

Messaggio

numero

6733

data

16 gennaio 2013

Dipartimento

EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 12 dicembre 2011 presentata da Roberto Malacrida per il Gruppo PS “Per un percorso di formazione univoco SUP del diploma d’infermiere nel Cantone Ticino”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio ci pronunciamo sulla mozione 12 dicembre 2011 “Per un percorso di formazione univoco SUP del diploma d’infermiere nel Cantone Ticino” presentata da Roberto Malacrida e cofirmatari.

1. INTRODUZIONE

Con la mozione si chiede al Consiglio di Stato di analizzare gli scenari che si delineano a medio termine secondo le indicazioni dell’Accademia svizzera delle scienze mediche (ASSM) e dell’Associazione svizzera delle infermiere e degli infermieri (ASI) per essere pronti nel 2015 ad adottare le soluzioni che matureranno a livello federale nell’ambito delle formazioni sanitarie.

In particolare, si chiede di:

1. organizzare da subito un tavolo di discussione permanente cui partecipino il DECS, il DSS, la SUPSI e i principali datori di lavoro;
2. verificare costantemente i lavori a livello federale su questo tema e, se sarà il caso, valutare attentamente la pianificazione di un percorso di formazione univoco SUP nel futuro, tenendo conto delle raccomandazioni dell’Accademia svizzera delle scienze mediche (ASSM) e dell’Associazione svizzera delle infermiere e degli infermieri (ASI)
3. immaginare le sinergie possibili fra la futura Master Medical School dell’USI e il Master in scienze infermieristiche della SUPSI

Va rilevato che la mozione in esame era stata preceduta ad inizio ottobre 2011 da una proposta di mozione dello stesso deputato, volta ad organizzare un percorso di formazione infermieristica univoco a livello di Scuola universitaria professionale (SUP) e quindi, di riflesso, a sopprimere il curriculum in cure infermieristiche offerto dalla Scuola specializzata superiore in cure infermieristiche di Bellinzona e di Lugano. La proposta di mozione in oggetto era poi stata seguita il 10 ottobre 2011 da una richiesta d’informazioni della Commissione speciale scolastica.

In relazione a tale richiesta il consigliere di Stato Manuele Bertoli, direttore del DECS, d’intesa con il collega Paolo Beltraminelli, direttore del DSS, in data 9 novembre 2011 aveva trasmesso alla Commissione speciale scolastica un rapporto contenente le

osservazioni e i dati che riguardavano le formazioni d'infermiere offerte dalle due scuole attive nel nostro Cantone.

Nel presente scritto vengono ripresi in modo riassuntivo i contenuti del rapporto sopraindicato, aggiornando i dati sull'evoluzione delle formazioni del personale infermieristico e formulando le osservazioni in merito ai punti indicati nella mozione.

2. LE FORMAZIONI IN CURE INFERMIERISTICHE

2.1 La formazione di infermiere/a nel sistema formativo svizzero

Le Scuole specializzate superiori (SSS) e le Scuole universitarie professionali (SUP) portano entrambe al conseguimento di titoli legalmente protetti dalla Confederazione di:

- “infermiera/e diplomata/o SSS”: formazione regolamentata in base all’Ordinanza del Dipartimento federale dell’economia concernente le esigenze minime per il riconoscimento dei cicli di formazione e degli studi postdiploma delle scuole specializzate superiori (OERic-SSS) dell’11 marzo 2005 (stato al 1° novembre 2010) e al programma quadro elaborato da OdASanté (organizzazione mantello del mondo del lavoro per il settore sanitario), approvato dalla Confederazione il 24 settembre 2007.
- “bachelor of Science SUPSI in cure infermieristiche”: l’estensione del campo di applicazione della legge federale sulle scuole universitarie professionali ai settori della sanità, approvata dalle Camere federali nel dicembre del 2004, ha reso possibile l’attivazione di un curriculum di formazione universitario in Ticino presso la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI) a partire dal 2006, nel rispetto di quanto previsto dalla legge sulle SUP del 2004 e dal Profilo delle scuole universitarie professionali del settore sanitario (SUP sanitarie) del 13 maggio 2004.

Nel sistema formativo svizzero la formazione di “infermiera/e diplomato/a SSS” offerta dalla Scuola specializzata superiore in cure infermieristiche (SSSCI) si posiziona a livello terziario non universitario (terziario B), mentre quella di “bachelor of Science SUPSI in cure infermieristiche” si colloca a livello terziario universitario (terziario A).

2.2 Le scelte di fondo in Europa e sul piano nazionale

La Svizzera e l’Unione europea (UE) hanno recepito la direttiva 2005/36/CE nell’allegato III dell’Accordo sulla libera circolazione delle persone. Questa normativa europea fissa le regole per il riconoscimento dei titoli di studio in funzione dello svolgimento di un’attività lavorativa regolamentata negli stati dell’UE e, a partire dal 1. novembre 2011, anche della Svizzera.

L’art. 31 della direttiva in oggetto definisce le norme specifiche per l’infermiere e in particolare prescrive che l’ammissione alla formazione d’infermiere è subordinata al compimento di una formazione scolastica generale di 10 anni, condizione peraltro ampiamente rispettata sia dalla SSSCI (con 12 anni di scolarità in entrata) sia dalla SUPSI, (con 13 anni di scolarità in entrata).

Fra gli Stati europei a noi confinanti, l’Italia ha collocato la formazione degli infermieri a livello universitario, così come dal 2009 la Francia, mentre Germania e Austria hanno mantenuto la via di formazione professionale con entrata scolastica a partire dai 10 anni di scolarità. Belgio, Olanda, Lussemburgo hanno optato per la doppia via mentre Danimarca, Finlandia, Spagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Malta, Norvegia, Regno Unito e Portogallo hanno collocato l’iter formativo unicamente a livello universitario professionale o universitario.

La Svizzera romanda ha di principio deciso di offrire solo la formazione di livello SUP, con l'unica eccezione di una scuola di livello SSS che ha aperto i battenti a St. Imier nell'autunno 2012, mentre la Svizzera tedesca ha privilegiato la formazione di livello SSS e solo il 10% degli infermieri è formato a livello SUP.

Va osservato che la tematica della formazione nelle professioni sanitarie è oggetto di attente e articolate riflessioni sul piano nazionale che vedono attivamente coinvolti vari organismi, in particolare il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) con la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione, il Dipartimento federale dell'interno (DFI), con l'Ufficio federale della sanità pubblica, l'organizzazione mantello del mondo del lavoro per il settore sanitario (OdaSanté), la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS), la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), la Conferenza degli uffici della formazione professionale (CSFP), la Conferenza dei rettori delle Scuole universitarie professionali svizzere (CSUP).

Dal rapporto nazionale sul fabbisogno di personale nelle professioni sanitarie emerge che nel nostro Paese lo scarto tra il futuro fabbisogno stimato di personale per prestazioni sanitarie e il numero di professionisti attualmente formato nel settore delle cure infermieristiche si fa sempre più ampio.

Per colmare questa lacuna e limitare la dipendenza dai professionisti sanitari provenienti dall'estero, i partner devono agire in stretto coordinamento. Per questo la Confederazione, i Cantoni e OdASanté hanno elaborato il Masterplan formazioni professionali sanitarie, finalizzato ad attuare entro il 2015 le misure necessarie nell'ambito delle formazioni sanitarie.

Sul piano nazionale ci si sta occupando, con il coinvolgimento degli organismi citati, del "Masterplan formazioni professionali sanitarie" che si sviluppa attorno a tre assi prioritari:

1. numero di posti di formazione e di stage in relazione al fabbisogno;
2. messa in atto della sistematica della formazione (con un particolare riferimento alla differenziazione dei profili delle SSS e delle SUP nel campo della sanità);
3. progetti.

In questo contesto l'ex Ufficio federale della formazione e della tecnologia precisa: "Incrementare il numero di professionisti che portano a termine formazioni sanitarie rappresenta un presupposto fondamentale per poter garantire anche in futuro l'assistenza sanitaria in Svizzera. Per coprire il crescente fabbisogno di personale sanitario senza ricorrere a forza lavoro estera occorre offrire più posti di tirocinio nonché profili professionali interessanti e orientati al mercato del lavoro. È a questo che punta il Masterplan formazione professioni sanitarie, mediante il quale i partner intendono coordinare e mettere in atto le misure necessarie tra il 2010 e il 2015".

2.3 Le scelte del Cantone Ticino

Il nostro Cantone si è inserito nelle scelte di fondo sul piano federale e ha scelto una struttura formativa che si avvicina alla situazione della Svizzera tedesca.

In effetti con risoluzione governativa n. 372 del 1° febbraio 2005 il Consiglio di Stato ha predisposto l'organizzazione di progetto per il nuovo Dipartimento sanità (Dsan) della SUPSI e ha indicato il numero di studenti infermieri SUP in ragione di "circa un terzo del totale degli studenti in cure infermieristiche di grado terziario".

Nel 2006, sulla base di tale criterio, sono inizialmente stati messi a disposizione al primo anno di formazione 40 posti per allievi infermieri SUPSI e 80 per allievi infermieri della esistente SSSCI;

Il Dsan della SUPSI è stato istituito con messaggio governativo n. 5743 del 20 dicembre 2005. Nel suo rapporto del 12 giugno 2006 la Commissione speciale scolastica del Gran Consiglio si è pronunciata favorevolmente sulla soluzione mista proposta dall'Esecutivo annotando che *“la formazione degli infermieri avvenga .. in modo da avere il 30% dei diplomati con formazione SUPSI (e questo anche per dare “massa critica” a un dipartimento che con la sola formazione di fisioterapisti e ergoterapisti sarebbe troppo piccolo) mentre il rimanente 70% dovrebbe conseguire la propria formazione nell'ambito di una Scuola secondaria superiore sottoposta alla Divisione della formazione professionale (l'attuale SSSCI)”*.

La Commissione speciale scolastica annotava inoltre:

“...Non si tratta infatti solo di allinearsi alle disposizioni federali in materia (alle quali in ogni caso, piacciono o no, non si sfugge) ma soprattutto di mettere le basi per una presenza più articolata di figure professionali; presenza che sia in grado di rispondere alle esigenze vieppiù diversificate di un settore sanitario in continua evoluzione. La tendenza a ridurre la durata dei soggiorni ospedalieri in strutture acute, richiede infatti uno sviluppo delle strutture d'appoggio, e dunque la presenza di personale specificamente preparato. La proposta del Messaggio rientra in quest'ottica e appare pertanto giustificata e meritevole di sostegno.

Una certa critica può essere semmai rivolta alla tendenza a voler continuamente innalzare le “asticelle” del livello di formazione richiesto al personale (anche se ciò non vale per gli infermieri, dal momento che per questa professione si introducono due livelli di formazione). È vero che ciò deriva dal desiderio - di per sé incontestabile - di poter disporre di personale sempre meglio preparato. Ci sembra però altresì doveroso tener presente che a lungo andare questa tendenza - seppur “compensata” dall'introduzione di nuovi profili professionali a livello secondario, quali l'operatore sociosanitario rischia di risultare disincentivante anche per giovani motivati, con la conseguenza di non poter più far capo al numero necessario di diplomati. Ciò rischia di portare - come già si constata in altri paesi - ad una realtà nella quale il personale più “titolato” è sempre meno a contatto diretto con i pazienti; sostituito in questa fondamentale attività da personale non di rado solo semi-qualificato. Un certo equilibrio tra le spinte al perfezionismo e l'esigenza di non rendere troppo oneroso - in termini di tempo e di sacrifici finanziari - il conseguimento dei titoli di studio, dovrebbe pertanto essere trovato. Lo diciamo pur consci del fatto che la materia è prevalentemente di competenza federale. Auspichiamo tuttavia che nell'ambito delle Conferenze dei direttori cantonali interessati, che assumono un'importanza vieppiù crescente, i rappresentanti del nostro Cantone abbiano a farsene interpreti.

Un altro aspetto, già accennato, sul quale riteniamo di dover attirare l'attenzione del Consiglio di Stato (anche se esula dal problema specifico dell'istituzione del Dipartimento di sanità presso la SUPSI) è quello relativo al rischio di formare, in due scuole con profili diversi, la stessa figura professionale. Appare infatti improbabile che alla SUPSI possa essere riservata la formazione dei soli capi reparto. Che cosa avverrà allora nei reparti aventi infermieri con formazioni diverse? Con ogni probabilità - come già evidenziato dall'Ente ospedaliero cantonale - si farà sentire una forte spinta mirante ad allineare i salari verso l'alto, con il rischio evidente che i costi aumentino a dismisura, o (in caso contrario) che si creino conflitti all'interno dei reparti fra il personale che svolge le medesime funzioni ma con salari diversi. Ci sembra pertanto opportuno sottolineare che centrale deve essere la funzione e non il titolo (come d'altra parte già avviene con gli infermieri provenienti dall'estero). Anche se il tema non riguarda direttamente l'oggetto in esame, la Commissione ritiene pertanto doveroso richiamare l'attenzione del Consiglio di Stato sulla centralità della funzione, rispetto ai curricula di studio, ciò che deve quindi portare a privilegiare a livello salariale gli “infermieri SUPSI” rispetto a quelli con altra formazione. Si tratta di un rischio che il Governo, come evidenzia il Messaggio, ha del resto già avvertito, rilevando tuttavia che si è ancora in tempo per “correre ai ripari”. Auspichiamo pertanto che a ciò si provveda in tempo utile.

...

Nell'ambito di un programma di riorganizzazioni interne avviato nel 2008 dal Governo cantonale erano stati compiuti degli approfondimenti per verificare il possibile grado di sovrapposizione fra le formazioni di grado terziario universitario (SUP) e quelle di livello non universitario (SSS). Era stata in particolare oggetto di attenzione la possibilità di una maggiore differenziazione dei due curricula di formazione offerti dalla SUPSI e dalla SSSCI, comunque tendendo in considerazione il quadro di riferimento nazionale nel quale si devono innestare entrambi i percorsi formativi, in modo che i pubblici interessati e i datori di lavoro ne potessero percepire più chiaramente le differenze, rispettivamente erano stati identificati alcuni vantaggi e svantaggi derivanti dalla soppressione dell'una o dell'altra offerta formativa.

Al termine del lavoro di analisi e in considerazione dell'importante e ormai riconosciuto aumento, sul piano regionale e nazionale, del fabbisogno di personale infermieristico necessario alle strutture acute, di lungodegenza e di assistenza e cura a domicilio, il Consiglio di Stato si era posto l'obiettivo di monitorare e di valutare la situazione sul medio-lungo termine (orizzonte temporale 2014), in modo da poter raccogliere nel frattempo gli elementi di valutazione in grado di confermare o modificare la decisione adottata a suo tempo dal Parlamento cantonale con la creazione delle due distinte vie di formazione. In questo lasso di tempo sono anche destinate a maturare le riflessioni e le decisioni sul piano nazionale nell'ambito dell'elaborazione del "*Masterplan formazioni professionali sanitarie*" citato al punto 2.2.

In questo contesto sono state avviate, a partire dall'anno scolastico 2008/2009, una serie di indagini volte ad identificare le differenze percepite dagli allievi iscritti alle due scuole, rispettivamente il grado di soddisfazione riferito alla formazione seguita, sia da parte dei neodiplomati, sia dei loro datori di lavoro.

2.4 I curricula delle due scuole in Ticino

2.4.1 Scuola specializzata superiore in cure infermieristiche

Il curriculum che porta al titolo di "*infermiera/e diplomata/o SSS*" in base al Piano quadro federale dura tre anni per chi è portatore di un Attestato federale di capacità (AFC) oppure di una maturità. Per chi ha ottenuto un AFC di Operatore sociosanitario (OSS), con Maturità professionale sociosanitaria (MPSS), il curriculum è ridotto a due anni.

La scuola offre tre tipi di curricula:

- formazione triennale con inizio a settembre;
- formazione triennale con inizio a marzo;
- formazione biennale, con inizio a settembre, per candidati in possesso di un AFC di Operatore sociosanitario con maturità professionale sociosanitaria (MPSS).

Il curriculum triennale con inizio a marzo è stato richiesto in particolare dalle strutture sanitarie per poter disporre di infermieri neodiplomati anche in primavera.

Per disposizione federale gli stage formativi hanno una durata complessiva di 72 settimane che si svolgono nei diversi luoghi di formazione (ospedali, cliniche, case per anziani, servizi di assistenza e cura a domicilio) secondo tappe prestabilite.

2.4.2 Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI)

Il curriculum che porta all'ottenimento del "*bachelor of Science SUPSI in cure infermieristiche*" dura tre anni per coloro che dispongono di un Attestato MPSS o di un

Attestato di maturità specializzata (MS), rispettivamente quattro anni per i liceali a cui è richiesto un anno preparatorio aggiuntivo.

La formazione è strutturata a moduli ed abbina una formazione a scuola e sul posto di formazione pratica. Gli stage formativi hanno una durata complessiva di 42 settimane (58 settimane per chi frequenta anche l'anno supplementare di preparazione – moduli complementari).

2.5 Condizioni di ammissione

Le condizioni di ammissione alle due scuole sono diverse, in quanto quelle per l'accesso alle SUP sono differenti rispetto a quelle per le SSS. Valgono in particolare le seguenti condizioni:

- l'accesso al curriculum SSSCI è consentito a coloro che dispongono di un AFC di aiuto familiare, assistente di studio medico, OSS, operatore socioassistenziale ottenuti presso le scuole professionali di grado secondario II. Sono inoltre ammessi i titolari di un Attestato MPSS, che comprende l'AFC, o di una MS. I titolari di un AFC di OSS concludono la formazione in 2 anni anziché 3. Per persone di età superiore ai 25 anni possono inoltre essere concesse deroghe sulla base di un dossier di candidatura, ritenuto che le persone che entrano in formazione con il solo AFC o su dossier rappresentano circa il 30% degli allievi. Per la SSSCI sono applicabili gli artt. 1a e 1b del Regolamento cantonale di applicazione della legge della scuola e di conseguenza i candidati domiciliati nel Cantone Ticino hanno priorità di ammissione rispetto ai candidati domiciliati all'estero o fuori Cantone;
- l'accesso al curriculum SUPSI è consentito ai titolari di un attestato MPSS oppure di una (MS rilasciato nel Cantone Ticino dalla Scuola specializzata per le professioni sanitarie e sociali di Canobbio-Giubiasco (SSPSS). Ai titolari di una maturità liceale o estera viene richiesto un anno supplementare di preparazione (moduli complementari), organizzato dalla SSPSS, scuola di livello secondario II. Per persone di età superiore ai 25 anni possono inoltre essere concesse deroghe sulla base di un dossier di candidatura e di un esame di cultura generale. Chi dispone di un AFC deve frequentare l'apposito corso di maturità professionale, i cosiddetti Corsi per professionisti qualificati (CPQ), organizzato dalla Scuola medico-tecnica (SMT) di Lugano, che dura un anno a tempo pieno, con la partecipazione in media di 15-20 allievi ogni anno.

2.6 Il numero di allievi

Il settore sanitario segnala un fabbisogno di personale in crescita, in particolare nell'ambito delle cure e dell'assistenza alla persona anziana. Attualmente le strutture formative del nostro Paese riescono a formare solo una parte degli operatori necessari al settore. In generale, le strutture formative di grado secondario II e terziario A e B si sono impegnate ad aumentare il numero di studenti al fine di soddisfare il crescente fabbisogno, offrendo nel contempo opportunità di formazione e di riflesso di occupazione alle persone indigene.

La situazione ha evidentemente conosciuto un'evoluzione rispetto a quella del 2006 descritta al punto 2.3. Nell'intento di aumentare il numero dei posti di formazione per affrontare il futuro fabbisogno di personale infermieristico la SSSCI ha diversificato la propria offerta formativa, avviando un curriculum abbreviato di due anni per coloro che dispongono già di un titolo di operatore sociosanitario e introducendo un curriculum triennale con inizio a marzo. Uno sforzo analogo è stato compiuto dalla SUPSI, che ha aumentato il numero di persone in formazione.

I dati dell'anno scolastico 2011/2012 si presentano nel modo seguente:

	<u>Numero di allievi infermieri al I° anno</u>	
	2011/2012	2006
SSSCI	101 con inizio a settembre 41 con inizio a marzo	80
Dsan SUPSI	59	40
Totale	201	120

Rispetto ai 120 allievi infermieri in entrata nel 2006 vi è stato perciò un aumento degli allievi infermieri del I. anno del 67,5% in soli cinque anni, il che riflette il successo delle due vie di formazione infermieristiche a sostegno delle esigenze del mondo del lavoro.

2.7 Il fabbisogno di infermieri oggi

Il numero dei diplomati dalle due scuole, SSSCI e SUPSI, ha conosciuto negli anni ultimi anni un'evoluzione del seguente tenore:

	2009	2010	2011
SSSCI	67	74	67
SUPSI	31	38	50
Totale	98	112	117

Nello stesso periodo il numero degli infermieri entrati dall'estero come neoassunti nelle strutture sociosanitarie è stato il seguente (fonte: Ufficio cantonale per la sorveglianza del mercato del lavoro).

	2009	2010	2011
Infermieri neoassunti dall'estero	86	78	97

Il fabbisogno d'infermieri calcolato a grandi linee sulla base degli infermieri neodiplomati dalle scuole ticinesi e delle entrate dall'estero si presenta indicativamente pertanto nel modo seguente:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Infermieri neodipl.	108	75	85	98	112	117
Entrate dall'estero	56	85	111	86	78	97
Totale	164	160	196	184	190	214

Da notare che a seguito in particolare dell'invecchiamento della popolazione e dell'accresciuto fabbisogno delle strutture acute, di lungodegenza e di assistenza e cura a domicilio si è già avvertito nel nostro Cantone un aumento del personale infermieristico che è passato da 2'150 infermieri in attività nel 1997 a ben 3'076 infermieri in attività nel 2009 (fonte: USTAT), con un incremento medio di ca. 80 infermieri ogni anno.

2.8 Fabbisogno di infermieri in futuro

L'Osservatorio svizzero della salute (Obsan) prospetta entro il 2030 un aumento di ca. il 30% del fabbisogno del personale di cura e di assistenza rispetto alla situazione registrata nel 2006.

L'aumento più importante di personale infermieristico è previsto nel settore delle case per anziani, con un maggiore fabbisogno d'infermieri valutato a + 60% degli effettivi, come pure nel campo dell'assistenza e cura a domicilio (circa + 35% d'infermieri).

I dati riportati nel punto precedente mostrano negli ultimi anni un fabbisogno di personale infermieristico che varia da un minimo di 160 ad un massimo di 196 infermieri all'anno. Questi valori sono di molto inferiori rispetto agli anni '90 e ai primi anni di questo secolo, dove erano stati registrati fabbisogni di personale anche superiori a 300 infermieri all'anno. Tale risultato, che potrebbe apparire in controtendenza rispetto a quanto si riscontra in altre regioni del Paese, è anche da ricondurre all'impegno delle scuole e dei datori di lavoro nella formazione del personale necessario al settore delle cure. È opportuno ricordare che, in base ai dati dell'Ufficio di statistica (USTAT) riferiti al 2008, il ramo economico "sanità, servizi veterinari e assistenza sociale" occupava in Ticino 18'292 addetti (il 10,1% del totale della popolazione attiva nel Cantone, pari a 181'286 addetti).

Se la situazione dovesse restare costante come nell'ultimo quinquennio il nostro Cantone dovrebbe poter coprire quasi integralmente il fabbisogno di personale mantenendo il numero di 200 allievi infermieri come quest'anno scolastico, poiché si può ipotizzare che su 200 allievi in entrata circa 160 terminino la formazione.

2.9 Formazione pratica e posti di stage

Come riferito al punto 2.4 la SUPSI e la SSSCI alternano periodi di insegnamento a scuola a periodi di formazione pratica nelle diverse strutture sociosanitarie (in totale 42 settimane di stage la SUPSI, 72 settimane la SSSCI).

L'aumento degli allievi registrato nel corso degli ultimi anni dalle scuole sanitarie, sia di livello secondario II sia di livello terziario, ha determinato una maggiore necessità di coordinazione dei posti di formazione pratica, tanto che è stato istituito un apposito organismo che raggruppa i rappresentanti delle scuole che formano personale di cura e di assistenza (SUPSI e SSSCI, ma anche Scuola specializzata superiore medico-tecnica di Lugano per i tecnici di sala operatoria, Scuola specializzata per le professioni sanitarie e sociali e Scuola degli operatori sociali per gli operatori sociosanitari).

Nonostante lo sforzo compiuto da tutte le strutture sanitarie per incrementare la disponibilità dei posti di stage, permangono purtroppo delle difficoltà per reperire un numero adeguato di tali posti per tutti gli allievi delle diverse scuole.

Da notare inoltre che la Legge cantonale di applicazione della LAMal (LCAMal), approvata dal Gran Consiglio il 17 marzo 2011 e in seguito oggetto di ricorso al Tribunale Federale, indica che il contratto quadro stipulato con i fornitori di prestazioni regola anche l'attività di formazione non universitaria, segnatamente il numero minimo di persone in formazione (apprendisti) e di posti di pratica per le formazioni del settore (art. 66h lett. c). Questa clausola, introdotta nella legge nell'ambito del dibattito parlamentare, sembra di per sé conferire al Cantone la possibilità di imporre alle strutture il numero di posti di stages da mettere a disposizione. In realtà il Tribunale federale, nella sentenza del 10 luglio 2012 con cui ha respinto il ricorso e confermato la legittimità delle disposizioni della LCAMal oggetto della revisione del 17 marzo 2011 (sentenza 2C_796/2011), non si è pronunciato

in questi termini, ma ha avallato un'interpretazione meno rigorosa della normativa in questione. Ha in effetti rilevato che:

“Per quanto concerne la questione dei posti di formazione, emerge dalle spiegazioni sovraesposte che non può essere dedotto dal testo dei disposti contestati – e come dichiarato dal Consiglio di Stato non è nemmeno previsto – alcun obbligo per gli ospedali privati di offrirne, dato che il numero dei medesimi deve essere definito di comune accordo.” (cfr. sentenza citata, consid. 8.3).

L'art. 66h lett. c LCAMal costituisce quindi certo una base legislativa utile per richiamare le strutture ospedaliere al loro indispensabile ruolo formativo e per chiedere loro, se necessario, di potenziare l'impegno in questo settore. Secondo il Tribunale federale tale impegno deve comunque essere oggetto di negoziazione e venir in definitiva concordato con la struttura. In tal senso il contratto quadro che regola i principi generali e gli impegni tra il Cantone e i singoli fornitori di prestazioni, relativi alle prestazioni finanziate dal Cantone, prevede che gli istituti mettano a disposizione dei posti di formazione (stage e tirocinio) compatibilmente con le proprie possibilità organizzative e di disponibilità di personale. Del resto la qualità della formazione pratica risentirebbe inevitabilmente dell'imposizione di vincoli al di là delle capacità e delle disponibilità degli istituti.

Ad ogni modo, il Dipartimento sanità e socialità (DSS) ha iniziato una serie di incontri con gli assicuratori, gli istituti ospedalieri e le scuole del settore (SSSCI e SUPSI) nell'intento di raccomandare da un lato che le tariffe negoziate tra i partner tariffali (fornitori di prestazione e assicuratori) siano comprensive dei costi di formazione, così come previsto dalla LAMal e, d'altro lato, concordare con gli istituti un'offerta di posti di stage il più vicina possibile al fabbisogno.

3. ASPETTI FINANZIARI

I corsi impartiti dalla SUPSI beneficiano di sussidi federali calcolati in ragione del 30% dei costi standard fissati dalla Confederazione (attualmente fr. 28'800.- per allievo). Nel 2011 la SUSPI ha percepito complessivamente fr. 1'165'104.50 di sussidi federali.

Per quanto concerne le SSS, la Confederazione versa ai cantoni i contributi forfettari in base all'art. 53 della Legge federale sulla formazione professionale del 13 dicembre 2002 (LFPR). Tali contributi sono calcolati principalmente in base al numero di persone che seguono una formazione professionale di base e tengono adeguatamente conto dell'ampiezza e del genere della formazione di base, nonché dell'offerta di formazione professionale superiore.

I contributi forfettari della Confederazione sono dunque versati ai cantoni per adempiere a diversi compiti: si va in particolare dal sostegno individuale ai provvedimenti per preparare alla formazione professionale di base, dalle scuole professionali di base ai corsi interaziendali, dai corsi di formazione per formatori alla formazione professionale continua all'offerta di cicli in scuole specializzate superiori.

È da notare che la LFPr fissa la quota di riferimento del finanziamento federale al 25% delle spese correnti. Con un progressivo aumento dei crediti stanziati dal Parlamento federale a favore delle scuole e dei corsi della formazione professionale, l'obiettivo di finanziamento di un quarto dei costi fissato dalla LFPr, sarà nelle intenzioni raggiunto nel corso della legislatura 2012-2015.

Nel 2011 la Confederazione ha versato al Cantone Ticino 31,9 mio di franchi per assolvere ai compiti descritti all'art. 53 della LFPr. Nel 2011, la quota di contributo federale attribuita alla SSSCI ammonta a fr. 1'079'417.--.

Va osservato che nell'ipotesi di una collocazione della formazione al solo livello terziario universitario è possibile che si possa porre nel corso dei prossimi anni la questione di una rivalutazione salariale degli infermieri. E' opportuno sottolineare che questo scenario non è unanimemente condiviso, in quanto molti ritengono che la retribuzione sia sempre più legata alla funzione svolta e meno al titolo di studio acquisito, come dimostrerebbero le esperienze fatte finora con il personale infermieristico nei cantoni romandi.

4. CONCLUSIONI

Come ben si può constatare dalle considerazioni esposte nei capitoli precedenti, la decisione di formare gli infermieri al solo livello universitario oppure anche a livello di SSS non dipende solo da elementi di carattere formativo, ma anche di tipo sanitario nel suo insieme. Non sono ininfluenti a tale riguardo le valutazioni circa l'evoluzione della professione infermieristica, il fabbisogno futuro di personale infermieristico nel settore ed anche le conseguenze finanziarie che la soluzione adottata implicherà per le scuole e per le strutture e i servizi sociosanitari.

Pronunciarsi attualmente su una o l'altra soluzione appare pertanto prematuro e azzardato.

Proprio per valutare più dettagliatamente le diverse alternative, in data 11 gennaio 2012 lo scrivente Consiglio ha istituito un Gruppo operativo di lavoro interdipartimentale, composto di membri del DSS, del Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport (DECS) e della SUPSI, incaricato di monitorare e proporre azioni volte a coordinare l'evoluzione delle formazioni nel campo sociosanitario con le esigenze e le pianificazioni del settore e, in particolare, di formulare delle proposte per definire le modalità di formazione in cure infermieristiche a partire dal 2015.

In tale ottica il Gruppo operativo interdipartimentale seguirà lo sviluppo dei lavori sul piano nazionale e valuterà anche le possibili sinergie fra la futura Master Medical School dell'USI e il Master in scienze infermieristiche della SUPSI.

In merito ai punti sollevati nella mozione valgono pertanto le seguenti considerazioni:

1. organizzare da subito un tavolo di discussione permanente cui partecipino il DECS, il DSS, la SUPSI e i principali datori di lavoro: come sopra indicato, in data 11 gennaio 2012 questo Consiglio ha costituito il Gruppo operativo interdipartimentale che riunisce i rappresentanti del DECS, del DSS e della SUPSI. I datori di lavoro delle strutture acute, di lungodegenza e di assistenza e cura a domicilio, come pure le principali associazioni ed eventuali altri esperti in materia, saranno coinvolti di volta in volta nei lavori del Gruppo operativo interdipartimentale a dipendenza della tematica trattata;
2. verificare costantemente i lavori a livello federale su questo tema e, se sarà il caso, valutare attentamente la pianificazione di un percorso di formazione univoco SUP nel futuro, tenendo conto delle raccomandazioni dell'Accademia svizzera delle scienze mediche (ASSM) e dell'Associazione svizzera delle infermiere e degli infermieri (ASI): l'ipotesi di un percorso di formazione univoco SUP rientra fra le varianti che il Gruppo operativo interdipartimentale approfondirà nel corso dei propri lavori;
3. immaginare le sinergie possibili fra la futura Master Medical School dell'USI e il Master in scienze infermieristiche della SUPSI: anche questo aspetto verrà affrontato dal Gruppo operativo interdipartimentale nel corso dei propri lavori.

Come si può rilevare i punti sollevati nella mozione vengono recepiti dallo scrivente Consiglio che propone pertanto al Gran Consiglio l'accoglimento della mozione ai sensi delle conclusioni appena esposte.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori

Il Cancelliere, G. Gianella

Annessa: Mozione 12 dicembre 2011

MOZIONE

Per un percorso di formazione univoco SUP del diploma d'infermiere nel Canton Ticino

del 12 dicembre 2011

La situazione attuale della formazione infermieristica

Nel nostro Cantone esistono 2 formazioni scolastiche infermieristiche parallele, quella del Dipartimento della Sanità della SUPSI (DSAN) di grado terziario universitario e quella della SSSCI (Scuola specializzata superiore in cure infermieristiche) della Divisione della formazione professionale del DECS: la Commissione speciale scolastica del Gran Consiglio nel 2006 si pronunciò favorevolmente su questa soluzione *mista* proposta dall'Esecutivo, scegliendo fra 3 possibili alternative, cioè una formazione unicamente di livello universitario (SUPSI), una formazione unicamente a livello superiore (SSSCI) o, appunto, una formazione mista (SUPSI e SSSCI).

La Svizzera romanda offre soltanto la formazione di livello SUP, la Svizzera tedesca offre la formazione SUP a Berna, Winterthur e San Gallo, ma privilegia quella di livello SSS; questa differenza nei curricula formativi è da anni oggetto di controversie a livello federale.

Sia la formazione SUP sia quella SSSCI sono d'indirizzo generalistico e ci si può chiedere, dopo un periodo di transizione di ormai 5 anni, perché in un Cantone (il nostro Cantone è uno degli unici) siano ancora necessarie due strutture diverse con scopi non differenti fra loro e se questo doppio non comporti quindi un certo spreco di forze intellettuali e non complichino l'organizzazione del percorso clinico all'interno delle nostre strutture ospedaliere pubbliche e private: l'EOC, l'OSC e gli Istituti privati hanno infatti un compito sempre più gravoso nell'accompagnamento didattico ottimale, anche perché il bisogno di personale sanitario cresce di anno in anno e occorre quindi offrire sufficienti posti di tirocinio ben strutturati e di qualità, non da ultimo per evitare che si debba ricorrere in modo sproporzionato a personale formatosi all'estero che sovente non conosce bene la realtà storico-sociale e clinica delle nostre istituzioni di cura.

In Ticino sono in attività più di 3000 infermieri diplomati che sovente lavorano a tempo parziale, in particolare per gli impegni famigliari (per l'80% si tratta di una professione femminile); annualmente si diplomano un centinaio d'infermieri e un'ottantina provengono dall'estero.

La complessità degli ammalati odierni e futuri

I settori d'attività degli infermieri e delle infermiere sono molteplici, dall'attività a domicilio a quella nell'ospedale acuto, dalla clinica psichiatrica alla casa per anziani: sono necessarie competenze polyvalenti per affrontare la rapida evoluzione delle biotecnologie nelle malattie acute e la complessità delle malattie croniche, soprattutto quelle che coinvolgono i grandi anziani: oggi, per *curare bene* sono necessarie conoscenze approfondite e differenziate - pensiamo ad esempio al *rapporto personalizzato* che richiedono le persone affette da demenza o che necessitano di una contenzione mirata e controllata per un loro stato d'agitazione cronico o recidivante.

Tali difficoltà sono ben riconosciute dall'Accademia Svizzera delle Scienze Mediche (ASSM) che raccomanda che la formazione universitaria diventi il diploma normale del personale curante, non da ultimo perché le esigenze cui è sottoposto continueranno a crescere (BMS 2011; 92:26; 993-996): **l'Accademia auspica il posizionamento della formazione infermieristica a livello di bachelor, quindi a livello SUP.**

Nello stesso senso si è pure espressa l'Associazione Svizzera delle Infermiere (ASI), che ha fissato nel medio termine il passaggio ad una via di formazione unica e pure il Comitato dell'ASI Ticino sostiene, da sempre, l'opportunità e il valore aggiunto di questa scelta.

Pure di grande rilevanza è lo studio recentissimo di Aiken (2010) che dimostra una **correlazione diretta tra il livello di formazione universitaria e la diminuzione delle complicazioni per i pazienti.**

Per migliorare la carente qualità della *comunicazione difficile* fra curanti e pazienti, la Conferenza dei Direttori cantonali della sanità ha emanato nel 2002 il Profilo delle SUP sanitarie dove si

prevedono, in aggiunta alle competenze ottenibili con il diploma di livello SSS, i seguenti obiettivi: 1) amplificare e approfondire le conoscenze scientifiche partecipando a progetti di ricerca 2) incoraggiare il modo di pensare interdisciplinare analizzando criticamente l'agire professionale e ampliando la capacità di comunicazione.

Il problema della maturità

Se da un lato non si può certo mettere in dubbio l'importanza dell'esperienza pratica del quotidiano, la complessità odierna del curare richiede una formazione interdisciplinare ottimale con ampie conoscenze scientifiche e umanistiche: non sarà una maturità liceale o professionale in quanto tale a differenziare valori intrinseci alla *buona cura* come l'empatia, la compassione, il rispetto, la sensibilità, la dedizione, l'abilità tecnica e altri ancora, ma "pretenderla" per le infermiere e gli infermieri ci sembra un segno di rispetto verso la professione stessa e, naturalmente, anche verso gli ammalati gravi e i loro cari.

D'altro lato, sarà importante non "perdere" quel 20% di studenti circa della SSSCI che non posseggono né la maturità liceale né la maturità professionale: per loro occorrerà immaginare una possibilità di ottenimento del titolo di maturità sociosanitaria parallelamente all'attività professionale con una formazione serale o mediante un "cours en emploi"; per chi poi non lo volesse o non lo potesse, resterà sempre la possibilità di operare in sanità con il ruolo di Operatore socio-sanitario (OSS).

Esiste inoltre la possibilità, prevista dalla legge, per chi non possiede la maturità e ha almeno 25 anni, di effettuare alla SUPSI un'*ammissione su dossier*.

Gli aspetti finanziari

La scelta dei diversi percorsi formativi, se si considera la quota attuale degli studenti SSSCI pari a 2/3 (120/180) comporta le seguenti **conseguenze finanziarie**:

- 1) la formazione *unicamente* a livello SUPSI creerebbe un maggior introito annuo di circa 3 milioni (la SSSCI non è sussidiata dalla Confederazione) con un risparmio di circa 2 milioni annui sull'indennità-studenti e un aggravio di circa 1,5 milioni per la maggior durata della formazione da parte degli studenti che attualmente seguono la formazione biennale (totale + 3,5 milioni);
- 2) la formazione *unicamente* a livello SSSCI crea una minore entrata di circa 2 milioni (perdita dei sussidi federali) e importanti ripercussioni sulle indennità studenti (+ 1 milione); si avrà inoltre un maggior onere di almeno mezzo milione per la formazione continua sinora offerta dalla SUPSI (MAS, DAS, CAS) (totale - 3,5 milioni);
- 3) la formazione mista (SUPSI + SSSCI) mantiene la situazione attuale.

Nonostante si paventi il rischio di importanti aumenti salariali se la formazione fosse organizzata unicamente a livello SUPSI, la pratica attuale di legare lo stipendio alla funzione risponde già a questa obiezione: esempi concreti sono i fisioterapisti, gli ergoterapisti, le dietiste e le ostetriche SUP che non hanno beneficiato di alcun aumento salariale nonostante queste professioni siano offerte esclusivamente a livello universitario ormai da diversi anni. Lo stesso vale per i Cantoni romandi dove la formazione SUP per gli infermieri è generalizzata da ormai molto tempo. D'altronde già oggi non è prevista nessuna differenza salariale per gli infermieri diplomati della SUPSI né tantomeno per quelli provenienti dall'estero con formazione universitaria.

La formazione unica SUP

Un vantaggio prevedibile di una soluzione unica riguarda i datori di lavoro, in particolare l'EOC e le Cliniche private che accolgono gli studenti per l'insegnamento della pratica clinica, perché eviterebbe un dispendio di risorse e uno spreco di forze dovute a programmi, organizzazione e calendari diversi. Inoltre, è chiaro che tale soluzione permetterebbe importanti risparmi a livello logistico e gestionale.

Per mantenere molto alto il numero di candidati alla formazione per il diploma d'infermiere è ipotizzabile che si estendano gli attuali livelli d'indennità degli studenti SSSCI anche agli studenti SUPSI: ciò comporterebbe una maggior spesa di circa un milione di franchi rispetto alle cifre

presentate sopra, ma resterebbe, a parità di condizioni, un risparmio annuo per il Cantone di circa mezzo milione di franchi, con la garanzia di un adeguato numero di candidati.

Il futuro

Una massa critica di 150 studenti annui sarà sufficiente per ipotizzare la *realizzazione di un **Master in scienze infermieristiche della Svizzera italiana**, che garantirebbe un'adeguata disponibilità professionale sia per i bisogni delle strutture sanitarie sia per preparare i docenti sanitari del prossimo futuro: ricordiamo che l'Associazione Svizzera delle Infermiere e Infermieri (ASI) oltre che alla già citata e prestigiosa Accademia Svizzera delle Scienze Mediche (ASSM) propongono di muoversi in questa direzione.*

Se il prossimo futuro vedrà la nascita della Master Medical School e di un Master in scienze infermieristiche, occorrerà valutare le possibili preziose sinergie fra i due percorsi di studio, creando un **Polo universitario delle scienze della vita e della cura della Svizzera Italiana**.

In conclusione

Ci sembra opportuno che il Consiglio di Stato analizzi da subito gli scenari a medio termine secondo le indicazioni dell'Accademia Svizzera delle Scienze Mediche (ASSM) e dell'Associazione Svizzera delle Infermiere (ASI) per essere pronti nel 2015 ad elaborare le decisioni che matureranno nel frattempo a livello federale nell'ambito delle formazioni sanitarie, mantenendo, fino a tale data, la doppia di formazione.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte e tenendo presente la preoccupazione di formare un giusto numero di personale infermieristico per rispondere ai bisogni del nostro Cantone, i mozionanti chiedono al Consiglio di Stato di:

1. organizzare da subito un tavolo di discussione permanente cui partecipino il DECS, il DSS, la SUPSI e i principali datori di lavoro;
2. verificare costantemente i lavori a livello federale su questo tema e, se sarà il caso, valutare attentamente la pianificazione di un percorso di formazione univoco SUP nel futuro, tenendo conto delle raccomandazioni dell'Accademia Svizzera delle Scienze Mediche (ASSM) e dell'Associazione Svizzera delle Infermiere (ASI);
3. immaginare le sinergie possibili fra la futura Master Medical School dell'USI e il Master in Scienze Infermieristiche della SUPSI.

Roberto Malacrida
Per il Gruppo PS