

## MOZIONE

### **Fissazione di obiettivi di formazione del personale sanitario nelle leggi e nei contratti di prestazione che regolano i rapporti tra Cantone ed enti sociosanitari**

del 21 giugno 2010

#### **1. Il fondo per la formazione sociosanitaria**

**1.1** Nel giugno 2001 il Gruppo socialista (primo firmatario: Ghisletta) aveva presentato un'iniziativa parlamentare per "Aumentare il numero di allievi infermieri e di altri operatori sociosanitari e ripartire equamente i costi di formazione grazie alla creazione di un fondo di compensazione per la formazione e il perfezionamento professionale (inserimento di una base legale nella legge sulle scuole professionali)". Il contenuto dell'iniziativa era il seguente:

*«L'Ente ospedaliero cantonale, la Clinica psichiatrica cantonale, le case per anziani e i servizi d'assistenza e cura a domicilio contribuiscono in maniera decisiva (90%) alla formazione del **personale infermieristico**; molto debole è invece l'apporto del settore privato, che rappresenta più del 50% dei letti. Questo determina un'insufficienza dei posti di stage e pertanto un limite per la formazione di un numero sufficiente di infermieri in Ticino. Per coprire il fabbisogno annuo vi è la necessità di ricorrere nella misura di 2/3 a infermieri provenienti da fuori Cantone. Si segnala che in tutta la Svizzera e nelle zone di confine vi è penuria di infermieri.*

*Per **altre formazioni sanitarie** (laboratoristi, fisioterapisti, ergoterapisti, ecc.) il contributo del settore privato è almeno pari a quello pubblico, mentre **nel settore sociale** il contributo del settore privato sussidiato è determinante; tuttavia anche in questi settori vi sono datori di lavoro più disponibili e altri meno disponibili. Pur non essendo la situazione critica come per gli infermieri, anche in questi settori bisogna provvedere a garantire a medio termine la formazione di personale qualificato.*

*Al fine di incentivare la formazione del personale infermieristico e in generale sociosanitario in Ticino e di meglio ripartire i costi della formazione, la presente iniziativa chiede di introdurre nella legge cantonale sulle scuole professionali la base legale per la creazione di un **fondo di compensazione per la formazione e per il perfezionamento professionale**; esso dovrà in particolare rimborsare le indennità degli allievi durante gli stage e gli altri costi a carico dei datori di lavoro (es. tempo di lavoro per la supervisione garantita dagli infermieri di referenza, dai responsabili della formazione pratica sul posto di lavoro). Questo permetterà di far partecipare in modo equo tutti i datori di lavoro del settore sociosanitario ai costi della formazione degli allievi durante gli stage e di rimborsare i maggiori costi assunti dai datori di lavoro più attivi nella formazione pratica dei futuri operatori; eliminando il travaso occulto di costi il fondo incoraggerà tutti i datori di lavoro a fare la loro parte nella formazione del personale sociosanitario. Chiediamo che la ripartizione dei contributi al fondo avvenga in base al numero di persone occupate dal singolo datore di lavoro, che la gestione sia effettuata dalla Divisione della formazione professionale con la collaborazione dei partner sociali e che sia previsto un sussidio cantonale al fondo stabilito dal Consiglio di Stato.*

*Un fondo analogo esiste nel Canton Vaud per gli allievi infermieri ed è in fase di generalizzazione per gli allievi BES santé-social della Svizzera romanda».*

**1.2** Il Parlamento ticinese accoglieva l'iniziativa del PS e un'altra iniziativa analoga del PLRT (primo firmatario: Dell'Ambrogio), sulla base del rapporto del 26 febbraio 2003 della Commissione della gestione e delle finanze, redatto da Marina Carobbio Guscetti.

*«Il 6 giugno 2001, tre mesi dopo la presentazione del "**Rapporto sulle professioni infermieristiche**", promosso dal Dipartimento delle opere sociali su richiesta dell'ASI-SBK Sezione Ticino, Raoul Ghisletta per il gruppo socialista e Mauro dell'Ambrogio hanno presentato due*

iniziative generiche circa la ripartizione e il finanziamento della formazione degli infermieri e del personale sociosanitario. Più esattamente l'**iniziativa Ghisletta** chiede l'inserimento di una base legale nella legge cantonale sulle scuole professionali per la creazione di un fondo di compensazione per la formazione e il perfezionamento professionale. Ciò al fine di incentivare la formazione del personale infermieristico e in generale sociosanitario in Ticino e di meglio ripartire i costi della formazione. Oggi infatti la maggior parte del personale infermieristico è formato negli ospedali pubblici. Inoltre per coprire il fabbisogno annuo vi è la necessità di ricorrere nella misura di 2/3 a infermieri provenienti da fuori Cantone. D'altra parte gli allievi in formazione rappresentano un supporto importante nelle strutture sanitarie, perché permettono di alleviare lo stress da lavoro, contribuiscono a ridurre la pressione nei momenti di punta, permettono di assorbire meglio la mancanza di personale, incentivano il personale a nuove attività e ne migliorano la qualità.

Anche l'**iniziativa Dell'Ambrogio** condivide la necessità di sostenere la formazione di personale in particolare nel settore infermieristico, ma parte dalla constatazione che la LaMal esclude i costi di formazione dai costi riconoscibili per fissare le tariffe e propone che, se non è possibile far sì che le tariffe comprendano anche i costi di formazione, il Cantone riconosca i costi di formazione e che tali costi vengano in seguito assunti dal Cantone stesso. In sostanza l'iniziativa chiede modifiche di legge che permettano un finanziamento equo della formazione sanitaria.

## **1. La situazione attuale**

In Svizzera non è garantito il principio del finanziamento del diritto all'apprendistato da parte di tutti i datori di lavoro. Ciò vale in particolare per la formazione nel settore sociosanitario ed educativo, dove l'ente pubblico svolge un ruolo determinante.

In Ticino il settore pubblico (ospedali, clinica psichiatrica, case per anziani pubbliche) forma attualmente l'89% del personale sanitario e medico complessivo, contro l'11% del settore privato. Nel settore sociale il contributo del settore privato sussidiato è determinante. Ci sono poi alcune formazioni sanitarie (come fisioterapisti ed ergoterapisti) dove il contributo del settore privato è almeno pari a quello pubblico.

La formazione del personale sanitario - quali gli allievi infermieri, i soccorritori professionisti, i laboratoristi medici, i fisioterapisti, gli ergoterapisti, i tecnici di radiologia ecc. - è caratterizzata da una formazione teorica a tempo pieno alternata a periodi di stage. Altre formazioni (assistente di studio medico, assistente di farmacia, ecc.) sono degli apprendistati. Per quanto riguarda il primo tipo di percorso formativo, esso è seguito in Ticino da circa 550 allievi, di cui 300 circa sono allievi infermieri per una media di 70-80 all'anno. Essi sono sottoposti a uno statuto di studente che prevede una formazione teorica non retribuita e stages retribuiti dalla struttura sanitaria che li ospita. La formazione in professioni in cui si denota una carenza di personale è promossa grazie al versamento di un'indennità anche durante la formazione teorica.

D'altra parte, durante gli stages, gli studenti rispettivamente allievi svolgono un apporto determinante al buon funzionamento delle strutture sanitarie, oltre che diminuire il carico globale dei salari.

Nel nostro Cantone è nota la carenza di personale infermieristico e ospedaliero in genere. Da qui la necessità di potenziare la formazione del personale del settore sanitario, soprattutto infermieristico. Come ricordato inizialmente, oggi è possibile coprire il fabbisogno di infermieri solo grazie a personale proveniente dall'Italia, anche se a creare difficoltà nel garantire un adeguato numero di persone impiegate nel settore sanitario non sono tanto le possibilità limitate di formazione a causa del numero di posti di stage, quanto l'abbandono della professione dopo un certo periodo a causa delle condizioni di lavoro. A questa situazione si è cercato di ovviare migliorando le condizioni di lavoro e salariali del personale impiegato, perlomeno per quanto riguarda le strutture pubbliche o sussidiate a seguito delle rivendicazioni portate avanti dai sindacati lo scorso anno e sulla base dell'analisi svolta dall'Associazione svizzera infermieri in collaborazione con il DDS sulle professioni infermieristiche.

Inoltre, nonostante il ruolo determinante del settore pubblico nel campo della formazione infermieristica, si presenta una lacuna legislativa non essendo le spese di formazione riconosciute

dalla LAMal. Ciò comporta un minor numero di personale sanitario formato dal settore ospedaliero privato a causa dei costi di formazione ai quali il settore privato deve partecipare direttamente.

Infatti l'art. 49 della LAMAL prevede che le spese di formazione e di ricerca non sono a carico degli assicuratori. Gli assicuratori malattia non versano dunque nulla per la formazione né agli ospedali pubblici, né agli istituti sussidiati; né alle cliniche private. Il costo della formazione svolta negli ospedali pubblici sussidiati è a carico dello Stato, mentre la formazione svolta negli istituti privati è a carico di questi ultimi ed in entrambi i casi non può essere calcolata nel computo delle tariffe dell'assicurazione malattia.

Ciò comporta un ulteriore trasferimento dei costi di prestazioni sanitarie seppur indirette dai premi dell'assicurazione malattia al finanziamento pubblico.

## **2. Le valutazioni della commissione**

Dopo aver sentito gli iniziativaisti, Raoul Ghisletta e Mauro Dell'Ambrogio, la Commissione della gestione e delle finanze si è incontrata con l'on. Pesenti per valutare i margini di manovra a livello cantonale per favorire la formazione di personale nel settore sociosanitario. Considerato l'impossibilità per il cantone di agire sul fronte tariffale, dal momento che come ricordato la LAMal non riconosce i costi formativi, ci si è quindi concentrati sulla possibilità di creare un fondo di formazione cantonale. Nel merito ha sentito l'on. Gendotti e Vincenzo Nembrini, direttore della Divisione formazione professionale.

Da notare che nel Canton Vaud esiste un fondo di compensazione sociosanitario al quale partecipano sia datori di lavoro pubblici e privati, in modo da ripartire equamente i costi ma anche da incentivare la creazione di posti di stage. Ora si sta pensando di estendere questo modello a tutta la Romandia.

A seguito delle richieste delle iniziative, la Divisione della formazione professionale sta studiando un modello di finanziamento, partendo dalla percentuale di personale sanitario, per quanto riguarda la formazione del personale infermieristico, che dovrà comunque approfondire ulteriormente.

## **3. Conclusioni**

Considerata l'opportunità per il nostro Cantone di incentivare la formazione di personale del settore sociosanitario, in particolare infermieristico, la Commissione della gestione e delle finanze valuta positivamente la possibilità di creare anche in Ticino, modificando la legge sulle scuole professionali, un fondo di compensazione per la formazione e il perfezionamento professionale delle formazioni sociosanitarie che permetta di far partecipare in modo equo tutti i datori di lavoro, pubblici o privati, sulla base del modello esposto al punto 2. Una maggior partecipazione dello Stato alle spese del datore di lavoro, equamente ripartite anche sul settore privato, avrebbe il vantaggio come detto di incentivare le strutture private ad assumere più personale in formazione.

[...]

Fatte queste considerazioni la Commissione invita quindi ad approvare l'iniziativa generica Ghisletta, per la creazione di un fondo per la formazione e il perfezionamento professionale nel settore sociosanitario, e in questo senso anche l'iniziativa Dell'Ambrogio che richiede modifiche di legge per un finanziamento equo della formazione sanitaria.

Il Consiglio di Stato dovrà presentare un modello per la creazione di questo fondo, tramite una modifica legislativa».

**1.3** Il Consiglio di Stato purtroppo non ha mai dato seguito alla creazione di un fondo per la formazione e per il perfezionamento professionale nel settore sociosanitario proposto dalle due iniziative parlamentari. Va dato atto tuttavia che il Consiglio di Stato (tramite l'Ufficio della formazione sanitaria e sociale della Divisione della formazione professionale) in questi anni ha incentivato molto la formazione di apprendisti in ambito sociosanitario, come pure la formazione sanitaria di grado terziario non universitario negli ospedali pubblici e nelle cliniche

private. Recentemente si è aggiunta anche la formazione assicurata dal Dipartimento sanità della SUPSI. Per la formazione sanitaria di grado terziario il Cantone si è assunto il 50% delle indennità di stage degli allievi infermieri a carico delle cliniche: questo ha permesso di aumentare i posti di formazione pratica per allievi infermieri presso le cliniche private da una ventina a una cinquantina, a fronte dei ca. 200 posti presenti presso l'Ente ospedaliero cantonale. Il numero di persone formate in ambito sanitario è tuttavia ancora insufficiente rispetto ai bisogni, per cui il Ticino fa capo a un numero consistente di personale sanitario frontaliero per far funzionare le proprie strutture sociosanitarie (ospedali, case anziani, servizi di assistenza e cure a domicilio e anche istituti sociali per disabili, che necessitano sempre più di personale sanitario a causa dell'invecchiamento dei loro ospiti).

## **2. Situazione in evoluzione e proposta della mozione**

Il problema della formazione in ambito sanitario è sempre più acuto, visto l'invecchiamento della popolazione in tutta la Svizzera ed Europa. Questo problema è d'altronde riconosciuto dalle Linee direttive e del Piano finanziario 2008-2011 del **Canton Ticino** (Sfida demografica - «*Promuovere le figure professionali orientate ai bisogni derivanti dall'aumento della speranza di vita*»).

Da alcuni anni il **Canton Berna** ha pianificato il numero di allievi e di apprendisti da formare in ambito sociosanitario, fissando degli obiettivi e dei meccanismi di finanziamento per gli enti sociosanitari con i quali stipula dei contratti. Si tratta di un modello interessante, che potrebbe essere ripreso a livello nazionale e ticinese.

**L'entrata in vigore nel 2012 delle nuove regole per finanziare le cliniche e gli ospedali (art. 49 e 49a LAMal) ha ripercussioni anche sulla formazione in ambito sanitario e sul suo finanziamento:**

- formazione universitaria: il costo sarà interamente a carico dei Cantoni;
- formazione terziaria e secondaria: il meccanismo di finanziamento (Cantone, assicuratori malattia) dei costi netti a carico delle aziende formatrici è ancora in fase di studio a livello nazionale. Esso dovrà essere regolato anche dai contratti di prestazione tra Cantone e ospedali/cliniche, specificando gli obiettivi quantitativi di formazione di base per il personale sanitario e non;
- formazione continua del personale sanitario e non: il finanziamento della formazione non è ancora stato chiarito.

**Anche per le case anziani, i servizi di assistenza e cura a domicilio e gli istituti sociali devono essere chiariti gli obiettivi quantitativi di formazione**, in modo da formare sufficienti persone per rispondere ai bisogni della società ticinese e in modo da offrire posti di lavoro qualificati per i residenti. I costi di formazione di base e continua del personale sociosanitario rientrano nei prezzi riconosciuti dal Cantone nei contratti di prestazione con gli enti sociosanitari.

**Globalmente si tratta pertanto**

- **di formare sufficienti operatori sanitari per i bisogni del Cantone;**
- **di favorire l'accesso a posti di lavoro qualificati per i residenti;**
- **di garantire condizioni contrattuali, indennità e salari unitari per gli allievi e gli apprendisti del settore sanitario.**

**Proponiamo pertanto con la presente mozione che il Consiglio di Stato, sulla base di una stretta cooperazione tra DECS e DSS, presenti al Parlamento entro fine 2010 le necessarie modifiche di legge (eventualmente anche una nuova legge), che stabiliscano**

**per il settore cliniche/ospedali e per il settore case anziani/servizi assistenza e cure a domicilio/istituzioni sociali:**

- **gli obiettivi quantitativi di formazione di base (numero di posti per allievi, per apprendisti, per riqualifiche/reinserimenti professionali);**
- **un adeguato ed equo finanziamento della formazione pratica presso gli enti sociosanitari;**
- **un adeguato ed equo finanziamento della formazione continua per il personale degli enti sociosanitari.**

**Chiediamo inoltre di prevedere nelle Linee direttive e nel Piano finanziario i conseguenti necessari mezzi finanziari per garantire una risposta adeguata ai bisogni formativi del settore sociosanitario in Ticino e per garantire intelligenti opportunità ai giovani (e meno giovani) del Cantone (e vicini) di formarsi in questo ambito molto interessante.**

Per il Gruppo PS:

Raoul Ghisletta

Bertoli - Carobbio - Cavalli - Corti - Kandemir Bordoli -

Malacrida - Marcozzi - Mariolini