

## **Valorizzare le professioni sociali per un welfare di cittadinanza**

*Simone Casadei*, Ricercatore Inapp-Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (8 aprile 2017)

### ***Premessa***

Il panorama del lavoro sociale si presenta, ad uno sguardo di insieme, estremamente articolato per quanto attiene sia alle filiere formative di riferimento che alle figure ed ai profili professionali potenzialmente afferenti al settore sociale. La proposta che segue si candida a ricomporre tale frammentazione partendo dal presupposto che l'efficacia dei sistemi di welfare territoriale sia fortemente correlata alla costruzione di una solida capacità di intervento professionale in grado di "leggere" la domanda sociale ed accompagnare i cittadini, costruendo con loro percorsi di inclusione sociale.

Sulla base di tale presupposto, lo scenario delle professioni e del lavoro sociale viene ridisegnato su tre livelli di operatività: di base, intermedio ed apicale - cui corrispondono altrettanti livelli di istruzione di accesso – nei quali potrebbero ricadere le attività erogate professionalmente nelle varie aree di intervento e tipologie di prestazione previste nei sistemi di welfare territoriale.

La proposta deve ovviamente intendersi come un percorso finalizzato alla costruzione di una vera filiera professionale alla quale dovrà corrispondere una solida filiera formativa di riferimento attraverso i canali dell'istruzione scolastica, della formazione professionale e del mondo accademico. Tale percorso dovrà necessariamente essere condiviso e validato in primo luogo dai livelli di governo centrale e territoriale ed aperto al contributo dell'intero sistema degli *stakeholder*: operatori e professionisti del sociale, parti sociali, soggetti operanti nella promozione e tutela dei diritti.

Il pieno coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali, titolari le une della programmazione sociale e formativa, gli altri della pianificazione e gestione dei sistemi di welfare locale, costituirà un imprescindibile fattore di sostenibilità del percorso che intende dare piena attuazione dell'art.12 della legge 328/00, valorizzando il lavoro sociale, qui concepito quale fattore imprescindibile per un sistema di welfare efficiente ed efficace.

### ***Quadro giuridico di riferimento***

Il concetto di *professione sociale* è stato introdotto nel nostro ordinamento con il Decreto di conferimento delle funzioni dello Stato alle Regioni e agli Enti locali (D.lgs112/1998). In materia di figure professionali, all'art.129, comma 1, si conservava in capo allo Stato la funzione di *“fissazione dei requisiti per la determinazione dei profili professionali degli operatori sociali nonché le disposizioni generali concernenti i requisiti per l'accesso e la durata dei corsi di formazione professionale”*.

Al comma 2, il Decreto precisava che i criteri e i parametri relativi a tale regolamentazione venivano individuati dalla Conferenza Unificata.

La legge 328/2000 - che ha istituito il sistema integrato dei servizi ed interventi sociali – affrontava il tema delle professioni sociali all'art.12 rinviando ad un successivo decreto la definizione dei profili delle figure professionali sociali; il comma 2 dell'art. 12, infatti, stabilisce che *“con regolamento del Ministro per la solidarietà sociale, da emanare di concerto con i Ministri della sanità e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e d'intesa con la Conferenza unificata, sono definiti:*

- a) *le figure professionali di cui al comma 1 da formare con corsi di laurea di cui all'art. 6 del regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei,*

*adottato con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n.509;*

- b) le figure professionali di cui al comma 1 da formare in corsi di formazione organizzati dalle regioni, nonché i criteri generali riguardanti i requisiti per l'accesso, la durata e l'ordinamento didattico dei medesimi corsi di formazione;*
- c) i criteri per il riconoscimento e la equiparazione dei profili professionali esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge”.*

La modifica del Titolo V della Costituzione operata nel 2001, annoverando le professioni tra le materie di legislazione concorrente, ne ha attribuito la potestà legislativa alle Regioni, salvo la determinazione dei principi fondamentali che resta di competenza legislativa dello Stato.

Successivamente, diverse sentenze della Corte Costituzionale hanno ribadito che, nel sistema derivante dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, nelle materie di competenza concorrente la legislazione regionale deve svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali determinati dalla legge dello Stato; la definizione delle figure professionali sociali con i relativi profili ed i titoli abilitanti, nonché l'eventuale istituzione di Albi è quindi riservata, per il suo carattere unitario, allo Stato<sup>2</sup>.

L'articolazione delle competenze in materia di welfare in capo ai diversi livelli di governo, la spiccatissima eterogeneità tra i livelli di protezione sociale assicurati dai sistemi di welfare regionale e la pluralità di *stakeholder* da considerare, suggeriscono la necessità di scegliere, almeno come percorso ottimale, un processo di definizione dei profili professionali di rilievo nazionale più simile al Metodo Aperto di Coordinamento tra Stato, Regioni, Province e Comuni piuttosto che ad un esercizio di *government* da parte del livello di governo centrale che – sia

---

<sup>2</sup> Cfr., in merito, [http://www.affariregionali.it/media/78132/19\\_professioni.pdf](http://www.affariregionali.it/media/78132/19_professioni.pdf)

pur legittimo sulla base della giurisprudenza costituzionale – rischierebbe di rivelarsi disfunzionale al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

### ***Il panorama delle professioni sociali nei sistemi di welfare locale***

Il panorama attuale delle professioni sociali contempla pochissime figure di rilievo nazionale: una figura di base, *l'operatore socio-sanitario*, che si forma con 1000 ore dopo l'espletamento dell'obbligo scolastico e tre figure laureate: *assistente sociale* ed *educatore professionale*, che richiedono una laurea triennale (anche se i relativi percorsi biennali di specializzazione ulteriore sono attivati in molte Università); *psicologo*, che richiede una laurea specialistica. La mancata inclusione del *sociologo*<sup>3</sup> e del *pedagogista* tra le figure di rilievo nazionale per il comparto sociale costituisce uno degli elementi di confronto all'interno della comunità scientifica e delle comunità professionali del comparto sociale<sup>4</sup>.

La figura di *operatore socio-sanitario* è stata definita attraverso un Accordo in Conferenza Stato-Regioni stipulato nel febbraio del 2001. Attraverso tale procedura, il cui esito è stato recepito da tutte le Regioni, le conoscenze e le competenze delle due aree assistenziali, sociale e sanitaria, sono state ricondotte ad un'unica figura professionale in grado di rispondere a bisogni non solo di cura ma anche di prevenzione, riabilitazione, recupero e inserimento sociale della persona assistita. Nel gennaio del 2003 un ulteriore Accordo ha disciplinato la

---

<sup>3</sup> Numerose esperienze locali ed una consistente letteratura scientifica mettono in luce come la ricerca sociale sia una delle dimensioni contemplate e sempre più spesso implementate all'interno delle attività di pianificazione sociale locale.

<sup>4</sup> Per una ricognizione sul dibattito, vedi i materiali di documentazione relativi alla Conferenza nazionale *Presente e futuro delle professioni sociali per il nuovo welfare territoriale. Le proposte delle autonomie locali* (Roma, 23 febbraio 2004) disponibili sul sito [www.legautonomie.it; http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaSociale/FondoNazionale/Documents/FondazioneIrsoRapportoProfessioniSocialiFinale.pdf](http://www.legautonomie.it;http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaSociale/FondoNazionale/Documents/FondazioneIrsoRapportoProfessioniSocialiFinale.pdf);

formazione complementare sanitaria istituendo la figura di operario socio-sanitario specializzato.

Quella dell'*assistente sociale* è la professione che ha fatto nascere e crescere i servizi di welfare. Fin dalle sue origini per questa figura è stato predisposto un percorso formativo centrato su metodologie che sono ancora alla base del lavoro sociale: intervento di comunità, presa in carico e tutela di soggetti fragili, programmazione e gestione del servizio. Anche in virtù di tale centralità, gli assistenti sociali rivendicano da tempo l'accesso al ruolo dirigenziale.

L'*educatore professionale* ha atteso a lungo un adeguato riconoscimento nell'ambito delle professioni sociali. Fino ad oggi, infatti, il suo profilo è stato riconosciuto, adottato e normato solo dal Ministero della Salute con il D.M. 520/98, grazie al quale l'EP è entrato a far parte delle 22 professioni sanitarie previste dalla legge di riordino della Sanità (legge 502/92). Tale condizione porta con sé delle ingiuste disparità sul piano dell'accesso alla professione e del riconoscimento professionale.

Il protrarsi di tale situazione ha avuto evidenti implicazioni sulla condizione professionale di questo significativo segmento di operatori ed operatrici sociali e costituito un fattore di dequalificazione dell'offerta dei servizi e degli interventi territoriali.

Si era in presenza, infatti, di una regolamentazione normativa parziale per tale figura, limitata al comparto sanitario (cfr. D. n.520/98 del Ministero della Sanità) Ciò ha comportato una insostenibile "discriminazione professionale" a scapito degli educatori provenienti dalla facoltà di Scienze della Formazione. Una riunificazione del curriculum formativo renderebbe, del resto, più semplice anche la riunificazione del profilo professionale attualmente diversificato – anche sul piano contrattuale – in ambito sociale, sanitario e penitenziario.

Allargando lo sguardo dalle professioni ai titoli di studio, emergono le due qualifiche formate dagli Istituti Professionali di Stato per i Servizi sociali: *operatore dei servizi sociali*, qualifica triennale, e *tecnico dei servizi sociali*, diploma conseguito al termine del percorso quinquennale.

La domanda di quadri formati in un canale post-secondario aveva dato luogo in passato a un canale formativo parallelo alla filiera accademica, di cui sono un esempio significativo le scuole regionali di formazione per educatore, animatore, operatore dell'inserimento lavorativo. Queste scuole non erano però riuscite a consolidare figure di rilievo nazionale, in assenza del livello d'istruzione corrispondente nell'ordinamento scolastico nazionale. Alla fine degli Anni Novanta, con l'introduzione del *certificato di specializzazione tecnica superiore (IFTS)* si concretizzò il tentativo di utilizzare la Formazione Integrata Superiore per colmare tale gap cui le scuole regionali avevano fornito una risposta su scala ovviamente regionale. Dopo una fase di progressiva effervescenza, che produsse un discreto numero di percorsi integrati tra scuole, centri di formazione professionale, imprese sociali e Università, tale canale formativo si è significativamente "prosciugato" proprio a causa dell'assenza di standard formativi minimi la cui definizione è evidentemente connessa proprio al riordino delle professioni sociali<sup>5</sup>. I percorsi IFTS sono stati riformati a seguito dell'entrata in vigore del DPCM del 25 gennaio 2008 che ne ha riformulato gli standard di percorso.

---

<sup>5</sup> Nel 2002 venne istituito il *Comitato di settore "Servizi pubblici e privati di interesse sociale"*. Tale organismo, operante all'interno del Comitato Nazionale per la Formazione Integrata Superiore, aveva il compito di individuare le figure professionali, le attività professionali correlate ed i relativi nuclei di competenze, in vista della elaborazione di una proposta di percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore da approvare in Conferenza Stato-Regioni. I lavori del Comitato vennero sospesi in attesa degli esiti della Commissione interministeriale incaricata di elaborare una proposta di riordino delle professioni sociali. I percorsi IFTS sono stati riformati a seguito dell'entrata in vigore del DPCM del 25 gennaio 2008 che ne ha riformulato gli standard di percorso. Nel 2013, con il varo del Decreto MIUR relativo alla definizione dei percorsi di specializzazione tecnica superiore di cui al Capo III del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 gennaio 2008. (13A03258) (GU Serie Generale n.91 del 18-4-2013). Si noti che nel Decreto in questione l'Area professionale n.7 "Servizi alla persona" rimane vuota.

Accanto a tali figure professionali caratterizzate da un riconoscimento che, per quanto suscettibile di miglioramento, è comunque di livello nazionale, operano moltissime figure professionali c.d. “intermedie” che hanno una qualifica di livello regionale. In tale prospettiva si è affermata l’esigenza di costruire un sistema di riconoscimento, validazione e certificazione delle competenze che permetta all’individuo di poter valorizzare e spendere le proprie competenze, acquisite in un determinato contesto geografico, nel mercato europeo del lavoro e nei sistemi di istruzione e formazione<sup>6</sup>.

La pluralità di qualifiche professionali sociali “in circolazione” costituisce un fattore di criticità sia sul piano della programmazione dell’offerta formativa in ambito sociale che su quello relativo alla programmazione sociale, creando una situazione estremamente disfunzionale sia per chi opera nel sociale che per i cittadini cui i servizi e gli interventi sociali sono indirizzati. Ad una domanda di inclusione sociale che si è fatta via via più complessa ed esigente si è risposto con una moltiplicazione di figure professionali che non ha pari nell’esperienza di altri Paesi europei: si è in sostanza fatta coincidere la figura professionale con le funzioni che questa deve svolgere, con il rischio di contribuire per una sorta di eterogenesi dei fini alla dequalificazione dell’offerta dei servizi e degli interventi territoriali ed

---

<sup>6</sup> Il sistema nazionale di certificazione delle competenze è previsto dall’art. 4 (co. 58) della legge 92 del 2012 che delega il Governo alla definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l’individuazione e **validazione degli apprendimenti acquisiti in contesti non formali e informali**, con riferimento **al sistema nazionale di certificazione delle competenze** e ne stabilisce i criteri e principi direttivi. I successivi co. 64-68 dello stesso articolo disegnano il sistema pubblico nazionale di certificazione delle competenze, mentre, il decreto legislativo n. 13 del 16.1.2013 ne disciplina l’attuazione.

Il d.lgs. 13/2013 costituisce quindi il “tassello” fondamentale per valorizzare il diritto delle persone all’apprendimento permanente, in un’ottica personale, sociale e occupazionale. Il decreto si articola in due linee di intervento prioritarie:

- a) la costituzione del repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali;
- b) la definizione degli standard minimi del servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze (di processo, di attestazione, di sistema).

(Cfr.: [http://www.isfol.it/temi/Formazione\\_apprendimento/certificazione-delle-competenze](http://www.isfol.it/temi/Formazione_apprendimento/certificazione-delle-competenze) ).

all'indebolimento dell'intera compagine delle professioni e del lavoro nel comparto sociale.

Di qui l'esigenza di costruire un percorso finalizzato alla definizione dei profili professionali sociali di rilievo nazionale nel quadro di una più ampia valorizzazione delle professioni e del lavoro sociale, operando quindi verso la definizione di un sistema nazionale di riconoscimento, equivalenza ed equipollenza delle competenze acquisite dall'operatore, sia nei percorsi formativi che nel lavoro professionale.

***Il contributo dell'ISFOL/INAPP alla definizione della filiera professionale sociale di rilievo nazionale (ex art.12 legge 328/00).***

La pluralità di soggetti e la complessità delle dinamiche interistituzionali multilivello che, dal varo della Legge di Riforma dei servizi ed interventi sociali hanno accompagnato il riordino delle professioni sociali, ha concorso a rendere sempre più difficoltosa la lettura delle dinamiche professionali ed occupazionali nel Sociale anche sul piano delle indagini quali-quantitative. Di qui l'esigenza di integrare un paradigma di lettura funzionale delle *Professioni operanti nei servizi a carattere sociosanitario, socioeducativo, socioassistenziale, sociolavorativo e di mediazione sociale e culturale che compongono i sistemi di welfare locali* con strumenti analitici che ne consentissero una individuazione univoca all'interno del mercato del lavoro nazionale.

Per rendere pienamente riconoscibile il *Lavoro sociale* all'interno delle *Forze di lavoro (Rilevazione ISTAT svolta intervistando ogni trimestre un campione di quasi 77 mila famiglie, pari a 175 mila individui residenti in Italia)* occorre rendere pienamente riconoscibili le Professioni sociali all'interno della Classificazione nazionale delle Professioni (CP).



La CP infatti riconduce le professioni esistenti nel mercato del lavoro ad un numero limitato di raggruppamenti professionali all'interno dei quali troviamo insieme di professioni omogenee dal punto di vista di conoscenze, competenze, skill, attività di lavoro. Il livello più elevato di dettaglio è caratterizzato proprio dalle *Unità Professionali*, famiglie di professioni che hanno *il livello di omogeneità più elevato* e che sono contrassegnate da un codice univoco a 5 digit.

In questo quadro è andata maturando l'esigenza di ricostruire l'intera filiera professionale sociale razionalizzandone le ridondanze e le oggettive aporie che ne rendevano sul piano statistico e "mercatolavoristico" particolarmente difficile la rilevazione, contribuendo ad alimentarne l'invisibilità ed il mancato riconoscimento sociale. L'occasione è stata fornita dall'avvio dei lavori propedeutici all'aggiornamento della Classificazione nazionale delle professioni varata dall'ISTAT nel 2001: lavori che sono poi confluiti – con importanti aggiornamenti riguardanti proprio il tema delle professioni sociali – nella Classificazione Nazionale delle Professioni ISTAT 2011, cui l'ISFOL (oggi INAPP) ha dato un importante contributo con la definizione della Nomenclatura delle Unità Professionali (NUP)<sup>7</sup>. La CP 2011,

---

<sup>7</sup> L'idea di mettere in trasparenza le figure professionali sociali nell'ambito della Classificazione delle professioni con l'abbinamento di uno specifico codice a cinque cifre (quinto digit, Unità professionale, in pratica una piccola famiglia professionale di riferimento) era strettamente legata a un duplice obiettivo: 1) consentire, in prospettiva, una migliore e più puntuale lettura dei dati concernenti le dinamiche occupazionali di queste figure e della famiglia professionale di riferimento che le ingloba; 2) comprendere in modo più dettagliato, anche al fine di fornire input per il versante formativo, come si declina e come muta nel tempo il contenuto del lavoro di ogni figura attraverso un'attenta lettura di dati e informazioni relativi a conoscenze, skills, attività generalizzate di lavoro, attitudini, stili di lavoro, condizioni di lavoro, valori e caratteristiche della personalità così come analiticamente descritti nell'ambito del sistema informativo sulle professioni dell'Isfol (dal 1 dicembre 2016, INAPP) che, appunto, indaga proprio le professioni a livello di Unità professionale. Il sistema informativo [professionioccupazione.isfol.it](http://professionioccupazione.isfol.it) mette a disposizione on line i dati e le informazioni derivanti dall'Indagine nazionale campionaria sulle professioni realizzata congiuntamente da Isfol e Istat nel 2007 (prima edizione) e nel 2012 (seconda edizione), su incarico del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale per le Politiche per l'Orientamento e per la Formazione, che ha descritto e analizzato in dettaglio il contenuto del lavoro proprio a livello di quinto digit della classificazione (nel complesso sono circa 800 le unità professionali). L'indagine si è posta l'obiettivo di raccogliere informazioni utili a rappresentare compiutamente le caratteristiche delle professioni, con particolare riferimento al contenuto del

l'attuale versione della Classificazione delle professioni del nostro Paese, recepisce le novità evidenziate dalla nuova Isco 2008, la Classificazione internazionale delle professioni (International Standard Classification of Occupations) e si articola su cinque livelli, gerarchici riprendendo la struttura e il formato introdotti mediante la definizione della NUP (Nomenclatura delle Unità Professionali), costruita nel 2006 nell'ambito di una partnership istituzionale Istat-Isfol. La NUP, in particolare, ha introdotto un ulteriore livello di dettaglio (quinto digit, unità professionale) nell'ambito della classificazione e ha previsto per ciascun livello una sintetica descrizione che delinea le principali caratteristiche del lavoro delle professioni.



---

lavoro svolto e al contesto organizzativo in cui si svolge il lavoro. L'indagine descrive tutte le professioni esistenti nel panorama del mercato del lavoro italiano, da quelle operanti nelle imprese private a quelle presenti nell'ambito delle istituzioni e delle strutture pubbliche, fino a quelle operanti in regime di autonomia. Le risposte sono fornite direttamente dai lavoratori che svolgono la professione oggetto di indagine. Le interviste sono realizzate con tecnica Capi (Computer assisted personal interviewing), che consente la registrazione automatica delle risposte nel corso della somministrazione direttamente su personal computer collegato al centro di raccolta dati. Le informazioni raccolte nel corso dell'indagine sono utilizzate per migliorare le politiche e gli investimenti pubblici per la formazione dei lavoratori nel nostro Paese e per ridurre il gap esistente tra le attuali conoscenze e competenze dei lavoratori e quelle realmente necessarie al mondo produttivo, per rispondere in modo efficace alle richieste del mercato.

Riportiamo di seguito un box di sintesi nel quale si dà conto della filiera professionale sociale come inserita nell'ambito della CP 2011).

La nuova Classificazione delle Professioni rilasciata dall'ISTAT nel 2011 contiene un importante aggiornamento della filiera professionale sociale tale da renderla effettivamente inclusiva dei vari ambiti di operatività e tipologia di prestazione erogata. L'ISFOL ha fornito un importante contributo al lavoro di aggiornamento della precedente Classificazione, conducendo un'approfondita istruttoria sulle figure professionali operanti nei sistemi integrati di servizi e prestazioni sociali afferenti al welfare locale, in esito alla quale è stata inserita l'intera filiera professionale sociale nella suddetta Classificazione. Di seguito, si riportano le professioni sociali organizzate per Unità professionali (in grassetto), con le eventuali voci elementari (esempi di professione) ad esse correlate.

**2.5.3.2.1 Sociologi; Assistenti sociali specialisti**

**2.5.3.3.1 Psicologi**

**3.2.1.2.7 Educatori professionali**

**3.4.5.1.0 Assistenti sociali**

**3.4.5.2.0 Tecnici del reinserimento e dell'integrazione sociale; educatore professionale sociale; mediatore interculturale;** addetto all'infanzia con funzioni educative; assistente di atelier creativo per bambini; assistente per le comunità infantili; esperto assistenza anziani attivi; esperto reimpiego pensionati; esperto reinserimento ex carcerati; tecnico per l'assistenza ai giovani disabili; tecnico della mediazione sociale

**5.4.4.3.0 Assistente domiciliare e dei servizi tutelari;** addetti all'assistenza personale; assistente familiare; addetto all'assistenza nei dormitori; assistente sociosanitario con funzioni di sostegno in istituzioni; assistente sociosanitario con funzioni educative in istituzioni; operatore socio assistenziale; accompagnatore di invalido; animatore residenze per anziani; assistente ed accompagnatore per disabili in istituzioni; badante; operatore sociale per assistenza (di vario genere) a domicilio

**5.3.1.1.0 - Professioni qualificate nei servizi sanitari e sociali; operatori sociosanitari .**

A tale lettura statica, è stata quindi affiancata una lettura dinamica dei fabbisogni professionali delle Imprese non profit<sup>8</sup>. L'indagine ha analizzato in particolare i temi relativi alle conoscenze e alle skills fornendo elementi utili alla progettazione di interventi di aggiornamento professionale e sostegno all'esercizio di funzioni ed attuazione di interventi, sulla base degli effettivi fabbisogni espressi dalle imprese sociali in merito alla forza lavoro attualmente occupata.

### ***Dalla deregolamentazione alla governance delle professioni sociali***

#### *Il livello professionale di base: centralità dell'OSS quale operatore dei servizi alla persona e dell'OEPAC nei servizi socioeducativi*

Nell'ipotesi di riordino dei profili professionali sociali che si avanza in queste pagine, la filiera professionale sociale vedrebbe nell'Operatore Socio Sanitario (OSS) la figura professionale centrale per i servizi alla persona, nei contesti sia domiciliari che residenziali, e nell'Operatore Educativo per l'Autonomia e la Comunicazione (OEPAC) la figura cardine in quelli socioeducativi. L'Operatore Educativo per l'Autonomia e la Comunicazione costituisce una evoluzione della figura dell'Assistente Educativo e Culturale storicamente deputata a promuovere e favorire l'inclusione dell'alunno con disabilità fisica, psichica e sensoriale in ambito scolastico<sup>9</sup>. Le funzioni della figura, che prevedrebbe di norma, tra i requisiti di accesso, un diploma di Scuola media superiore, sono quelle di facilitare l'integrazione scolastica dell'alunno con disabilità nell'ambito delle attività

---

<sup>8</sup> L'Audit sui fabbisogni professionali delle imprese non profit è stato condotto nel 2014 su di un campione di 3000 imprese, stratificato secondo la ripartizione geografica, la dimensione in termini di addetti e l'attività prevalente. In analogia con le due edizioni dell'indagine "Audit sui fabbisogni professionali contingenti", è stata condotta dall'Isfol<sup>8</sup> (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori), su incarico del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed ha riguardato le imprese non profit con almeno un dipendente (con contratto a tempo indeterminato, a termine, di apprendistato). Il campione utilizzato corrisponde al 13,9% del totale delle imprese sociali censite dall'Istat nel 2011.

<sup>9</sup> Cfr.: [http://www.regione.lazio.it/rl\\_formazione/?vw=professionidetail&id=600](http://www.regione.lazio.it/rl_formazione/?vw=professionidetail&id=600)

formativo-didattiche, dell'autonomia personale e della socializzazione, curando, in team con le altre figure educative e assistenziali, gli aspetti dell'apprendimento, della comunicazione e della interazione-relazione.

### **Un problema aperto: le figure professionali di livello intermedio**

Nell'ultimo decennio, la diffusione dei servizi a bassa soglia ed il riconoscimento della valore non solo pedagogico ma anche di inclusione sociale dell'intervento educativo di strada hanno motivato la nascita di numerose figure professionali "di contatto". Operatori in grado di entrare in contatto, interloquire e svolgere un prezioso lavoro di raccordo tra i servizi sociosanitari, socioeducativi, socioassistenziali e potenziali destinatari che per stili di vita, condizione sociale, ecc. erano fino ad allora praticamente invisibili agli stessi. Pensiamo alle Unità di strada per tossicodipendenti, persone senza fissa dimora, *sex workers*, ecc. Pensiamo anche alla necessità di promuovere comportamenti ed interazioni prosociali, prevenendo e contrastando, per contro, i conflitti a carattere socioculturale nei contesti metropolitani: una domanda di *mediazione* a carattere sociale e culturale che è andata crescendo con la complessificazione dei bisogni e delle aspettative delle nuove generazioni autoctone e migranti (di seconda e terza generazione) cui purtroppo si è risposto con una progressiva riduzione dei servizi e degli interventi sociali disponibili.

Alla domanda di flessibilizzazione dei servizi, si è risposto nei territori convogliando risorse comunitarie (Fondo sociale europeo, su tutte) nella formazione – di livello post diploma - di moltissime figure professionali di questo tipo.

Un possibile percorso di riunificazione delle funzioni svolte all'interno di un'unica figura professionale avrebbe potuto contemplare la definizione di un percorso

formativo post diploma (articolato con una base comune e più moduli specialistici adeguati alle diverse declinazioni in profili della stessa figura professionale) con il quale formare *tecnici della mediazione sociale* utilizzabili negli interventi di promozione sociale (operatività di strada, ecc.), negli interventi di inserimento lavorativo, ecc. scontrandosi tuttavia con uno scarso livello di investimento istituzionale che ha costituito un insormontabile vincolo di contesto che, a dieci anni dal varo della l. 328/00, ha incanalato l'esigenza di rispondere al deficit di normazione complessiva verso interventi orientati a risolvere le criticità di alcuni profili di intervento sociale particolarmente sensibili.

Ciò ha costituito il contesto nel quale i livelli di governo regionale hanno operato a più riprese nell'ottica di fornire risposte su uno dei grandi temi emergenti per quanto attiene alle politiche sociali e di cittadinanza, la questione dei migranti. È del 2009 il documento "Riconoscimento della figura professionale del Mediatore Interculturale" con il quale la **Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome** ha definito aree di attività e competenze del mediatore interculturale<sup>10</sup>; nel dicembre dello stesso anno il Gruppo di lavoro istituzionale per la promozione della mediazione interculturale, promosso dal Ministero dell'Interno (Dipartimento per le libertà civili e per l'immigrazione – Direzione centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo), redigeva le "Linee di indirizzo per il riconoscimento della figura professionale del mediatore interculturale" nelle quali si specificavano alcuni indirizzi condivisi (per esempio la scelta della denominazione della figura: "mediatore interculturale") nonché alcune tappe successive da realizzare, tra cui l'inserimento ufficiale della figura professionale del mediatore all'interno della Classificazione delle professioni del Paese (successivamente recepito nella CP Istat

---

<sup>10</sup>Cfr.: Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, doc. 09/030/CR/C9 dell'aprile 2009.

2011)<sup>11</sup>, in modo analogo a quanto previsto per altre figure della cosiddetta “filiera professionale sociale”.

### Il livello professionale laureato

Nell’ambito delle professioni sociali per il cui esercizio è prevista la laurea, uno specifico ambito di intervento riguarda il profilo dell’*Educatore professionale*. A differenza di altre figure professionali apicali operanti nel sociale (Assistente sociale, Psicologo, ad esempio), questa, pur operando nel sistema dei servizi e degli interventi socioeducativi, sociosanitari e penitenziari, gode di un riconoscimento del profilo professionale limitato al comparto sanitario. Attualmente è in discussione in Senato, presso la 7° Commissione, il testo del provvedimento di *Disciplina delle professioni di educatore professionale socio-pedagogico, educatore professionale socio-sanitario e pedagogista*<sup>12</sup> approvato alla Camera il 21 giugno 2016. Il provvedimento fa propria l’esigenza di superare la dicotomia in atto tra *educatori* (quelli che escono dal corso di laurea in Scienze dell’educazione e della formazione) ed *educatori professionali* (quelli che escono dai corsi collegati alle Facoltà di Medicina) delineandone, tuttavia, una nuova: quella tra *educatore professionale socio-pedagogico* (qualifica attribuita a seguito del rilascio del diploma di un corso di laurea della classe di laurea L-19, presso la facoltà di Scienze dell’educazione e della formazione) e *l’educatore professionale socio-sanitario* (qualifica attribuita a seguito del rilascio del diploma di laurea abilitante di un corso di laurea della classe L/SNT2 delle professioni sanitarie della riabilitazione).

---

<sup>11</sup> La versione integrale del documento è scaricabile [qui](#).

<sup>12</sup> Per un confronto sulle reazioni al provvedimento si veda:

<http://www.camera.it/leg17/126?tab=&leg=17&idDocumento=2656&sede=&tipo=> ;

<http://www.sanita24.ilssole24ore.com/art/lavoro-e-professione/2016-09-21/educatori-professionali-socio-sanitari-e-socio-pedagogici-disegno-legge-frettoloso-e-parziale-122433.php?uuid=ADhQRbOB>

<http://www.vita.it/it/article/2016/06/21/educatore-professionale-socio-pedagogico-la-camera-approva-la-legge/139872/>

<http://www.vita.it/it/article/2016/03/23/educatori-una-laurea-non-basta/138752/> ;

## ***Temi di rilevanza nazionale e comunitaria in materia di regolamentazione delle professioni sociali***

I servizi alla persona ed alle comunità locali costituiscono il settore *labour intensive* per antonomasia. La qualità del lavoro sociale è un elemento imprescindibile della qualità dei servizi e degli interventi finalizzati all'inclusione sociale. In questo senso qualsiasi intervento atto a regolamentare ed accrescere la performatività delle professioni sociali ha immediati implicazioni sul piano della programmazione e dell'organizzazione dei servizi. In questo senso, il percorso di definizione delle professioni sociali di rilievo nazionale è destinato ad incontrare e ad integrarsi con il percorso di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali.

Del resto, il tema della correlazione tra qualificazione e valorizzazione del lavoro sociale ed incremento delle performance dei sistemi di welfare costituisce da tempo motivo di confronto in ambito comunitario.

La Conferenza internazionale organizzata ad Helsinki nell'ambito del semestre finlandese di Presidenza dell'Unione Europea ("The future of Employment in social care in Europe", ottobre 2006) evidenziò alcuni elementi di criticità sul lato delle risorse umane, che rischiano di rendere inefficienti ed inefficaci le politiche nazionali di protezione sociale. Tra questi si annoverano la residualità del settore sociale nell'ambito delle politiche pubbliche degli Stati membri; l'innalzamento dell'età media di molti operatori e professionisti del sociale, unito a rilevanti difficoltà di sviluppo di carriera e ad un elevato turn over; carichi di lavoro crescenti e basso livello di visibilità e riconoscimento sociale.

Sulla base di tali criticità, sono state indicate alcune linee di indirizzo per i decisori politici degli Stati membri:



- favorire la creazione di posti di lavoro stabili nel settore dei servizi alla persona ed alle comunità e rendere al tempo stesso più “appetibili” il lavoro di cura e le professioni del sociale (anche in termini di riconoscimento sociale e di “*public image*”);
- rendere le condizioni di lavoro più favorevoli ai “*care workers*” sia attraverso un aumento delle retribuzioni, sia attraverso politiche di conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro, sia, infine, contrastando il lavoro sommerso e la “sottoccupazione”;
- investire nella formazione degli operatori e dei professionisti del sociale, sia in termini di formazione di base che di aggiornamento professionale e sostegno ai ruoli ed alle funzioni svolte, favorendo, al tempo stesso, la permanenza dei lavoratori esperti nel settore sociale;
- aumentare la qualità del lavoro sociale quale fondamentale fattore per accrescere la qualità dei servizi erogati, anche attraverso l’utilizzo sistematico di strumenti di monitoraggio e valutazione di efficacia delle attività svolte.

Tali indicazioni appaiono ancora più strategiche se si considera il grande potenziale occupazionale rappresentato dai *white jobs*. Negli Stati membri dell’Unione Europea la crescita del settore dei servizi ha costituito, infatti, negli anni, il principale impulso alla creazione di posti di lavoro: l’occupazione nel settore della salute e dei servizi sociali cresce infatti più rapidamente che negli altri settori dell’economia.

*“The human health and social work sector performed relatively better than the rest of the economy. In 2013, the number of workers in this sector aged between 15 and 64 stood at 22.8 million, i.e. 10.7% of the total in all sectors. Unlike in the total economy, the number of workers in this sector had been steadily*

*growing, and showed an increase even during the crisis years, amounting to a net creation of 1.3 million jobs between 2009 and 2013”.*

*“In addition to being an important source of job creation, the health and social services sector has an important economic weight, as it generates around 7% of the total economic output in the EU-28 and appears to have suffered from the crisis”)*

<sup>13</sup>

### **Conclusioni**

La regolamentazione delle professioni sociali – passaggio ineludibile di un complessivo intervento di costruzione del sistema professionale sociale nel nostro Paese – appare quanto mai necessaria alla luce dei mutamenti nei sistemi di welfare locale innescati dall’attuazione nei territori della legge 328/00. La costruzione di sistemi di welfare locale nei quali le politiche sociali classicamente intese si integrano con le politiche sanitarie, educative e del lavoro, implica infatti un sostanziale mutamento nel sistema di ruoli e forse anche nell’identità di molti operatori del sociale, un allargamento della prospettiva professionale che si traduce in una maggiore onerosità dell’attività svolta cui tuttavia non corrisponde un adeguato riconoscimento ed una adeguata visibilità sociale. A 17 anni dal varo della legge di riforma dell’Assistenza sembra ormai ineludibile abbandonare il paradigma degli interventi normativi e regolamentari mirati *“ad professionem”* per individuare un organico disegno di raccordo tra tali interventi, finalizzato alla creazione di una filiera professionale sociale di rilievo nazionale.

Nell’ottica di contribuire a consolidare l’intero sistema delle professioni e del lavoro sociale, si ravvisa l’esigenza di promuovere la definizione e l’implementazione di un sistema istituzionale di monitoraggio finalizzato alla

---

<sup>13</sup> Cfr.: EC, EU Employment and social situation, Quarterly review, supplement Dicembre 2014, *Health and social services from an employment and economic perspective*, pag.4 e 6.

rilevazione ed all'analisi delle dimensioni qualitative e quantitative sia dell'offerta che della domanda di professioni sociali, opportunamente articolate e modulate per dar conto delle filiere professionali operanti nel pubblico e nel privato sociale. Tale strumento costituirebbe un importante fattore di supporto ai diversi livelli di governo cui fanno capo le filiere programmatiche, gestionali e valutative in materia di formazione, lavoro e welfare contribuendo altresì alla risoluzione di quelle criticità sul lato delle risorse umane, che rischiano di rendere inefficienti ed inefficaci le politiche nazionali di protezione sociale.

Un grande contributo, a tale sistema sarebbe offerto dalle indagini campionarie sulle professioni e dall'analisi dei fabbisogni formativi e professionali nel sociale come configuratisi ed implementati negli anni dall'ISFOL (ora INAPP): un indispensabile strumento per disporre di indicazioni utili per la programmazione e la valutazione di politiche formative, nell'ottica di mantenere e potenziare il patrimonio di conoscenze e competenze in possesso di lavoratori e lavoratrici operanti nella rete dei servizi ed interventi di inclusione sociale, sia nel Pubblico che nel Non profit.