilascio del diploma di laurea abilitante sono poste integralmente a carico dei partecipanti con le modalità stabilite dalle università interessate. La formazione universitaria dell'educatore professionale socio-pedagogico e del pedagogista è funzionale al raggiungimento di idonee conoscenze, abilità e competenze educative rispettivamente del livello 6 e del livello 7 del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, di cui alla raccomandazione 2017/C 189/03 del Consiglio, del 22 maggio 2017, ai cui fini il pedagogista è un professionista di livello apicale.

596. *La qualifica di educatore professionale socio?sanitario è attribuita a seguito del rilascio del diploma di laurea abilitante di un corso di laurea della classe L/SNT2 Professioni sanitarie della riabilitazione, fermo restando quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro della Sanità 8 ottobre 1998, n. 520.*

597. *In via transitoria, acquisiscono la qualifica di educatore professionale socio?pedagogico, previo superamento di un corso intensivo di formazione per complessivi 60 crediti formativi universitari nelle discipline di cui al comma 593, organizzato dai dipartimenti e dalle facoltà di scienze dell'educazione e della formazione delle università anche tramite attività di formazione a distanza, le cui spese sono poste integralmente a carico dei frequentanti con le modalità stabilite dalle medesime università, da intraprendere entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, coloro che, alla medesima data di entrata in vigore, sono in possesso di uno dei seguenti requisiti:*

a) inquadramento nei ruoli delle amministrazioni pubbliche a seguito del superamento di un pubblico concorso relativo al profilo di educatore;

b) svolgimento dell'attività di educatore per non meno di tre anni, anche non continuativi, da dimostrare mediante dichiarazione del datore di lavoro ovvero autocertificazione dell'interessato ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445;

c) diploma rilasciato entro l'anno scolastico 2001/2002 da un istituto magistrale o da una scuola magistrale.

598. *Acquisiscono la qualifica di educatore professionale socio?pedagogico coloro che, alla data di entrata in vigore della presente legge, sono titolari di contratto di lavoro a tempo indeterminato negli ambiti professionali di cui al comma 594, a condizione che, alla medesima data, abbiano età superiore a cinquanta anni e almeno dieci anni di servizio, ovvero abbiano almeno venti anni di servizio.*

599. *I soggetti che, alla data di entrata in vigore della presente legge, hanno svolto l'attività di educatore per un periodo minimo di dodici mesi, anche non continuativi, documentata mediante dichiarazione del datore di lavoro ovvero autocertificazione dell'interessato ai sensi*

del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, possono continuare ad esercitare detta attività; per tali soggetti, il mancato possesso della qualifica di educatore professionale socio-pedagogico o di educatore professionale socio?sanitario non può costituire, direttamente o indirettamente, motivo per la risoluzione unilaterale dei rapporti di lavoro in corso alla data di entrata in vigore della presente legge ne' per la loro modifica, anche di ambito, in senso sfavorevole al lavoratore.

600. *L'acquisizione della qualifica di educatore socio?pedagogico, di educatore professionale sociosanitario ovvero di pedagogista non comporta, per il personale già dipendente di amministrazioni ed enti pubblici, il diritto ad un diverso inquadramento contrattuale o retributivo, ad una progressione verticale di carriera ovvero al riconoscimento di mansioni superiori.*

601. *All'attuazione delle disposizioni dei commi da 594 a 600 si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.*

Rileviamo quanto di nostro interesse in questa sede: secondo quanto previsto dal **comma 597**, coloro che dal 01.01.2018, non in possesso del titolo di laurea specifico (L19), operando come educatori senza titolo nei servizi educativi, avessero maturato almeno 3 anni anche non continuativi nei servizi, possono accedere ad un corso di riqualifica di 60 CFU per acquisire (con spese a carico del lavoratore) la qualifica di educatore socio-pedagogico.
Il **comma 599** indica che coloro che non hanno il requisito per accedere alla riqualifica (3 anni), ma che abbiano lavorato come educatori per almeno 12 mesi, possono continuare ad esercitare l'attività; il mancato possesso della riqualifica non costituisce motivo per la risoluzione unilaterale (da parte dei datori di lavoro) dei contratti né per la modifica in senso sfavorevole al lavoratore.

4. Il precedente del DGR 425/2019 della Regione Emilia Romagna

La Regione Emilia Romagna, negli anni di strutturazione della normativa che riguarda l'accreditamento dei servizi socio-sanitari, operando un riordino complessivo di tale materia di cui le spettano le competenze amministrative, aveva già normato, in assenza di indicazioni del legislatore nazionale, i requisiti di svolgimento dell'attività di educatore, in particolare con la normativa riguardante l'Autorizzazione al Funzionamento dei servizi socio-sanitari (strutture residenziali per anziani e disabili, case famiglia per minori, ecc.) e con la delibera 514/2009 (modificata e integrata negli anni successivi) dove furono definiti i requisiti per l'accreditamento dell'assistenza domiciliare, dei centri diurni per anziani e per disabili, delle case residenze per anziani, dei centri residenziali socio-riabilitativi per disabili e i criteri del personale impiegato in questi servizi, tra cui l'educatore.

La definizione dei criteri professionali da parte della regione ER, nel corso degli anni passati, ha informato le politiche di selezione e formazione del personale da parte degli enti accreditati alla gestione dei servizi dell'ambito di competenze regionali, tali per cui l'entrata in vigore del riordino previsto dai commi della Legge di Bilancio 2018, con l'obbligo di possesso del titolo di laurea o in alternativa l'acquisizione della riqualifica (con spese a carico dei lavoratori), avrebbe generato un problema di continuità e tenuta dei servizi.

Molto opportunamente, dunque, la Giunta Regionale, recependo la modifica introdotta per il riordino professionale nella normativa che regola l'Autorizzazione al Funzionamento delle strutture socio-sanitarie, ha previsto l'estensione della garanzia di poter continuare ad operare, in ambito regionale, secondo le precedenti normative sul tema.

Il Decreto della Giunta Regionale 425/2019 avente ad oggetto "PROGRAMMA ANNUALE 2019: RIPARTIZIONE DELLE RISORSE DEL FONDO SOCIALE REGIONALE AI SENSI DELLA L.R. N. 2/2003 E SS.MM.II.. INDIVIDUAZIONE DELLE AZIONI PER IL PERSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI CUI ALLA DELIBERAZIONE DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA N. 120/2017 E AL DECRETO INTERMINISTERIALE DEL 26 NOVEMBRE 2018. **MODIFICHE ALLE DELIBERE DI GIUNTA REGIONALE N. 1904/2011 E N. 564/2000.**" prevede, nell'allegato C, questa disposizione:

"*A partire dal 1° gennaio 2019 (data di entrata in vigore della legge di modifica), pertanto, le comunità di ambito socio-assistenziale, limitatamente agli aspetti socio-educativi, nonché socio-sanitarie e della salute limitatamente agli aspetti socio-educativi potranno assumere, nel ruolo di educatori solo figure professionali di educatore socio pedagogico o socio sanitario e di pedagogista, dotati delle lauree indicate ai commi 595 e 596 dell'art. 1 della legge 205/17.* ***Precedentemente al 1° gennaio 2018 era vigente solo la normativa regionale, dunque, come dispone il Piano sociale nazionale, allegato A al decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 26 novembre 2018, "...gli educatori già in servizio con titoli precedentemente normati dalle regioni potranno continuare legittimamente ad operare.****" […]*

Per quanto attiene l'educatore, dal 1 Gennaio 2018, data di entrata in vigore della Legge 205/2017, successivamente modificata dalla Legge 145/2018 art.1 comma 517, devono essere presenti, secondo i requisiti specifici delle singole tipologie di servizio, educatori professionali in ottemperanza a quanto richiesto dalla legge 205/2017 e fatto salvo quanto previsto dalla stessa legge a tutela di chi è in servizio o lo ha svolto entro il 31/12/2017. […] ***Il personale in servizio al 31.12.2017 con il ruolo di educatore, ricoperto secondo la normativa regionale in vigore alla medesima data, continua ad operare secondo tale normativa, anche in strutture diverse dalla originaria nell'ambito di quelle normate dalla presente direttiva."***

5. Sintesi

a) Le disposizioni contenute nei commi c.d. Iori (Legge di Bilancio 2018) prevedono che in vigenza di contratto (e in assenza di titolo valido o di riqualifica) non possano essere previsti per i lavoratori demansionamenti o risoluzioni unilaterali da parte dei datori di lavoro, **ma nessuna tutela stringente e nessuna interpretazione definitiva è ascrivibile alla casistica del <u>cambio d'appalto</u>**.

b) L'impianto che è recepito dalla Legge Regionale per il Diritto allo Studio e dall'Accordo di Programma Metropolitano, in applicazione delle previsioni della L. 104/92, che informa la struttura di costruzione del bando di gara del Comune di Bologna per la *Gestione dei Servizi Educativi e di Integrazione Scolastica* richiama in più passaggi quella che è una condizione vincolante per l'individuazione e l'assunzione del personale impiegato nei servizi educativi e di integrazione scolastica, ovvero "**il possesso dei requisiti di legge e di adeguate competenze professionali**".

Dobbiamo assumere, quindi, che nello svolgimento dell'appalto dei servizi scolastici, gli Enti Gestori abbiano agito nel rispetto della normativa in vigore. Bisogna ritenere fondato il presupposto che tutta la platea dei circa 700 educatori impiegati sul servizio scolastico cittadino sia in possesso delle competenze e dei requisiti professionali per continuare a svolgere le proprie funzioni di educatore, anche nella ipotesi di un cambio di gestore nell'aggiudicazione del prossimo bando di gara.

c) La ratio dell'intervento della Giunta Regionale, con il DGR 425/2019, per il competente ambito sanitario e socio-sanitario, è proprio **la tutela degli operatori nei casi di cambio d'appalto**, a prevenire che le formulazioni dei capitolati e disciplinari di gara, riportando la pedissequa ridefinizione di quali siano i requisiti per l'esercizio dell'attività dell'educatore, lascino nell'indeterminatezza ed alla discrezionalità dei datori di lavoro l'interpretazione del soddisfacimento dei requisiti da parte del personale assunto con precedente previsione normativa.

6. Una delibera comunale per salvaguardare occupazione e professionalità degli educatori scolastici e territoriali.

La necessità di trovare soluzioni stringenti alla tutela occupazionale in caso di cambio d'appalto per gli educatori cittadini poggia anche su di una considerazione di contesto e di buona prassi: il Comune di Bologna, storicamente, predispone il bando per i servizi educativi scolastici, con il criterio dell'*offerta economicamente più vantaggiosa*, ponendo un'attenzione particolare alla progettazione pedagogica che premia, nella percentuale dell'85% a fronte del 15% della parte economica, la qualità del servizio; uno degli aspetti della qualità del servizio è determinato dalla continua formazione e aggiornamento professionale cui sono tenuti gli Enti Gestori dell'appalto verso i lavoratori in esso impiegati. Stiamo dunque trattando di una platea di lavoratori altamente formata e professionalizzata che allo stato attuale, nel combinato disposto di bando di gara e riordino professionale, non è

tutelata in caso di cambio d'appalto da previsioni che ne riconoscano la professionalità e l'esperienza acquisita.

Il precedente del DGR 425/2019 dell'Emilia Romagna sopra richiamato, indica che è possibile ed opportuno disporre la previsione di un'analoga tutela per la salvaguardia occupazionale e della professionalità degli educatori dei servizi scolastici e territoriali, attraverso una apposita Delibera Comunale che ne ricalchi i contenuti:

"***Il personale in servizio con il ruolo di educatore, ricoperto secondo la normativa di riferimento per i servizi educativi e di integrazione scolastica (L.104/92 e L.R. 26/2001) continua ad operare secondo tale normativa, anche in servizi diversi da quelli originari nell'ambito di quelli normati da tali normative"***.

La proposta che avanziamo riguarda la **tutela occupazionale nel cambio di appalto** di quella parte di personale attualmente impiegato nei servizi educativi cittadini che è escluso dalla possibilità di conseguire la riqualifica di educatore socio-pedagogico, in quanto non in possesso del requisito minimo dei 3 anni di anzianità sui servizi (comma 599), o che per qualsiasi ragione (anche economica) non abbia conseguito la riqualifica (non obbligatoria) imposta dal riordino professionale.

In virtù di tali considerazioni, quindi, l'invito che porgiamo alla Giunta Comunale ed a tutti i consiglieri è quello di intervenire per la tutela dell'occupazione e delle professionalità acquisite, la continuità educativa e la qualità del servizio, garantendo la possibilità che queste figure possano continuare a lavorare in tutti i servizi afferenti i dettami applicativi della Legge 104/92, quali i servizi educativi territoriali e domiciliari, oltre a quelli scolastici.

Febbraio 2020

USB Lavoro Privato Bologna