

# Rapporto

numero	data	Dipartimento
<b>7364 R</b>	16 gennaio 2018	CONSIGLIO DI STATO / DECS
Concerne		

**della Commissione della gestione e delle finanze  
sul messaggio sulla mozione 23 gennaio 2017 presentata da Simone Ghisla e cofirmatari per la Commissione speciale per l'attuazione dell'IP "Prima i nostri!" - *Per una formazione del personale infermieristico e di cura che rispecchi le esigenze socio-sanitarie del nostro Cantone***  
(v. messaggio 11 luglio 2017 n. 7364)

## 1. LA MOZIONE

Il 23 gennaio 2017 è stata presentata una mozione dal deputato Simone Ghisla e cofirmatari per la Commissione speciale per l'attuazione dell'iniziativa popolare costituzionale presentata nella forma elaborata «Prima i nostri!» che ha modificato la Costituzione cantonale, completandone inoltre gli obiettivi sociali elencati nell'art. 14, modifica costituzionale approvata dal Popolo il 25 settembre 2016. La procedura di conferimento della garanzia federale secondo l'art. 51 cpv. 2 della Costituzione federale (Cost.) è pendente davanti alle autorità federali. Ad agosto 2017 il Consiglio federale ha licenziato un messaggio all'attenzione delle Camere federali invitandole a conferire detta garanzia federale e ciò pur con tutta una serie di riserve circa il ridotto margine di manovra da parte dei cantoni nella relativa attuazione normativa che deve sostanzialmente rispettare il diritto superiore (federale e di riflesso internazionale). Visto il tenore della mozione in oggetto non si rende necessario entrare eccessivamente nel merito di detti limiti.

L'atto parlamentare, che in quanto mozione si limita a chiedere che si adotti un provvedimento di interesse generale, in estrema sintesi, invita il Consiglio di Stato ad aggiornare il settore formativo sociosanitario secondo il criterio del fabbisogno. Detta Commissione speciale si è interrogata sulle ragioni per le quali il settore deve ancora largamente attingere a manodopera frontaliera per poter far fronte alle esigenze dei cittadini (ed invero anche delle strutture sanitarie) e a suo giudizio vi è tuttora un deficit di posti di formazione da cui consegue la necessità di occupare posti di lavoro pregiati con manodopera estera.

La Commissione speciale "Prima i Nostri" riconosce comunque gli sforzi fatti, nel corso degli ultimi dieci anni, per proporre percorsi formativi innovativi indirizzati a un numero di studenti più sostanzioso. Tuttavia ritiene testualmente che *"una formazione mirata e calibrata che si avvicini alle esigenze del mercato del lavoro cantonale sia di fatto, senza cadere in una logica prettamente statalista, uno strumento concreto con il quale perseguire, senza alcuno stravolgimento legislativo, l'obiettivo proposto"*.

## 2. IL MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Governo nel suo Messaggio coglie l'occasione per rilevare che:

- La situazione della formazione e delle prospettive di impiego lavorativo nel settore socio-sanitario è già stata oggetto di diversi atti parlamentari e di numerosi studi.

Tra questi **studi** si menzionano:

- *Monitorage du personnel des professions de la santé (2014);*
- *Monitorage de l'évolution du personnel et des besoins en matière de relève des professions de la santé non universitaires (2014);*
- *Document de travail 35 - Personnel de santé en Suisse - Etat des lieux et perspectives jusqu'en 2020;*
- *Rapport national sur les besoins en effectifs dans les professions de la santé - Résumé;*
- *Obsan Dossier 24 - Bildungsabschlüsse im Bereich Pflege und Betreuung - Systematische Übersichtsarbeit;*
- *Etudes SHURP (case anziani);*
- *RN4CAST- Nurse Forecasting: Human Resources Planning in Nursing.*

- Lo stato dell'arte in questo ambito, in particolare su quanto già fatto e quanto si intende realizzare a corto/medio termine, è il seguente:

- **In ambito nazionale:** il 13 febbraio 2016 il Consiglio federale ha adottato il rapporto conclusivo relativo al *Masterplan* formazioni professionali sanitarie volto a contrastare la carenza di personale sanitario qualificato aumentando il numero di diplomati. Secondo il Rapporto nazionale del 2016 sul fabbisogno in questo settore (<http://www.gdk-cds.ch/index.php?id=1143&L=1>), i diplomi nelle professioni sanitarie conseguiti nel 2014 coprivano soltanto il 43% del fabbisogno annuo di nuove leve previsto fino al 2025. Alla luce di questa previsione e di un probabile peggioramento della situazione del reclutamento in seguito all'accoglimento dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» il 9 febbraio 2014, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e il Dipartimento federale dell'interno (DFI) di proporre nuove misure, in collaborazione con i Cantoni e le organizzazioni del mondo del lavoro. Queste misure si prefiggono di aumentare la permanenza delle persone attive nella professione, di facilitare il reinserimento professionale e di sfruttare meglio il potenziale di formazione e reclutamento.

- **In Ticino:** sono presenti i centri professionali socio-sanitari (CPS - <https://www4.ti.ch/decs/dfp/ufss/ufficio/>) di Giubiasco e Canobbio (Scuola specializzata per le professioni sanitarie e sociali), di Mendrisio (Scuola per operatori socio-sanitari e Scuola specializzata superiore per educatori dell'infanzia), di Bellinzona e Lugano (Scuola specializzata superiore in cure infermieristiche), di Locarno e Lugano (CPS medico-tecnici) nonché il Dipartimento economia aziendale, sanità e sociale della Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI) di Manno.

Presso i CPS (dati 2016) vengono formati complessivamente 2900 allievi o apprendisti (formazioni del secondario e di scuola specializzata superiore) e presso la SUPSI 245 studenti (considerando solo la formazione bachelor in cure infermieristiche).

Le varie formazioni seguono i disposti delle diverse ordinanze federali di formazione e dei relativi piani quadro e di formazione.

Le professioni socio-sanitarie necessitano di una copertura lavorativa sette giorni su sette 365 giorni all'anno e sono caratterizzate dalla presenza di personale

preminentemente femminile. Il rapido avvicendamento della forza lavoro e la limitata vita professionale delle/i lavoratrici/ori del settore implica la necessità di disporre costantemente di nuove persone formate nell'arco di tutto l'anno. Perciò, e da anni la Scuola specializzata superiore in cure infermieristiche permette ad esempio di iniziare (e quindi terminare) la formazione a scadenza semestrale e non annuale. La SUPSI propone invece un percorso definito "flexi", per chi già svolge un'attività lavorativa.

Il **Consiglio di Stato** si è mosso per garantire dei miglioramenti nella formazione del settore e l'11 gennaio 2012 ha costituito il **Gruppo operativo interdipartimentale sulle formazioni sociosanitarie**, con gli obiettivi iniziali di valutare il fabbisogno di infermieri in Ticino, nonché di rilevare, armonizzare e migliorare i diversi aspetti organizzativi fra le differenti scuole presenti sul territorio. Nel primo biennio di attività sono stati elaborati due documenti di contestualizzazione, "*Profili in uscita degli infermieri formati dalla SUPSI e dalla SSSCI*" e "*Fabbisogno di personale nelle strutture sanitarie del Cantone Ticino*", con un focus particolare sugli infermieri, di cui il Consiglio di Stato ha preso atto nel 2014, determinando le ulteriori azioni da intraprendere, anche a seguito di alcuni atti parlamentari e rapporti commissionali.

È stato quindi deciso di concentrare gli sforzi su:

- creare un sistema di indicatori comuni che permettano di monitorare l'evoluzione del fabbisogno, anche rispetto al numero di studenti in formazione;
- misure concrete per aumentare il numero di infermieri attivi e di prolungare la loro vita professionale, favorendone il rientro dopo periodi di distacco lavorativo;
- consolidare e sostenere la formazione di operatori specializzati a livello secondario, tenendo alta la sensibilità verso queste prospettive professionali, aggiornando alle nuove realtà la composizione ottimale dei team di cura nei diversi settori;
- realizzare uno studio di fattibilità per l'introduzione di un master in cure infermieristiche.

In data 26 gennaio 2015 il **Gran Consiglio** ha approvato il rapporto sul messaggio n. 6761. Le conclusioni del rapporto sono state fatte proprie dal Gruppo operativo (ri-denominato **Osservatorio sulle formazioni e sulle prospettive professionali nel settore sociosanitario**) e sono servite a definire ulteriori obiettivi programmatici in aggiunta a quelli del 2014. In particolare:

- prevedere la messa a disposizione obbligatoria da parte dell'Ente ospedaliero cantonale (EOC) e delle cliniche private dei dati relativi ai posti di stage;
- negoziare un contratto quadro con EOC e cliniche private per aumentare l'equità nella messa a disposizione di posti di stage;
- valutare la creazione un sistema bonus/malus a seconda dei posti di stage effettivamente resi disponibili;
- realizzare uno studio di fattibilità per la creazione di un fondo per il finanziamento dei costi di formazione.

Per raggiungere gli obiettivi descritti in precedenza, l'Osservatorio ha creato **quattro gruppi di lavoro** che hanno visto coinvolto rappresentanti di:

- **DSS** - Dipartimento sanità e socialità (Ufficio anziani e cure a domicilio della Divisione dell'azione sociale, Area di gestione sanitaria e Unità delle statistiche sanitarie della Divisione della salute pubblica),

- **DECS** - Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport (Ufficio formazione sanitaria e sociale e Ufficio della formazione continua e dell'innovazione della Divisione della formazione professionale, CPS),
- **DFE** - Dipartimento finanze e economia (Ufficio Cantonale di statistica, Ufficio delle misure attive della Sezione del lavoro), della SUPSI (Dipartimento economia aziendale, sanità e sociale) e
- **rappresentanti del mondo del lavoro.**

Il **primo gruppo** (indicatori sul fabbisogno) si è posto tre obiettivi principali:

- inventariare, sistematizzare e selezionare i dati disponibili rilevanti per il monitoraggio dell'offerta di personale sanitario in Ticino;
- elaborare e presentare una scelta di indicatori che permettano di descrivere l'evoluzione del settore socio-sanitario in cui operano i professionisti delle cure;
- creare le basi di calcolo e di valutazione per l'aggiornamento delle previsioni del fabbisogno formativo in ambito sanitario.

Gli indicatori sono stati sviluppati tenendo conto della necessità di disporre di informazioni per descrivere i diversi aspetti di questo contesto nonché delle principali componenti che concorrono a determinare il fabbisogno di personale sanitario e le necessità di formazione sul territorio cantonale, così raggruppati in sei gruppi tematici:

- dati strutturali e sugli occupati nel settore sanitario (inclusi quelli relativi ai frontalieri);
- dati sulla formazione in campo sanitario;
- dati sulle persone con una formazione in campo sanitario;
- dati sulla disoccupazione e sulle persone in cerca di impiego;
- dati sulle condizioni di lavoro dei professionisti della salute;
- fabbisogno di personale curante.

Il sistema di indicatori messo a punto è gestito dall'Unità delle statistiche sanitarie presso la Divisione della salute pubblica del Dipartimento della sanità e della socialità (DSS). Gli indicatori saranno aggiornati regolarmente con la raccolta dei nuovi dati forniti dai diversi servizi competenti e verranno messi a disposizione nella loro versione più recente sul sito del DSS (Unità delle statistiche sanitarie), a cui si potrà accedere in modo diretto pure dai siti della Divisione della formazione professionale e dell'Ufficio di statistica. Per il prossimo biennio (2017-2019), sotto il coordinamento dell'Unità delle statistiche sanitarie, saranno sviluppati tre assi principali con una ridefinizione anche degli aspetti organizzativi in funzione dei lavori previsti. In particolare si lavorerà:

- sullo sviluppo degli indicatori mancanti e sull'aggiornamento dei dati;
- sulla presentazione e divulgazione degli indicatori;
- sulla previsione del fabbisogno annuale di personale curante.

Il **secondo gruppo** (misure per aumentare il numero di infermieri che rimangono a lungo nella professione) ha dapprima analizzato i diversi progetti d'importanza nazionale per determinare l'effettivo, il percorso di carriera e la permanenza nella professione infermieristica, evidenziando diverse tematiche da approfondire, quali:

- le iniziative possibili per attirare giovani nella professione;
- le opportunità nell'ambito formazione/ricerca per promuovere delle carriere;

- la creazione di ambienti lavorativi gradevoli, che promuovono l'autonomia professionale e la partecipazione degli impiegati;
- l'aumento di attrattività delle istituzioni sanitarie come posto di lavoro per persone con famiglia;
- la promozione del rientro nella pratica lavorativa;
- la creazione di un ambiente lavorativo di supporto anche per impiegati più anziani.

Diversi dati a livello locale sono stati raccolti tramite interviste e questionari, in modo da determinare una serie di raccomandazioni specifiche.

Il **terzo gruppo** (studio di fattibilità di un Master of Science SUPSI in cure infermieristiche) si è concentrato sulla possibilità di sviluppo e realizzazione di un percorso di formazione di Master of science, definendo in dettaglio le esigenze operative per una sua realizzazione nel 2018. In particolare definendo anche le modalità di ammissione, i percorsi passerella e le varie altre problematiche quadro.

Il **quarto gruppo** (studio di fattibilità su incentivi finanziari e organizzativi per l'incoraggiamento della formazione pratica da parte delle strutture sociosanitarie) ha proceduto a valutare criticamente le esperienze maturate nei Cantoni dove esiste un sistema di incentivo bonus/malus, ad analizzare la compatibilità di un eventuale fondo con altri fondi presenti nel Cantone con scopo affine e ad evidenziare le criticità legate all'eventuale costituzione di un Fondo. Il gruppo ha tra l'altro organizzato un incontro con Danny Heilbronn, dell'Ufficio formazione del Dipartimento della sanità del Canton Berna, che ha implementato con successo un sistema bonus/malus. L'incontro ha permesso di evidenziare alcuni aspetti cardine del modello bernese quali le indicazioni di tipo politico sulla risposta al fabbisogno, la definizione del potenziale formativo di ogni istituto sulla base di statistiche sull'occupazione del personale sanitario e sociosanitario, la creazione di una base legale per obbligare gli istituti a formare nuovo personale, l'accordo scritto tra Cantone, organizzazioni mantello degli istituti coinvolti e assicuratori, il contratto tra il Cantone e ogni Istituto che definisce segnatamente l'obiettivo formativo da raggiungere, le indennità corrisposte, il sistema di calcolo, la creazione di una piattaforma informatica gestita dal Cantone.

Successivamente sono stati incontrati a più riprese dei rappresentanti degli istituti sanitari nel settore acuto, allo scopo di illustrare il nuovo sistema di calcolo dei posti di stage, non più basato sul numero di posti letto, ma sul personale formato a disposizione. Questo anche in relazione alle trattative per il rinnovo del contratto quadro di prestazione per il periodo 2017-2020. Gli istituti hanno richiesto di poter chiarire con i responsabili delle scuole sanitarie alcune disfunzioni che a loro modo di vedere dovevano essere risolte per poter affrontare serenamente il problema degli stage; di conseguenza, dopo una prima riunione avvenuta il 21 novembre 2016 tra rappresentanti di DECS, DSS, scuole e direzioni degli istituti ospedalieri, sono stati creati 3 sottogruppi di lavoro (disponibilità di posti di stage, gestione corrente degli allievi in formazione, criteri di accoglienza), con la partecipazione di rappresentanti delle scuole, del DECS, del DSS e dei responsabili della formazione degli istituti ospedalieri, per affrontare diversi aspetti di dettaglio che possono influire sul sistema formativo nel suo complesso. In base ai dati e alle opinioni raccolte è stato stilato un programma di realizzazione e attuazione di misure di sostegno per il prossimo biennio.

**In conclusione**, il Governo ritiene, da un lato, che le preoccupazioni dei mozionanti siano largamente condivise, ma che, dall'altro lato, la volontà di agire per risolvere e consolidare misure appropriate per rispondere alle crescenti esigenze qualitative e quantitative delle professioni sociosanitarie è già una realtà. Naturalmente per concretizzare a medio-lungo termine le varie misure risulta necessario l'impegno continuo di tutti gli attori coinvolti (scuole, istituti sociosanitari), così come delle componenti politiche comunali e cantonali.

Pertanto il Consiglio di Stato chiede al Gran Consiglio di ritenere la mozione evasa per le ragioni sopra esposte.

### 3. DISCUSSIONE E CONCLUSIONI COMMISSIONALI

La mozione, partendo dall'idea in parte incompleta o parziale che non si stia facendo a sufficienza nel contesto della formazione e a favore dell'attrattività - per gli indigeni - delle professioni sociosanitarie, si limita a chiedere provvedimenti di interesse generale senza proporre idee innovative o misure concrete.

Ad ogni buon conto, con missiva 4 ottobre 2017, la Commissione ha chiesto all'Esecutivo di voler fornire i dati degli ultimi quattro anni relativi all'evoluzione dei posti di studenti e degli stages in tutti gli ordini di scuola nei settori infermieristico e socio-infermieristico (universitario, universitario professionale e nelle Scuole specializzate superiori).

Il 15 novembre 2017 il Governo (RG 4962) ha dato seguito alla richiesta fornendo i dati seguenti:

Evoluzione del numero di persone in formazione nel settore infermieristico e socioinfermieristico

Formazione e scuola	Studenti/Apprendisti in formazione			
	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017
<b>Bachelor in Cure infermieristiche, SUPSI</b>	234	266	305	328
<b>Infermiere dipl. SSS, Scuola specializzata superiore di cure infermieristiche</b>	389	361	393	365
<b>Operatore sociosanitario OSS (con AFC)</b>				
di cui CPS Giubiasco (SSPSS) (AFC e Maturità professionale SS)	364	373	380	377
di cui CPS Mendrisio (SCOS) (AFC apprendistato triennale)	243	246	250	247
<b>Operatore socioassistenziale - assistenza handicappati</b>				

di cui CPS Canobbio (SSPSS) (AFC e Maturità professionale SS)	107	117	119	125
di cui CPS Mendrisio (AFC)	69	68	72	73
<b>Operatore socio assistenziale - assistenza all'infanzia</b>				
di cui CPS Canobbio (AFC e Maturità professionale SS)	180	175	178	182
di cui CPS Mendrisio (AFC)	32	29	33	33
<b>ACSS Addetto alle cure socio sanitarie (CFP) - ( tirocinio 2 anni)</b>				
di cui CPS Giubiasco (giovani)	28	35	37	37
di cui CPS Mendrisio (adulti)	65	99	104	106
<b>Diploma cantonale di assistente di cura, (CPSMT Lugano - 2 semestri serale - 1 sem lavoro)</b>	82	77	76	77

#### Legenda:

- SUPSI:** Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana  
**SSS:** Scuola specializzata superiore  
**AFC:** Attestato federale di capacità  
**CPS:** Centro professionale socio sanitario  
**SSPSS:** Scuola specializzata per le professioni sanitarie e sociali (CPS Giubiasco e Canobbio)  
**SCOS:** Scuola cantonale degli operatori sociali (CPS Mendrisio)  
**CPSMT:** Centro professionale socio sanitario medico-tecnico

#### Evoluzione dei posti di stage

Nel 2017 sono stati messi a disposizione complessivamente 573 posti di stage suddivisi fra gli istituti socio sanitari. A questi posti se ne aggiungono una ventina fuori Cantone Ticino e una quindicina all'estero.

Nel corso degli ultimi 4 anni i posti di stage sono aumentati del 10% circa: erano infatti 515 nel 2013. L'aumento è sostanzialmente da ricondurre ad una maggiore disponibilità del settore delle cliniche private acute.

A tutt'oggi non si registrano allievi in formazione che non hanno potuto svolgere il loro stage pratico in un istituto

**Tutto ciò premesso**, la Commissione condivide, da un lato, il fatto che il settore in oggetto potrebbe in teoria risultare economicamente e professionalmente attrattivo anche per i ticinesi, così come essa condivide che non è tuttavia possibile forzare e imporre con una pianificazione "statalista" il pieno impiego di ticinesi in questo settore molto peculiare. Come indicato sopra, molti cantieri sono stati attivati per affrontare la questione della forte occupazione straniera/frontaliera nel settore socio sanitario. Infatti l'esistenza del problema non era sfuggita né al governo né alla politica già prima della votazione su "Prima i nostri". Al limite ci si potrebbe interrogare a sapere se i cantieri non sia troppi, troppo macchinosi e con importante dispendio di risorse dell'amministrazione.

Forse è o sarà solo una questione di tempo, di cambio di mentalità e/o della perdita di attrattività o sicurezza di altri ambiti lavorativi che una volta generavano più posti di lavoro attirandovi i “nostri”.

\* \* \* \* \*

Evidenziati gli sforzi in atto, volendo evitare una pianificazione dei posti di lavoro di stampo non liberale, desiderando operare sulla qualità della formazione e sull’orientamento professionale, l’informazione e la persuasione **la Commissione della gestione e delle finanze si allinea pertanto alle conclusioni governative e chiede anch’essa al Gran Consiglio di ritenere la mozione evasa** per le ragioni sopra esposte.

Per la Commissione gestione e finanze:

Matteo Quadranti, relatore  
Bacchetta-Cattori - Caprara - Durisch -  
Farinelli - Garobbio - Garzoli -  
Kandemir Bordoli - Pinoja