

Rapporto

numero

8009 R

data

3 febbraio 2022

competenza

DIPARTIMENTO DELL'EDUCAZIONE, DELLA CULTURA E DELLO SPORT
DIPARTIMENTO DELLA SANITÀ E DELLA SOCIALITÀ

**della Commissione sanità e sicurezza sociale
sul messaggio 9 giugno 2021 concernente il "Piano d'azione per il
rafforzamento della formazione professionale nel settore sociosanitario
(PRO SAN 2021-2024)"**

e rapporto del Consiglio di Stato sulle mozioni:

- **20 aprile 2020 presentata da Paolo Ortelli e cofirmatari "Dalla crisi al cambiamento: dopo la pandemia COVID19 progettare una nuova responsabilità sociale, iniziando dal settore socio-sanitario"**
- **20 aprile 2020 presentata da Maddalena Ermotti-Lepori e Claudio Isabella per il Gruppo PPD+GG "Remunerare gli infermieri in formazione, per facilitare l'accesso alla formazione di infermiere/a e di altre figure in ambito sanitario"**
- **20 aprile 2020 presentata da Raoul Ghisletta e cofirmatari per il Gruppo PS "Contratti di prestazione nel settore ospedaliero e altre misure cantonali che riducano il consistente abbandono precoce della professione infermieristica"**
- **15 maggio 2020 presentata da Maddalena Ermotti Lepori per il gruppo PPD+GG "Aumentare il numero dei posti di formazione nei settori sanitario sociale e pedagogico, creando in Ticino un Liceo sanitario-sociale-pedagogico e potenziando la maturità specializzata"**
- **26 maggio 2020 presentata da Maristella Polli per il Gruppo PLR "Fatti non parole: si deve potenziare il personale infermieristico!"**

e sull'iniziativa parlamentare:

- **20 aprile 2020 presentata nella forma generica da Raoul Ghisletta e cofirmatari per il Gruppo PS "Per la promozione delle formazioni sociosanitarie allo scopo di assicurare sufficiente personale qualificato in Ticino"**

1. INTRODUZIONE	3
2. ATTI PARLAMENTARI	4
2.1 Mozione del 20.04.2020 presentata da Paolo Ortelli e cofirmatari "Dalla crisi al cambiamento: dopo la pandemia COVID19 progettare una nuova responsabilità sociale, iniziando dal settore socio-sanitario"	4
2.2 Mozione del 20.04.2020 presentata da Maddalena Ermotti-Lepori e Claudio Isabella per il Gruppo PPD+GG "Remunerare gli infermieri in formazione, per facilitare l'accesso alla formazione di infermiere/a e di altre figure in ambito sanitario"	5
2.3 Mozione del 20.04.2020 presentata da Raoul Ghisletta e cofirmatari per il Gruppo PS "Contratti di prestazione nel settore ospedaliero e altre misure cantonali che riducano il consistente abbandono precoce della professione infermieristica"	5
2.4 Mozione del 15.05.2020 presentata da Maddalena Ermotti Lepori per il gruppo PPD+GG "Aumentare il numero dei posti di formazione nei settori sanitario sociale e pedagogico, creando in Ticino un Liceo sanitario-sociale-pedagogico e potenziando la maturità specializzata"	6
2.5 Mozione del 26.05.2020 presentata da Maristella Polli per il Gruppo PLR "Fatti non parole: si deve potenziare il personale infermieristico!"	6
2.6 Iniziativa parlamentare del 20.04.2020 presentata nella forma generica da Raoul Ghisletta e cofirmatari per il Gruppo PS "Per la promozione delle formazioni sociosanitarie allo scopo di assicurare sufficiente personale qualificato in Ticino"	6
3. MESSAGGIO N. 8009 E POSIZIONE CONSIGLIO DI STATO	7
3.1 Introduzione	7
3.2 L'attuale situazione del settore sociosanitario ticinese	7
3.3 Le misure	8
3.3.1 <i>Gli obiettivi e gli ambiti prioritari d'azione</i>	8
3.3.2 <i>Misura 1 – Aumento delle indennità durante gli stage per allieve e allievi SSPSS e allineamento della gestione e adeguamento delle indennità per allieve e allievi SSS e SUPSI durante la formazione</i>	9
3.3.3 <i>Misura 2 – Nuovo assegno di formazione terziaria sociosanitaria</i>	9
3.3.4 <i>Misura 3 – Entrata in attività dell'Unità di coordinamento stage sociosanitari</i>	9
3.3.5 <i>Misura 4 – Adozione dell'obbligo formativo per gli enti del settore sociosanitario (modello bernese)</i>	9
3.3.6 <i>Misura 5 – Riconoscimento di uno sgravio per l'accompagnamento formativo negli enti sociosanitari</i>	10
3.3.7 <i>Misura 6 - Creazione del polo cantonale di simulazione quale ampliamento dell'attuale Centro di simulazione</i>	10
3.3.8 <i>Misura 7 - Altre misure collaterali rafforzate: progetti e azioni per il mantenimento e il rientro dei professionisti delle cure</i>	10
3.4 Considerazioni finanziarie	11
3.5 Considerazioni finali del Consiglio di Stato sugli atti parlamentari	12
3.6 Altri messaggi in questo ambito	14

4.	DISCUSSIONI A LIVELLO FEDERALE	14
4.1	L'iniziativa per cure infermieristiche forti e il controprogetto	14
4.2	Ripercussioni cantonali.....	16
5.	LAVORI COMMISSIONALE	17
5.1	Audizioni.....	17
5.2	Discussioni commissionali	19
6.	CONCLUSIONI COMMISSIONALI	19

1. INTRODUZIONE

La pandemia COVID-19 ha riportato alla ribalta il tema del sistema sanitario e del personale che vi lavora. Nelle fasi più acute della pandemia c'era il timore che il sistema sanitario ticinese e svizzero non potessero reggere la richiesta di posti letti nelle cure intense con sufficiente personale per seguire i pazienti, obbligandoci a procedere al "trriage", rinunciando a curare tutte le persone che lo necessitavano. Un rischio alimentato anche dal timore che l'Italia, così come altri paesi confinanti alla Svizzera, potesse precettare il proprio personale sanitario – una decisione che avrebbe avuto conseguenze drammatiche per il nostro sistema sanitario che dipende fortemente dalla manodopera estera. La pandemia ha poi messo in evidenza l'importante lavoro svolto dalle infermiere e dagli infermieri, così come dai medici e da tutto lo staff sociosanitario, definiti "eroi" dalla cronaca e applauditi dai balconi.

Sono problematiche che ovviamente esistevano già prima del COVID, ma sono state accentuate dalla difficile situazione pandemica e divenute più presenti nel dibattito pubblico. Sulla spinta di questo dibattito pubblico e degli applausi, praticamente tutti i partiti si sono mossi presentando atti parlamentari sulla tematica – a livello federale, così come cantonale.

Aldilà dell'evoluzione della pandemia e dell'auspicato ritorno alla normalità, il tema è destinato a restare di grande attualità anche in futuro, considerando l'evoluzione demografica che si prospetta in Ticino. L'invecchiamento della popolazione, la sempre maggiore complessità delle esigenze di cura dovuta alla riduzione della durata della degenza nelle strutture acute, la percentuale elevata di abbandoni della professione e un numero ancora insufficiente di diplomati residenti determinano una penuria di infermieri diplomati e di altre figure professionali complementari in tutti gli ambiti delle cure. Il fabbisogno sanitario nel nostro Cantone cresce e continuerà a farlo inevitabilmente non solo negli ospedali, ma anche nelle case anziani, nell'aiuto domiciliare o come nella richiesta di infermieri indipendenti.

Sussiste inoltre il rischio che la pandemia peggiori ancora di più il fenomeno dell'abbandono precoce della professione: oltre il 40% del personale curante abbandona prematuramente la professione, peggiorando ancora di più la carenza di personale qualificato. Attualmente ci sono infatti 11'700 posti vacanti nel settore delle cure, di cui 6'200 riguardano nello specifico il personale infermieristico. Anche se al momento non esistono ancora cifre precise o studi in tal senso, questo timore è condiviso anche dagli

esperti che abbiamo avuto in audizione nella nostra Commissione. Se si considerano infine anche gli imminenti pensionamenti - circa un quarto dell'attuale personale sanitario andrà in pensione entro il 2030 – risulta evidente che la mancanza di professionisti ben formati non rappresenta solo una sfida crescente per le organizzazioni sanitarie, ma solleva anche interrogativi sulla qualità futura dell'assistenza nel sistema sanitario svizzero.

Per questo motivo è fondamentale agire su due fronti. Da una parte è necessario lanciare un'offensiva formativa aumentando i posti di stage e la retribuzione percepita durante tali momenti formativi, coordinando i posti disponibili e garantendo al personale sufficiente tempo per seguire queste persone in formazione. Considerando però l'alto tasso di persone formate che abbandonano la professione infermieristica e più in generale sociosanitaria dopo pochi anni di attività, risulta ovvio che agire sul fronte della formazione non è sufficiente per avere sufficiente personale per garantire cure di qualità. Per poter soddisfare la domanda di operatori sanitari, sono quindi fondamentali buone condizioni quadro per lavorare nel sistema sanitario, facilitando la programmazione dei turni, garantendo autonomia al personale infermieristico di svolgere determinati compiti senza il coinvolgimento di un medico e aumentando i salari. Altrimenti si rischia che gli investimenti nella formazione siano vani e che si continui a perdere un numero considerevole di persone che dopo pochi anni di impiego decide di optare per un percorso professionale diverso, in cui ci si sente maggiormente valorizzati e riconosciuti.

Anche il popolo svizzero ha confermato la necessità di agire in tal senso sostenendo alle urne il 28 novembre 2021 l'iniziativa popolare federale "Per cure infermieristiche forti". Con il 61% di Sì a livello svizzero e il 56% in Ticino, una chiara maggioranza si è espressa a favore di misure incisive a sostegno del personale infermieristico e più in generale del settore sociosanitario. In aggiunta all'offensiva nella formazione, proposta dal controprogetto delle camere federali, si vuole anche garantire migliori condizioni di lavoro, sufficiente personale in tutti i turni e una retribuzione adeguata.

Sulla base di queste riflessioni iniziali e della recente votazione federale, il seguente rapporto riprende il messaggio n. 8009 "Piano d'azione per il rafforzamento della formazione professionale nel settore sociosanitario (PRO SAN 2021-2024)".

2. ATTI PARLAMENTARI

Con il messaggio n. 8009 il Governo risponde ai seguenti atti parlamentari:

2.1 **Mozione del 20.04.2020 presentata da Paolo Ortelli e cofirmatari "Dalla crisi al cambiamento: dopo la pandemia COVID19 progettare una nuova responsabilità sociale, iniziando dal settore socio-sanitario"**

La mozione propone un'ampia riflessione sul "dopo" COVID, chiedendo al Governo di farsi promotore di una riflessione progettuale sull'economia, la sostenibilità e la dipendenza dell'estero, e la formazione. Il sistema sociosanitario viene visto come il principio per la progettazione di questa nuova responsabilità sociale. La mozione si conclude chiedendo al governo di:

- a. adottare un piano di sviluppo e di riorientamento della formazione per il settore della sanità e dell'assistenza medica in generale, facendosi promotore di soluzioni di

- orientamento professionale proattivo e formative ad hoc per i residenti ticinesi. Sia in ambito formativo che post-formativo, anche mediante misure speciali;
- b. estendere e coordinare gli ambiti formativi di sua diretta competenza, affinché i bisogni locali possano essere coperti per quanto possibile da manodopera locale;
 - c. pretendere, presso le autorità federali competenti, l'immediata rinuncia al numero chiuso in seno alle facoltà di medicina svizzere, oltre al sostegno incondizionato al percorso di Master in Medicina dell'Università della Svizzera italiana (USI), proponendo quanto prima anche il progetto di un ospedale unico di riferimento per la MAS (Medicina di Alta Specializzazione);
 - d. stabilire i settori economici nei quali, in concertazione con le parti sociali, è imprescindibile un riequilibrio tra manodopera residente e non residente, sviluppando a tutti i livelli politiche e processi utili. Questo anche mediante benefit di diversa natura per le aziende virtuose, riuscendo infine ad aumentare la quota di lavoratori residenti;
 - e. presentare entro il 2021 un piano d'intervento (eventualmente anche a tappe) che risponda concretamente alle suggestioni di questo atto parlamentare, affinché il Canton Ticino del 2030 sia solidale come quello di oggi, ma anche più solido, primariamente in ambito sanitario.

2.2 Mozione del 20.04.2020 presentata da Maddalena Ermotti-Lepori e Claudio Isabella per il Gruppo PPD+GG "Remunerare gli infermieri in formazione, per facilitare l'accesso alla formazione di infermiere/a e di altre figure in ambito sanitario"

L'obiettivo della mozione è incoraggiare un maggior numero di persone a intraprendere una formazione in ambito sociosanitario, sia quale prima formazione sia quale riquifica professionale per persone con un diploma in un settore con carenza di posti di lavori. Visto che la carenza di personale qualificato in ambito sociosanitario riguarda in modo particolare gli infermieri e le infermiere, i mozionanti Maddalena Ermotti-Lepori e Claudio Isabella chiedono di focalizzarsi principalmente su questa figura professionale.

Lo strumento più adatto, secondo i mozionanti, è dato dagli incentivi finanziari, ossia remunerare in modo sostanzioso il periodo di formazione, come avviene per esempio per il personale della Polizia e delle Guardie di frontiera. La mozione chiede pertanto al Consiglio di Stato di presentare una proposta per aumentare lo stipendio durante la formazione delle infermiere e degli infermieri, come pure degli altri allievi/e attivi nell'ambito sanitario.

2.3 Mozione del 20.04.2020 presentata da Raoul Ghisletta e cofirmatari per il Gruppo PS "Contratti di prestazione nel settore ospedaliero e altre misure cantonali che riducano il consistente abbandono precoce della professione infermieristica"

La mozione presentata da Raoul Ghisletta si concentra sul tema dell'abbandono precoce della professione infermieristica, un fenomeno molto diffuso secondo lo studio "Nurses at work"¹ e da dividere in due tipologie. Da una parte ci sono le persone che lasciano la professione dopo pochi anni perché hanno sviluppato altri interessi professionali o trovato delle migliori condizioni di lavoro in un altro ambito; dall'altra, persone che lasciano solo

¹ Studio pubblicato dalla ricercatrice Véronique Addor, basato sui dati di 15'301 infermieri provenienti da tutta la Svizzera. Lo studio è stato riassunto nel bollettino dell'OBSAN - Osservatorio svizzero 8/2016, qui disponibile: https://www.obsan.admin.ch/sites/default/files/publications/2016/obsan_bulletin_2016-08_d.pdf

dopo molti anni di attività per le difficoltà nel conciliare la vita privata/famigliare con il lavoro infermieristico.

Per contrastare questo fenomeno il mozionante chiede al Consiglio di Stato di agire conseguentemente sui contratti di prestazione ospedalieri e con eventuali altre misure.

2.4 Mozione del 15.05.2020 presentata da Maddalena Ermotti Lepori per il gruppo PPD+GG "Aumentare il numero dei posti di formazione nei settori sanitario sociale e pedagogico, creando in Ticino un Liceo sanitario-sociale-pedagogico e potenziando la maturità specializzata"

Con questa mozione si sottolinea il dato relativo alla mancanza di personale residente che si forma nelle professioni sanitarie e la necessità di potenziare queste formazioni. I mozionanti chiedono pertanto al Consiglio di Stato di:

- a. studiare e approfondire la possibilità di creare in Ticino un nuovo Liceo sanitario, sociale e pedagogico;
- b. per quanto concerne la formazione in ambito sanitario, introdurre modifiche strutturali in modo che nel campo della formazione professionale la Scuola Specializzata per le professioni sanitarie e sociali (SSPSS) possa aumentare il numero di classi per la maturità specializzata.

2.5 Mozione del 26.05.2020 presentata da Maristella Polli per il Gruppo PLR "Fatti non parole: si deve potenziare il personale infermieristico!"

La mozione presentata da Maristella Polli per il gruppo PLR cerca di affrontare il problema della mancanza di personale infermieristico da più punti di vista, chiedendo al Consiglio di Stato di:

- a. creare interesse già nelle scuole medie e rendere attrattiva la professione, incentivando i contributi salariali nel periodo di stage e aumentando i posti disponibili nelle scuole sanitarie;
- b. aumentare la formazione di un numero maggiore di docenti-formatori che seguono l'allievo non solo a scuola ma anche nella pratica ospedaliera al fine di permettere un aumento dei posti di stage, evitando al tempo stesso di togliere tempo prezioso di lavoro agli infermieri di riferimento e rendendosi disponibili a pagare questi docenti-formatori;
- c. aumentare la possibilità del lavoro part-time (o a percentuali più basse) per infermiere con figli o al rientro dalla maternità, individuando dove c'è maggiore carenza della professione infermieristica (ospedali, case anziani, aiuto domiciliare);
- d. valutare la possibilità di turnover per evitare il burn out, favorendo se possibile il rientro di personale infermieristico impiegato in ospedali universitari nazionali incentivando quindi nuovi ruoli di sviluppo professionale e di gestione per il personale indigeno;
- e. ridurre al minimo la necessità di personale straniero nella sanità ticinese, facendo in modo che in nessun reparto ospedaliero si possa superare la soglia del 20% di personale frontaliero.

2.6 Iniziativa parlamentare del 20.04.2020 presentata nella forma generica da Raoul Ghisletta e cofirmatari per il Gruppo PS "Per la promozione delle formazioni sociosanitarie allo scopo di assicurare sufficiente personale qualificato in Ticino"

Con questa iniziativa parlamentare si chiede l'adozione di una specifica legge o la modifica di leggi esistenti per la promozione delle formazioni sociosanitarie allo scopo di assicurare ancora meglio e in maniera potenziata la formazione di personale qualificato a disposizione del settore ospedaliero e di altri settori sociosanitari del Canton Ticino. Nel testo si riprendono i principi adottati dal cosiddetto "modello bernese", che introduce un sistema di bonus/malus per le strutture formative sociosanitarie.

3. MESSAGGIO N. 8009 E POSIZIONE CONSIGLIO DI STATO

3.1 Introduzione

Nel suo messaggio n. 8009, il Consiglio di Stato presenta il Piano d'azione per il rafforzamento della formazione professionale nel settore sociosanitario, abbreviato "PRO SAN 2021-2024". L'obiettivo di questo insieme di misure operative e finanziarie è l'incremento del personale residente formato nelle professioni del settore sociosanitario. Per raggiungere questo obiettivo il piano prevede segnatamente per gli enti l'adozione dell'obbligo di formazione per le professioni sanitarie non universitarie (il cosiddetto "modello bernese"), un sostegno finanziario accresciuto per i giovani durante la formazione terziaria sociosanitaria presso una Scuola specializzata superiore (SSS) o presso la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI) e un riconoscimento dell'impegno formativo delle strutture sociosanitarie che accolgono le persone in formazione.

Questo piano riprende così l'obiettivo del Programma di legislatura 2019-2023 di sviluppare e rafforzare la formazione professionale in Ticino, in particolare l'azione 25.5: "Rafforzare la presenza di personale curante formato in Ticino, aumentando il numero di allievi delle scuole socio-sanitarie di livello secondario II e terziario e favorendo il rientro nel circuito lavorativo dei professionisti che hanno lasciato la professione per svariati motivi".

Il Piano prevede 7 misure concrete, di carattere finanziario, così come strategico e organizzativo, la cui attuazione e il cui monitoraggio saranno assicurati dall'OPPS, l'Osservatorio sulle formazioni e le prospettive professionali nel settore socio-sanitario, per permettere, se necessario, di adeguare il piano in funzione dell'evoluzione nei prossimi anni. A regime dal 2024, il piano prevede un costo finanziario stimato tra 4.9 e 6.6 milioni di franchi annui.

3.2 L'attuale situazione del settore sociosanitario ticinese

Nel 2012 il Consiglio di Stato ha costituito l'"Osservatorio sulle formazioni e le prospettive professionali nel settore socio-sanitario" (OPPS), un gruppo operativo interdipartimentale (DECS-DSS-SUPSI), con lo scopo di monitorare e proporre azioni volte a coordinare l'evoluzione delle formazioni in campo sociosanitario con le esigenze e le pianificazioni del settore. In questi quasi dieci anni di esistenza, il gruppo operativo ha svolto, tra le sue varie attività, delle analisi della situazione e delle problematiche, creando un sistema di indicatori che permettesse di monitorare l'evoluzione del fabbisogno di personale diplomato, anche rispetto al numero di allievi in formazione. Ha inoltre proceduto all'armonizzazione delle retribuzioni degli stage e dei percorsi formativi, che in Ticino in ambito infermieristico si possono svolgere alla SUPSI o alla SSSCI. Sempre in ambito di stage è avvenuta un'implementazione dei posti, la centralizzazione della loro gestione e l'implementazione di un sistema di incentivi. Queste misure hanno permesso un raddoppio del numero di

infermieri diplomati tra SUPSI e Scuola specializzata superiore dal 2012 al 2019, raggiungendo quota 200 infermieri diplomati per anno scolastico.

Un aspetto importante sul quale si basano le misure dell'OPPS è la stima del fabbisogno futuro di personale curante. Negli ultimi anni sono stati fatti due studi a livello nazionale – il *Rapporto 71* dell'OBSAN e il *Rapporto nazionale* dell'OdA Santé – i cui risultati sono confluiti nel rapporto "Fabbisogno di personale curante in Ticino: scenari 2030" del 14 giugno 2019. Questo studio, che presenta diversi scenari declinati sul settore ospedaliero, case per anziani e servizi cure a domicilio (SACD), indica che nel 2030 in Ticino vi sarà un fabbisogno complessivo di oltre 10'300 professionisti nelle cure, 2'700 in più rispetto al 2015. Lo studio conclude che per raggiungere questo obiettivo è necessario individuare misure che possano da un lato aumentare il numero di nuovi diplomati residenti, ma anche dall'altro massimizzare la durata professionale in queste professioni, prolungando le carriere e permettendo, in particolare alle donne, il rientro nella professione o in una formazione sanitaria. È infatti molto diffusa l'uscita precoce dalla professione, che ha un impatto diretto sulla carenza di personale sanitario; professione nelle quale la durata di vita lavorativa risulta mediamente di 18-22 anni rispetto alla durata teorica massima di circa 40 anni di una carriera professionale completa.

3.3 Le misure

3.3.1 *Gli obiettivi e gli ambiti prioritari d'azione*

Richiamati le stime di fabbisogno annuo di personale presentate nel capitolo precedente, il Piano PRO SAN 2021-2023 si pone come obiettivo di incrementare la copertura nel fabbisogno annuo di personale curante residente dall'attuale 60% al 70%, con un obiettivo più a lungo termine, entro il 2030, dell'80%. In termini numerici l'aumento dal 60% al 70% corrisponde, rispetto alla situazione attuale, a un incremento annuo di 80 persone diplomate in una formazione sociosanitaria.

Per raggiungere questo ambizioso obiettivo il Piano d'azione prevede sette misure in tre ambiti prioritari d'azione:

- un primo ambito di ordine finanziario a sostegno di allieve e allievi durante la formazione;
- un secondo ambito d'azione, di ordine organizzativo e strategico, che si focalizza sul "modello bernese";
- un terzo ambito, che prevede il consolidamento e la promozione dei progetti e delle misure già in corso nelle unità amministrative e negli enti sociosanitari, per favorire il mantenimento il più a lungo possibile nella professione o il rientro nel circuito di persone che hanno lasciato per diverse ragioni.

Per le modifiche di legge necessarie all'implementazione di queste sette misure si rimanda agli allegati al messaggio n. 8009, nello specifico:

- Disegno di Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5 giugno 2000 (Laps).
- Disegno di Legge sugli aiuti allo studio del 23 febbraio 2015 (LAsT).
- Disegno di Legge sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli istituti di ricerca del 3 ottobre 1995.

3.3.2 Misura 1 – Aumento delle indennità durante gli stage per allieve e allievi SSPSS e allineamento della gestione e adeguamento delle indennità per allieve e allievi SSS e SUPSI durante la formazione

La prima misura vuole uniformare e adeguare in modo progressivo dal 2022 le indennità riconosciute agli allievi SSS e SUPSI durante la formazione terziaria andando a raddoppiare le indennità mensili durante gli stage da 400 franchi e 800 franchi mensili si raggiunge un'equità nell'importo complessivo percepito durante i tre anni di formazione indipendente dal tipo di percorso formativo scelto. L'importo sui tre anni è pari a circa a25'000 franchi e, per gli allievi della SUPSI, comprende oltre alle formazioni in cure infermieristiche anche quelle in ergoterapia e fisioterapia.

Il finanziamento passa anche tramite l'adeguamento del contributo richiesto agli enti finanziati, stimato a una maggior spesa di circa 0.8 milioni annui. Per il Cantone si prevede invece una maggior spesa netta annua nel 2022 tra 2 e 2.6 mio, che aumenterà progressivamente fino ad arrivare a regime a un importo tra 3.5 e 4.7 mio annui. I costi stimati tengono conto della crescita del numero di allievi prevista nel prossimo quadriennio, ma l'impatto effettivo potrà variare in funzione dei luoghi di stage dei prossimi anni scolastici.

3.3.3 Misura 2 – Nuovo assegno di formazione terziaria sociosanitaria

La seconda misura, complementare e sussidiaria alla prima, introduce un assegno che permette di coprire il minimo vitale per gli allievi di tutte le formazioni sociosanitarie terziarie. L'obiettivo di questa misura è assicurare a tutti gli allievi residenti nel nostro Cantone il fabbisogno di sussistenza, al fine di sostenere e promuovere la possibilità di formazione anche per le fasce di popolazione finanziariamente più fragili.

Tenuto conto che l'assegno è vincolato a condizioni economiche e familiari degli allievi che allo stato attuale non sono conosciute, la quantificazione esatta della spesa è difficile: sulla base di una stima effettuata su un campione di attuali beneficiari di borse di studio, la maggiore spesa a carico del Cantone è stimata tra 1 e 2 mio annui.

3.3.4 Misura 3 – Entrata in attività dell'Unità di coordinamento stage sociosanitari

Gli istituti che accolgono allievi in stage invocano da tempo una gestione amministrativa centralizzata, al fine di liberare le amministrazioni da compiti che possono rivelarsi gravosi in presenza di un numero cospicuo di allievi (ad esempio gli annunci conteggi relativi ai contributi sociali, alla compilazione dei formulari di infortunio ecc.). La misura tre riguarda quindi l'entrata in attività dell'Unità di coordinamento stage sociosanitari (UCSS), che ha il compito di sviluppare e mantenere i rapporti con il mondo del lavoro per ottimizzare la collaborazione in materia di formazione, di utilizzo delle risorse umane, di salvaguardia della qualità dell'accompagnamento degli allievi in stage. Esso si occuperà inoltre della gestione dei dati necessari per effettuare il pagamento delle indennità formative e per la fatturazione dei ristori da fatturare al mondo del lavoro.

Le contenute risorse necessarie sono già inserite nella spesa corrente e piano finanziario.

3.3.5 Misura 4 – Adozione dell'obbligo formativo per gli enti del settore sociosanitario (modello bernese)

La quarta misura riguarda l'introduzione del cosiddetto "modello bernese" di formazione, che si basa sul presupposto che ogni professionista attivo in un istituto sanitario o socio-sanitario ha un potenziale formativo che può e deve essere messo a disposizione per la

formazione di nuove leve. Il modello funziona sostanzialmente in funzione delle unità a tempo pieno presenti: tramite dei coefficienti, viene stabilito il numero di studenti da accogliere. Adattando il modello alle specificità cantonali del Ticino, si vuole incentivare la formazione di professionisti attivi nel ramo della salute e di conseguenza incrementare il grado di "autosufficienza" nella copertura di un fabbisogno di personale costantemente in crescita.

Questa misura non comporta un onere finanziario supplementare, se non i costi contenuti della traduzione, dell'adattamento e successivamente della gestione da parte del Cantone del sistema informatico per applicare concretamente questo modello. Per gli istituti sanitari i costi della formazione non universitaria sono inclusi nelle tariffe, per le altre realtà il costo è già assunto in proporzione dai vari agenti finanziatori (Confederazione, Cantoni e Comuni).

3.3.6 Misura 5 – Riconoscimento di uno sgravio per l'accompagnamento formativo negli enti sociosanitari

La quinta misura del Piano d'azione è da intendersi come complementare all'introduzione del Modello bernese e si pone l'obiettivo di permettere agli enti una gestione della formazione degli apprendisti e allievi del settore terziario maggiormente organizzata e riconosciuta anche dal punto di vista finanziario. Concretamente si sostengono gli enti nello svolgimento della loro attività formativa, accordando loro un adeguato fabbisogno di personale dedicato a questo importante compito di accompagnamento sotto forma di uno sgravio.

La misura, che entrerebbe in vigore progressivamente, prevede una spesa di 1 milione nel 2022, 2 milioni nel 2023 e a regime una spesa annua stimata tra i 2.5 e i 3 milioni di franchi a partire dal 2024.

3.3.7 Misura 6 - Creazione del polo cantonale di simulazione quale ampliamento dell'attuale Centro di simulazione

Questa misura propone la creazione del polo cantonale di simulazione della Svizzera italiana quale ampliamento dell'attuale Centro di simulazione del Centro professionale sociosanitario medico-tecnico di Lugano. Attraverso la simulazione, i professionisti della salute e gli allievi del settore sociosanitario si possono esercitare sia nelle situazioni quotidiane e ricorrenti sia in situazioni rare e speciali che necessitano in ogni caso di una preparazione costante.

Tale progetto è già contenuto nei nuovi compiti della legislatura 2019-2023, presentati dal Consiglio di Stato nell'ambito del messaggio n. 7720 del 30 settembre 2019 sul Preventivo 2020.

Il Consiglio di Stato scrive che i costi e il finanziamento di questo progetto saranno definiti sulla base del rapporto di programmazione previsto per agosto 2021.

3.3.8 Misura 7 - Altre misure collaterali rafforzate: progetti e azioni per il mantenimento e il rientro dei professionisti delle cure

L'ultima misura contenuta nel Piano d'azione riguarda il fenomeno dell'abbandono precoce della professione sanitaria. La premessa del Consiglio di Stato è che non è di sua competenza agire sulle condizioni di lavoro del personale infermieristico e delle altre figure professionali attive negli enti, le quali vengono negoziate tra i partner sociali e ancorate nei contratti collettivi sottoscritti tra gli enti e le parti sindacali. In tal senso la misura 7 propone di consolidare e rafforzare due progetti in corso.

Il primo è il progetto RE-CARE (Favorire Reinserimento e Resilienza nelle cure), avviato nel corso del 2020 con un sostegno finanziario della Confederazione, che si pone due obiettivi:

- Prolungare il tempo di permanenza nella professione consolidando le attuali ed efficaci misure sperimentali e sostenendo nuove azioni formative per favorire il mantenimento il più a lungo possibile nella professione o il rientro nel circuito di persone che hanno lasciato per diverse ragioni. Queste misure comprendono atelier, proposti in case anziani, servizi cure a domicilio, altri diversi servizi presenti sul territorio, che hanno la finalità di favorire la riflessione, lo scambio e la progettualità a fronte delle esigenze della cura e ai cambiamenti in atto; offerte di perfezionamento sul tema delle cure di lunga durata; nonché un'un'azione nell'ambito del benessere nel lavoro di cura.
- Lanciare e finanziare una campagna volta a migliorare l'immagine delle formazioni e le opportunità di carriera nel settore delle cure e dell'assistenza di lunga durata.

Questo secondo obiettivo viene concretizzato anche dal progetto Promsan - Promozione delle professioni socio-sanitarie, avviato dalla SUPSI nel 2009, che propone iniziative mirate d'informazione e di promozione delle professioni sociosanitarie presso la SUPSI. Nell'ambito del Piano PRO SAN 2019-23 sarà avviato uno studio di fattibilità atto a valutare una sua possibile estensione anche alle professioni del secondario II e del terziario professionale.

A livello finanziario non sono previste nuove spese. Il progetto RE-CARE, il cui costo complessivo al netto del contributo della Confederazione ammonta a fr. 125'000.-, è invece già stato considerato nel P21 dell'Ufficio della formazione continua e dell'innovazione, mentre il progetto Promsan rientra nella spesa corrente della SUPSI.

3.4 Considerazioni finanziarie

Le tabelle seguenti riassumono i costi per le diverse misure previste dal piano per il periodo 2022-2025 nella loro versione minima e massima.

	2022	2023	2024	2025
A. Indennità stage SSPSS	0.5	0.5	0.5	0.5
B. Indennità SSS ³ e SUPSI ⁴	3.2	3.2	4.7	4.7
<i>indennità agli allievi SSS</i>	5.8	5.8	6.5	6.5
<i>ricupero indennità di stage SSS</i>	-4.4	-4.4	-4.4	-4.4
saldo SSS	1.2	1.2	2.1	2.1
<i>indennità agli allievi SUPSI</i>	4.4	4.4	5.2	5.2
<i>ricupero indennità di stage SUPSI</i>	-2.4	-2.4	-2.6	-2.6
saldo SUPSI	2.0	2.0	2.6	2.6
C. Nuovo assegno di formazione terziaria sociosanitaria ⁵	0.3	1.0	1.0	1.0
D. Riconoscimento agli enti sociosanitari sgravio per accompagnamento formativo ⁶	1.0	2.0	2.5	2.5
Totale intermedio	5.0	6.7	8.7	8.7
Ipotesi contributi federali	-2.2	-2.2	-2.6	-2.6
./ cost. attuale indennità allievi	-1.2	-1.2	-1.2	-1.2
Totale costo netto per Cantone	1.6	3.3	4.9	4.9

Figura 1 - Riassunto finanziario ipotesi minima; pag. 28 Messaggio 8009

	2022	2023	2024	2025
A. Indennità stage SSPSS	0.5	0.5	0.5	0.5
B. Indennità SSS e SUPSI	3.8	3.8	5.9	5.9
<i>indennità agli allievi SSS</i>	6.0	6.0	7.1	7.1
<i>ricupero indennità di stage SSS</i>	-4.4	-4.4	-4.4	-4.4
<i>saldo SSS</i>	1.6	1.6	2.7	2.7
<i>indennità agli allievi SUPSI</i>	4.6	4.6	5.8	5.8
<i>ricupero indennità di stage SUPSI</i>	-2.4	-2.4	-2.6	-2.6
<i>saldo SUPSI</i>	2.2	2.2	3.2	3.2
C. Nuovo assegno di formazione terziaria socio-sanitaria	0.3	1.0	1.0	1.0
D. Riconoscimento agli enti socio-sanitari sgravio per accompagnamento formativo	1.0	2.0	3.0	3.0
Totale intermedio	5.6	7.3	10.4	10.4
Ipotesi contributi federali	-2.2	-2.2	-2.6	-2.6
./. costo attuale indennità allievi	-1.2	-1.2	-1.2	-1.2
Totale costo netto per Cantone	2.2	3.9	6.6	6.6

Figura 2 - Riassunto finanziario ipotesi massima; pag. 28 Messaggio 8009

A regime si stima che questo pacchetto di misure comporti un costo finanziario tra i 4.9 e i 6.6 milioni annui. Come discusso in maniera più approfondita nel capitolo 4.1 e 4.2, il Consiglio di Stato parte dal presupposto che una parte di questi costi – in particolare il 50% dei costi delle misure 1, 2 e 5 – potrebbero venir assunti dalla Confederazione in caso di adozione del controprogetto indiretto all'iniziativa popolare federale "Per cure infermieristiche forti" per sostenere i nuovi compiti e oneri a carico dei Cantoni. Il Consiglio di Stato ha già tenuto conto di questo contributo nei propri calcoli presentati in queste tabelle, stimandolo a 2.6 milioni di franchi annui che vengono detratti dai costi. Considerando che questo contributo potrebbe non esserci o venir modificato in caso di approvazione dell'iniziativa popolare e quindi non dell'adozione del controprogetto, il costo finanziario di questo Piano di azione completamente a carico del Cantone si aggira a regime tra i 7.5 (ipotesi minima) e i 9.2 milioni di franchi annui.

Visto che il popolo svizzero ha recentemente deciso di sostenere l'iniziativa "Per cure infermieristiche forti" e non unicamente il controprogetto, non è al momento possibile sapere l'ammontare del sostegno finanziario dalla Confederazione a queste misure e le tempistiche di tale sostegno. Indipendentemente dal sostegno finanziario della Confederazione, è importante sottolineare che il progetto ha un'incidenza poco significativa sul complesso di spesa che il Cantone assume annualmente per il settore ospedaliero (nel 2019 370.2 milioni) e per le case per anziani (nel 2019 34.7 milioni), ma risulta invece decisivo per poter rispondere in modo adeguato agli obiettivi descritti nel Programma di legislatura 2019-2023 e alla carenza di manodopera socio-sanitaria altamente qualificata.

3.5 Considerazioni finali del Consiglio di Stato sugli atti parlamentari

Il Consiglio di Stato condivide diverse riflessioni sollevate dagli atti parlamentari in questione e la necessità di agire per rafforzare l'offerta formativa per garantire sufficiente disponibilità di personale socio-sanitario, e in particolare infermieristico, qualificato. Presentando il piano "PRO SAN 2021-2024", il Consiglio di Stato reputa di fornire una

risposta adeguata e concreta a diverse delle riflessioni contenute negli atti parlamentari toccati dal messaggio, in particolare legati al percorso formativo. Nello specifico sono considerate accolte ed evase la mozione "Remunerare gli infermieri in formazione, per facilitare l'accesso alla formazione di infermiere/a e di altre figure in ambito sanitario" e la seconda richiesta della mozione "Aumentare il numero dei posti di formazione nei settori sanitario sociale e pedagogico, creando in Ticino un Liceo sanitario, sociale e pedagogico e potenziando la maturità specializzata", ossia di aumentare il numero di classi per la maturità specializzata presso la SSPSS. Il Consiglio di Stato considera accolte ed evase con le misure previste dal piano "PRO SAN 2021-2024" anche le richieste che ruotano intorno all'offerta formativa per residenti presenti nella mozione "Fatti non parole: si deve potenziare il personale infermieristico!", nello specifico le rivendicazioni alle lettere a), b) ed e). Stesso discorso per la richiesta di introdurre il "modello bernese" dell'iniziativa parlamentare generica "Per la promozione delle formazioni sociosanitarie allo scopo di assicurare sufficiente personale qualificato in Ticino" e le richieste formative della mozione "Dalla crisi al cambiamento: dopo la pandemia COVID19 progettare una nuova responsabilità sociale, iniziando dal settore socio-sanitario", nello specifico le rivendicazioni a e b.

Un secondo punto toccato da diversi degli atti parlamentari qui menzionati riguarda un miglioramento delle condizioni di lavoro, da intendersi a livello salariale, ma anche di conciliabilità lavoro-vita personale e una maggior autonomia, al fine di diminuire l'abbandono precoce della professione infermieristica. Il Consiglio di Stato, pur condividendo che una riduzione del tasso di abbandono precoce sarebbe nell'interesse dell'intero sistema sociosanitario e formativo, non considera di sua competenza agire in ambito delle condizioni di lavoro. Le condizioni di lavoro del personale infermieristico e delle altre figure professionali attive negli enti sono infatti negoziate tra i partner sociali e sono ancorate nei contratti collettivi sottoscritti tra gli enti e le parti sindacali. Si sottolinea inoltre come il 1° aprile 2020 sono entrate in vigore le norme legislative che prevedono quale condizione per la sottoscrizione di un contratto di prestazione con il Cantone il rispetto delle norme previste dai contratti collettivi di settore, certificati dalla rispettiva Commissione paritetica. Sulla base delle riflessioni qui sovramenzionate, il Consiglio di Stato respinge le richieste contenute nella mozione "Contratti di prestazione nel settore ospedaliero e altre misure cantonali che riducano il consistente abbandono precoce della professione infermieristica" e le restanti richieste della mozione "Fatti non parole: si deve potenziare il personale infermieristico!", contenute alle lettere c) e d).

Il Consiglio di Stato propone pure di respingere la prima richiesta della mozione "Aumentare il numero dei posti di formazione nei settori sanitario sociale e pedagogico, creando in Ticino un Liceo sanitario, sociale e pedagogico e potenziando la maturità specializzata". Un liceo sanitario e sociale non sarebbe infatti riconosciuto ai sensi dell'Ordinanza del Consiglio federale / Regolamento della CDPE concernente il riconoscimento degli attestati di maturità liceale (O/RRM) e di conseguenza non garantirebbe l'accesso alle università. Per quanto concerne invece un percorso di Liceo pedagogico, un progetto in tal senso sta venendo implementato al Liceo Cantonale di Locarno a partire da questo anno scolastico.

Infine, il Consiglio di Stato propone di respingere la richiesta contenuta alla lettera c della mozione "Dalla crisi al cambiamento: dopo la pandemia COVID19 progettare una nuova responsabilità sociale, iniziando dal settore socio-sanitario" riguardante la rinuncia al

numero chiuso in seno alle facoltà di medicina. Questa decisione – di cui il Consiglio di Stato vede sia pro che contro – non ha basi legali federali, ma ogni facoltà ha la possibilità di aderire a un accordo intercantonale specifico. Per le facoltà di medicina che vi aderiscono, viene poi definita annualmente la capacità massima per ognuna di esse e le ammissioni vengono eseguite tramite esami. Delle cinque facoltà storiche di medicina svizzere BE, BS e ZH hanno introdotto il numerus clausus (VD e GE non l'hanno introdotto). Per quanto riguarda l'ultima richiesta contenuta nella mozione – vedasi lettera d –, nella quale si chiede di presentare entro il 2021 un piano d'intervento che risponda concretamente alle suggestioni di questo atto parlamentare, il Consiglio di Stato reputa che il Programma di legislatura 2019-2023 e una serie di messaggi di svariati ambiti siano sufficienti.

In conclusione, ne consegue che con l'adozione del messaggio n. 8009 il Consiglio di Stato ritiene evasi nella misura in cui non respinti gli atti parlamentari qui menzionati.

3.6 Altri messaggi in questo ambito

Al momento sono in attesa di trattazione, da parte della Commissione sanità e sicurezza sociale, altri due messaggi del Consiglio di Stato, che ruotano intorno al tema del personale sociosanitario e le sue condizioni di lavoro. Si tratta del messaggio n. 7984, che propone di respingere la mozione presentata da Raoul Ghisletta e cofirmatari per il Gruppo PS "Per migliori contratti di prestazione con le istituzioni sociali volti a garantire qualità agli utenti/ospiti e attrattive professionale al settore", in quanto il Consiglio di Stato reputa adeguate le condizioni attuali e di competenza delle parti sociali la ricerca di eventuali accordi che possano contribuire a sviluppare positivamente le condizioni del personale. Il secondo è il messaggio n. 7963, in risposta alla mozione di Raoul Ghisletta e cofirmatari per il Gruppo PS "Per un finanziamento che garantisca una migliore presa a carico degli ospiti delle case anziane in Ticino e un minor sovraccarico/stress del personale". Il Consiglio di Stato reputa evasa la mozione, in quanto ci sono stati degli adeguamenti nei contratti di prestazione e di conseguenza nel finanziamento per meglio rispecchiare i fabbisogni delle strutture e dei suoi ospiti. Per quanto riguarda le condizioni di lavoro nello specifico, si delega, anche qui, alle parti sociali.

4. DISCUSSIONI A LIVELLO FEDERALE

4.1 L'iniziativa per cure infermieristiche forti e il controprogetto

Il tema della formazione e delle condizioni di lavoro in ambito infermieristico è di grande attualità anche a livello federale. Il 7 novembre 2017 l'Associazione svizzera infermiere e infermieri (ASI) ha infatti depositato l'Iniziativa popolare "Per cure infermieristiche forti", che vuole arginare il problema della carenza di infermiere e infermieri e assicurare la qualità delle cure. Concretamente l'iniziativa chiede di:

1. Formare più curanti: lanciare un'offensiva di formazione.

La Confederazione e i cantoni devono investire nella formazione in modo da formare più personale infermieristico in Svizzera e ridurre la nostra dipendenza dall'estero. Con salari di formazione più alti, l'attrattiva della formazione infermieristica aumenta e il numero di persone che intraprendono la professione aumenta.

2. Prevenire gli abbandoni della carriera professionale: migliorare le condizioni di lavoro.

Le condizioni di lavoro devono migliorare. Sono necessari orari di lavoro affidabili, strutture adatte alla famiglia e opportunità di carriera. La retribuzione deve essere commisurata alle alte richieste e al carico di lavoro. Le infermiere e gli infermieri devono essere in grado di fatturare le prestazioni infermieristiche specifiche eseguite sotto la loro responsabilità. Per molte prestazioni infermieristiche, la firma del medico è inutile e costituisce un onere amministrativo.

3. Assicurare la qualità delle cure: garantire una retribuzione adeguata delle prestazioni infermieristiche.

Il peso eccessivo causato dalla mancanza dei curanti qualificati disponibili deve essere ridotto. Per garantire la qualità delle cure e la sicurezza dei pazienti, ci deve essere sufficiente personale infermieristico in tutti i reparti. Studi scientifici dimostrano che c'è una correlazione diretta tra la sicurezza dei pazienti e il livello di formazione del personale infermieristico. Un numero sufficiente di personale infermieristico riduce il rischio di complicazioni e di morte, e di sofferenze inutili per i pazienti. E conviene anche dal punto di vista finanziario: si possono risparmiare costi inutili che ammontano a miliardi di franchi a causa di degenze ospedaliere evitabili, troppo lunghe o ripetute.

Una remunerazione adeguata delle prestazioni infermieristiche è un prerequisito perché le istituzioni assumano – un numero sufficiente di curanti ben formati, migliorino le condizioni di lavoro e paghino salari adeguati.

Contro il parere del Consiglio federale, che nel suo messaggio del 7 novembre 2018 ha proposto alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare senza contrapporre un controprogetto diretto o indiretto, la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) ha deciso di presentare un controprogetto indiretto, denominato 19.401 "Per un rafforzamento delle cure infermieristiche - migliorare la sicurezza dei pazienti e la qualità delle cure". Il controprogetto, approvato in votazione finale dalle due camere il 18 giugno 2021, riprende diverse richieste dell'iniziativa. Stabilisce che gli infermieri possano fatturare direttamente determinate prestazioni, ma introduce un meccanismo di controllo volto a impedire un aumento dei costi della salute e dei premi delle casse malati. Il Consiglio federale dovrà stilare una lista di cure che possono essere dispensate senza mandato medico. I fornitori di prestazioni e gli assicuratori dovranno concludere un accordo per monitorare il mercato. Oltre ad ampliare le competenze degli infermieri, il controprogetto prevede che i Cantoni saranno tenuti a riconoscere agli enti di formazione pratica degli infermieri dei contributi che coprono almeno la metà dei costi medi di formazione (non già coperti da altre fonti) e agli allievi infermieri dei contributi di formazione destinati ad assicurarne il sostentamento. Per promuovere la formazione e la formazione continua, il controprogetto prevede di stanziare fino a un miliardo di franchi nell'arco di otto anni, di cui la Confederazione è pronta ad assumersi la copertura del 50% per sostenere i Cantoni nei loro nuovi compiti e oneri. La spesa effettiva per la formazione in caso di entrata in vigore del controprogetto dipenderà però dalla messa in pratica più o meno dai Cantoni, visto che il sostegno finanziario della Confederazione fino a 500 milioni dipende dalla spesa delle realtà cantonali.

Il comitato d'iniziativa ha reputato il controprogetto un passo insufficiente, in particolare a causa della mancanza di misure per migliorare le condizioni di lavoro al fine di aumentare la durata della permanenza nella professione e per garantire la qualità delle cure.

Pure criticato è il fatto che l'offensiva formativa e il relativo contributo finanziario della Confederazione dipendano dalla concretizzazione cantonale delle disposizioni del controprogetto e che l'impegno sia limitato ai prossimi 8 anni. L'iniziativa non è quindi ritirata e il popolo svizzero si è espresso in merito il 28 novembre 2021.

Il risultato uscito dalle urne parla chiaro: il 61% ha votato a favore dell'iniziativa, con il Sì al 56% nel Canton Ticino. Rallegrandosi della vittoria raggiunta, l'associazione svizzera degli infermieri ha fatto una proposta per garantire una rapida implementazione dell'iniziativa. Si chiede alla Confederazione e ai cantoni un'attuazione dell'iniziativa agendo parallelamente su due fronti, dividendo gli aspetti formativi e l'autonomia professionale – già trattati nel controprogetto – dagli altri. Dapprima il Parlamento federale dovrebbe emanare in tempi brevi provvedimenti sull'offensiva formativa e sulle prestazioni fornite dagli infermieri indipendenti secondo quanto stabilito nel controprogetto indiretto esistente. I cantoni dovrebbero rivedere con urgenza il loro ordinamento relativamente all'offensiva formativa in modo da liberare in fretta i fondi per la formazione. Secondariamente, come stabilito dal testo d'iniziativa, il Consiglio federale è obbligato a promulgare tramite ordinanza entro 18 mesi misure volte a combattere la carenza di personale infermieristico per garantire la qualità nelle cure. Inoltre deve attuare le altre richieste fondamentali dell'iniziativa. Deve aumentare la retribuzione delle prestazioni infermieristiche, garantire un numero adeguato di infermieri in ogni turno e migliorare le condizioni di lavoro. Queste richieste sono il fondamento del messaggio e delle proposte di legge che il Parlamento dovrà trattare in una fase successiva. Al momento della stesura del rapporto non si sa se il Consiglio federale e il parlamento intendono seguire questa proposta e procedere con un'attuazione divisa in due pacchetti.

4.2 Ripercussioni cantonali

L'implementazione concreta dell'iniziativa "per cure infermieristiche" avrà ripercussioni anche sui Cantoni, a cui verranno demandati nuovi compiti e oneri in tempistiche ancora da stabilire.

Nel piano d'azione cantonale presentato nel messaggio n. 8009 il Consiglio di Stato tiene conto delle linee strategiche previste a livello nazionale legate principalmente al controprogetto, inserendo tre specifiche misure: la concessione di contributi per i costi di formazione degli enti (misura 5), l'allineamento delle modalità di riconoscimento delle indennità di formazione delle allieve e allievi SSS e SUPSI aumentandone nel contempo gli importi (misura 1) e il nuovo assegno di formazione terziaria sociosanitaria (misura 2). Le spese relative a queste tre misure potrebbero essere parzialmente compensate dalla Confederazione (50% della spesa per gli allievi infermieri) se si intende mantenere quanto proposto dal controprogetto indiretto, che prevedeva l'obbligo per i Cantoni di riconoscere dei contributi di formazione destinati ad assicurare il sostentamento degli allievi infermieri e di riconoscere agli enti dei contributi di formazione.

Come già detto, al momento non è possibile sapere come il Consiglio federale e il Parlamento intendono procedere concretamente per l'attuazione, secondo quali tempistiche e quali sostegni finanziari ai Cantoni saranno previsti.

5. LAVORI COMMISSIONALE

5.1 Audizioni

In data 16 settembre 2021 la Commissione sanità e sicurezza sociale ha avuto in audizione il Consigliere di Stato Manuele Bertoli e il Direttore della Divisione della salute pubblica, l'avvocato Paolo Bianchi. Dopo la presentazione degli aspetti principali contenuti nel messaggio n. 8009, la discussione è ruotata in particolare sull'interconnessione tra il Piano d'azione cantonale e le discussioni a livello federale. Il Consigliere di Stato Bertoli ha definito il Piano d'azione quale "variante minima", pronta per entrare in vigore qualora l'iniziativa per cure infermieristiche non venisse approvata. Il piano si focalizza infatti pressoché unicamente sull'aspetto della formazione e non affronta a fondo il secondo aspetto della permanenza nella professione, approfondito invece dall'iniziativa. Il signor Bianchi ha poi sottolineato come il tema dell'abbandono precoce della professione non sia facile da affrontare e compete alle strutture che hanno tutto l'interesse a cercare di mantenere personale formato. Ritenuto che le condizioni di lavoro del personale infermieristico e delle altre figure professionali attive negli enti sono negoziate tra i partner sociali e sono ancorate nei contratti collettivi sottoscritti tra gli enti e le parti sindacali, nel rispetto delle convenzioni e delle norme legislative esistenti, si reputa che non spetta al Consiglio di Stato intervenire in tale ambito. Vi sono però dei progetti, finanziati e sostenuti anche dall'Ufficio della formazione continua, di reintroduzione nella professione in funzione delle fasi di vita in particolare delle donne.

Alla propria seduta del 14 ottobre, la CSSS ha invece sentito in audizione la signora Luzia Mariani-Abächerli, Presidente dell'Associazione svizzera degli infermieri – Sezione Ticino (ASI-SBK), il prof. Franco Gervasoni, Direttore generale della SUPSI, la signora Anna Piccaluga-Piatti, responsabile della formazione base DEASS, il sig. Paolo Colombo, Direttore della Divisione della formazione professionale, e il sig. Paolo Barro, Direttore del Centro Professionale Sociosanitario Infermieristico (CPS) Bellinzona-Lugano.

In un primo momento la discussione verteva intorno alla varietà dell'offerta formativa presente in Ticino, sia per quanto riguarda i numerosi profili professionali, sia i numerosi percorsi formativi – universitari e professionali - che si possono seguire in ambito sociosanitario. Questa varietà di percorsi che concorrono a formare professionisti è definita dal signor Colombo "vincente", poiché permette di aumentare il numero di persone formate in ambito sociosanitario. Concorde con questa analisi positiva anche il sig. Paolo Barro e la signora Piccaluga-Piatti, che ha sottolineato come questa "doppia via" permette a un bacino più ampio di ragazzi interessati alla formazione infermieristica di diplomarsi come infermieri. Per quanto riguarda per esempio il numero di infermieri diplomatici, ha ricordato il prof. Gervasoni, questo è stato raddoppiato tra il 2012 e il 2019 raggiungendo quota 200. Questi sforzi degli ultimi anni hanno permesso di ridurre la dipendenza del nostro sistema sanitario cantonale dal personale estero, aumentando nel contempo il numero degli effettivi, come dimostra il Rapporto nazionale sulla salute 2020 pubblicato da OdASanté a settembre 2021.

L'obiettivo per i prossimi cinque anni è di aumentare di ulteriori 50 unità di infermieri diplomati questo numero. In tal senso i rappresentanti audizionati hanno espresso la loro soddisfazione per le misure presentate nel messaggio n. 8009 e il prof. Gervasoni ne ha auspicato una rapida implementazione, indipendentemente dall'esito della votazione federale del 28 novembre e quindi dai possibili ritorni finanziari da parte della Confederazione.

Da parte sua la signora Mariani-Abächerli ha evidenziato che, aumentando il numero di allievi, sarà importante anche aumentare il personale, secondo le statistiche che indicano quanto personale sarebbe necessario per la qualità del reparto e per garantire una formazione pratica di qualità. Altrimenti c'è il rischio di aumentare ancora di più il carico di lavoro e lo stress per il personale, peggiorando il fenomeno dell'abbandono precoce della professione. In tal senso reputa fondamentale "considerare le condizioni di chi lavora già", agendo sia a livello salariale sia nella pianificazione dei turni, al fine di facilitare la conciliabilità lavoro e famiglia.

L'audizione si è conclusa con una discussione sulla crescente burocratizzazione della professione sociosanitaria, con pratiche amministrative che richiedono molto tempo al personale già sotto pressione. L'Unità di coordinamento stage sociosanitari è nata proprio con l'obiettivo di evitare questo aumentato carico amministrativo per quanto riguarda la gestione degli stage, che ovviamente è solo una piccola parte di questa burocratizzazione. Il prof. Gervasoni ha sottolineato che varrebbe la pena approfondire questo tema e che vede due fronti sui quali è possibile agire. Da un lato cercare di razionalizzare e ottimizzare queste pratiche, anche grazie alla digitalizzazione; dall'altra parte a medio-lungo termine si può provare a inserire una nuova figura professionale, con un profilo più amministrativo, che assumerebbe questi compiti, andando a liberare una porzione di tempo e di risorse legata più direttamente all'attività di cura.

Le audizioni tenute dalla Commissione si sono concluse il 2 dicembre, sentendo le considerazioni degli esponenti delle principali strutture ospedaliere: il Direttore dell'EOC, sig. Glauco Martinetti, della Capo Area infermieristica, signora Annette Biegger, del Direttore della Clinica Moncucco, sig. Christian Camponovo, e del Direttore dell'Ars Medica e della Clinica St. Anna, sig. Fabio Rezzonico. A nome dell'EOC, il sig. Martinetti e la signora Biegger hanno espresso il loro sostegno alle misure contenute nel messaggio, ritenute "passi nella giusta direzione". Per quanto riguarda le condizioni di lavoro, segnalano che il primo gennaio 2022 entrerà in vigore un nuovo Contratto collettivo di lavoro con il personale infermieristico che cerca di affrontare le tematiche toccate dall'iniziativa per "cure infermieristiche forti".

Anche il sig. Rezzonico condivide le misure contenute nel messaggio del Consiglio di Stato, sottolineando che bisogna anche discutere del tema della crescente burocratizzazione del lavoro infermieristico e delle prospettive di carriera. A livello di formazione ribadisce l'importanza di rafforzare la pratica e di non limitarsi unicamente a una preparazione teorica.

Il sig. Camponovo si è invece espresso in maniera più critica, auspicando un maggior coinvolgimento delle strutture ospedaliere da parte del Dipartimento nella fase di stesura del messaggio e dicendo che nel documento manca un'analisi del potenziale di persone eventualmente interessate a una formazione sociosanitaria. Esprime inoltre perplessità che si vuole adattare il "modello bernese", basato originariamente su un sistema di bonus e malus, al Ticino prevedendo unicamente dei malus. Questa preoccupazione è condivisa anche dalla signora Biegger.

L'audizione è poi ruotata intorno al tema della formazione, in particolare sulle differenti vie formative e sulla necessità di allineare maggiormente i piani di studi per semplificare i processi di scelta per gli studenti interessati e le loro famiglie, ma anche per gli istituti che offrono posti di stage. L'ultimo tema toccato è stato quello della crescente burocratizzazione.

5.2 Discussioni commissionali

Come scritto anche nell'introduzione di questo rapporto, la Commissione reputa necessario agire su due fronti per garantire sufficiente personale infermieristico e sanitario: è fondamentale lanciare un'offensiva formativa per formare sufficiente personale sanitario, ma allo stesso tempo bisogna anche garantire giuste condizioni di lavoro per contrastare l'abbandono prematuro della professione da parte di numerose persone che non sopportano più lo stress, i turni estenuanti e non si sentono sufficientemente riconosciute nella loro attività professionale. Rivendicazioni importanti non solo per il personale stesso, ma conseguentemente anche per i pazienti a cui verrebbe così assicurata una cura di maggiore qualità.

Il messaggio n. 8009 del Consiglio di Stato è focalizzato sul primo aspetto formativo, presentando delle misure condivisibili e sicuramente essenziali per aumentare il numero di persone formate. La Commissione ritiene però che l'aspetto delle condizioni di lavoro non venga affrontato a sufficienza dal messaggio in questione, rischiando così di vanificare gli sforzi esemplari che si intendono fare in ambito formativo. Secondo la Commissione, il chiaro risultato della recente votazione è anche da leggersi come segnale del popolo alla politica di agire su entrambi i fronti, ritenendo appunto insufficiente il controprogetto focalizzato sulla formazione.

La Commissione, partendo dai risultati dello studio nazionale di Véronique Addor "Nurses at work", ha quindi cercato di analizzare quali sono le motivazioni che portano all'abbandono della professione infermieristica. Un motivo citato frequentemente è il fatto che si chiede al personale di svolgere compiti estranei alla loro professione, causando la cosiddetta "burocratizzazione". Il secondo motivo è legato alla cattiva gestione dello stress e del burnout. Un altro motivo citato è l'elemento salariale, così come il carico di lavoro e la dotazione di personale. Questi motivi sono in parte da ricollegarsi a problemi gestionali delle strutture sanitarie e dell'organizzazione del lavoro nelle diverse strutture. Il fatto che il Ticino sia il Cantone con il maggior numero di infermieri indipendenti, sembra mostrare che ci sia in particolare anche un'insoddisfazione, non tanto per il fatto di svolgere la professione infermieristica, ma di farlo in strutture sanitarie.

Sulla base di queste riflessioni e ritenute insufficienti le misure in atto del Progetto RE-CARE e Promsan per contrastare l'abbandono precoce della professione, la Commissione ritiene importante che il Consiglio di Stato si adoperi per un miglioramento delle condizioni di lavoro esistenti. Misure che vanno ovviamente coordinate con le discussioni e decisioni a livello federale in merito all'attuazione dell'Iniziativa "Per cure infermieristiche forti".

6. CONCLUSIONI COMMISSIONALI

In conclusione, la Commissione sanità e sicurezza sociale invita il Gran Consiglio ad approvare il presente rapporto che sostiene parzialmente le conclusioni governative contenute sopra e che inducono a ritenere evasi tutti gli atti parlamentari sopra illustrati, ad eccezione della mozione "Contratti di prestazione nel settore ospedaliero e altre misure cantonali che riducano il consistente abbandono precoce della professione infermieristica" di Raoul Ghisletta e cofirmatari. A differenza del messaggio governativo, la Commissione non ritiene infatti evasa tale mozione.

Rapporto n. 8009 R del 3 febbraio 2022

La Commissione riconosce gli importanti sforzi del piano d'azione PRO SAN 2021-2024 presentato dal Consiglio di Stato per rafforzare la formazione in ambito sociosanitario, un passo fondamentale per contrastare la mancanza di personale diplomato e garantire così cure di qualità. Anche considerando l'esito netto della votazione sull'iniziativa "Per cure infermieristiche forti", la Commissione auspica una rapida implementazione di queste misure secondo le tempistiche presentate dal messaggio, indifferentemente dai contributi federali che – visto che il controprogetto non entrerà in vigore – verranno stabiliti durante l'attuazione dell'iniziativa.

La Commissione vede però anche il rischio che gli sforzi di questa offensiva formativa vengano vanificati o perlomeno ridotti dall'abbandono precoce della professione, un fenomeno toccato solo in maniera marginale dal piano d'azione. La misura 7, segnatamente le misure come gli atelier di riflessione e la campagna di promozione della formazione infermieristica, viene reputata insufficiente per contrastare questa seria problematica. Anche alla luce del risultato della recente votazione, si chiede al Consiglio di Stato di rivalutare la propria posizione sulle richieste contenute nella mozione "Contratti di prestazione nel settore ospedaliero e altre misure cantonali che riducano il consistente abbandono precoce della professione infermieristica" e di presentare entro i termini di legge un nuovo messaggio che proponga delle misure per contrastare questo fenomeno. Queste misure dovranno focalizzarsi in particolare sui seguenti obiettivi: migliorare le condizioni salariali, contenere la burocratizzazione della professione sociosanitaria, facilitare la conciliabilità lavoro-famiglia, agendo anche sulla pianificazione dei turni, e riconoscere l'autonomia professionale del personale infermieristico. Questo messaggio dovrà tener conto degli sviluppi federali e cantonali in merito all'attuazione dell'iniziativa "Per cure infermieristiche forti" e delle misure già implementate dal piano d'azione PRO SAN 2021-2024.

In conclusione, la Commissione ritiene dunque evasi gli oggetti del messaggio, ad eccezione della mozione "Contratti di prestazione nel settore ospedaliero e altre misure cantonali che riducano il consistente abbandono precoce della professione infermieristica" di Raoul Ghisletta e cofirmatari", che andrà evasa separatamente con un Messaggio ad hoc. La Commissione invita pertanto il Consiglio di Stato a rivalutare la sua posizione in merito e a presentare dunque un relativo Messaggio.

La Commissione invita il Parlamento ad accogliere le tre modifiche legislative annesse al Messaggio governativo.

Per la Commissione sanità e sicurezza sociale:

Laura Riget, relatrice
Agustoni - Alberti - Cedraschi - Crivelli Barella -
Fonio - Galusero- Ghisletta - Gianella Alex -
Jelmini - La Mantia - Ortelli M. - Polli -
Quadranti - Robbiani - Tonini