Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2019
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

ad 19.401

Iniziativa parlamentare Per un rafforzamento delle cure infermieristiche. Migliorare la sicurezza dei pazienti e la qualità delle cure

Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale del 17 ottobre 2019

Parere del Consiglio federale

del 27 novembre 2019

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale del 17 ottobre 2019[1] concernente l'iniziativa parlamentare 19.401 «Per un rafforzamento delle cure infermieristiche. Migliorare la sicurezza dei pazienti e la qualità delle cure».

Gradite, onorevole presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

27 novembre 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

1 FF **2019** 6665

Parere

1 Situazione iniziale

Il 7 novembre 2017 l'Associazione svizzera infermiere e infermieri (ASI) ha depositato l'iniziativa popolare «Per cure infermieristiche forti (Iniziativa sulle cure infermieristiche)»[2], mediante la quale intende imporre alla Confederazione e ai Cantoni l'obbligo di provvedere affinché tutti abbiano accesso a cure infermieristiche sufficienti e di qualità e, a tale scopo, siano tenuti in particolare a formare un numero adeguato di infermieri diplomati. L'iniziativa obbliga inoltre la Confederazione a stabilire le prestazioni che gli infermieri possono fornire sotto la propria responsabilità a carico delle assicurazioni sociali e a emanare disposizioni di esecuzione concernenti l'adeguata rimunerazione delle cure infermieristiche.

Nel messaggio del 7 novembre 2018[3] concernente l'iniziativa popolare «Per cure infermieristiche forti (Iniziativa sulle cure infermieristiche)», il Consiglio federale propone alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare senza contrapporle un controprogetto diretto o indiretto.

Nella seduta del 24 gennaio 2019 la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) ha avviato la deliberazione. Con 16 voti contro 5 e un'astensione ha deciso di presentare quale controprogetto indiretto all'iniziativa sulle cure infermieristiche l'iniziativa parlamentare 19.401 «Per un rafforzamento delle cure infermieristiche. Migliorare la sicurezza dei pazienti e la qualità delle cure».

Nella seduta del 3 maggio 2019 la CSSS-N ha approvato con 17 voti contro 8 il suo progetto preliminare, comprendente una legge, tre decreti federali e il relativo rapporto esplicativo[4], e ha deciso di avviare una consultazione in merito[5]. Il 17 ottobre 2019 ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione, è entrata in materia sul progetto e con 16 voti contro 4 ha adottato il progetto nella votazione sul complesso.

Il controprogetto indiretto della CSSS-N comprende i seguenti progetti:

– *Legge federale sulla promozione della formazione in cure infermieristiche*, per un periodo limitato a otto anni. I Cantoni dovranno concedere contributi per i costi non coperti delle prestazioni di formazione pratica. Dovranno concedere inoltre contributi di formazione alle persone che concludono la formazione in cure infermieristiche presso una scuola specializzata superiore (SSS) o una scuola universitaria professionale (SUP). In questo saranno so-

2 FF **2017** 137

3 FF **2018** 6465

4 Cfr. www.parlamento.ch > Attività parlamentare > Curia Vista > Ricerca avanzata >19.401 > Cronologia 12.03.2019 > Disegni 1–4.

5 I documenti per la consultazione e il rapporto sui risultati della consultazione sono disponibili all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2019 > CP.

stenuti finanziariamente dalla Confederazione. Oltre ai diversi adeguamenti per rivalutare la professione infermieristica nel Codice di procedura penale (CPP)[6], nella procedura penale militare del 23 marzo 1979[7] (PPM) e nella legge del 13 dicembre 2002[8] sulla formazione professionale (LFPr), il progetto prevede una modifica della legge federale del 18 marzo 1994[9] sull'assicurazione malattie (LAMal). Sulla base di una convenzione con gli assicuratori, gli infermieri potranno prestare a carico dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS), senza prescrizione medica o incarico di un medico, le cure designate dal Consiglio federale (in particolare le cure di base). I Cantoni dovranno inoltre obbligare i diversi attori del settore della formazione pratica degli infermieri a fornire prestazioni di formazione (art. 38 cpv. 2 e 39 cpv. 1bis LAMal). Questo obbligo rappresenta il punto di riferimento per la concessione dei contributi da parte dei Cantoni per i costi di formazione non coperti conformemente alla legge federale sulla promozione della formazione in cure infermieristiche.

– *Decreto federale che stanzia un credito d'impegno per i contributi federali destinati a promuovere la formazione in cure infermieristiche:* per l'attuazione della legge federale sulla promozione della formazione in cure infermieristiche è previsto un credito d'impegno di 469 milioni di franchi per la durata di otto anni (art. 5: 268 mio. fr.; art. 6: 201 mio. fr.).

– *Decreto federale che stanzia un credito d'impegno per gli aiuti finanziari destinati a promuovere l'efficienza nell'ambito delle cure mediche di base, in particolare l'interprofessionalità:* per questi aiuti finanziari che si basano sul diritto in materia di professioni sanitarie e di professioni mediche saranno autorizzati 8 milioni di franchi per quattro anni.

– *Decreto federale sull'aumento del numero di diplomi in cure infermieristiche nelle scuole universitarie professionali cantonali:* la decisione di principio e pianificazione prevede che la Confederazione insieme ai Cantoni adotti misure volte ad aumentare entro la fine del 2028, conformemente al fabbisogno, il numero di diplomi in cure infermieristiche nelle scuole universitarie professionali. A questo scopo la Confederazione metterà a disposizione un massimo di 25 milioni di franchi.

6 RS **312.0**
7 RS **322.1**
8 RS **412.10**
9 RS **832.10**

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Valutazione generale dell'iniziativa parlamentare

Il Consiglio federale condivide la richiesta dell'iniziativa parlamentare di voler rimediare alla mancanza di infermieri formati in Svizzera con misure di formazione mirate e diversi provvedimenti per la rivalutazione del loro statuto professionale. Nel messaggio concernente l'iniziativa sulle cure infermieristiche il Consiglio federale ha visto nell'incombente carenza di infermieri diplomati una grande sfida[10]. Ritiene quindi importante ridurre la forte dipendenza dall'estero nell'ambito del personale infermieristico diplomato attraverso la promozione della formazione in Svizzera.

Il Consiglio federale aveva giustificato il suo rifiuto dell'iniziativa sulle cure infermieristiche in particolare sostenendo che il diritto per gli infermieri di fatturare direttamente a carico delle assicurazioni sociali determinate prestazioni e l'aumento della rimunerazione di queste prestazioni, pretese formulate nell'iniziativa, produrrebbero effetti indesiderati sui costi per l'AOMS e quindi sui premi delle casse malati.

Il progetto della CSSS-N mostra che la Commissione considera seriamente la problematica ed è quindi intenzionata ad affrontare con misure concrete le sfide che si pongono nel settore delle cure infermieristiche. Il progetto ha ottenuto un ampio consenso anche nella procedura di consultazione. Una proposta a favore delle misure di formazione in grado di ottenere la maggioranza rende improbabile l'approvazione dell'iniziativa sulle cure infermieristiche con le summenzionate conseguenze negative sull'evoluzione dei costi.

Alla luce di questa situazione iniziale, il Consiglio federale è disposto a sostenere le misure di formazione proposte, che prevedono contributi federali limitati a otto anni. Per contro, respinge in modo deciso le modifiche della LAMal previste con il progetto della Commissione, ad eccezione degli obblighi di formazione nell'ambito della legge federale sulla promozione della formazione in cure infermieristiche ivi contenuti. Inoltre il Dipartimento federale dell'interno (DFI) ha approvato il 2 luglio 2019[11] una modifica dell'ordinanza del 29 settembre 1995[12] sulle prestazioni (OPre) che entrerà in vigore il 1° gennaio 2020. Questa modifica dell'OPre rivaluta l'attività degli infermieri e accoglie quindi una parte rilevante delle richieste dell'iniziativa sulle cure infermieristiche.

Di seguito il Consiglio federale si esprime in merito alle singole disposizioni.

10 FF **2018** 6465 6475 segg.
11 RU **2019** 2145
12 RS **832.112.31**

2.2 Misure della legge federale sulla promozione della formazione in cure infermieristiche e del decreto federale che stanzia un credito d'impegno per i contributi federali destinati a promuovere la formazione in cure infermieristiche

Il Consiglio federale è consapevole che la Svizzera forma soltanto il 43 per cento dei 6075 infermieri diplomati SSS e SUP di cui necessita ogni anno[13]. Con la legge federale sulla promozione della formazione in cure infermieristiche proposta ora dalla CSSS-N e con la modifica della LAMal ivi contenuta, sono previste essenzialmente misure finalizzate a rimediare a questa mancanza.

Il Consiglio federale approva quindi in linea di massima gli obiettivi della legge. Con gli articoli 66 e 117*a* della Costituzione federale (Cost.)[14], la Confederazione dispone delle competenze necessarie per emanare questa legge. Allo stesso tempo occorre sottolineare che l'esercizio di tali competenze comporta ora un'ingerenza della Confederazione in settori finora riservati ai Cantoni. Sembra quindi opportuno, conformemente al principio di sussidiarietà, limitare nel tempo le direttive della Confederazione e prevederle come misure iniziali.

In merito alle singole disposizioni si espone quanto segue.

Contributi dei Cantoni (art. 5)

L'articolo 5 prevede in sostanza che i Cantoni debbano concedere contributi agli attori del settore della formazione pratica degli infermieri per le loro prestazioni nell'ambito della formazione pratica.

Il Consiglio federale sostiene l'intenzione di promuovere i diplomi in cure infermieristiche nelle scuole specializzate superiori e nelle scuole universitarie professionali con incentivi per gli istituti di formazione. Insieme all'obbligo di formazione generale (n. 2.6.2), prevede un netto aumento dell'attività di formazione. Con questo approccio il Consiglio federale aderisce alla posizione della maggior parte dei Cantoni e dei partiti.

L'articolo 5 chiede inoltre che i Cantoni rimunerino almeno la metà dei costi medi di formazione non coperti degli istituti. La mancanza di un obbligo di rimunerazione totale dei costi di formazione non coperti è stata criticata nella procedura di consultazione, in particolare dalle associazioni professionali e dai fornitori di prestazioni. Il Consiglio federale invece ritiene adeguata la presente disposizione. Ai Cantoni inoltre si consiglia, conformemente all'articolo 5 capoverso 3, di tenere conto delle

13 Rapporto nazionale sul fabbisogno di effettivi nelle professioni sanitarie 2016. Fabbisogno di nuove leve e misure volte a garantire effettivi sufficienti a livello nazionale, 2016; ed.: Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS) e Organizzazione mantello del mondo del lavoro per il settore sanitario (OdASanté). Il rapporto è disponibile in tedesco e francese all'indirizzo www.gdk-cds.ch > Themen > Gesundheitsberufe > Nicht-universitäre Gesundheitsberufe > Personalsicherung > Versorgungsbericht 2016, pag. 46 (tab. 44).

14 RS **101**

raccomandazioni intercantonali nel calcolo della rimunerazione[15]. Per quanto concerne l'attività di formazione, secondo il Consiglio federale occorre raggiungere un disciplinamento trasparente a livello federale.

Contributi di formazione (art. 6)

Con questa disposizione sarà migliorato l'accesso alle formazioni in cure infermieristiche SSS e SUP, in quanto i Cantoni possono prevedere la possibilità per gli studenti di chiedere contributi di formazione. Il presupposto è che il salario di formazione ed eventuali contributi di sostegno derivanti da borse di studio o offerti dai genitori con obblighi di sostentamento o dal partner non siano sufficienti a coprire il loro mantenimento durante la formazione.

Il Consiglio federale intravvede un grande potenziale specialmente nella promozione di persone che si inseriscono o si reinseriscono nel settore delle cure infermieristiche, le quali secondo uno studio[16] costituiscono un terzo del personale infermieristico, e pertanto appoggia in linea di massima la proposta della Commissione. Ritiene inoltre che i contributi di formazione consentano di migliorare l'attrattiva della professione infermieristica, semplificando l'accesso al perfezionamento professionale.

In base ai risultati della procedura di consultazione, il Consiglio federale reputa eccessivo un obbligo di concessione di contributi di formazione. I Cantoni OW, SZ, UR, ZG e ZH sono contrari per principio ai contributi di formazione, mentre sono favorevoli i Cantoni AR, FR, GE, SG, VD e VS. 14 Cantoni (AG, AI, BE, BL, BS, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SO, TG, TI) propongono di adeguare la disposizione in modo da poter assegnare questi contributi di formazione su base volontaria. Il Consiglio federale quindi vorrebbe lasciare ai Cantoni la facoltà di promuovere in modo mirato gli studenti in cure infermieristiche (disposizione potestativa). Anche in futuro i Cantoni potranno stabilire le ulteriori condizioni, l'entità dei contributi di formazione e la procedura per la loro attribuzione. Pertanto rientra ampiamente nella loro sfera di competenza la gestione delle spese per i contributi di formazione.

Affinché le ulteriori risorse finanziarie necessarie non ricadano esclusivamente sui Cantoni di ubicazione delle scuole specializzate superiori o delle scuole universitarie professionali, il Consiglio federale propone che i Cantoni di domicilio siano competenti per l'assegnazione di contributi di formazione.

La concessione volontaria di contributi di formazione porta anche a una riduzione del credito d'impegno previsto con il decreto federale che stanzia un credito d'impegno per i contributi federali destinati a promuovere la formazione in cure infermieristiche. Il Consiglio federale ritiene plausibile che la metà dei 14 Cantoni che nell'ambito della consultazione sono stati favorevoli alla concessione volontaria di contributi e i sei Cantoni che hanno sostenuto il progetto della CSSS-N assegneranno contributi di formazione per il volume stimato dalla CSSS-N. Il Consiglio federa-

15 Coûts standard nets de la formation pratique dans les professions de la santé non universitaires. Principes et recommandation de la CDS. Nota d'informazione del 2 luglio 2015.

16 Amstutz, N.; Konrad, J.; Minnig, C.; Spar, R. (2013): Lebensphasenspezifische Laufbahnentwicklung und Verbundenheit im Pflegeberuf. Institut für Personalmanagement und Organisation (PMO). Hochschule für Wirtschaft. Fachhochschule Nordwestschweiz.

le presume quindi che circa solo la metà dei costi preventivati dalla CSSS-N di 201 milioni di franchi sarà necessaria per i contributi di formazione di cui all'articolo 6. Di conseguenza propone un adeguamento del decreto federale che stanzia un credito d'impegno per i contributi federali destinati a promuovere la formazione in cure infermieristiche.

Principio e ammontare dei contributi federali (art. 7)

Con i contributi federali di cui all'articolo 7 ai Cantoni è rimunerata conformemente agli articoli 5 e 6 almeno la metà delle spese sostenute. Il Consiglio federale propone che per i contributi di formazione di cui all'articolo 6 sia fissato nell'ambito del diritto regolamentare un limite massimo per i contributi federali. Questo aiuterà i Cantoni nella valutazione del fabbisogno finanziario.

Confederazione e Cantoni contribuiscono pertanto insieme affinché negli istituti di formazione possano essere creati ulteriori posti di formazione e assunte nuove persone per la formazione in cure infermieristiche SSS o SUP.

Limitazione temporale (art. 12 cpv. 4 e 5)

La legge federale sulla promozione della formazione in cure infermieristiche e le modifiche della LAMal connesse avranno una durata di validità di otto anni.

Il Consiglio federale approva espressamente la limitazione della durata di validità. A titolo di finanziamento iniziale è pertanto disposto a sostenere il credito d'impegno previsto nel decreto federale che stanzia un credito d'impegno per i contributi federali destinati a promuovere la formazione in cure infermieristiche, proponendo tuttavia di ridurlo a di 369 milioni di franchi.

Finora la formazione di studenti in cure infermieristiche per garantire l'assistenza sanitaria rientrava per principio tra i compiti dei Cantoni. D'ora in poi la Confederazione dovrà avvalersi delle proprie competenze solo nella misura necessaria per sostenere i Cantoni nelle sfide, rivelatesi impegnative, legate alla carenza di personale infermieristico. Il Consiglio federale è convinto che la legge federale sulla promozione della formazione in cure infermieristiche avrà nei Cantoni effetti duraturi di cui potranno beneficiare quindi non solo gli studenti in cure infermieristiche SSS o SUP ma anche tutte le professioni necessarie per l'assistenza sanitaria.

Del resto anche la Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS) e l'organizzazione mantello nazionale del mondo del lavoro sanitario OdASanté hanno raccomandato ai Cantoni, nel proprio rapporto nazionale sul fabbisogno di effettivi nelle professioni sanitarie 2016[17], di introdurre obblighi corrispondenti.

17 Rapporto nazionale sul fabbisogno di effettivi nelle professioni sanitarie 2016. Il rapporto è disponibile in tedesco e francese all'indirizzo www.gdk-cds.ch > Themen > Gesundheitsberufe > Personalsicherung > Nicht-universitäre Gesundheitsberufe > Versorgungsbericht 2016, pag. 53 seg.

2.3 Modifica del Codice di procedura penale e della procedura penale militare

Ai professionisti della salute che esercitano la professione sotto la propria responsabilità professionale è già accordato con la modifica dell'articolo 173 capoverso 1 lettera f del CPP, introdotta dalla legge del 16 settembre 2016[18] sulle professioni sanitarie (LPSan), il diritto autonomo di non deporre in merito a segreti loro confidati in virtù della loro professione o di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio della medesima. Con questa modifica, inoltre, tutti i professionisti della salute sono tenuti al segreto professionale medico secondo l'articolo 321 del Codice penale[19]. Pertanto già con l'entrata in vigore di questo disciplinamento (prevista per il 1° febbraio 2020) non saranno più trattati come persone ausiliarie. Il progetto della CSSS-N prevede ora di accordare ai professionisti della salute, a prescindere dal tipo di professione esercitata, la facoltà di non deporre in base al segreto professionale di cui all'articolo 171 capoverso 1 CPP, e di modificare in modo corrispondente anche la PPM. Dal punto di vista contenutistico, contro questo intento non c'è nulla da obiettare.

Il Consiglio federale fa tuttavia notare che, per quanto concerne la certezza e la prevedibilità del diritto, appare problematico adeguare nuovamente il diritto di procedura penale a così poco tempo dall'approvazione della sua modifica nell'ambito della LPSan, tanto più che questa modifica non è ancora entrata in vigore e a livello pratico quindi non può essere addotto alcun motivo oggettivo per una nuova revisione.

2.4 Modifica della legge sulla formazione professionale

Il Consiglio federale approva sostanzialmente il nuovo articolo 73*a* LFPr, che giustifica la competenza della Confederazione di disciplinare il riconoscimento di diplomi cantonali e intercantonali retti dal diritto anteriore. Finora il disciplinamento di queste formazioni rientrava nelle competenze dei Cantoni.

Grazie alla nuova disposizione, i diplomi di formazione retti dal diritto anteriore che non sono stati inseriti nell'attuale ordinamento degli studi possono essere riconosciuti. Questo riguarda in particolare i diplomi cantonali e intercantonali nel settore delle cure infermieristiche retti dal diritto anteriore, come per esempio il diploma in cure infermieristiche di livello I (DL I) o il certificato di capacità della Croce Rossa Svizzera (CC CRS) di infermiere assistente. Il potenziale è di circa 25 000 persone.

L'attuazione della misura può avvenire per esempio nell'ambito del DL I mediante la reintroduzione della procedura di equivalenza effettuata fino al 2011, che ha dato buone prove. Il Consiglio federale può delegare questo compito a terzi; per esempio la CRS dispone delle competenze specialistiche necessarie.

18 RS …; FF **2016** 6837
19 RS **311.0**

In tal modo viene introdotto un incentivo a rimanere nella professione infermieristica. Tra l'altro, l'inserimento nell'attuale ordinamento degli studi offre al personale disponibile e per lo più esperto opportunità di perfezionamento professionale. L'obiettivo è di sfruttare il potenziale del personale specializzato – in particolare nel settore delle cure di lunga durata – e di contrastare la carenza di personale qualificato.

Per il riconoscimento di diplomi di formazione retti dal diritto anteriore non è tuttavia strettamente necessario, come invece proposto nel progetto della CSSS-N, creare nuove offerte di formazione. Inoltre la proposta di offerte di formazione complementari è presentata di norma non da organizzazioni del mondo del lavoro, ma piuttosto da diversi operatori della formazione pubblici e privati del settore sanitario. Il Consiglio federale propone quindi di stralciare l'articolo 73*a* capoverso 3 LFPr.

2.5 Modifica della legge federale sull'assicurazione malattie

2.5.1 Prestazioni fornite senza prescrizione medica in presenza di un contratto con gli assicuratori

Prestazioni fornite senza prescrizione medica in presenza di un contratto con gli assicuratori

La LAMal distingue, secondo il diritto vigente, tra i fornitori di prestazioni che esercitano direttamente a carico dell'AOMS e le persone che, previa prescrizione o indicazione medica, dispensano cure in nome e per conto proprio o le organizzazioni che le occupano.

La modifica della LAMal proposta con il progetto della CSSS-N chiede essenzialmente il diritto per gli infermieri di fatturare direttamente a carico dell'AOMS determinate prestazioni, come già richiesto dall'iniziativa parlamentare Joder 11.418 («LAMal. Maggiore autonomia per il personale sanitario») e come previsto anche nell'iniziativa sulle cure infermieristiche.

Nel messaggio concernente l'iniziativa sulle cure infermieristiche, il Consiglio federale si è già espresso chiaramente contro questa misura. Respinge ora anche la relativa proposta della CSSS-N per i motivi che seguono.

Rischio di aumento del volume delle prestazioni

L'introduzione della possibilità per gli infermieri di fatturare direttamente a carico delle assicurazioni sociali comporterebbe un aumento del volume delle prestazioni con un elevato onere finanziario supplementare per l'AOMS e per i Cantoni e i Comuni responsabili del finanziamento residuo. Verrebbe così meno uno dei principi fondamentali della LAMal, secondo cui il medico deve assumere un ruolo di intermediario.

Questa misura contraddice il fine del Consiglio federale di contenere i costi del sistema sanitario, che è tra l'altro l'esplicito obiettivo del messaggio del 21 agosto

2019[20] concernente la revisione parziale della legge federale sull'assicurazione malattie (Misure di contenimento dei costi – Pacchetto 1).

È inoltre presumibile che l'approvazione di questa modifica di legge possa creare un precedente e sollevare richieste analoghe da parte di altre professioni medico-terapeutiche. L'effetto indesiderato potrebbe essere un ulteriore aumento del volume delle prestazioni.

Cure coordinate

Al centro del secondo pacchetto delle misure di contenimento dei costi, che sarà prevedibilmente posto in consultazione all'inizio del 2020, vi è anche il rafforzamento delle cure coordinate. Il miglioramento del coordinamento e dell'integrazione permetterà non solo di incrementare la qualità delle cure, ma anche di evitare ulteriori costi.

L'ammissione di un nuovo fornitore di prestazioni alla fatturazione diretta sarebbe totalmente contraria a questa richiesta. Il ruolo di intermediario svolto dal medico curante rischia di venir meno. Potrebbe conseguirne una mancanza di coordinamento, che alla fine non favorirebbe né la qualità né l'economicità delle cure.

Allentamento dell'obbligo di contrarre

La proposta della fatturazione diretta è stata adeguata dalla CSSS-N dopo la consultazione. È stata aggiunta la condizione secondo cui i fornitori di prestazioni devono concludere una convenzione con gli assicuratori per poter determinare autonomamente, vale a dire senza prescrizione medica, il bisogno terapeutico dei pazienti. In questo modo sarà introdotto un elemento di controllo dei costi. Indirettamente però questo adeguamento va nella direzione di un'abrogazione parziale dell'obbligo di contrarre per una parte delle prestazioni LAMal.

Secondo il Consiglio federale, questa misura limita l'obbligo di contrarre vigente nell'AOMS. Una tale ingerenza ha una forte rilevanza e finora non ha ottenuto alcuna maggioranza in Parlamento. Ne conseguono inoltre problemi di attuazione: la disposizione non definisce affatto la forma e il contenuto di queste convenzioni. Non è quindi chiaro in che misura gli assicuratori possano effettivamente influenzare l'evoluzione del volume e dei costi delle prestazioni o se possano disciplinarlo a livello contrattuale. Non è quindi garantito un controllo dei costi. Anche i Cantoni sarebbero interessati da queste convenzioni in quanto competenti per il finanziamento residuo delle prestazioni di cura soggette alla LAMal.

Maggiori competenze per il personale infermieristico in seguito alla modifica dell'OPre

Le cure medico-sanitarie fornite ambulatorialmente o in una casa di cura che possono essere dispensate previa prescrizione o indicazione medica a carico dell'AOMS sono definite in maniera esaustiva nell'articolo 7 dell'OPre. La prescrizione delle prestazioni e la valutazione del bisogno terapeutico avvengono oggi in stretta collaborazione tra medici e infermieri.

20 FF **2019** 4981

Per ridurre l'onere amministrativo nel settore delle cure e rafforzare le competenze del personale infermieristico, il DFI ha adottato, il 2 luglio 2019, una modifica dell'OPre che entrerà in vigore il 1° gennaio 2020. Agli infermieri spetteranno maggiori competenze in quanto in futuro valuteranno il bisogno terapeutico del paziente per una parte delle prestazioni senza il coinvolgimento del medico. I bisogni delle prestazioni di cui all'articolo 7 capoverso 2 OPre, necessarie per attuare la prescrizione o il mandato medico, saranno valutati anche in futuro da un infermiere in collaborazione con il paziente o i suoi familiari. Per gli esami e le cure che sono necessari secondo la valutazione dei bisogni, occorre il consenso del medico; diversamente da quanto previsto dal diritto vigente, tale consenso non è più necessario, in linea di massima, per le restanti cure. In sintesi, all'inizio è necessario un mandato generale del medico, secondo cui il paziente necessita di cure; successivamente i fornitori di prestazioni coinvolti possono determinare autonomamente il volume delle cure di base e dispensarle senza che sia necessaria una conferma del medico.

Secondo il Consiglio federale, queste modifiche rivalutano l'attività degli infermieri e di conseguenza accolgono una parte rilevante delle richieste dell'iniziativa sulle cure infermieristiche.

2.5.2 Obbligo di formazione

Oltre al disciplinamento dei contributi di esercizio all'articolo 5 del progetto, i Cantoni saranno tenuti a fissare, nei mandati di prestazione, le prestazioni di formazione nell'ambito della formazione pratica degli infermieri (art. 38 cpv. 2 e 39 cpv. 1bis LAMal). Pertanto tutti i potenziali istituti di formazione autorizzati a fatturare a carico dell'AOMS sono tenuti a formare infermieri SSS e SUP.

Il Consiglio federale sostiene questa richiesta e da questo ampio obbligo si attende soprattutto un netto aumento dell'attività di formazione. Con questo approccio aderisce alla posizione della maggior parte dei Cantoni e dei partiti nella procedura di consultazione.

2.6 Decreto federale che stanzia un credito d'impegno per gli aiuti finanziari destinati a promuovere l'efficienza nell'ambito delle cure mediche di base, in particolare l'interprofessionalità

Gli aiuti finanziari previsti con questo decreto federale dovranno contribuire a promuovere progetti interprofessionali atti a migliorare l'efficienza nell'ambito delle cure mediche di base. Attraverso questo decreto federale gli infermieri e gli altri professionisti secondo la legge del 23 giugno 2006[21] sulle professioni mediche e la LPSan hanno la possibilità di chiedere aiuti finanziari per progetti innovativi in materia di assistenza sanitaria. Il Consiglio federale approva il progetto, che ha ottenuto ampio consenso anche nella procedura di consultazione.

21 RS **811.11**

2.7 Decreto federale sull'aumento del numero di diplomi in cure infermieristiche nelle scuole universitarie professionali cantonali

L'obiettivo del decreto federale sull'aumento del numero di diplomi in cure infermieristiche nelle scuole universitarie professionali cantonali è di prevedere un finanziamento speciale basato su incentivi allo scopo di aumentare il numero di diplomi in cure infermieristiche SUP, che concretamente passeranno dai circa 900 attuali a 1500 all'anno. Il Consiglio federale è incaricato di esaminare le misure che porteranno a questo aumento entro la fine del 2028.

Il decreto federale definisce i parametri che le misure devono rispettare: è fissato un volume finanziario massimo di 25 milioni di franchi nel quadro dei messaggi concernenti il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione (ERI) per i periodi 2021–2024 e 2025–2028 (art. 3 lett. a); i Cantoni e le scuole universitarie devono fornire una prestazione propria pari al 50 per cento (art. 3 lett. b); sono richiesti una definizione fondata su evidenze scientifiche e un aumento adeguato a livello di ordinamento degli studi (art. 3 lett. c).

Il Consiglio federale approva questa misura. Essa rappresenta l'equivalente «scolastico» dell'aumento dei posti di formazione atteso negli istituti di formazione e della richiesta di una formazione in cure infermieristiche SSS o SUP sulla base dei contributi di formazione. Nell'ambito della procedura di consultazione tuttavia diversi partecipanti hanno criticato il fatto che il finanziamento speciale sia concesso soltanto alle scuole universitarie professionali e non alle scuole specializzate superiori. Questo si rivela particolarmente problematico poiché vi sono grandi differenze tra le regioni del Paese. Le formazioni terziarie nel settore delle cure infermieristiche sono svolte nella Svizzera francese principalmente in scuole universitarie professionali, mentre nella Svizzera tedesca lo sono soprattutto in scuole specializzate superiori. Una promozione del numero di diplomi esclusivamente nelle scuole universitarie professionali è inoltre contraria all'ordinamento degli studi e alla parità di trattamento tra il percorso accademico e quello della formazione professionale.

Il Consiglio federale ritiene pertanto che, analogamente alla promozione del numero di diplomi nelle scuole universitarie professionali, dovranno essere promossi i diplomi in cure infermieristiche SSS (cfr. n. 2.8).

2.8 Ulteriore misura nella legge federale sulla promozione della formazione in cure infermieristiche: promozione del numero di diplomi in cure infermieristiche nelle scuole specializzate superiori

Promozione dei posti di formazione nelle scuole specializzate superiori (art. 5a)

Conformemente all'aumento del numero di diplomi in cure infermieristiche SUP, dovrebbe essere incrementato il numero dei diplomi in cure infermieristiche SSS dai circa 1700 diplomi attuali a circa 2800 all'anno. Pertanto, insieme ai 1500 diplomi in cure infermieristiche SUP, in futuro potrebbero essere formati in totale 4300 infermieri all'anno. Rispetto a oggi quindi il numero dei diplomi può essere incrementato del 65 per cento. Il grado di copertura del fabbisogno annuo di nuove leve previsto passa così dal 43 al 71 per cento.

Il decreto federale sull'aumento del numero di diplomi in cure infermieristiche nelle scuole universitarie professionali cantonali si fonda sugli articoli 47 seg. e 59 segg. della legge federale del 30 settembre 2011[22] sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (LPSU). Il finanziamento speciale basato su incentivi non può quindi essere esteso ai posti di formazione nelle scuole specializzate superiori.

Per questo motivo il Consiglio federale propone di completare la legge federale sulla promozione della formazione in cure infermieristiche con un nuovo ambito di promozione corrispondente. Contenuto di questo obbligo di legge federale è, oltre agli attuali meccanismi di finanziamento delle scuole specializzate superiori cantonali, la concessione di contributi, in quanto solo così è possibile raggiungere l'obiettivo di un (ulteriore) aumento del numero di diplomi. Ne consegue un adeguamento dell'articolo sullo scopo e sull'oggetto (art. 1 cpv. 2 lett. a^{bis}). Inoltre va segnalato che anche in questo caso la Confederazione parteciperà ai costi sostenuti dai Cantoni.

Analogamente al calcolo dei costi per l'aumento del numero di diplomi nelle scuole universitarie professionali di 25 milioni di franchi (+ 600 diplomi), per gli ulteriori 1100 diplomi in cure infermieristiche SSS è necessario mettere a disposizione 45 milioni di franchi per otto anni. Occorre invece rinunciare a un aumento corrispondente nel decreto federale che stanzia un credito d'impegno per i contributi federali destinati a promuovere la formazione in cure infermieristiche. I fondi saranno messi a disposizione nell'ambito del credito d'impegno previsto di 369 milioni di franchi.

Principio e ammontare dei contributi federali (art. 7)

Nel calcolare i contributi federali occorre tener presente soprattutto che non saranno finanziati ulteriormente dalla Confederazione gli obblighi dei Cantoni già previsti, ma dovranno essere promossi con i fondi federali esclusivamente gli sforzi efficaci per aumentare il numero dei posti di formazione nelle scuole specializzate superiori (cfr. art. 5*a*). Sulla base della competenza della Segreteria di Stato per la formazione,

22 RS **414.20**

la ricerca e l'innovazione (SEFRI) nell'ambito della formazione professionale, all'articolo 7 capoverso 4 occorre ora sancire anche la facoltà del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) di partecipare all'allestimento di un elenco di priorità.

Procedura (art. 8 cpv. 1 e 2)

La LFPr è la base legale per tutti i settori della formazione professionale escluse le scuole universitarie. Le domande per ottenere contributi per la promozione di posti di formazione nelle scuole specializzate superiori vanno presentate quindi alla SEFRI, in quanto la competenza per la formazione professionale superiore spetta esclusivamente a questo organo. Inoltre anche la SEFRI potrà ricorrere a periti per l'esame delle domande.

2.9 Proposte di minoranza

Il Consiglio federale respinge tutte le proposte di minoranza. Ai fini di una maggiore chiarezza, di seguito non si entra nel dettaglio di tutte le proposte di minoranza, ma si espongono i motivi del rifiuto di due proposte di minoranza (la protezione della denominazione professionale nella LPSan e l'obbligo di affiliazione al contratto collettivo di lavoro di cui all'articolo 39*b* LAMal).

2.9.1 Protezione della denominazione professionale nella legge federale sulle professioni sanitarie

Una minoranza chiede l'introduzione di una protezione della denominazione professionale nella LPSan. La protezione del titolo – ossia la protezione legale dei titoli delle formazioni concluse – è garantita nella formazione professionale come nel settore universitario attraverso le norme vigenti. Nel diritto della concorrenza l'uso illecito di denominazioni professionali è punibile se impedisce la concorrenza o pregiudica il principio della buona fede nelle relazioni giuridiche. Non si ritengono quindi necessarie nuove basi legali.

Dalla consultazione è emerso che le denominazioni professionali proposte inizialmente dalla CSSS-N sono troppo simili ai titoli accademici e generano quindi confusione; più volte infatti i due strumenti della protezione del titolo e della protezione della denominazione professionale sono stati confusi. Inoltre la disposizione penale è formulata in modo troppo generico e crea un'ulteriore incertezza del diritto. Il Consiglio federale sostiene la maggioranza della Commissione.

2.9.2 Obbligo di affiliazione al contratto collettivo di lavoro nella legge federale sull'assicurazione malattie

Una minoranza chiede che gli ospedali e le case di cura siano affiliati a un contratto collettivo di lavoro rappresentativo per il personale infermieristico. Al riguardo vi sono dubbi in merito alla costituzionalità della disposizione. In particolare i capoversi 2 e 3 dell'articolo 39*b* e il fatto che la mancata affiliazione a un contratto collettivo di lavoro possa essere sanzionata con conseguenze finanziarie contraddicono i principi fissati all'articolo 110 capoverso 2 Cost.

2.10 Osservazioni finali

Come esposto al numero 2.1, il Consiglio federale è disposto a sostenere le nuove misure di formazione proposte nell'ambito delle cure infermieristiche per la durata di otto anni. I calcoli della CSSS-N per i mezzi necessari a tal scopo secondo gli articoli 5 e 6 della legge federale sulla promozione della formazione in cure infermieristiche presumono un aumento progressivo dei contributi federali fino alla fine del periodo di otto anni. Tuttavia, per pianificare l'interruzione del versamento per i loro beneficiari, il Consiglio federale ritiene fondamentale che i contributi siano decrescenti, ossia diminuiscano progressivamente. Si riserva quindi di tenere in debito conto questo aspetto nel calcolo dei contributi di cui all'articolo 7 capoverso 3 della legge federale sulla promozione della formazione in cure infermieristiche.

Da ciò potrebbe risultare che il credito d'impegno richiesto di 369 milioni di franchi (secondo la proposta del Consiglio federale) non venga completamente esaurito.

Sebbene approvi in linea di massima le misure previste con la legge federale sulla promozione della formazione in cure infermieristiche, il Consiglio federale ritiene importante far notare che è possibile rimediare alla mancanza di personale infermieristico svizzero non solo con misure di formazione, ma anche con misure finalizzate a prolungare la durata di permanenza nella professione e a impiegare in modo più efficiente il personale disponibile. In particolare occorre invitare le istituzioni dell'assistenza sanitaria a impostare in maniera più efficace i processi, a impiegare le persone in funzione delle loro competenze e a offrire loro la possibilità di partecipare all'organizzazione del lavoro, alla ripartizione dei compiti o alla pianificazione dell'impiego. Gli infermieri dovranno trovare un contesto che per quanto possibile vada incontro alle loro richieste, come per esempio quella di conciliare lavoro e vita familiare.

Molte di queste misure non rientrano tuttavia nell'ambito di competenza della Confederazione, ma sono soggette alla libertà contrattuale e agli accordi tra partner sociali.

3 Proposte del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di entrare in materia sul progetto.

Presenta inoltre le seguenti proposte riguardanti il progetto preliminare della legge federale sulla promozione della formazione in cure infermieristiche e il progetto preliminare del decreto federale che stanzia un credito d'impegno per i contributi federali destinati a promuovere la formazione in cure infermieristiche.

3.1 Legge federale sulla promozione della formazione in cure infermieristiche

Art. 1 cpv. 2 lett. a^{bis}

2 A questo scopo prevede:

a^{bis}. contributi dei Cantoni alle SSS;

Titolo dopo l'art. 5

Sezione 2*a*: Contributi alle scuole specializzate superiori cantonali

Art. 5a

1 I Cantoni promuovono un aumento, conforme al fabbisogno, del numero di diplomi in cure infermieristiche nelle loro SSS. A questo scopo concedono contributi alle SSS.

2 Considerano a tale proposito la pianificazione del fabbisogno di cui all'articolo 2 e stabiliscono le condizioni, l'entità dei contributi e la procedura per la loro attribuzione.

Art. 6 cpv. 1

1 I Cantoni possono promuovere l'accesso al ciclo di formazione SSS o al ciclo di studio SUP in cure infermieristiche. A questo scopo possono concedere alle persone che risiedono nel loro Cantone contributi di formazione destinati a coprire il loro mantenimento, affinché possano concludere la formazione in cure infermieristiche SSS o SUP.

Art. 7 cpv. 1, 3bis e 4

1 La Confederazione concede ai Cantoni contributi annui nei limiti dei crediti stanziati per le spese da essi sostenute nell'ambito dell'adempimento dei loro compiti di cui agli articoli 5 e 6.

3bis Il Consiglio federale fissa inoltre il limite massimo dei contributi federali per i contributi di formazione di cui all'articolo 6.

4 Qualora si preveda che le domande superino le risorse a disposizione, il Dipartimento federale dell'interno stila, in collaborazione con il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca, un elenco di priorità; a tal fine i Dipartimenti tengono conto di una distribuzione regionale equilibrata delle risorse.

Art. 8 Procedura

1 Le domande volte a ottenere i contributi federali di cui agli articoli 5 e 6 vanno presentate all'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), le domande volte a ottenere i contributi di cui all'articolo 5*a* alla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI).

2 L'UFSP e la SEFRI possono ricorrere a periti per l'esame delle domande.

Modifica di altri atti normativi

1. Legge sulla formazione professionale

Art. 73a cpv. 3

Stralciare

2. Legge federale sull'assicurazione malattie

Stralciare tutte le modifiche ad eccezione di quelle degli articoli 38 capoverso 2 e 39 capoverso 1bis.

3.2 Decreto federale che stanzia un credito d'impegno per i contributi federali destinati a promuovere la formazione in cure infermieristiche

Art. 1 cpv. 1

Per i contributi federali di cui all'articolo 7 capoverso 1 della legge federale del …[23] sulla promozione della formazione in cure infermieristiche è stanziato, dall'entrata in vigore di tale articolo e per la durata di otto anni, un credito d'impegno massimo di 369 milioni di franchi.

23 FF **2019** 6713