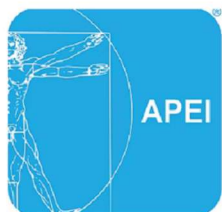


QUADERNI DI PEDAGOGIA E PRATICHE EDUCATIVE



ISSN 3103-4462

Associazione Pedagogisti Educatori Italiani

L'inserimento dell'Educatore Professionale Socio-Pedagogico nel CCNL Sanità Pubblica: analisi normativa, valenza professionale e prospettive per il sistema integrato educazione-salute

The inclusion of the Socio-Pedagogical Professional Educator in the Public Health National Collective Agreement: regulatory analysis, professional value and perspectives for the integrated education-health system

Moreno Castagna

moreno.castagna@apei.it

Abstract

Il rinnovo del CCNL Sanità Pubblica 2022-2024, firmato il 27 ottobre 2025, ha introdotto all'articolo 15 il profilo dell'Educatore Professionale Socio-Pedagogico, segnando un momento di svolta nel riconoscimento della dimensione educativa nei servizi della salute. Tale inserimento si colloca all'interno di un quadro normativo articolato, definito dalla Legge 205/2017, dall'articolo 33-bis del Decreto Legge 104/2020 convertito in Legge 126/2020, dal Decreto Ministeriale 27 ottobre 2021 e dalla Legge 55/2024 che istituisce l'Ordine delle professioni pedagogiche e educative. Di particolare rilievo sono state le pronunce giurisprudenziali, tra cui la sentenza del TAR Campania dell'8 novembre 2023, che hanno riconosciuto la piena legittimità dell'EPSP nei contesti sociosanitari, respingendo i ricorsi degli albi professionali sanitari e riconoscendo il ruolo dell'APEI come principale associazione di rappresentanza. L'articolo analizza le implicazioni teoriche, epistemologiche e organizzative di questa innovazione contrattuale, valorizzando il contributo pedagogico nei percorsi di cura e benessere.

Parole chiave: educatore professionale socio-pedagogico; CCNL Sanità pubblica; pedagogia professionale; servizi sociosanitari; welfare integrato.

Abstract

The renewal of the National Collective Labour Agreement for Italy's Public Health Sector (2022-2024), signed on October 27, 2025, introduced in Article 15 the profile of the Socio-Pedagogical Professional Educator (EPSP). This represents a structural advancement in recognising the educational dimension within healthcare and social-health services. The contractual inclusion aligns with a comprehensive legislative framework defined by Law 205/2017, Article 33-bis of Decree-Law 104/2020 converted into Law 126/2020, the Ministerial Decree of October 27, 2021, and Law 55/2024 establishing the Order of Pedagogical and Educational Professions. Of particular significance were judicial rulings, including the November 8, 2023, judgment by the Regional Administrative Court of Campania, which confirmed the legitimacy of EPSP practice within social-health settings, rejecting appeals from healthcare professional registers and recognising APEI's role as the primary representative association. This article examines theoretical, professional, and organisational implications of the EPSP's inclusion and highlights the pedagogical contribution to health pathways.

Keywords: socio-pedagogical professional educator; public health national agreement; professional pedagogy; social-health services; integrated welfare.

1. Introduzione

L'introduzione dell'Educatore Professionale Socio-Pedagogico all'interno del CCNL Sanità Pubblica 2022-2024 rappresenta un momento di svolta per l'integrazione della pedagogia nei servizi della salute, ponendo fine a decenni di ambiguità professionale. La firma del contratto, avvenuta il 27 ottobre 2025 presso la sede dell'ARAN con l'accordo di quattro delle sei organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, ha formalizzato all'articolo 15 l'istituzione del profilo di "Educatore professionale socio-pedagogico" nell'area dei professionisti della salute e dei funzionari, sancendone la piena legittimità nei contesti sanitari e sociosanitari (ARAN, 2025).

Questa evoluzione è l'esito coerente di un percorso normativo complesso avviato con la Legge 205/2017, precisato dall'articolo 33-bis del Decreto Legge 104/2020 convertito in Legge 126/2020 e dal Decreto interministeriale del 27 ottobre 2021, e completato dalla Legge 55/2024 che istituisce l'Ordine delle professioni pedagogiche e educative. Il quadro è stato inoltre rafforzato da pronunce giurisprudenziali decisive, in particolare la sentenza del TAR Campania dell'8 novembre 2023, che ha respinto i ricorsi degli albi dei terapisti della riabilitazione confermando la legittimità dell'operato degli educatori socio-pedagogici nei servizi sociosanitari.

2. Cornice normativa di riferimento

2.1 La Legge 205/2017: distinzione dei profili professionali

La Legge 205/2017, ai commi 594-601 dell'articolo 1, ha operato una distinzione formale tra l'Educatore Professionale Socio-Pedagogico e l'Educatore Professionale Socio-Sanitario, attribuendo alla pedagogia un proprio campo epistemologico e funzionale. Il comma 594 definisce l'identità dell'EPSP come professione con radici accademiche nella classe di laurea L-19 in Scienze dell'Educazione e della Formazione, mentre il comma 595 specifica che la qualifica di educatore professionale socio-sanitario è attribuita a seguito del rilascio di diploma di laurea abilitante secondo quanto previsto dal Decreto Ministeriale 520/1998 (Parlamento Italiano, 2017).

Il comma 594, come modificato dalla Legge 145/2018, chiarisce che le figure professionali operano "nei servizi e nei presidi socio-educativi e socio-assistenziali" e, limitatamente agli aspetti socio-educativi, "nei servizi e nei presidi sociosanitari e della salute". Questa formulazione ha aperto la strada all'inserimento degli educatori socio-pedagogici anche in ambiti tradizionalmente considerati sanitari, pur mantenendo la specificità pedagogica della funzione.

2.2 L'articolo 33-bis del Decreto Legge 104/2020

L'articolo 33-bis del Decreto Legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla Legge 13 ottobre 2020, n. 126, costituisce un passaggio normativo fondamentale. Il testo stabilisce 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" (Parlamento Italiano, 2020).

Le funzioni dell'educatore socio-pedagogico, svolte in collaborazione con altre figure socio-sanitarie, comprendono: individuare, promuovere e sviluppare le potenzialità cognitive, affettive, ludiche e relazionali dei soggetti in progetti pedagogici elaborati con autonomia professionale; contribuire alle strategie pedagogiche per interventi educativi mirati allo sviluppo dell'autonomia personale e dell'inclusione sociale; progettare e valutare situazioni e processi educativi finalizzati alla promozione del benessere individuale e sociale.

2.3 Il Decreto Ministeriale del 27 ottobre 2021

In attuazione dell'articolo 33-bis, il Ministro della Salute Roberto Speranza, d'intesa con il Ministro dell'Università e della Ricerca Maria Cristina Messa, ha emanato il Decreto Ministeriale del 27 ottobre 2021 che definisce operativamente le funzioni dell'educatore professionale socio-pedagogico nei presidi socio-sanitari e della salute (Ministero della Salute & Ministero dell'Università e della Ricerca, 2021). Il decreto precisa che l'educatore professionale socio-pedagogico opera limitatamente agli aspetti socio-educativi, in collaborazione con altre figure professionali, senza sovrapposizioni con le attività tipiche o riservate alle professioni sanitarie di cui alla Legge 3/2018.

2.4 La Legge 55/2024 e l'assetto ordinistico

La Legge 15 aprile 2024, n. 55, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 95 del 23 aprile 2024, ha istituito l'Ordine delle professioni pedagogiche e educative, articolato su base regionale (Parlamento Italiano, 2024). L'articolo 5 istituisce due albi distinti: l'albo dei pedagogisti e l'albo degli educatori professionali socio-pedagogici. L'Ordine è configurato come ente pubblico non economico, organo sussidiario dello Stato per la tutela degli interessi pubblici connessi all'esercizio professionale, dotato di autonomia patrimoniale, finanziaria, regolamentare e disciplinare.

Gli articoli 1 e 4 definiscono rispettivamente le professioni di pedagogista e di educatore professionale socio-pedagogico, stabilendo che per l'esercizio delle professioni è necessaria l'iscrizione nei rispettivi albi, previo conseguimento del titolo di studio richiesto e accertamento delle competenze professionali acquisite con il tirocinio.

3. Il contesto giurisprudenziale: la sentenza del TAR Campania e i ricorsi respinti

Un momento cruciale nel consolidamento della posizione degli educatori socio-pedagogici nei servizi sanitari è rappresentato dalla sentenza del TAR Campania dell'8 novembre 2023, che ha respinto i ricorsi presentati da alcuni albi professionali dei terapisti della riabilitazione contro concorsi banditi dall'ASL Napoli 1 Centro riservati agli educatori professionali socio-pedagogici.

Il Tribunale Amministrativo Regionale ha affermato con chiarezza che "il descritto quadro normativo consente espressamente nella medesima area l'utilizzo della distinta figura professionale di educatore socio pedagogico, sia pure limitatamente agli aspetti socio-educativi" (TAR Campania, 2023). La sentenza ha riconosciuto la coerenza del percorso normativo che, dalla Legge 205/2017 alle successive integrazioni, ha definito l'EPSP come professione autonoma e legittimata a operare nei servizi sociosanitari e della salute per gli aspetti di propria competenza. Il TAR ha inoltre ribadito che l'inserimento degli educatori socio-pedagogici nei servizi della salute non determina sovrapposizioni con le professioni sanitarie, poiché le funzioni esercitate mantengono la specificità pedagogico-educativa e si svolgono in collaborazione con le altre figure professionali presenti nelle équipe multidisciplinari.

Questa pronuncia si inserisce in un più ampio contesto giurisprudenziale che include anche la sentenza del Consiglio di Stato n. 6292 del 14 settembre 2021, la quale ha chiarito definitivamente che "lungi dal costituire una categoria unitaria, sono individuabili due diverse tipologie di educatori professionali" (Consiglio di Stato, 2021), respingendo la tesi dell'educatore unico e riconoscendo la piena autonomia delle due figure professionali. Tale pronuncia, resa in merito a un ricorso presentato dalla Regione Piemonte concernente l'operatività degli educatori socio-pedagogici nei servizi sanitari e sociosanitari, ha confermato la legittimità della Delibera della Giunta Regionale del Piemonte n. 128-9035 del 16 maggio 2019, che aveva riconosciuto la possibilità per gli educatori professionali socio-pedagogici di operare in tali contesti per gli aspetti di competenza pedagogico-educativa. Anteriormente, la sentenza del Consiglio di Stato n. 4960 del 2012 aveva già affermato il criterio di assorbimento della laurea in Scienze dell'Educazione rispetto alle competenze educative, valorizzando i contenuti culturali e il programma di studi universitari.

Il ruolo dell'APEI, quale principale associazione professionale degli educatori socio-pedagogici iscritta nell'elenco del Ministero dello Sviluppo Economico ai sensi della Legge 4/2013, è stato riconosciuto in numerosi contesti normativi e giurisprudenziali. L'associazione ha contribuito attivamente alla stesura della Legge 205/2017, alla presentazione e approvazione della Legge 55/2024, ed è stata parte attiva nei procedimenti giurisdizionali che hanno chiarito l'ambito operativo degli educatori socio-pedagogici.

4. L'articolo 15 del CCNL Sanità Pubblica 2022-2024

Il CCNL Sanità Pubblica 2022-2024, nel testo definitivo firmato il 27 ottobre 2025, dedica l'articolo 15 all'istituzione del profilo di "Educatore professionale socio pedagogico". Il contratto specifica che il profilo è istituito "senza incremento di spesa, nel ruolo tecnico dell'area dei professionisti della salute e dei funzionari" (ARAN, 2025).

Le funzioni dell'educatore professionale socio-pedagogico sono identificate all'interno della promozione della prospettiva pedagogico-educativa, con azioni volte a evitare o contenere le difficoltà educativo-relazionali e le povertà educative, nonché con la costruzione di percorsi formativi per il potenziamento della crescita pedagogico-educativa e dei progetti volti alla promozione del benessere individuale e sociale. Il contratto precisa che tali funzioni si esplicano "con riferimento agli apprendimenti estrinseci nell'ambito patologico e riabilitativo".

Il profilo di educatore professionale socio-pedagogico si distingue esplicitamente dal profilo di "Educatore professionale socio-sanitario", denominato a seguito dell'articolo 1, comma 596 della Legge 205/2017, che continua a essere disciplinato dal Decreto Ministeriale 520 dell'8 ottobre 1998. Il requisito per l'accesso al profilo di EPSP è il diploma di laurea triennale in Scienze dell'Educazione appartenente alla classe L-19, come previsto dal comma 595 della Legge 205/2017.

5. Fondamenti teorici e contributo pedagogico nei servizi della salute

La presenza dell'educatore professionale socio-pedagogico nei servizi sanitari e sociosanitari si fonda su una solida tradizione della pedagogia professionale italiana. Bertolini (2005) ha teorizzato la pedagogia come scienza pratica orientata all'azione educativa intenzionale, evidenziando la dimensione relazionale e progettuale del lavoro educativo. Massa (1997) ha sviluppato il concetto di "clinica della formazione", sottolineando l'importanza dell'analisi critica delle pratiche educative nei contesti istituzionali.

Più recentemente, Mortari (2006) ha elaborato una riflessione sull'etica della cura applicata all'educazione, mentre Demetrio (1996) ha approfondito la dimensione autobiografica e narrativa nella relazione educativa

con adulti in situazioni di fragilità. Questi approcci teorici forniscono una base epistemologica robusta all'intervento dell'educatore socio-pedagogico nei contesti di cura.

L'approccio sistemico-relazionale, sviluppato da Folgheraiter (2011) nel lavoro sociale e da Donati (2013) nell'analisi delle reti, contribuisce a definire la funzione educativa come pratica sociale orientata alla promozione dell'autonomia, della partecipazione e del riconoscimento della persona come soggetto attivo del proprio progetto di vita.

La pedagogia della salute, come elaborata in Italia da Corsi e Stramaglia (2009) e da Orefice (2006), sostanzia teoricamente l'intervento educativo nei servizi di cura, definendo la salute non solo come assenza di malattia ma come processo di costruzione di benessere che coinvolge dimensioni educative, relazionali e sociali. A livello internazionale, gli studi sulla trasformazione educativa di Mezirow (2000) e Cranton (2016) e sulla relazione di caring di Noddings (2013) hanno fornito ulteriori contributi alla definizione del ruolo educativo nei contesti di cura.

6. Implicazioni per il welfare, i servizi e la ricerca scientifica

L'inserimento dell'educatore professionale socio-pedagogico nel CCNL Sanità Pubblica produce molteplici implicazioni per l'organizzazione dei servizi e lo sviluppo delle politiche di welfare. In primo luogo, consente una più chiara articolazione delle équipe multidisciplinari nei servizi di salute mentale, riabilitazione, dipendenze e fragilità sociali, distinguendo nettamente le competenze sanitarie da quelle educative pur valorizzando l'integrazione tra approcci diversi.

In secondo luogo, favorisce lo sviluppo di pratiche orientate alla persona e al suo progetto di vita, in coerenza con le linee guida dell'Organizzazione Mondiale della Sanità sui servizi "people-centred" (WHO, 2015) e con le indicazioni europee sulla professionalità educativa nei servizi sociali e sociosanitari. La presenza di professionisti con competenze specificamente educative permette di presidiare dimensioni quali l'educazione alla salute, la promozione dell'autonomia, il sostegno alle competenze genitoriali, l'accompagnamento nei processi di inclusione sociale.

Sul piano della ricerca scientifica, l'inserimento contrattuale dell'EPSP apre nuovi ambiti di indagine nell'ambito della pedagogia applicata alla salute. Si rende necessario sviluppare metodologie di valutazione dell'efficacia degli interventi educativi nei contesti di cura, elaborare modelli di progettazione pedagogica integrati con i percorsi terapeutici e riabilitativi, approfondire la riflessione sulla specificità del sapere pedagogico nei servizi sanitari.

7. Il quadro regionale: esperienze e normative territoriali

L'implementazione del profilo di educatore professionale socio-pedagogico nei servizi sanitari presenta caratteristiche diverse nelle varie regioni italiane. La Regione Campania offre un caso di studio particolarmente significativo, avendo visto sia momenti di resistenza sia importanti aperture all'inserimento degli educatori socio-pedagogici nei servizi della salute.

Come documentato dalla sentenza del TAR Campania dell'8 novembre 2023, l'ASL Napoli 1 Centro ha bandito diverse procedure concorsuali, sia a tempo determinato che indeterminato, rivolte specificamente agli educatori professionali socio-pedagogici. Queste iniziative, inizialmente contestate dagli ordini professionali sanitari, sono state confermate dalla giurisprudenza amministrativa, che ha riconosciuto la piena legittimità dell'operato dell'azienda sanitaria. Tale pronuncia ha fatto seguito a orientamenti della Direzione Generale per la Tutela della Salute della Regione Campania che, pur ribadendo la distinzione tra i due profili di educatore, non hanno escluso l'operatività degli educatori socio-pedagogici nei servizi sanitari per gli aspetti di loro competenza.

Sul piano dei servizi sociosanitari, diverse ASL campane hanno progressivamente inserito educatori socio-pedagogici nei servizi di salute mentale, nei centri diurni per persone con disabilità, nei servizi per le dipendenze e nei percorsi di riabilitazione. Questa presenza si è rivelata particolarmente significativa nei progetti di inclusione sociale, nel supporto alle famiglie e nell'accompagnamento educativo di persone in situazione di fragilità. L'esperienza campana testimonia come, superata la fase di contenzioso giurisprudenziale, si stia progressivamente consolidando una prassi operativa che valorizza le competenze specifiche degli educatori socio-pedagogici all'interno di équipe multidisciplinari.

Analoghe dinamiche si registrano in altre regioni italiane. La Regione Piemonte, con la già citata Delibera n. 128-9035 del 2019, ha fornito indicazioni riguardanti il personale con funzioni di educatore professionale operante nei servizi sanitari, sociosanitari e socio-assistenziali, riconoscendo la possibilità di impiego degli educatori socio-pedagogici per gli aspetti di competenza educativo-pedagogica. La Regione Lombardia, attraverso successive deliberazioni, ha precisato gli standard gestionali delle unità d'offerta sociosanitarie per persone con disabilità, distinguendo le funzioni educative di tipo sanitario-riabilitativo da quelle di tipo socio-pedagogico e animativo. Anche la Regione Emilia-Romagna, storicamente attenta all'integrazione tra servizi sociali e sanitari, ha progressivamente aperto all'inserimento degli educatori socio-pedagogici nei servizi sociosanitari territoriali e nelle strutture residenziali e semiresidenziali.

8. Conclusioni

Il riconoscimento dell'educatore professionale socio-pedagogico nel CCNL Sanità Pubblica costituisce un avanzamento normativo, professionale e culturale di portata significativa. La convergenza tra indirizzi legislativi nazionali, chiarificazioni giurisprudenziali e inserimento contrattuale permette di consolidare una visione della salute come processo che integra dimensioni biologiche, psicologiche, sociali e educative, al cui centro si collocano la persona, la crescita e il significato.

L'articolo 15 del CCNL riconosce formalmente che la cura non si esaurisce nell'intervento clinico-riabilitativo ma richiede competenze specificamente educative per promuovere l'autonomia, sostenere i processi di apprendimento, accompagnare i progetti di vita, prevenire le povertà educative. L'educatore professionale socio-pedagogico porta nei servizi della salute uno sguardo pedagogico che valorizza le risorse della persona, interpreta le difficoltà come ostacoli superabili attraverso processi educativi intenzionali, costruisce contesti che favoriscono partecipazione e inclusione.

Il percorso compiuto dalla Legge 205/2017 alla Legge 55/2024, passando attraverso l'articolo 33-bis del 2020 e il Decreto Ministeriale del 2021, fino all'inserimento nel CCNL del 2025, rappresenta il risultato di un lungo confronto tra istituzioni, associazioni professionali, mondo accademico e operatori dei servizi. L'impegno dell'APEI, riconosciuto anche in sede giurisprudenziale, è stato determinante nel sostenere le ragioni della professione e nel contribuire alla definizione di un quadro normativo coerente.

Le prospettive che si aprono riguardano lo sviluppo di modelli organizzativi che valorizzino effettivamente la presenza degli educatori socio-pedagogici nelle équipe multidisciplinari, la costruzione di percorsi formativi universitari sempre più orientati alle competenze necessarie per operare nei contesti della salute, l'elaborazione di metodologie di valutazione dell'efficacia degli interventi educativi. Sul piano della ricerca, si rende necessario approfondire i fondamenti epistemologici della pedagogia della salute, indagare le pratiche professionali emergenti, valutare l'impatto dell'integrazione tra dimensioni educative e sanitarie sulla qualità dei servizi e sul benessere delle persone.

L'inserimento dell'educatore professionale socio-pedagogico nel CCNL Sanità Pubblica non è solo un riconoscimento contrattuale ma rappresenta un'innovazione culturale che arricchisce la concezione stessa di salute e di cura, restituendo alla dimensione educativa il ruolo centrale che le compete nei processi di promozione del benessere individuale e collettivo.

Bibliografia

ARAN. (2025). *CCNL relativo al personale del Comparto Sanità per il triennio 2022-2024*. Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni. <https://www.aranagenzia.it>

Bertolini, P. (2005). *Per un lessico di pedagogia fenomenologica*. Erickson.

Consiglio di Stato. (2012). *Sentenza n. 4960 del 18 settembre 2012*. Sezione III.

Consiglio di Stato. (2021). *Sentenza n. 6292 del 14 settembre 2021*. Sezione III.

Corsi, M., & Stramaglia, M. (2009). *Dentro la famiglia: Pedagogia delle relazioni educative familiari*. Armando Editore.

- Cranton, P. (2016). *Understanding and promoting transformative learning: A guide to theory and practice* (3rd ed.). Stylus Publishing.
- Demetrio, D. (1996). *Raccontarsi: L'autobiografia come cura di sé*. Raffaello Cortina Editore.
- Donati, P. (2013). *Sociologia della relazione*. Il Mulino.
- Folgheraiter, F. (2011). *Fondamenti di metodologia relazionale: La logica sociale dell'aiuto*. Erickson.
- Massa, R. (1997). *Cambiare la scuola: Educare o istruire?* Laterza.
- Mezirow, J. (2000). *Learning as transformation: Critical perspectives on a theory in progress*. Jossey-Bass.
- Ministero della Salute & Ministero dell'Università e della Ricerca. (2021). *Decreto Ministeriale 27 ottobre 2021: Definizione delle funzioni e del ruolo dell'educatore professionale socio-pedagogico*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.
- Mortari, L. (2006). *La pratica dell'aver cura*. Bruno Mondadori.
- Noddings, N. (2013). *Caring: A relational approach to ethics and moral education* (2nd ed.). University of California Press.
- Orefice, P. (2006). *La formazione di specie: Città, scuola e lifelong learning nell'età della globalizzazione*. Guerini Scientifica.
- Parlamento Italiano. (2017). *Legge 27 dicembre 2017, n. 205: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*. Gazzetta Ufficiale n. 302 del 29 dicembre 2017.
- Parlamento Italiano. (2020). *Decreto Legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla Legge 13 ottobre 2020, n. 126*. Gazzetta Ufficiale n. 247 del 13 ottobre 2020.
- Parlamento Italiano. (2024). *Legge 15 aprile 2024, n. 55: Disposizioni in materia di ordinamento delle professioni pedagogiche e educative e istituzione dei relativi albi professionali*. Gazzetta Ufficiale n. 95 del 23 aprile 2024.
- TAR Campania. (2023). *Sentenza dell'8 novembre 2023*. Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania.
- World Health Organization. (2015). *WHO global strategy on people-centred and integrated health services: Interim report*. <https://www.who.int/publications>