



La “carenza degli educatori” in Lombardia e l’urgenza di armonizzare su scala nazionale la regolamentazione dei servizi educativi territoriali.

Documento di Analisi e Proposte

20 giugno 2022

1. La questione

A partire dagli inizi del 2022 e ancora in questi giorni, in diversi organi di stampa e, in generale tra i media, compaiono articoli, post e discussioni su una diffusa carenza di professionisti nel nostro paese: mancano chimici, fisici, informatici, ingegneri, operai specializzati, falegnami. E il motivo è, per tutti, sempre lo stesso: paghe inadeguate e condizioni di lavoro insostenibili.

Tra i professionisti di cui si denuncia la carenza ci sono anche insegnanti ed educatori.

In particolare, in Regione Lombardia è stata evidenziata una carenza di educatori nelle comunità per minori, alcune delle quali, proprio per tale carenza di personale, pare siano state costrette a chiudere. Anche la Regione Liguria e, in generale, diverse regioni del nord Italia hanno evidenziato questo problema.

Nel caso delle professioni dell’educazione e della formazione e, in particolare, nel “caso Lombardia”, la questione va collocata nella giusta cornice di realtà. Lo hanno fatto i Presidi e Direttori delle Facoltà/Dipartimenti di Scienze della Formazione delle Università lombarde in una Lettera/Documento pubblicata sulla rivista Vita (<http://www.vita.it/it/article/2022/05/19/il-ruolo-delle-universita-per-valorizzare-il-lavoro-degli-educatori/162888/>), magazine mensile dedicato al racconto sociale, al volontariato, alla sostenibilità economica e ambientale e, in generale, al mondo non profit.

Si tratta, come sostengono gli autori del documento, di “situazione complessa e sfaccettata” che si colloca in uno scenario di più ampia portata che riguarda tutto il sistema educativo nazionale, ancora soggetto a una generalizzata confusione acuita da un clima di scarsa attenzione al lavoro socio-educativo e di mancato riconoscimento delle professioni che operano nel Terzo settore; uno scenario che, per essere compreso e gestito, richiede una conoscenza approfondita del sistema nazionale dei servizi educativi territoriali e dei profili professionali dei professionisti di cui trattasi: gli educatori professionali socio-pedagogici, professionisti in possesso del Diploma di Laurea nella Classe di Laurea L-19 (Scienze dell’educazione e della formazione)¹.

2. L’analisi

A normativa vigente, le laureate e i laureati nella Classe di Laurea L-19 (Scienze dell’educazione e della formazione), sono le uniche e gli unici laureati a poter svolgere il lavoro di:

- Educatore professionale socio-pedagogico (ai sensi della legge 27 dicembre 2017, n. 205, commi 594-600);
- Educatore dei servizi educativi per l’infanzia (ai sensi de Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 65, art. 14, comma 3).

Per l’analisi del problema specifico – la presunta mancanza di educatori di comunità nella Regione Lombardia – è opportuno partire da quanto segnalano i tre Presidi/Direttori degli Atenei lombardi che formano gli educatori professionali socio-pedagogici (d’ora in poi, educatori).

Il problema della mancanza di educatori non è ascrivibile al numero di laureati che i corsi di laurea in Scienze dell’Educazione formano, superiore al fabbisogno delle comunità. Il turn over degli educatori e il loro

¹ Si veda la legge 27 dicembre 2017, n. 205, commi 594-600.

difficile reperimento rappresenta invece un problema articolato, che va oltre il caso delle comunità e della tutela minorile. Il sistema dei servizi e delle politiche sociali è regolamentato dalle autorizzazioni al funzionamento e dall'accreditamento, e allo stesso tempo le condizioni di lavoro degli educatori e delle educatrici dipendono dai contratti collettivi nazionali del Terzo settore e dalle politiche di gestione tra enti pubblici e privato sociale.

Alcune delle ragioni per cui si verifica la "fuga" dai servizi vanno rintracciate in fattori di contesto, quali, ad esempio:

- le condizioni organizzative ed economiche che caratterizzano il mercato del lavoro degli educatori;
- le tipologie di contratto proposte agli educatori;
- la non adeguatezza delle retribuzioni.

Se da un lato si riscontra, in alcuni casi, l'impossibilità di reperire il personale educativo, da un altro caso la 'mancanza' di educatori non deriva da una assenza quantitativa di queste figure professionali bensì dalle loro scelte di lavori alternativi meglio retribuiti e contrattualizzati.

Quanto finora evidenziato impone di affrontare una serie di questioni che richiedono interventi di sistema: dalla questione dei turni di lavoro prolungati al fenomeno delle notti passive non remunerate; dalla necessità di adeguamento dei contratti (quasi sempre a tempo determinato, a scadenza e a intermittenza) alle conseguenti scarsissime possibilità di crescita e di carriera (aspetto che incide, di riflesso, molto negativamente sulla continuità educativa dei servizi); dalla tendenza ad accontentarsi di retribuzioni analoghe, se non addirittura superiori, garantite da altre forme di "guadagni" (reddito di cittadinanza o altri lavori) alla tendenza a riconfigurarsi professionalmente in ragione di opportunità che consentono di godere di condizioni lavorative ed economiche più vantaggiose. In questo ultimo caso, per esempio, rientra il fenomeno della ricollocazione dei molti educatori e pedagogisti nel settore dell'insegnamento, con l'inserimento in una serie di varchi lasciati aperti dal sistema educativo del paese e ampliatisi nel tempo anche a causa della scarsa disponibilità di insegnanti di sostegno (soprattutto nelle regioni del nord Italia). Una di queste occasioni è rappresentata dalla Messa a Disposizione (MAD), istanza informale che i Dirigenti Scolastici possono utilizzare, nel caso di graduatorie esaurite, per la nomina di docenti, educatori, assistenti tecnici, assistenti amministrativi, collaboratori scolastici ecc.

La questione, dunque, va inquadrata in un più ampio scenario che coinvolge l'intero sistema educativo del Paese e che richiede interventi definiti alla luce di una adeguata visione di sistema.

Nella complessità dello scenario venutosi a configurare negli ultimi anni in materia di servizi educativi, socio-educativi e socio-sanitari, si segnala la problematicità di scelte operate da alcuni Enti locali per far fronte alla "emergenza" ricondotta a una reale o presunta carenza di educatori.

In questo senso, per esempio, si evidenzia la criticità della disposizione adottata dal Dipartimento salute e servizi sociali della Regione Liguria, "Deroga ai titoli professionali dei servizi e delle strutture socioeducative per minorenni e giovani adulti. Proroga dell'applicabilità" (Prot. 2022-0286528) del 14.04.2022 laddove si stabilisce che "qualora si determinassero carenze di personale e/o impossibilità di sostituzione del personale educativo operante nei servizi e nelle strutture residenziali e semiresidenziali, è consentita l'applicazione della deroga al requisito autorizzativo del titolo del personale prevista al punto 2 della circolare di Alisa prot. 32118 del 11/11/2020 ed è possibile assumere con provvedimento motivato, per il tempo strettamente necessario, personale in possesso dei seguenti titoli: laurea triennale in Servizio sociale (classe L-39), laurea magistrale in Servizio sociale e politiche sociali (classe LM-87), laurea triennale in Scienze e tecniche psicologiche (classe L-24), laurea magistrale in Psicologia (classe LM-51) o titoli equipollenti". Si tratta di scelta che non appare epistemologicamente e professionalmente adeguata a risolvere una carenza di professionalità educativa con la sostituzione di professionisti altamente qualificati a svolgere ruoli e mansioni altre rispetto alla progettazione e gestione di servizi e attività educative. I sistemi di cui trattasi, infatti, richiedono la presenza congiunta di professionisti diversi e la qualità dei servizi è garantita proprio dalla gestione congiunta di progetti e processi, frutto di una collaborazione interprofessionale.

Non appaiono parimenti condivisibili alcune scelte adottate dalla Regione Lombardia con Deliberazione n° XI / 6443 nella Seduta del 31/05/2022 (INDICAZIONI CIRCA LE FIGURE PROFESSIONALI SOCIO EDUCATIVE CHE OPERANO NELLE UNITÀ D'OFFERTA SOCIALE).

Pur comprendendo la natura emergenziale delle disposizioni – e auspicando vivamente che si tratti di una misura 'riparativa', emergenziale, provvisoria e limitata nel tempo (anno scolastico/accademico 2021/22 e

comunque non oltre la sua conclusione), di cui vengano adeguatamente monitorati gli esiti rispetto alla tenuta dei servizi e alla qualità del lavoro educativo – si segnalano alcune perplessità riferite ai seguenti passaggi all'Allegato A:

- si ritiene ambigua e fuorviante la scelta, anche lessicale, di prevedere l'accesso ai servizi educativi per la prima infanzia, "per l'esercizio del ruolo di operatore socio-educativo in Asili Nido, Micronidi, Centri Prima Infanzia, anche i titoli indicati dalla normativa regionale vigente (dgr n. 2929/2020 e dgr n. 20588/2005) acquisiti entro la data di pubblicazione del [...] provvedimento" nella misura in cui si opera una scelta a ribasso rispetto alle conoscenze e alle competenze richieste per l'esercizio del ruolo di educatore dei servizi educativi per la prima infanzia, non certamente equiparabile alla figura dell'"operatore socio-educativo", sia in termini di tipologia di titolo professionale sia in termini di conoscenze e competenze professionali;
- si ritiene non sostenibile, dal punto di vista epistemologico e professionale, la scelta di prevedere l'accesso ai servizi educativi per la prima infanzia, "per l'esercizio del ruolo di operatore socio-educativo in Asili Nido, Micronidi, Centri Prima Infanzia", ai laureati L-24, LM-51, L-40 e LM-88.
- si ritiene non sostenibile, dal punto di vista epistemologico e professionale, la scelta di considerare tra i requisiti di "esercizio relativo al personale socioeducativo" nelle "UNITÀ D'OFFERTA SOCIALE RESIDENZIALI E SEMIRESIDENZIALI PER MINORI E PERSONE CON DISABILITÀ (dgr n. 20762/2005, dgr n. 2857/2020, dgr n. 20763/2005, dgr n. 7433/2008, dgr n. 11496/2010, PSA1988/90 – d.c.r. n. IV/871 del 1987)", i seguenti titoli: "Laurea in Scienze e Tecniche psicologiche L24 - Laurea LM-51; Laurea in Sociologia L40 – Laurea LM-88; Laurea Servizio Sociale L39".
- si riscontrano elementi di incoerenza e di sovrapposizioni al ribasso di competenze educative professionali nella scelta di affidare a operatori sociali ruoli e mansioni che solo gli educatori possono svolgere.

Si apprezzano, in ogni caso, gli sforzi operati al fine di evitare sovrapposizioni scorrette e a rischio di consentire scelte opportunistiche da parte di operatori e gestori dei servizi. Per esempio, nel caso in cui si precisa che "in nessun caso tali figure professionali o specialistiche (ad esempio maestri d'arte, artigiani, esperti in campo artistico o sportivo/attività motorie, figure laureate per il supporto allo studio etc) possono sostituire il personale educativo o svolgere attività di tipo socio educativo".

3. Le proposte della componente universitaria

Alla luce dell'analisi di cui sopra, la Conferenza Universitaria Nazionale di Scienze della Formazione (CUNSF) e il Coordinamento Nazionale dei Corsi di Laurea per Educatori e Pedagogisti (CoNCLEP), rappresentativi delle Facoltà/Dipartimenti presso cui sono istituiti i Corsi di Laurea Triennali e Magistrali per la formazione degli Educatori professionali socio-pedagogici, degli Educatori dei servizi educativi per la prima infanzia e dei Pedagogisti, avanzano le seguenti proposte, tese a fornire un contributo utile per la gestione delle situazioni emergenziali cui si è fatto cenno alla luce di una più ampia strategia che si fondi su una visione di sistema e che tenga conto della complessità e della pluriarticolata rete dei servizi educativi.

Ne deriva la necessità di lavorare a una strategia complessiva di gestione, su scala nazionale, del complesso sistema dei servizi educativi e formativi del Paese, con un coinvolgimento attivo di tutti gli attori del sistema:

- Ministeri di interesse (Istruzione, Università e Ricerca, Affari regionali e Autonomie, Politiche giovanili, Pari opportunità e Famiglia, Disabilità, Giustizia, Lavoro e Politiche Sociali, Cultura, Salute);
- Conferenza Stato-Regioni,
- Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI);
- Università (CUNSF e CoNCLEP);
- Società Italiana di Pedagogia (SIPed);
- Associazioni professionali;
- Confcooperative;
- Legacoop;
- Sindacati.

Una adeguata lettura del fenomeno nel suo complesso richiede di spostare il focus di attenzione soprattutto sul mondo del lavoro, sul ruolo delle Università, sul ruolo del Terzo settore, dei sindacati e delle Associazioni professionali, sulle responsabilità e sul contributo che si rende necessario da parte della

Conferenza Stato-Regioni e dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI). Un coinvolgimento attivo di tutti gli attori del sistema richiederebbe, per esempio, la valorizzazione del contributo offerto da realtà come Confcooperative e Legacoop rispetto alla configurazione di modalità di reclutamento e di inquadramento professionale degli educatori e dei pedagogisti nel Terzo settore, la concertazione di strategie congiunte con il mondo del sindacato e delle associazioni professionali di settore, con la Conferenza Stato-Regioni e con l'ANCI, tese a intervenire sulle regole di affidamento dei servizi, sulla questione salariale e sul tema delle tariffe di retribuzione, sul problema delle esternalizzazioni, sulla frammentazione del welfare e del ruolo degli Enti locali, sulla eccessiva eterogeneità delle qualifiche professionali che rischiano di ampliare gli elementi di ambiguità su figure, ruoli e funzioni professionali nel settore dell'educazione e della formazione (gioverebbe, in questo caso, un aggiornamento e un adeguamento dei cataloghi regionali delle qualifiche professionali). Sono solo alcune delle questioni di prioritaria importanza che richiedono interventi urgenti di sistema che potrebbero trovare soluzione mediante l'istituzione di tavoli di coordinamento regionale dei servizi educativi, l'armonizzazione del sistema di leggi regionali che regolamentano i sistemi educativi territoriali e l'aggiornamento e adeguamento dei Codici ISTAT per la classificazione delle professioni, per esempio con la creazione di n. 3 Codici (Educatori professionali socio-pedagogici; Educatori dei servizi educativi per la prima infanzia; Pedagogisti).

Come appare evidente, una lettura distorta delle questioni analizzate induce talvolta a ricondurre la causa prima del problema alla scarsa disponibilità di laureate e laureati in Scienze dell'educazione e della formazione (classe L-19). In assenza di dati ufficiali rilevabili da fonti riconducibili ai vari attori del sistema (Ministeri, Enti locali, ecc.), il CoNCLEP intende attivare un sistema di monitoraggio e aggiornamento del numero degli iscritti e del numero dei laureati nelle Classi di Laurea L-19 (Scienze dell'educazione e della formazione) e 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) e LM-93 (Teorie e metodologie dell'e-learning e della media education).

Per quanto attiene ai Corsi di Laurea che formano educatori professionali socio-pedagogici sono attivi sul territorio nazionale:

- n. 40 Corsi di Studio nella Classe di laurea L-19 istituiti presso Università statali;
- n. 4 Corsi di Studio nella Classe di laurea L-19 istituiti presso Università non statali;
- n. 7 Corsi di Studio nella Classe di laurea L-19 istituiti presso Università telematiche.

Aderiscono al CoNCLEP n. 44 corsi attivi, equamente distribuiti fra Nord, Centro e Sud Italia:

- 16 corsi attivi nelle regioni del Nord;
- 12 corsi attivi nelle regioni del Centro;
- 16 corsi attivi nelle regioni del Sud.

Quasi tutti i Corsi di studio in L-19 hanno attivato o hanno previsto l'attivazione dei 55 CFU previsti dal Decreto Ministeriale n. 378/2018, requisiti necessari le funzioni di Educatori nei servizi educativi per l'infanzia. Stando ai dati finora raccolti, con riferimento agli atenei che erogano attività formative per il segmento 0-3 anni, l'attivazione di queste attività è avvenuta attraverso tre modalità:

- l'inserimento delle conoscenze richieste all'interno del percorso di studio già erogato;
- la creazione di un curriculum/indirizzo/percorso specifico all'interno del Corso di Studio;
- la strutturazione di un Corso di Studio L-19 specifico sui temi dell'infanzia con particolare attenzione alla fascia d'età da 0 a 3 anni.

Attualmente, presso ogni Corso di Studio (CdS) è istituito un Comitato di Indirizzo (CI) – o, comunque, commissioni e gruppi di lavoro università-parti sociali e mondo del lavoro – al fine di favorire il raccordo tra l'offerta formativa messa a punto dagli Atenei e la domanda formativa proveniente dal Mondo del Lavoro (MdL) nelle sue varie articolazioni professionali e territoriali. Già in sede di Comitato di Coordinamento Regionale delle Università erano previste consultazioni con i rappresentanti del MdL, da tenere soprattutto nella fase della progettazione dei CdS. La costituzione di organi come il CI ha istituzionalizzato il rapporto di collaborazione e co-programmazione tra i rappresentanti del mondo universitario e quelli del mondo del lavoro: generalmente questi si incontrano e si confrontano a scadenze regolari, sia in fase di progettazione dell'offerta formativa sia in fase di monitoraggio e aggiornamento della stessa. Fine ultimo di questo raccordo è favorire l'occupabilità dei laureati e la qualità professionale delle prestazioni fornite. Vi partecipano, a seconda delle organizzazioni delle singole sedi: i rappresentanti degli studenti, dei docenti, del personale

tecnico-amministrativo del CdS, i rappresentanti dei mondi professionali, culturali e istituzionali nei quali operano le figure professionali formate dai CdS.

In linea generale, i CI perseguono le seguenti finalità:

- potenziamento dei rapporti tra il CdS e le Parti Interessate;
- coordinamento tra CdS e sistema culturale e socio-economico del territorio;
- miglioramento della comunicazione dell'offerta formativa all'esterno;
- gestione delle informazioni di ritorno da laureati e datori di lavoro;
- raccolta di elenchi di aziende ove effettuare tirocini;
- monitoraggio delle carriere post-universitarie;
- proposte di definizione degli obiettivi di apprendimento;
- partnership per progetti di ricerca al servizio del territorio.

I CI hanno il compito di formulare pareri e proposte in merito a:

- a) fabbisogni formativi e possibili sviluppi dei mondi professionali e istituzionali collegati all'offerta formativa dei CdS;
- b) offerta formativa del CdS e sua rispondenza alle esigenze dei settori professionali interessati;
- c) eventuali attività curriculari ed extracurriculari (incontri, seminari, corsi professionalizzanti);
- d) individuazione di istituzioni e aziende disponibili per le attività di stage e tirocinio.

Gli Atenei italiani che ospitano i CdS che formano educatori professionali socio-pedagogici e i pedagogisti si rendono disponibili a istituire, presso i CI, una anagrafe dei laureati e delle laureate, progressivamente aggiornato e messo a disposizione di tutti gli attori del sistema, continuando a garantire, mediante servizi di Job Placement, dati utili al sistema per il reclutamento degli educatori e dei pedagogisti.

L'anagrafe dei laureati consentirebbe di accedere a una fonte aggiornata del numero di:

- *educatori dei servizi educativi per l'infanzia*, al fine di garantire la copertura del fabbisogno dei servizi educativi del *Sistema integrato 0-6* (nidi e micronidi, sezioni primavera, servizi integrativi quali spazi gioco, centri per bambini e famiglie e servizi educativi in contesto domiciliare);
- *educatori professionali socio-pedagogici*, al fine di garantire la copertura del fabbisogno dei servizi socio-educativi, socio-assistenziali e socio-culturali territoriale;
- *pedagogisti*, al fine di garantire la copertura del fabbisogno territoriale di professionisti apicali cui sono attribuite le funzioni di programmazione, gestione, coordinamento, monitoraggio, valutazione, audit, supervisione e consulenza pedagogica dei servizi, nei servizi e per i servizi e i professionisti che vi operano.

Al fine di consentire un contributo alla copertura progressiva del fabbisogno degli educatori dei servizi educativi per l'infanzia, gli Atenei si rendono disponibili a valutare la possibilità di proporre al Ministero dell'Istruzione e al Ministero dell'Università e della Ricerca richiesta di parere in merito alla possibilità di autorizzare, con propri Decreti, l'istituzione di percorsi formativi universitari che consentano ai laureati e alle laureate L-19 che non hanno conseguito l'indirizzo specifico per educatori dei servizi educativi per l'infanzia ai sensi dell'art. 14, comma 3, del Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 65 di conseguire, come crediti aggiuntivi/integrativi, i 55 CFU previsti dal DM 378/18.

A normativa vigente, la nota del MIUR dell'agosto 2018, ha chiarito che fino all'entrata in vigore delle disposizioni di cui al DL 65/17, avrebbero continuato ad avere validità i titoli conseguiti all'interno della classe L-19 pur in assenza dell'indirizzo specifico di cui al D.M. n. 378/2018.

Sempre al fine di fornire al sistema strategie di reclutamento efficaci, trasparenti e adeguate alle disposizioni normative, gli Atenei si impegnano a valutare la possibilità di trasformare le attività di stage-tirocinio previste al terzo anno dei CdL triennali e al secondo anno dei CdL Magistrali, in percorsi di Apprendistato che consentano alle sedi ospitanti di assorbire il laureato nel servizio. Questa misura richiederà ai CdS di definire un numero fisso di cfu destinati all'apprendistato uguale per tutte le sedi.

Conferenza Universitaria Nazionale
di Scienze della Formazione
(CUNSF)
Il Presidente
Prof. Domenico Simeone

Coordinamento Nazionale dei Corsi di Laurea
per Educatori e Pedagogisti
(CoNCLEP)
Il Presidente
Prof. Pascal Perillo