

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5743 R	12 giugno 2006	EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT
Concerne		

della Commissione speciale scolastica sul messaggio 20 dicembre 2005 concernente l'istituzione del Dipartimento di sanità presso la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI)

In data 20 dicembre 2005 il Consiglio di Stato ha trasmesso al Gran Consiglio il Messaggio no. 5743 proponente l'istituzione del Dipartimento di sanità presso la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI). Contrariamente a quanto si potrebbe ritenere a prima vista, l'"istituzione" proposta non rappresenterebbe tuttavia qualcosa di totalmente *ex-novo* ma, più semplicemente, consisterebbe nel trasferire sotto il tetto della SUPSI, in ossequio alle nuove disposizioni federali di cui diremo, la formazione nelle professioni di ergoterapista, fisioterapista e - parzialmente - di infermiere: formazioni finora assunte dalla Divisione della formazione professionale e sottoposte a livello federale alla supervisione della Croce Rossa Svizzera su mandato della Conferenza svizzera dei direttori dei Dipartimenti cantonali della sanità. In altre parole, il Messaggio in esame propone di effettuare anche in questo campo un'operazione per certi aspetti analoga a quella decisa di recente dal Parlamento riguardo al Conservatorio della Svizzera italiana e alla Scuola teatro di Verscio (anche in quei casi si trattava di riconoscere la qualità di "associato alla SUPSI" a istituti che continuano a operare come tali, mentre nel caso in esame si tratta di istituire un nuovo dipartimento delle professioni sanitarie all'interno della SUPSI stessa).

LE RAGIONI DI UNA PROPOSTA

Le motivazioni del trasferimento proposto, come dicevamo, stanno essenzialmente nell'esigenza di ottemperare alle disposizioni federali in materia di formazione professionale, in applicazione di quanto stabilito dalla Legge federale omonima del 13 dicembre 2002, entrata in vigore il 1° gennaio 2004, e dalla relativa Ordinanza concernente le esigenze minime per il riconoscimento dei cicli di formazione rilasciati dalle scuole specializzate superiori. La nuova Costituzione federale (art. 63) ha infatti esteso il campo dei settori formativi di pertinenza della Confederazione. A seguito di ciò, anche le professioni relative alla sanità, ai servizi sociali e al campo dell'arte dovranno adottare un sistema di formazione simile a quello delle professioni artigianali, industriali e dei servizi, già da tempo sottoposte alle disposizioni federali.

Per quanto riguarda più specificamente il settore sanitario, ciò consente in particolare di:

1. introdurre nuovi tirocini (in particolare quelli di operatore sociosanitario e di operatore socioassistenziale) che si concludono con diplomi di livello secondario, ovvero con attestati di capacità professionale

2. definire nuove formazioni sanitarie comportanti titoli di studio di livello terziario, a loro volta suddivisi in due categorie:
 - a) quelli che gli studenti possono conseguire nelle Scuole superiori specializzate, non universitarie (alle quali di regola si accede con un attestato di capacità professionale);
 - b) quelli che sono invece ottenibili nelle Scuole universitarie professionali, alle quali possono di regola accedere solo i detentori di un attestato di maturità.

Rispetto al recente passato, le nuove disposizioni hanno pertanto decretato il passaggio della competenza per la formazione nelle professioni infermieristiche dalla Croce Rossa Svizzera - che finora vi provvedeva su mandato dei Cantoni - alla Confederazione (per quanto riguarda il diritto-dovere di legiferare) e ai Cantoni stessi per quanto riguarda invece la messa in esecuzione. In questo contesto, i Cantoni non hanno, di fatto, un grande margine di manovra. Possono tutt'al più convenzionarsi fra di loro per lo svolgimento di determinate formazioni (ciò che per il nostro Cantone è comunque sempre un po' problematico) oppure possono rinunciare a istituire determinati curricula, ciò che implicherebbe tuttavia un dispendio finanziario non indifferente per partecipare alla copertura delle spese degli studenti domiciliati sul loro territorio che si iscrivessero a scuole di altri Cantoni.

Lo scarso margine di manovra si riduce poi ulteriormente per quanto riguarda l'aspetto temporale. Poiché, a tenore delle citate disposizioni, il "passaggio del testimone" dalla Croce Rossa alle autorità federali, rispettivamente cantonali, dovrebbe trovare compimento entro la fine del corrente anno 2006, ben si comprende - pur senza necessariamente dividerlo - l'auspicio del Consiglio di Stato, che l'esame del Messaggio in oggetto abbia a concludersi prima della pausa estiva, in modo da consentire l'entrata in vigore del nuovo sistema con l'inizio del prossimo anno scolastico 2006-2007. Anche se non vi è un obbligo tassativo di adottare tale decisione entro la data indicata (tanto più che la Confederazione parteciperà al finanziamento completo della formazione nell'ambito delle SUP solo a partire dal 2008), occorre tener presente che diversi Cantoni hanno introdotto il nuovo sistema già da alcuni anni, per cui è abbastanza evidente, come sottolinea il Messaggio governativo, che *"un avvio isolato e ritardato comporterebbe una pericolosa perdita di posizionamento per quanto concerne la partecipazione alla ripartizione delle attività di ricerca applicata; il successo nelle quali è necessario a medio termine per conseguire il riconoscimento internazionale dei titoli di studio conferiti"*.

UNA SOLUZIONE INTERMEDIA

In base alle nuove disposizioni federali le formazioni di ergoterapista e fisioterapista è possibile solo a livello di Scuole universitarie professionali, mentre per quanto riguarda gli infermieri la scelta del tipo di formazione fra le due possibilità citate in precedenza (Scuola specializzata superiore o Scuola universitaria professionale) è lasciata al libero apprezzamento dei Cantoni. Ciò ha dato luogo a una specie di *"Röstigraben"*, in quanto i Cantoni della Svizzera-tedesca hanno optato perlopiù per la formazione nell'ambito della Scuole superiori specializzate, mentre i Cantoni romandi hanno optato in genere per l'attribuzione alle SUP; scelta che è peraltro più "euro-compatibile", poiché in altri paesi vi è la tendenza a richiedere agli infermieri il conseguimento di un'apposita laurea, ottenibile mediante un corso triennale in una facoltà di medicina.

Per quanto riguarda il nostro Cantone, pur in presenza di una situazione oggettivamente più simile a quella romanda (sia per l'alto numero di giovani in possesso di un attestato di

maturità, sia per la vicinanza all'Italia, dalla quale provengono numerosi infermieri con formazione effettuata in ambito universitario / facoltà di medicina) il Governo propone una "via di mezzo" fra le due possibilità citate. In sostanza, propone che:

- la formazione di fisioterapisti e ergoterapisti – già per obbligo di legge, ma anche per evidenti ragioni dovute al loro numero ridotto - venga assegnata interamente alla SUPSI (come per dietisti e levatrici);
- la formazione degli infermieri avvenga invece 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 Scuola superiore in cure infermieristiche).

Per quanto concerne la ripartizione (30/70%) riguardante gli studenti in cure infermieristiche, è da rilevare che le cifre sono state calcolate in modo approssimativo, essenzialmente per far "quadrare i conti" circa la composizione numerica delle classi. Le indicazioni che potranno scaturire dalla pratica, potrebbero anche portare entro il breve-medio termine (valutabile indicativamente in 5-6 anni) a degli adeguamenti. Occorre tuttavia sottolineare che il principio dello "splitting" appare giustificato anche dall'esperienza dei Cantoni romandi, che come detto hanno deciso in un primo tempo di puntare tutto sulla formazione a livello di Scuola universitaria professionale, ma che ora stanno valutando se non sia il caso di adottare una soluzione simile a quella proposta nel nostro Cantone.

ORGANIZZAZIONE

Per quanto riguarda l'organizzazione, rileviamo in primo luogo che per consentire un adeguato livello di formazione, nei settori che si intendono trasferire al Dipartimento sanità della SUPSI si prevede l'adozione del cosiddetto "numero programmato" (eufemismo per dire - o meglio per non dire...- "*numerus clausus*"). **Al primo anno troverebbe pertanto posto un totale di 76 studenti**, così suddivisi: 40 nel ciclo di studi in cure infermieristiche, 24 nel ciclo di studi in fisioterapia e 12 al ciclo di studi in ergoterapia. Le lezioni avverranno in comune per quanto riguarda la parte generale e separatamente per quanto riguarda invece le materie più specifiche delle singole professioni.

I corsi avverranno sull'arco di 3 anni di studio a tempo pieno, al termine dei quali coloro che avranno superato gli esami otterranno un titolo "*bachelor*". Non è invece prevista, almeno per il momento, un'ulteriore formazione che porti al "*master*". Al riguardo rileviamo tuttavia che, almeno per quanto concerne la fisioterapia, è stata conclusa una convenzione di affiliazione con la scuola di Landquart, a sua volta "collegata" con una struttura olandese che consente l'ottenimento di un "master". E' pure già in fase avanzata l'organizzazione di un "*Master of advanced studies*" in neuroriabilitazione con l'Università degli studi di Milano. Soluzioni analoghe sono ipotizzabili anche negli altri campi della formazione.

E' per contro già previsto di introdurre, entro alcuni anni, la possibilità di affiancare alla citata formazione a tempo pieno un sistema formativo "*en cours d'emploi*", articolato sull'arco di 4 anni, come già avviene per gli operatori sociali come pure per gli studenti di economia aziendale e di ingegneria informatica. Ciò allo scopo di permettere la frequenza anche a persone già parzialmente attive professionalmente (la SUPSI offre inoltre vari

corsi di formazione continua destinati a professionisti che già operano in enti, istituzioni o servizi sanitari, desiderosi di conseguire il "bachelor" SUP o il già citato "*Master of advanced studies*").

Il "numero programmato" richiede evidentemente l'istituzione di esami di ammissione, ai quali potranno iscriversi:

- i detentori della maturità professionale federale socio-sanitaria
- i detentori di altri tipi di maturità professionali federali
- i detentori di maturità liceali o titoli di studio equivalenti
- altre persone interessate, purché abbiano compiuto il 25esimo anno di età.

Sembra ovvio ipotizzare che fra le quattro categorie citate, gli appartenenti alla prima, beneficiando di una formazione più specifica, dovrebbero essere quelli con le maggiori possibilità di successo, per cui il conseguimento della maturità socio-sanitaria dovrebbe rappresentare la "via maestra" per l'accesso alla formazione del terzo livello. Il principio di prevedere – sia pure a ben precise condizioni assai "severe" – la possibilità di accesso anche a persone con un altro curriculum di studi è tuttavia in linea con l'obiettivo di favorire la mobilità professionale e di evitare condizionamenti eccessivi di scelte in età troppo giovanile, per cui appare senz'altro condivisibile.

ASPETTI FINANZIARI

Un calcolo preciso degli effetti finanziari del cambiamento proposto è praticamente impossibile da realizzare, sia perché non esiste una contabilità analitica delle spese attualmente sostenute dalla Divisione per la formazione professionale, sia - anzi, soprattutto perché la soluzione proposta si inserisce in un contesto in forte trasformazione, che non consente di calcolare esattamente tutte le influenze reciproche dei molteplici fattori che possono determinare aumenti o diminuzioni di spesa.

A grandi linee, appare tuttavia ragionevole ritenere che aumenti e diminuzioni di spesa in sostanza si compensino, già per il fatto che gli allievi che frequenteranno la SUPSI non frequenteranno più la Scuola superiore in cure infermieristiche o la Scuola superiore medico-tecnica (per i curricula di fisioterapia e ergoterapia). Anche se intuitivamente si potrebbe essere indotti a ritenere che il costo per allievo in una struttura di livello universitario sia superiore a quello della formazione in altri curricula, il fatto che in tali strutture non esista l'organizzazione "classica" per classi, per cui le lezioni di carattere generale sono svolte con un numero elevato di studenti, contribuisce a far sì che i costi siano relativamente contenuti. Inoltre, le maggiori spese che si registrano comunque in una struttura universitaria, sono sostanzialmente compensati dalle minori spese per gli "stages". Al momento in cui la formazione potrà avvenire pure "*en cours d'emploi*" sarà inoltre possibile conseguire dei risparmi anche sulle borse di studio destinate alle persone in formazione professionale.

Naturalmente, in una prospettiva più ampia, e per poter disporre di un quadro più completo della situazione, occorrerebbe pure calcolare l'influsso delle nuove figure professionali sulla qualità delle cure ospedaliere. Ma ciò esula evidentemente - e di molto - dalle possibilità di analisi della scrivente Commissione, ragion per cui riteniamo di poterci limitare a sottoscrivere quanto afferma il Consiglio di Stato nel suo Messaggio in merito alla relazione dello stesso con le linee direttive e il Piano finanziario: "*L'istituzione del Dipartimento di sanità alla SUPSI è coerente con la politica di sviluppo di un polo di*

formazione universitario più volte ribadito dalle linee direttive (...). Nel 2006 viene inserita una cifra di 275'000 franchi ad aumento del Montante globale 2006 della SUPSI, con contemporanea riduzione di un importo di 275'000 franchi nei conti della Divisione professionale. Per il 2007 e seguenti il finanziamento avverrà nell'ambito del Contratto di prestazione tra Cantone e SUPSI".

Un aspetto finanziario indiretto è infine quello relativo alla retribuzione del personale che avrà portato a termine i propri studi presso la SUPSI, ma su questa particolare componente rimandiamo a quanto esporremo nelle considerazioni commissionali.

CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

Prima di entrare nel merito dell'oggetto in discussione, la Commissione desidera sottolineare di non aver apprezzato l'avvenuta istituzione di fatto (evidenziata dalla pubblicazione dei bandi di concorso per l'assunzione degli insegnanti) del Dipartimento di sanità della SUPSI prima ancora che l'esame parlamentare del Messaggio in merito sia stato concluso. Pur considerando che l'assenza - al momento della pubblicazione del Messaggio - di reazioni contrarie alla proposta governativa può far ritenere verosimile che l'approvazione della stessa avvenga senza particolari ostacoli, resta il fatto - esplicitamente ribadito nella recente revisione della legge sull'USI e la SUPSI, votata dal Gran Consiglio lo scorso 9 novembre - che le decisioni relative all'istituzione o meno di nuovi dipartimenti è di competenza esclusiva del Parlamento. "Fughe in avanti" non sono quindi accettabili, ragion per cui la scrivente Commissione ritiene di dover invitare gli organismi dirigenti delle citate istituzioni ad un maggior rispetto, anche formale, delle competenze del Legislativo.

Questo rilievo critico, che riteniamo doveroso, non incide tuttavia sul giudizio di merito, che a parere della Commissione merita comunque di essere favorevole alla soluzione proposta. 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 continuamente 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 trovata. 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.

Nello stesso ordine di idee (consentire l'ottenimento delle qualifiche professionali senza troppi disincentivi per gli interessati) la scrivente Commissione non può che salutare con piacere – e auspicare che venga concretizzata in tempi brevi - la prevista possibilità di affiancare, presso la SUPSI, alla formazione a tempo pieno la possibilità di una formazione *“en cours d'emploi”*. Tale possibilità - purtroppo scartata a suo tempo per quanto concerne la formazione degli insegnanti presso l'Alta scuola pedagogica - avrebbe infatti almeno tre vantaggi:

- evitare una eccessiva divaricazione fra la teoria e la pratica
- permettere la frequenza anche a persone con oneri di famiglia
- ridurre l'onere finanziario del Cantone per borse di studio

Evidentemente detta possibilità creerà qualche problema organizzativo, poiché la durata degli studi, in questo caso, dovrebbe essere di 4 anni anziché di 3. Per i motivi detti, si tratta tuttavia di una soluzione che riteniamo di dover caldeggiare.

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.

Un'ultima osservazione riguarda infine il conflitto sorto recentemente tra gli attuali responsabili della formazione dei fisioterapisti e la direzione della SUPSI a proposito della designazione dei docenti e dei responsabili del nuovo Dipartimento. La Commissione è a conoscenza di questa spiacevole situazione venutasi a creare, e anche se la questione esula totalmente dalle sue competenze, non può che auspicare una soluzione concordata nell'interesse di tutte le parti. Il che non influisce tuttavia né sulle considerazioni di natura generale fatte in precedenza (che vengono quindi totalmente confermate) né sulle conclusioni che indichiamo qui di seguito.

CONCLUSIONI

Per le ragioni dette e per le valutazioni espresse, la Commissione speciale scolastica invita il Gran Consiglio ad approvare il Decreto legislativo allegato al messaggio governativo.

Per la Commissione speciale scolastica:

Franco Celio, relatore

Adobati - Bordogna - Cavalli (con riserva) -

Duca Widmer - Ducry - Gemnetti -

Orelli (con riserva) - Salvadè (con riserva) -

Suter - Torriani