

DOCUMENTAZIONE

Audizione del 16 Novembre 2016 in merito ai disegni di legge nn. 2443 e 2474 (Educatore socio-pedagogico, socio-sanitario e pedagoga)

Illustrissimo Presidente, illustrissimi Senatori,

il Coordinamento Nazionale dei **Corsi di Laurea in Educazione Professionale** ringrazia per questa opportunità di audizione e della possibilità che ci viene data di esprimere le nostre osservazioni in merito alle due proposte legislative n. 2443 “Disciplina delle professioni di educatore professionale socio-pedagogico, educatore professionale socio-sanitario e pedagoga” (di seguito proposta Iori-Binetti) e n. 2474 “Disciplina delle professioni di educatore professionale e pedagoga” (di seguito Proposta Serra).

Il Coordinamento rappresenta i 14 corsi di laurea in Educazione Professionale attualmente attivi in Italia¹, che formano questo professionista dal 2001/2002 in riferimento al profilo professionale definito nel DM 520/98. In molti casi questi corsi di laurea hanno ereditato la formazione dell’Educatore Professionale attribuita in precedenza alle Regioni. Infatti il DM 27 luglio 2000 stabilisce che molti dei titoli ottenuti attraverso quella formazione sono equipollenti alla laurea in Educazione Professionale, definendo, quindi, una continuità tra la formazione in ambito regionale e quella realizzata nell’ambito universitario delle professioni sanitarie.

I corsi di laurea in Educazione Professionale hanno un alto contenuto professionalizzante, dovendo formare operatori in grado di affrontare i complessi bisogni educativi e riabilitativi di persone in condizioni di fragilità.

E’ da questo punto di vista e da questa esperienza di formatori che abbiamo analizzato le proposte di legge sulla figura dell’educatore professionale, evidenziandone aspetti critici ed elaborando proposte di miglioramento.

1. La prima riguarda il cambio di denominazione che trasferisce agli educatori tout court la qualifica di **educatore professionale**, dimenticando che da 18 anni questo titolo appartiene a professionisti dell’area sanitaria, a norma del Decreto Ministeriale 520/98. Tale DM, come noto,

¹ Presso le Università di Ancona, Bari, Bologna, Brescia, Cagliari, Ferrara, Firenze, Genova, Milano, Padova, Roma, Torino, Udine, Varese

definisce l'**educatore professionale** come **figura unica** di *"operatore sociale e sanitario che, in possesso del **diploma** universitario **abilitante**, attua specifici **progetti educativi e riabilitativi**, nell'ambito di un **progetto terapeutico** elaborato da un'**équipe multidisciplinare**, volti a uno sviluppo equilibrato della personalità con obiettivi educativo/relazionali in un contesto di partecipazione e recupero alla vita quotidiana, cura il positivo inserimento o reinserimento psico-sociale dei soggetti in difficoltà"* . La Figura professionale non è legata ad un mansionario, ampiamente superato già dal 1999 con la L. 42, ma correlata a funzioni proprie e specifiche esercitate per rispondere ai bisogni prioritari socio sanitari dei cittadini.

Il cambio di denominazione potrebbe creare non pochi equivoci, in chi da sempre è abituato a considerare l'educatore professionale come figura con un profilo prevalentemente socio-sanitario e non come vuole la presente proposta di legge che sottolinea gli aspetti di tipo culturale e formativo, con una successiva ricaduta sociale. La proposta di legge in oggetto disegna due figure professionali, collocandole in parte in ambiti diversi di impiego, ed in parte negli stessi ambiti.

2. Proprio sugli **ambiti di impiego** osserviamo un secondo aspetto critico. In qualunque ambito di servizi alla persona si operi, è necessaria una formazione specifica e professionalizzante, che fornisca adeguati strumenti di analisi, comprensione ed intervento. Ferma restando la competenza specifica dell'educatore professionale finora definito come tale nel contesto socio-sanitario, si sottolinea come il suo curriculum di studi e le significative esperienze di tirocinio, lo rendano idoneo a lavorare in contesti caratterizzati da problematiche legate: alla salute mentale, alle dipendenze nelle diverse forme, agli anziani fragili, alle disabilità fisiche/psichiche/neurosensoriali, all'area penitenziaria, al disagio sociale, alle fragilità relazionali ecc. sociale sul territorio in ambiti in cui non ci siano evidenti e conclamati bisogni di salute e di problematiche socio-sanitarie. In questa proposta di legge all'Educatore Professionale (520/98) vengono ridotti gli ambiti di lavoro nei servizi sanitari e socio sanitari, escludendo una fetta di impiego molto importante che ha sempre caratterizzato questa figura professionale e la sua formazione. (vd. **articolo 3** comma 2 "opera nei servizi e nei presidi sanitari nonché nei servizi e presidi socio-sanitari"). Di contro per l'educatore professionale psico-pedagogico si prevede che possa operare "nei servizi e presidi socio-educativi e socio-assistenziali, nonché nei servizi e presidi socio-sanitari, **limitatamente agli aspetti socio-educativi**". In sostanza si definiscono due figure professionali differenti che interverrebbero negli stessi ambiti. Ci sarebbe un educatore che si occupa degli aspetti sanitari e l'altro di quelli educativi, ma quali sono i confini di questi "aspetti

socio-educativi”? In questo modo si perde di vista la persona nel suo insieme e l’idea di salute come insieme di condizioni bio-psico-sociali, così come definita dall’Organizzazione Mondiale della Sanità. Inoltre, chi lavora nei servizi alla persona sa bene che questa distinzione è pragmaticamente insostenibile.

3. La proposta di legge non fa alcun riferimento ai **requisiti formativi** necessari per un’adeguata preparazione professionale. Per gli attuali Educatori professionali formati nelle Facoltà/Scuole di Medicina tali requisiti sono compendiabili:

- nel **numero programmato** in base ai fabbisogni definiti in ambito regionale e nazionale, che consente di operare in un contesto formativo di partecipazione con numeri limitati di studenti
- nella **frequenza obbligatoria**;
- nei curricula disciplinari fondati su **discipline** dell’area **bio-medica, pedagogica, psicologica, sociologica, giuridica, antropologica**;
- nel **tirocinio obbligatorio** di almeno 60 CFU (1.500 ore) sui 180 CFU complessivi, cui si aggiungono almeno altri 15 CFU obbligatori altamente professionalizzanti (375 ore), affiancato da supervisione di tutor esperti, in piccoli gruppi, in modo da consentire **l’apprendimento dall’esperienza**, ovvero l’acquisizione consapevole di competenze tecniche e relazionali;
- nella **prova abilitante** finale, nella quale si valutano le **competenze** raggiunte.

Si tratta di un percorso finalizzato a preparare professionisti capaci di lavorare con tutte le fasce di età in modo competente e sicuro e in contesti di importante e crescente fragilità: la salute mentale, le dipendenze (*addiction*) nelle diverse forme, le disabilità fisiche/psichiche/neurosensoriali, gli anziani fragili (demenza senile), ecc.

Lavorare con persone nell’ambito della salute è complesso e richiede una **specificazione formazione**, che va distinta dall’istruzione. Infatti, per svolgere lavori di cura, di accompagnamento nei processi riabilitativi, di sostegno educativo, si devono acquisire competenze e conoscenze: si deve “**sapere**”, attraverso lo studio attento, “**saper fare**”, imparando ad utilizzare tecniche e strumenti di analisi e di intervento e soprattutto “**saper essere**” in grado di entrare in una relazione adeguata dal punto di vista educativo, avvicinandosi alla persona nei suoi contesti quotidiani, al fine di migliorare la qualità della vita. Non è il titolo di studio in sé, ma il percorso attraverso il quale lo si ottiene che indica l’adeguatezza della formazione alla professione educativa.

Tutto ciò manca nel percorso di studi L19 i cui corsi, per la maggior parte dei casi, presentano un accentuato profilo di carattere pedagogico, metodologico didattico educativo-scolastico, culturale ed interculturale, volto alla coesione sociale sul territorio in ambiti in cui non ci siano bisogni di salute e problematiche socio-sanitarie.

Tant'è che tra gli obiettivi principali posti dal DM del marzo 2007 per gli studenti di L.19 si prevede:

– il conseguimento di abilità e competenze pedagogico-progettuali, metodologico-didattiche, comunicativo-relazionali, organizzativo-istituzionali al fine di progettare, realizzare, gestire e valutare interventi e processi di formazione continua;

– il consolidamento di una solida cultura di base nelle scienze della formazione dell'infanzia e della preadolescenza finalizzata ad acquisire competenze specifiche, saperi trasversali, metodi e tecniche di lavoro e di ricerca per gestire attività di insegnamento/apprendimento e interventi educativi nei servizi;

Di fatto, da una ricognizione effettuata dalla fonte dell'Offerta Formativa MIUR² è risultato che nelle 48 sedi³ in cui è presente il CdS L19 (anno di riferimento 2012), ben 22 (per il 46%) non inseriscono alcuna disciplina di area sanitaria o professionalizzante. Quindi quasi nella metà delle sedi gli studenti non hanno alcun approccio strutturato su salute/malattia/benessere e su gli approcci tecnico/organizzativi di promozione – prevenzione – cura - riabilitazione. (*Vedi tabella 1*)

Al contrario le discipline di area pedagogica sono ben presenti nei curricula formativi dei corsi di laurea SNT2 per educatori professionali.

La stessa fonte dell'offerta formativa MIUR ci dimostra infatti che nello stesso anno in tutte e 15 sedi⁴ esaminate è presente la pedagogia generale e sociale, nel 60% dei corsi è anche presente la pedagogia sperimentale e/o la didattica e la pedagogia speciale a cui si aggiunge, nel 30% dei

2 Link di riferimento http://offf.miur.it/pubblico.php/ricerca/show_form/p/miur

3 L'Aquila; Bari; Bergamo; Bologna; Bolzano; Cagliari; Calabria; Cassino; Catania; Cattolica Sacro Cuore-Brescia; Cattolica Sacro Cuore – Milano; Cattolica Sacro Cuore – Piacenza; Chieti; Enna (Libera Università Della Sicilia Centrale "Kore"); Ferrara; Firenze; Foggia; Genova; Macerata; Messina; Milano Bicocca; Modena Reggio Emilia; Napoli; Padova – Rovigo; Padova 1; Padova 2; Palermo; Palermo 2; Parma; Perugia; Roma – Lumsa; Roma 3; Roma Sapienza; Roma Torvergata; Salento; Salerno ; Sassari; Siena; Torino ; Trieste; Urbino; Verona 1; Verona 2 Interclasse; Università Telematica "Cusano"; Università Telematica "Italian University Line"; Università Telematica "Leonardo Da Vinci"; Università Telematica "Pegaso"; Università Telematica "Marconi"

4 Università Politecnica delle Marche, Università degli Studi Aldo Moro, Università degli Studi di Bologna, Università degli Studi di Brescia (sedi di Brescia e di Mantova) , Università degli Studi di Ferrara, Università degli Studi di Firenze, Università degli Studi di Genova, Università degli Studi Insubria Varese-Como, Università degli Studi di Milano (sedi Milano e Bosisio Parini), Università degli Studi di Padova, Università degli Studi di Torvergata. Università degli Studi di Torino, Università degli Studi di Udine.

casi, anche la storia della pedagogia. Metodologia dell'educazione professionale e il tirocinio formativo di 60CFU (1500 ore) sono presenti nel 100% dei corsi. (Vedi tabella 2)

L19	DISCIPLINE	N° SEDI	% su 48 sedi
BIO9	FISIOLOGIA	2	4%
MED 02	STORIA DELLA MEDICINA	1	2%
MED05	PATOLOGIA CLINICA	1	2%
MED 25	PSICHIATRIA	10	21%
MED 34	MEDICINA FISICA E RIABILITATIVA	1	2%
MED 36	DIAGNOSTICA PER IMMAGINI E RADIOTERAPIA	1	2%
MED 38	PEDIATRIA GENERALE E SPECIALISTICA	4	8%
MED 39	NEUROPSICHIATRIA INFANTILE	11	23%
MED 43	IGIENE GENERALE E APPLICATA	19	40%
MED 43	MEDICINA LEGALE	3	6%
MED 48		1	2%
MED 50	SCIENZE TECNICHE MEDICHE APPLICATE	4	8%
	NESSUNA DISCIPLINA DI AREA SANITARIA	22	46%

Tabella 1: Discipline dell'area sanitaria nei corsi di L19

SNT2	DISCIPLINE	N° SEDI	% su 15 sedi
M-PED/01	PEDAGOGIA GENERALE E SOCIALE	15	100%
M-PED/02	STORIA DELLA PEDAGOGIA	3	30%
M-PED/03	DIDATTICA E PEDAGOGIA SPECIALE	9	60%
M-PED/04	PEDAGOGIA SPERIMENTALE	9	60%
MED 48	(metodi e tecniche dell'educazione professionale)	15	100%
	TIROCINIO 60 CFU	15	100%

Tabella 2: Discipline dell'area pedagogica, metodologica e tirocini nei corsi di SNT2

Nonostante quanto sopra esposto e dimostrato, la proposta di legge Iori-Binetti appare nettamente sbilanciata a favore della formazione ottenuta presso L19, con la definizione di un educatore professionale socio-pedagogico che sembra poter operare indistintamente in tutti i campi compreso quello della Salute. Questo nonostante la formazione SNT2 offra tutte le garanzie necessarie (selezione degli studenti, percorso formativo professionalizzante, tirocinio pratico, abilitazione conseguita al termine dell'iter accademico) per la tutela socio-sanitaria dei soggetti più fragili della nostra comunità.

In merito alla **proposta Serra** non critichiamo anzi apprezziamo la definizione di un EDUCATORE PROFESSIONALE UNICO anche se, per onestà intellettuale, non riteniamo utile che Medicina, formi un Educatore tuttologo che possa operare, oltre che per i problemi prioritari socio sanitari della popolazione, anche per i naturali bisogni educativi e culturali della popolazione.

Della proposta Serra inoltre non riteniamo utile una figura di Pedagogista come apicale dell'educatore professionale per i motivi già sopra evidenziati rispetto alla presenza di una legislazione già esistente che permette allo stesso educatore di assumere incarichi di

coordinamento o dirigenziali senza, come è logico che sia, dover cambiare denominazione.

Riteniamo che la cosa migliore da fare sia quella di definire i profili professionali evitando sovrapposizioni di competenze, di ambiti e funzioni, mantenendo un'attenzione molto forte alla formazione specifica che ricevono nei rispettivi corsi di laurea.

Ci preme sottolineare in questa sede che, oltre al doppio canale formativo universitario, esistono sui territori regionali corsi di breve durata, spesso organizzati dalle stesse cooperative attraverso sovvenzione regionali e/o europee, che formano figure che si sovrappongono all'educatore professionale e che determinano conseguenze molto negative sia per la concorrenza sleale creata verso i giovani laureati dei nostri corsi sia per la qualità dei servizi socio-sanitari del nostro Paese.

La proposta di legge Iori-Binetti, così come è scritta, non supera tali discrasie perché afferma che vi sono figure laureate ma non vieta la presenza di altre assimilabili che le Regioni, per competenza data dal titolo V della Costituzione, possono determinare.

Per dovere di cronaca ricordiamo che, di fatto, il testo della proposta Iori-Binetti è arrivato al Senato senza un articolo che inizialmente era stato inserito e che prevedeva che la qualifica di Educatore Professionale costituisse requisito minimo obbligatorio per l'esercizio, in qualunque forma e ambito, del lavoro educativo.⁵

Ferma restando l'assoluta necessità di far chiarezza sui repertori delle figure professionali a formazione Regionale, per quel che riguarda l'argomento in oggetto, una proposta potrebbe essere quella, da un lato, di definire un educatore socio pedagogico, con uno sviluppo da pedagogista se lo si vuole, che possa operare ad esempio nel campo dell'educazione culturale o nei servizi per l'infanzia (stiamo parlando di altri ambiti su cui, tra l'altro, è ampio il dibattito parlamentare che va dalla proposta di legge Puglisi n. 1260 depositata al Senato già nel 2014 alle deleghe che accompagnano la legge 107/2015), dall'altro di recepire l'attuale figura dell'educatore professionale così come già denominato senza i pleonastici aggettivi aggiuntivi proposti dal testo Iori-Binetti.

Rispetto alla formazione, consapevoli che l'integrazione delle discipline può essere solo punto di forza, siamo senz'altro favorevoli alla definizione di modalità di collegamento tra le Università come prevede l'articolo 3 del DM520/98 che a questo punto potrebbero essere esplicitate da

5 Confronta il testo contenente l'articolo 8 della proposta 2656 presentata alla camera il 7 ottobre 2014 reperibile al seguente link http://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0025950&back_to=http://www.camera.it/leg17/126?tab=2-e-leg=17-e-idDocumento=2656-e-sede=-e-tipo= e la proposta inviata al Senato <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/980756/index.html>

un'azione normativa che in contemporanea vieti l'attivazione di corsi sia universitari che regionali che formano figure professionali che si sovrappongono.

4. Nelle norme transitorie viene proposta un'operazione di “**sanatoria**” di basso profilo. Che vi sia la necessità di sanare una situazione complessa e che negli anni si è sempre più confusa è evidente, ma questo deve essere fatto con criteri più stringenti, con lo scopo di **qualificare** chi attualmente è impiegato nei servizi alla persona. Le soluzioni prospettate sia dalla proposta Iori-Binetti che dalla proposta Serra nelle quali, pur con le dovute differenziazioni, prevedono una “sanatoria” con un percorso formativo di 60 crediti. Allarmante risulta essere la possibilità per coloro che operano nei servizi da tanti anni, di acquisire direttamente la qualifica di educatore professionale. Ricordiamo che proprio tra questi ci sono operatori che hanno il diploma di terza media: riconoscere loro direttamente la qualifica di educatore professionale corrisponde a dequalificare di fatto la figura oltre che a penalizzazione quegli educatori professionali che si sono formati con anni di impegno e di costi sostenuti. Questo non significa far perdere agli operatori senza titolo il posto di lavoro ma le opzioni sono due: o rimangono ad esaurimento con una qualifica di educatore generico (d'altronde la stessa cosa è successa con gli infermieri) oppure si riquaificano attraverso dei percorsi formativi compensativi e graduati. A tale proposito si suggerisce di prendere a riferimento le tipologie di riconoscimento dei titoli pregressi previste dall'art. 4 commi 1 e 2 della Legge 42/99 e i criteri di equivalenza determinati dall'art. 2⁶ dell'Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome recepito con DPCM 26 luglio 2011.

⁶ L'art. 2 del DPCM 26 luglio “Criteri di valutazione” recita:

1. Il titolo oggetto della richiesta di equivalenza ad un diploma universitario è valutato, in ogni caso, sulla base dei seguenti parametri:
 - a) durata del corso di formazione regolarmente autorizzato dagli enti preposti allo scopo;
 - b) esperienza lavorativa.
2. Ad ogni parametro, in relazione al suo valore, viene attribuito un punteggio ricavato dalle tabelle contenute nell'allegato A del presente accordo, secondo le indicazioni di cui ai successivi commi.
3. Nella durata del corso di formazione si computano sia le ore di formazione teorica sia le ore di formazione pratica. Se non è raggiunto il limite minimo di durata di 750 ore complessive annue, il punteggio attribuito a questo parametro è ridotto, calcolandolo in proporzione al numero di ore di formazione effettivamente svolte per singolo anno.
4. L'esperienza lavorativa, per essere oggetto di valutazione, deve essere riferibile ad una attività coerente o comunque assimilabile a quella prevista per la figura professionale per la quale si chiede l'equivalenza. Tale attività deve essere stata svolta per un periodo di almeno un anno, anche non continuativo, negli ultimi cinque anni antecedenti alla data di stipula del presente accordo e deve essere attestata con una dichiarazione del datore di lavoro, dalla quale risultino le date, la durata, le attività e le eventuali qualifiche ricoperte. La predetta dichiarazione può essere integrata o sostituita da una dichiarazione dell'interessato con allegata copia del libretto di lavoro, dalla quale risultino le date, la durata, le attività e le eventuali qualifiche ricoperte. Nel caso di attività lavorativa non subordinata, la dichiarazione di cui alla precedente alinea, è sostituita da autocertificazione integrata dalla seguente documentazione:
 - a) certificazione del possesso di partita I.V.A riferita agli anni di attività dichiarata;
 - b) dichiarazione dei redditi riferita a tutti gli anni di esperienza dichiarata;
 - c) eventuale copia dei contratti di collaborazione.

PROPOSTE

A fronte delle criticità sopra segnalate riteniamo che sarebbe utile istituire un **tavolo di lavoro** a cura dei Ministeri competenti che coinvolga tutti coloro che hanno voce in capitolo, chi attualmente forma Educatori Professionali, chi li impiega e chi li rappresenta, che attraverso un'analisi della situazione puntuale e documentata, definisca delle proposte per una figura professionale che, come quella attuale (520/98), sia in grado di operare in modo qualificato nel campo della salute e dei servizi alla persona, i requisiti formativi e gli esiti.

In subordine in riferimento alla proposta Iori-Binetti, in riferimento ai punti sopra indicati **proponiamo** di:

1. Modificare il comma 2 dell'articolo 3 al fine di garantire all'Educatore Professionale (520/98) di operare in tutti gli ambiti di competenza, quali servizi sociosanitari e strutture socio-sanitarie-riabilitative e socio educative, come definito dal DM 520/98;

2. Introdurre i requisiti formativi (articolo 7) stabilendo:

- Un sistema di numeri programmati definiti secondo il fabbisogno della figura professionale indicato dalle Regioni nei diversi ambiti di impiego dell'Educatore Professionale, in particolare nei servizi soggetti ad accreditamento;

- Criteri per piani di studio adeguati alla complessità dei bisogni che l'Educatore Professionale si trova ad affrontare, e modalità di formazione efficaci: tirocinio obbligatorio e sistema di monitoraggio e accompagnamento, insegnamenti di tipo metodologico e sperimentale

3. Riguardo alle norme transitorie, proponiamo di introdurre criteri che se da un lato rispondono alla necessità di "sanare" una situazione assai complessa, dall'altro non conducano ad un risultato opposto alle intenzioni: un generale dequalificazione. Quindi proponiamo che quanto indicato all'articolo 13, comma 2, lettera b) consideri chi ha svolto l'attività di educatore per almeno 5 anni negli ultimi 10.

Per il Coordinamento nazionale Corsi di Laurea in Educazione Professionale

Prof. Francesco Di Stanislao (Università Politecnica delle Marche)

Dott. Giovanni Valle (Università degli Studi di Milano)

Roma, 16 novembre 2016