

VII Commissione Cultura, Scienza e Istruzione della Camera dei Deputati – Audizione informale della Dott.ssa Rossana Ugenti, Direttore Generale delle professioni sanitarie e delle risorse umane del Servizio sanitario nazionale del Ministero della salute, nell’ambito dell’esame delle proposte di legge C. 596 D’Orso e C. 659 Varchi, recanti disposizioni in materia di ordinamento delle professioni pedagogiche ed educative ed istituzione del relativo albo professionale. Martedì 28 Marzo 2023, ore 10,15.

Buongiorno Signor Presidente e Onorevoli Deputati, vi ringrazio dell’invito a questa audizione informale, nel corso della quale esporrò il quadro normativo vigente in cui si inseriscono le proposte di legge in esame.

Le problematiche relative alla professione sanitaria dell’Educatore professionale e le interconnessioni con la figura dell’Educatore laureato in scienze dell’educazione e della formazione sono da tempo all’attenzione del Ministero della salute.

In via preliminare giova precisare che la figura dell’Educatore professionale, quale figura sanitaria, trova una prima definizione nel Decreto del Ministro della sanità del 10 febbraio 1984 recante *“identificazione dei profili professionali attinenti a figure nuove atipiche o di dubbia iscrizione ai sensi dell’art.1, quarto comma, del D.P.R. n.761/79, che regola lo stato giuridico del personale delle U.S.L.”* Tale decreto, nel disporre che l’Educatore Professionale “cura il recupero e il reinserimento di soggetti portatori di menomazioni psico – fisiche”, ne tratteggia le competenze, ne regolamentava la formazione e l’ingresso, tramite concorso, nei ruoli del Servizio sanitario nazionale richiamando esplicitamente il D.M. 30 gennaio 1982, concernente la normativa concorsuale per il personale del S.S.N..

A seguito dell’entrata in vigore del decreto legislativo n. 502 del 1992, la figura dell’Educatore professionale, quale figura sanitaria, riceve finalmente una regolamentazione precisa con il Decreto del Ministro della Sanità 8 ottobre 1998, n. 520. Detto decreto stabilisce che 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 personalita' 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”. L'esercizio della relativa attività professionale è subordinato al possesso di un titolo abilitante rilasciato a compimento di un corso di laurea universitaria triennale (corso di laurea L/SNT2) incardinato nell'area sanitaria e disciplinato dal Decreto interministeriale MIUR/Salute 19 febbraio 2009, concernente la determinazione delle classi delle lauree delle professioni sanitarie.

Con la legge n. 3 del 2018 e l'adozione del successivo Decreto del Ministro della salute del 13 marzo 2018 (GU n. 77 del 3 aprile 2018) è stato istituito all'interno degli Ordini dei Tecnici Sanitari di Radiologia Medica e delle Professioni sanitarie Tecniche, della Riabilitazione e della Prevenzione l'albo degli Educatori professionali: ad esso devono iscriversi tutti coloro che sono in possesso di un titolo abilitante all'esercizio della professione sanitaria di Educatore professionale.

Il problema che è stato varie volte sollevato dalle associazioni di categoria riguarda la confusione che viene ingenerata dalla formazione prevista dalla classe L/SNT2 delle Lauree delle professioni sanitarie della riabilitazione (DM 2.4.2001 ed ora DI 19.2.2009), che prevede nel suo ambito la professione dell'Educatore professionale, con quella prevista dalla classe L-19 Classe delle lauree in Scienze dell'Educazione e della Formazione (DM 17 marzo 2007).

In realtà la confusione deriva dal fatto che le classi di laurea in questione fanno riferimento a due figure apparentemente simili nella denominazione (gli educatori), però le stesse correttamente differenziano gli ambiti di conoscenze teoriche e competenze operative, e pertanto, preparano per sbocchi professionali diversi: **mentre la classe L-19 prevede sbocchi nell'ambito di strutture di servizi sociali, di animazione socio culturale ed educative, nelle imprese e nella P.A., la classe L/SNT2 forma operatori sanitari ed il titolo che si consegue al termine del relativo percorso formativo è anche abilitante all'esercizio della professione sanitaria.**

Al riguardo occorre precisare che le lauree delle professioni sanitarie sono state istituite a seguito del D.Lgs. n. 502/1992 e dei successivi profili professionali definiti con decreti del Ministro della Sanità (oggi Salute) ed hanno la caratteristica di prevedere un accesso programmato a livello nazionale (Legge 2 agosto 1999, n.

264), di essere istituite presso le strutture universitarie sedi di Medicina e di rilasciare un titolo abilitante (DM 19 febbraio 2009), spendibile per l'accesso ai ruoli del S.S.N.. Pertanto il percorso formativo ed i relativi sbocchi professionali sono consequenziali a disposizioni normative.

Diversamente i corsi della classe L-19 hanno una caratterizzazione prevalentemente pedagogico- sociale o di sostegno in strutture o situazioni nelle quali non è necessaria la presenza di una figura sanitaria quale è per l'appunto l'Educatore professionale ex DM 520 del 1998.

La Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (art. 1, commi 594, 595 e 596) distingue ormai in modo chiaro i profili dell'educatore professionale socio- pedagogico e del pedagogo da quello dall'educatore professionale socio-sanitario - ai quali corrispondono due diversi sbocchi occupazionali (rispettivamente nel sociale per l'educatore professionale socio- pedagogico e il pedagogo e nel sanitario per l'educatore professionale socio-sanitario) - e la relativa formazione.

L'articolo 1, comma 517, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 ha modificato il comma 594 della legge n. 205 del 2017, stabilendo quanto segue: "All'articolo 1, comma 594, secondo periodo, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, dopo le parole: «socio-assistenziale, limitatamente agli aspetti socio-educativi» sono inserite le seguenti: «, nonché, al fine di conseguire risparmi di spesa, nei servizi e nei presidi socio-sanitari e della salute limitatamente agli aspetti socio-educativi».

Sebbene tale modifica normativa abbia esteso anche all'educatore professionale socio pedagogico e al pedagogo la possibilità di lavorare nei servizi e nei presidi socio sanitari, è chiarito che ciò può avvenire "limitatamente agli aspetti socio-educativi", restando fermi gli ambiti di competenza riservati alla professione sanitaria dell'educatore socio sanitario.

Nell'ottica di definire ulteriormente le competenze ascrivibili alle due figure professionali ed evitare pertanto ogni forma di abusivismo professionale, è intervenuto successivamente l'articolo 33-bis del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126. Con il comma

1 del citato articolo 33-bis è stata prevista l’emanazione, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, di un decreto da parte del Ministero della salute, d’intesa con il Ministero dell’università e della ricerca, con il quale stabilire le funzioni che l’educatore socio-pedagogico può espletare nei presidi socio-sanitari e della salute, *“considerato che il tratto specifico del ruolo della figura professionale dell’educatore socio - pedagogico nei presidi socio-sanitari e della salute è la dimensione pedagogica, nelle sue declinazioni sociali, della marginalità, della disabilità e della devianza”*, al fine di evitare sovrapposizioni con le competenze attribuite alle professioni sanitarie ed in particolare all’educatore professionale socio – sanitario.

Il comma 2 dell’articolo 33-bis ha quindi elencato le attività riconducibili alle funzioni proprie dell’educatore socio-pedagogico, così delineando l’ambito del decreto interministeriale di cui al comma 1.

Sin dall’entrata in vigore della disposizione di cui al citato articolo 33-bis, il Ministero della salute – Direzione generale delle professioni sanitarie e delle risorse umane del Servizio sanitario nazionale si è attivato con le categorie professionali interessate, convocando apposite riunioni, per la definizione dello schema di decreto anzidetto.

L’iter si è rivelato tuttavia particolarmente lungo e complesso, considerato che ha richiesto il coinvolgimento oltretutto delle Associazioni rappresentative degli educatori socio- pedagogici, anche della Federazione nazionale dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione (FNOTSRM-PSTRP) in rappresentanza non solo della commissione di albo nazionale degli educatori professionali socio-sanitari, ma anche delle commissioni di albo nazionali delle professioni degli assistenti sanitari,

dei tecnici della riabilitazione psichiatrica, dei terapisti della neuro e psicomotricità dell'età evolutiva e dei terapisti occupazionali, al fine di evitare sovrapposizioni con le attività ad esse riservate.

E' stata necessaria un'intensa attività di mediazione tra le posizioni assunte dalle diverse categorie professionali interessate, che si è positivamente conclusa con l'adozione del decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca, in data 27 ottobre 2021 (pubblicato in data 4 marzo 2022 sul sito istituzionale del Ministero della salute), su cui si è registrata la convergenza di tutte le predette categorie professionali coinvolte.

Nonostante i contenuti del citato decreto siano stati, come sopra rappresentato, il frutto della concertazione di tutte le categorie professionali interessate, tuttavia con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, notificato al Ministero della salute in data 30 giugno 2022, tuttora pendente, i quarantaquattro Ordini professionali dei Tecnici sanitari di Radiologia Medica e delle Professioni Sanitarie Tecniche, della Riabilitazione e della Prevenzione (TSRM-PSTRP) hanno domandato l'annullamento del suddetto decreto interministeriale.

Secondo la tesi dei ricorrenti le "criticità intrinseche" al decreto interministeriale determinerebbero una *"esondazione delle prestazioni dell'educatore socio-pedagogico in ambito sanitario, socio-sanitario e socio-assistenziale"*. Il decreto violerebbe le norme che disciplinano le attività dei soggetti appartenenti agli Ordini TSRM-PSTRP, ossia del DM n. 520/1998 e delle Leggi n. 3/2018, n. 42/1999, n. 251/2000, n. 43/2006, n. 24/2017, oltre che della Legge n. 833/1978 e del D.Lgs. n. 502/1992.

I ricorrenti hanno infine sollevato questione di legittimità costituzionale del citato articolo 33-bis del decreto-legge n. 104 del 2020, nonché dell'articolo 1, comma

594, della legge n. 205/2017, per la ritenuta violazione degli articoli 2, 3, 4, 24, 32, 35, 96, 97, 118 della Costituzione.

In merito alle doglianze rappresentate dai ricorrenti, come rappresentato dal Ministero nella relazione al Consiglio di Stato, non può non evidenziarsi quanto sopra già illustrato e cioè che il menzionato articolo 33-bis del decreto-legge n. 104/2020 mette chiaramente in risalto la dimensione esclusivamente pedagogica e sociale dell'educatore socio-pedagogico ed analogo riferimento è contenuto nel decreto interministeriale 27 ottobre 2021 che ne dà esecuzione, il cui articolo 1 è chiaro nel circoscrivere le attività dell'educatore socio-pedagogico nell'ambito e nei limiti dei soli aspetti socio educativi (commi 1 e 2). Inoltre, nell'andare a definire le funzioni di tale figura professionale, in attuazione di quanto previsto dal predetto articolo 33-bis, viene ancora una volta precisato che le relative attività si riferiscono in ogni caso *“agli apprendimenti estrinseci all'ambito patologico e riabilitativo”* (comma 3).

Quanto poi alla questione di legittimità sollevata in merito all'articolo 33-bis del decreto-legge n. 104 del 2020 e all'articolo 1, comma 594, della legge n. 205/2017, i ricorrenti sostengono che le norme contestate lederebbero il diritto alla salute degli utenti nella misura in cui questi ricevono prestazioni assistenziali dagli educatori professionali socio-pedagogici, invece che dagli educatori professionali socio-sanitari.

I lamentati profili di incostituzionalità non sussistono a parere del Ministero, per tutte le ragioni sin qui diffusamente rappresentate, avuto particolare riguardo alla distinzione di competenze tra le due figure in questione e tenuto conto del fatto che gli educatori professionali socio – pedagogici non possono in alcun modo espletare prestazioni di carattere sanitario.

Da ultimo, per completezza del quadro normativo, ritengo opportuno far presente che il Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del Comparto Sanità 2019-2021, sottoscritto il 2 novembre 2022, che ha ridisciplinato le declaratorie delle aree e dei profili, nella Dichiarazione congiunta n. 7 rinvia espressamente ad una successiva sessione negoziale la *“verifica di ulteriori profili professionali da collocare nell’ambito delle aree, quali a titolo esemplificativo, il profilo... di educatore socio pedagogico...”*. Pertanto, in assenza di uno specifico profilo ad oggi non è prevista alcuna disciplina concorsuale per l’accesso al Servizio sanitario nazionale.