



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

19/68/CR07A/C7

INDAGINE CONOSCITIVA PER LA RIDEFINIZIONE DEI PROFILI E DEGLI AMBITI OCCUPAZIONALI DELLE FIGURE DI EDUCATORI E DI PEDAGOGISTI

Il presente documento riporta un'analisi dell'evoluzione della figura dell'educatore, sia per quanto riguarda gli aspetti normativi, istitutivi del profilo di educatore professionale socio-sanitario e di educatore socio-pedagogico, sia per alcuni aspetti relativi all'impiego degli stessi.

La figura dell'educatore in Europa

Analizzando la professione di “educatore professionale” in ambito europeo si deve necessariamente far riferimento a una importante eterogeneità nella definizione di ruoli, funzioni, attività, dovuta a diversi fattori storici, culturali e sociali.

Innanzitutto è difficile individuare una terminologia comune che identifichi la stessa tipologia di professionista che solo in Italia viene denominato “educatore professionale”.

Il paradigma di riferimento è in gran parte quello del “lavoro sociale” o “lavoro nelle questioni sociali”; troviamo un'ampia gamma di termini utilizzati per identificare ruoli e funzioni simili, che vanno da “educatore sociale” a “lavoratore sociale”, a “educatore specializzato”, ad “assistente sociale”. Alcuni termini che troviamo impiegati:

- in inglese: *social educator, child care worker, social worker*;
- in francese: *éducateur spécialisé, éducateur gradué, éducateur social*;
- in spagnolo: *educador social, trabajadores sociales*.

Il termine “sociale” è presente in maniera prevalente, mentre troviamo la denominazione “specializzato” nei paesi di lingua francese dove viene utilizzato per differenziarlo dal ruolo di insegnante. In Lussemburgo e in Italia vengono utilizzati i termini rispettivamente di educatori “laureati” e “professionali”. In Norvegia sono suddivisi fra educatori che si occupano di persone con disabilità e educatori che si occupano dell'età evolutiva. Non tutti i Paesi hanno lo stesso livello di professionalizzazione e di regolamentazione della professione.

In **Italia** attualmente sono presenti due percorsi formativi che orientano la figura dell'“educatore” in due ambiti diversi e che originano titoli di studio caratterizzati da distinti effetti giuridici:

- l'Educatore Professionale socio-pedagogico si forma nelle Facoltà di Scienze dell'Educazione e della Formazione (Laurea L-19), opera in vari tipi di

progetti e servizi socio-educativi; la laurea è priva di efficacia abilitante e per l'esercizio dell'attività non è previsto l'iscrizione in un albo;

– l'Educatore Professionale socio-sanitario si forma nelle Facoltà (o Scuole) di Medicina o in Corsi interfacoltà (Laurea L-SNT/02) con abilitazione ad operare come professionista sanitario della riabilitazione, ed obbligo di iscrizione nell'apposito albo.

Negli altri Paesi europei non esiste tale “duplicazione” che si è inizialmente delineata con il D.M. n. 520 del Ministero della Sanità dell'8 ottobre 1998 che ha definito il profilo, le competenze e i requisiti dell'educatore professionale sanitario, facendolo così rientrare tra le professioni sanitarie della riabilitazione. Poiché *l'International Association of social educator* (associazione internazionale di riferimento degli educatori) ha adottato la denominazione di “*social educator*” per identificare la figura dell'educatore, per quanto riguarda la nostra realtà “il campo di azione dell'educatore professionale italiano viene presentato agli altri Paesi come *Social Health education* per aiutare i colleghi studiosi di altre università estere a comprendere la specificità di intervento...”¹.

In questo quadro comparare la figura e la formazione dell'educatore in Europa risulta complesso ma sarebbe urgente e necessario considerando che sempre più professionisti chiederanno il riconoscimento dei propri titoli per l'esercizio della professione in altri paesi della Comunità, considerando anche la direttiva 36/CE/2005 e 55/CE/2013 (Direttive del Parlamento europeo e del Consiglio relative al riconoscimento delle qualifiche professionali).

Sintesi situazione attuale in Italia

La figura dell'educatore è una delle figure storiche del sistema dei servizi alla persona e alla comunità. Fin dagli anni '50 era presente nelle strutture educative assistenziali, spesso gestite da organizzazioni religiose, non riconosciuta professionalmente. Tra gli anni '50 e '70 molti giovani impegnati in attività di animazione nelle grandi associazioni giovanili, specie cattoliche trovarono impiego in questo settore, ma spesso veniva svolto come lavoro transitorio. Negli anni '70 si avviano i corsi di formazione per educatori professionali gestiti direttamente dalle Regioni o da organizzazioni convenzionate, nel corso degli anni la condizione si è variamente evoluta per effetto di interventi normativi e giurisprudenziali che hanno “segnato” l'evoluzione della formazione sino ad oggi.

Si riporta di seguito un excursus normativo che ha caratterizzato l'evoluzione italiana delle due figure oggi esistenti.

Educatore professionale (sanitario)

Il D.M. Sanità 10.02.1984 “*Istituzione dei profili professionali attinenti a figure nuove atipiche o di dubbia ascrizione ai sensi dell'art-1, co.4, del D.P.R. 20/12/1979, n. 761*” (c.d. Decreto Degan), regola lo stato giuridico del

personale delle USL, e all'art. 1, punto 3, istituisce il profilo professionale dell'Educatore professionale in ambito sanitario: "l'educatore professionale cura il recupero e il reinserimento di soggetti portatori di menomazioni psicofisiche".²

¹Fortin, D. (2013). Exploring social work in Italy: the case of university training of "Social health educators". Social work education, 32(1), 17-38.

² Abrogato dal combinato disposto del comma 1 dell'art1 e dell'allegato 1 al D.P.R. 248 del 13.12.2010

Il **D.lgs 502/92** all'art 6, comma 3, sopprime i corsi regionali per le figure sanitarie a decorrere dal 1° gennaio 1996 in quanto la formazione è diventata di competenza universitaria.

Con il **DM 24.07.1996** "*Approvazione della tabella XVIII-ter recante gli ordinamenti didattici universitari dei corsi di diploma universitario dell'area sanitaria, in adeguamento all'art.9 della L.34 del 19.11.1990*". vengono istituiti i corsi di diploma universitario dell'area sanitaria e tra le 14 professioni sanitarie non compare l'educatore professionale.

Con il **D.M. 520/1998** il Ministero della Salute istituisce il profilo dell'Educatore Professionale definendolo come "*...l'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'equipe 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 psicosociale dei soggetti in difficoltà*".

Il **D.M 509/99** porta alle lauree di primo livello e con il **D.M. 2 aprile 2001** vengono determinate le classi delle Lauree delle professioni sanitarie, tra cui il corso di laurea per Educatore professionale nella classe SNT/02 della riabilitazione, Gli educatori professionali vengono così collocati nell'area della riabilitazione, e si definiscono i percorsi formativi all'interno delle Facoltà di Medicina e Chirurgia con collegamenti con altre Facoltà per lo sviluppo di competenze umanistiche (Scienze dell'Educazione, Psicologia, Sociologia...)

Il **D.M. 27 luglio 2000** individua i titoli del pregresso ordinamento equipollenti al diploma universitario ex D.M. 520/98.

Con il **decreto interministeriale 09/07/2009** la sopracitata classe SNT/02 Scienze delle professioni sanitarie della riabilitazione, è equiparata alla classe delle Lauree DM 270/04 - **L/SNT2** Scienze delle professioni sanitarie della riabilitazione, e scompare il concorso della Facoltà di Scienze della Formazione.

“Educatore” in ambito socio - educativo

Dal **1996** per effetto del DM 2/8/1995 (GU 264 del 11/11/1995) l'originaria Facoltà di Magistero si trasforma in **Facoltà di Scienze della Formazione** con il rilascio anche della *Laurea in Scienze dell'educazione*;

Dal **1998** per effetto del DI 18/6/1998 (GU 168 del 21/7/1998) la Laurea in Pedagogia è dichiarata equipollente alla Laurea in Scienze dell'educazione ai fini dell'ammissione ai pubblici concorsi,

Dall'a.a. **2001-2002** (DM 509/99) la Facoltà di Scienze della formazione attiva nuovi corsi di laurea triennali, tra i quali nella **Classe 18** di Scienze dell'educazione e della formazione:

- Educatori della prima infanzia e insegnanti della scuola dell'infanzia
- Educatori professionali
- Esperti nei processi formativi
- Educatore ambientale, ecc.

Con il **1999** e il **2004** le due riforme universitarie dettate dai DM 509/1999 e DM 270/04 riformulano l'offerta formativa, come riportato nella tabella di equiparazione tra le lauree triennali e le lauree specialistiche e poi magistrali:

CLASSI DI LAUREA DM 509/99	CLASSI DI LAUREA DM 270/04
87/S Scienze pedagogiche	LM-85 Scienze pedagogiche
18 Scienze dell'educazione e della formazione	L-19 Scienze dell'educazione e della formazione

Quanto sopra riportato dimostra come per i due profili “educatore professionale” e “educatore” il sistema italiano si sia mosso lungo due direttrici diversificate, tuttavia, nel corso degli anni, le disposizioni e le sentenze giurisprudenziali che si sono succedute hanno dato luogo ad incertezze ed applicazioni difformi nelle diverse Regioni, tanto che è necessario un ulteriore intervento normativo a fare un po' di chiarezza.

Con la **L. 205/2017** (legge di bilancio 2018) commi 594-601 si stabilisce che la qualifica di Educatore Professionale socio-pedagogico è attribuita a chi consegue un diploma di laurea nella classe di Laurea L-19, Scienze dell'Educazione e della Formazione; i commi 597 e 598 prevedono in via transitoria, l'acquisizione della qualifica di educatore professionale socio-pedagogico, per coloro che sono inquadrati come educatore nelle amministrazioni pubbliche o hanno svolto attività di educatore per almeno 36 mesi o siano in possesso del diploma magistrale anteriore al 2002, previo superamento di un corso di formazione di 60 CFU, entro tre anni, organizzato dagli atenei; oppure per coloro che hanno un contratto a tempo indeterminato negli ambiti educativo, formativo e pedagogico, in rapporto a qualsiasi attività svolta in modo formale, non formale e informale, a condizione che abbiano età superiore a cinquanta anni e almeno dieci anni di servizio, ovvero abbiano almeno venti anni di servizio. Viene mantenuto

inalterata la figura dell'Educatore professionale che acquisisce la specificazione di "socio-sanitario" per essere distinto dal primo.

Con la **L. 3 del 2018** l'art 5 "Istituzione dell'Area delle professioni sociosanitarie" prevede l'inserimento della professione sanitaria di educatore professionale socio-sanitario nell'Area sociosanitaria di nuova istituzione. Nella stessa legge, art. 4, viene attivato l'iter per la costituzione dell'Albo della professione sanitaria di Educatore professionale all'interno dell'Ordine dei Tecnici Sanitari di Radiologia Medica e delle Professioni Sanitarie Tecniche della Riabilitazione e della Prevenzione, al quale potranno iscriversi coloro i quali sono in possesso di un titolo abilitante l'esercizio della professione di Educatore Professionale o con titolo dichiarato equipollente o equivalente ai sensi della Legge 42 del 1999.

Con la **L. 145/2018** (legge di bilancio 2019) commi 539-540, viene estesa l'equipollenza dei titoli rilasciati dalle medesime Regioni già interessate dal DM 22 giugno 2016, ad un periodo temporale successivo al 17/3/1999; i commi 537 e 538 prevedono l'istituzione, con decreto del Ministro della salute, di elenchi speciali ad esaurimento per l'iscrizione di coloro che svolgono o abbiano svolto un'attività professionale in regime di lavoro dipendente o autonomo, per un periodo minimo di trentasei mesi, anche non continuativi, negli ultimi dieci anni; questi operatori possono continuare a svolgere le attività professionali previste dal profilo della professione sanitaria di riferimento, purché si iscrivano, entro il 31 dicembre 2019, negli elenchi suddetti istituiti presso gli Ordini dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione. Il comma 517 estende l'ambito di attività dell'educatore professionale socio-pedagogico e del pedagogista modificando il comma 594, art. 1, della legge di bilancio 2018 (L. 205/2017). In particolare tale ambito viene esteso, al fine di conseguire risparmi di spesa³, ai presidi socio-sanitari e della salute limitatamente agli aspetti socio-educativi.

Quindi attualmente esistono per questo ambito professionale, che sembra essere unico e di difficile suddivisione, due canali formativi: uno sanitario e uno socio-umanistico.

Attualmente, dalla lettura delle recenti norme, dal punto di vista della distribuzione nei contesti operativi:

- l'educatore professionale socio-sanitario opera in ambito sanitario nei servizi riabilitativi di varia intensità e di diversa tipologia, soprattutto in ambito territoriale: servizi rivolti a persone con disabilità - centri diurni, comunità alloggio, case famiglia, centri di formazione professionale; servizi di prevenzione e riabilitazione delle tossicodipendenze - comunità terapeutiche, operatori di strada, SERT;
- l'educatore professionale socio-pedagogico opera prevalentemente nei servizi per la famiglia e i minori (servizi per la prima infanzia, consultori

famigliari, comunità alloggio); servizi rivolti a persone con disabilità (centri diurni, comunità alloggio, case famiglia, centri di formazione professionale); servizi di prevenzione e riabilitazione delle tossicodipendenze (comunità terapeutiche, operatori di strada, SERT); servizi per l'integrazione degli immigrati (mediazione culturale, associazionismo etnico); servizi verso adulti e anziani (animazione, accompagnamento e sostegno nelle situazioni di difficoltà, orientamento e inserimento lavorativo); servizi di tutela (donne vittime di forme di schiavitù, sportelli di segretariato sociale); servizi nell'area della marginalità sociale (carceri, persone senza fissa dimora, area della prostituzione e sfruttamento).

Si rileva facilmente che gli ambiti operativi dell'educatore socio-sanitario essendo limitati all'area riabilitativa sono ridotti rispetto a quelli dell'educatore socio-pedagogico con sovrapposizione nell'ambito socio-sanitario.

³La senatrice Iori durante l'audizione della Direzione generale delle professioni sanitarie del SSN, del 10 aprile 2019, ha spiegato che tale risparmio sarebbe relativo al non licenziamento degli operatori socio-pedagogici che si trovano ad operare in ambito sanitario e per i quali si sarebbe potuto configurare il reato di abuso della professione di educatore professionale socio-sanitario [<http://www.senato.it/Leg18/3545?indagine=7>].

Competenze educative nelle professioni sanitarie

I profili professionali delle professioni sanitarie della riabilitazione - classe L-SNT2 -, descritti nei decreti ministeriali a partire dal 1994, in maniera più o meno esplicita definiscono, per ogni professione sanitaria, oltre alle specifiche competenze disciplinari anche competenze educative relative al proprio ambito di intervento.

Di seguito alcuni esempi:

“propone, ove necessario, modifiche dell'ambiente di vita e *promuove azioni educative* verso il soggetto in trattamento, verso la famiglia e la collettività” (DM 136/1997 Profilo del Terapista Occupazionale);

“È individuata la figura professionale del tecnico della riabilitazione psichiatrica con il seguente profilo: il tecnico della riabilitazione psichiatrica è l'operatore sanitario che, in possesso del diploma universitario abilitante, *svolge, nell'ambito di un progetto terapeutico elaborato da un'equipe multidisciplinare, interventi riabilitativi ed educativi sui soggetti con disabilità psichica* (DM 182/2001);

“*L'attività del logopedista è volta all'educazione e rieducazione di tutte le patologie che provocano disturbi della voce, della parola, del linguaggio orale e scritto e degli handicap comunicativi*” (DM 742/1994).

Un'analisi analoga sul profilo dell'educatore professionale (DM 520/1998) mette in evidenza la prevalenza in quest'ultimo di competenze di tipo educativo rispetto a quelle specifiche disciplinari: “l'educatore professionale è l'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'equipe 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 psicosociale dei soggetti in difficoltà.”

Anche per i profili professionali della maggior parte delle professioni sanitarie non riabilitative, come, solo per fare alcuni esempi, quella infermieristica, ostetrica, di dietista sono ben rintracciabili esplicite competenze educative “L'assistenza infermieristica preventiva, curativa, palliativa e riabilitativa è di natura tecnica, relazionale, educativa. Le principali funzioni sono la prevenzione delle malattie, l'assistenza dei malati e dei disabili di tutte le età e l'educazione sanitaria” (DM 739/1994); “l'ostetrica... assiste e consiglia la donna nel periodo della gravidanza, durante il parto e nel puerperio, conduce e porta a termine parti eutocici con propria responsabilità e presta assistenza al neonato... partecipa ad interventi di educazione sanitaria e sessuale sia nell'ambito della famiglia che nella comunità”(DM 740/1994); il dietista è l'operatore sanitario, in possesso del diploma universitario abilitante, competente per tutte le attività finalizzate alla corretta applicazione dell'alimentazione e della nutrizione *ivi compresi gli aspetti educativi* e di collaborazione all'attuazione delle politiche alimentari, nel rispetto della normativa vigente (DM 744/1994).

Considerato dunque come nei profili delle professioni sanitarie vi è la previsione di competenze educative specifiche per i singoli ambiti disciplinari, potrebbe essere vantaggiosa una loro maggiore valorizzazione atteso che la letteratura ha già indicato in tale ipotesi, effetti positivi sia in termini di esiti di salute sia in termini di soddisfazione degli operatori stessi.

Dati sull'offerta formativa di educatore professionale socio-sanitario L/SNT-2 e laureati in scienze dell'educazione e formazione L-19 - AA 2018-19.

L'attivazione annuale dei posti per l'acquisizione del titolo di Educatore professionale socio-sanitario è soggetto a numero programmato; a fronte di un fabbisogno, per l'anno accademico 2018-19, espresso dalle Regioni/Province pari a 822 posti e di 1500 espresso dalla categoria professionale, risulta che l'offerta formativa è stata di 674 posti, con un tasso di successo stimato di circa il 76,3% (fonte MIUR) e quindi una stima di laureati pari a circa 515.

In relazione invece alla formazione per l'educatore professionale socio-pedagogico, attraverso la laurea in scienze dell'educazione e formazione, non sono disponibili dati sul numero di iscritti; sono tuttavia disponibili i dati relativi al numero di laureati della classe L-19 che nel 2017 sono stati 7.707 (fonte AlmaLaurea).

È evidente che i percorsi formativi delle due figure sono fortemente sbilanciati dal punto di vista numerico e che l'esiguità della consistenza numerica dei laureati "educatore professionale socio-sanitario" non risponde alla domanda di operatori con competenze educative che l'ambito socio-sanitario esprime, domanda che è poi soddisfatta quasi completamente dal reclutamento di educatori socio-pedagogici. Da considerare la necessità di possibili approfondimenti sull'aspetto non irrilevante del consumo di "docenti di riferimento" per il mantenimento dei corsi di laurea della professione sanitaria di educatore professionale L-SNT/2.

Impiego degli educatori in ambito sanitario e socio-sanitario

A titolo paradigmatico, a seguito di approfondimenti effettuati da alcune Regioni relativi agli educatori, dipendenti e non dipendenti del SSR, è emerso che gli educatori professionali dipendenti del SSR sono impiegati nell'ambito dell'assistenza sociosanitaria domiciliare e territoriale e nell'assistenza sociosanitaria residenziale e semiresidenziale: più nello specifico quella rivolta ai minori con disturbi in ambito neuropsichiatrico e del neurosviluppo, alle persone con disturbi mentali o con disabilità o con dipendenze patologiche⁵. Negli stessi ambiti l'analisi pone in evidenza come in ambito sanitario e socio-sanitario la presenza di educatori professionali (dipendenti SSR) è integrata con un forte inserimento di educatori formati nella classe L-19 mettendo in risalto la labilità del confine definito dalle norme tra ambito riabilitativo-sanitario e ambito educativo.

⁵in riferimento ai contesti definiti nel DPCM 12 gennaio 2017, definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502

Conclusioni

L'evoluzione negli ultimi 35 anni della figura dell'educatore e la sua scissione in due branche, sanitaria e socio-sanitaria sembra, alla luce di questa prima analisi, non rispondere appieno alle necessità che emergono dalla realtà dei contesti sanitari e socio-sanitari in cui è evidente una forte richiesta di competenze educative non necessariamente correlate allo specifico sanitario e in cui insistono altre professioni le cui competenze comprendono anche quelle educative.

Sulla base di queste considerazioni si auspica l'istituzione di un tavolo di confronto tra tutte le istituzioni e i rappresentanti delle associazioni professionali e sindacali che a vario titolo potranno contribuire alla ridefinizione della figura dell'educatore.

Roma, 17 aprile 2019